

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Morgana de Almeida Richa

Políticas públicas judiciárias:  
uma abordagem multidimensional no estudo do acesso à justiça

Doutorado em Direito

São Paulo

2019

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Morgana de Almeida Richa

Políticas públicas judiciárias:

uma abordagem multidimensional no estudo do acesso à justiça

Tese apresentada à Banca Examinadora na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de DOUTORA em Direito, na área de concentração Direito Constitucional, linha de pesquisa Efetividade do direito público e limitações da intervenção estatal, sob a orientação do Professor Doutor Antônio Carlos Mendes.

São Paulo

2019

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Morgana de Almeida Richa

Políticas públicas judiciárias:

uma abordagem multidimensional no estudo do acesso à justiça

Tese apresentada à Banca Examinadora na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de DOUTORA em Direito, na área de concentração Direito Constitucional, linha de pesquisa Efetividade do direito público e limitações da intervenção estatal, sob a orientação do Professor Doutor Antônio Carlos Mendes.

Aprovada em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

Banca Examinadora

Professor Doutor Antônio Carlos Mendes (Orientador).  
Instituição: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo  
Julgamento \_\_\_\_\_ Assinatura \_\_\_\_\_

Professor(a) Doutor(a) \_\_\_\_\_  
Instituição: \_\_\_\_\_  
Julgamento: \_\_\_\_\_  
Assinatura: \_\_\_\_\_

Professor(a) Doutor(a) \_\_\_\_\_  
Instituição: \_\_\_\_\_  
Julgamento: \_\_\_\_\_  
Assinatura: \_\_\_\_\_

Professor(a) Doutor(a) \_\_\_\_\_  
Instituição: \_\_\_\_\_  
Julgamento: \_\_\_\_\_  
Assinatura: \_\_\_\_\_

Professor(a) Doutor(a) \_\_\_\_\_  
Instituição: \_\_\_\_\_  
Julgamento: \_\_\_\_\_  
Assinatura: \_\_\_\_\_

*Para Gecilda Helena e Arante (in memoriam), com seus testamentos de firmeza de caráter e ética; por toda herança de amor.*

*Ao José, com quem gerei nossa ligação do passado com o futuro: Sabrina e Victória.*

*Uma "herança sem testamento", eis aí todo o tempo, e a responsabilidade igualmente. A herança, ou a necessária ligação do passado com o futuro; a ausência de testamento, ou a força de reinventar-lhe o sentido.*

*Assim, uma duração é medida para permitir fazer justiça; é um tempo dado, para que o direito se enuncie.*

**(O tempo do direito, François Ost)**

## RESUMO

A baixa qualidade do acesso à justiça é representada por gargalos que comprometem a efetividade do funcionamento do sistema. Segundo a moderna concepção, o acesso à justiça exige a convergência de uma ordem jurídica justa para além da superada visão do mero ingresso em juízo. O escopo consiste no acesso à justiça qualitativo e substancial, com o compromisso de resgate da cidadania. Trata-se de tendência que acompanha a própria evolução do Estado, marcada na contemporaneidade pela permeabilidade de atribuições e interpenetrações entre os poderes. Para atender aos reclamos ínsitos à nova moldura, o Judiciário amplia o seu papel, funcionando como agente moderador do conflito social. Assim é que, em acréscimo à função típica, o Judiciário assume o exercício de políticas públicas como método de acesso à justiça, ações inseridas na multidimensionalidade da terceira onda renovatória cappelettiana. O Judiciário passa a formular e executar políticas públicas judiciárias, atividade dinâmica, complexa e multidisciplinar, caracterizada pela pluralidade de atores e presença de fases distintas. O objetivo das ações programadas é atender com eficiência as mais variadas demandas institucionais, em contínua adaptação do sistema de justiça, muito além da solução adjudicada. No redesenho da função estatal, o Judiciário protagoniza ações concretas categorizadas como políticas públicas judiciárias, ferramentas de ampliação do acesso à justiça.

**Palavras-chave:** Acesso à justiça. Políticas públicas. Políticas públicas judiciárias.

## **ABSTRACT**

The low quality of access to justice is represented by bottlenecks that compromise the effectiveness of the system in function. According to the modern conception, access to justice demands the convergence of a just legal order beyond the surpassed vision of mere entry into court. The scope comes to be a qualitative and substantial access to justice, with the commitment of improving citizenship. It is a tendency that accompanies the evolution of the State, which reaches contemporaneousness with permeability of attributions and interpenetrations between the powers. In order to meet the demands of the new framework, the Judiciary enlarges its role, acting as moderating agent of the social conflict. Thus is that, in addition to the typical function, the Judiciary assumes the exercise of public policies as a method to access to justice, varied actions inserted in the multidimensionality of the third Cappelletian renewal wave. The Judiciary begins to formulate and execute public policies, a complex and multidisciplinary dynamic activity, characterized by varied actors and the presence of distinct phases. The programmed actions objective is to efficiently meet the most varied institutional demands, in continuous adaptation of the justice system, far beyond the traditional decision. In the remodeling the State attributions, the Judiciary protagonizes concrete actions, categorized as public judiciary policies, as tools to improve access to justice.

**Keywords:** Access to justice. Public Policies. Judiciary Public Policies.

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	09
2	ACESSO À JUSTIÇA	14
2.1	Do conceito clássico à moderna concepção de acesso	14
2.2	Tutela jurisdicional e sua instrumentalidade	22
2.3	Acesso à justiça na legislação brasileira	30
2.4	Acesso à justiça na perspectiva dos normativos internacionais	41
2.5	Sistema multiportas de acesso à justiça em modelos comparados	51
2.6	Problemas e soluções do novo paradigma de acesso à justiça	59
3	ONDAS RENOVATÓRIAS DE ACESSO À JUSTIÇA	75
3.1	Assistência judiciária para os pobres	76
3.2	Representação dos interesses difusos	82
3.3	Novo enfoque: da representação em juízo a uma concepção mais ampla de acesso à justiça	86
4	POLÍTICAS PÚBLICAS	97
4.1	Apontamentos introdutórios na análise das políticas públicas	97
4.2	Contornos conceituais e características identificadoras	105
4.3	Vertentes teóricas sobre políticas públicas	115
4.4	Ciclos de elaboração de políticas públicas	127
4.5	Protagonismo estatal e políticas públicas	142
5	POLÍTICAS PÚBLICAS JUDICIÁRIAS	158
5.1	Emergência de programas de ação político-institucional no Judiciário	158
5.2	Conciliação e mediação	179
5.3	Sistema carcerário, execução penal e medidas socioeducativas	198
5.4	Violência contra a mulher (Lei Maria da Penha)	215
5.5	Programa Trabalho Seguro	231
6	CONCLUSÕES	246
	REFERÊNCIAS	252

## 1 INTRODUÇÃO

A baixa qualidade do acesso à justiça é representada pelos gargalos do sistema, que expressam a deficiência da entrega da prestação jurisdicional, além das altas taxas de congestionamento e da conseqüente falta de efetividade do modelo. É preciso reabrir a máquina do Judiciário para revelar outra forma de ser.

Isso porque o Judiciário não é mais aquele ente enclausurado no seu habitat, mas outro dentro do mesmo: redimensiona-se em postura, mas não em propósito. Vale dizer, para além da solução adjudicada passa a ocupar espaço enquanto sujeito, ator, formulador e executor de políticas públicas singularizadas para atender questões sociais, em acréscimo à atuação jurisdicional.

Apresentados os eixos: acesso à justiça, políticas públicas e Judiciário, importa, de plano, realizar um corte. Embora o estudo envolva a atuação do Judiciário em políticas públicas, o objeto de pesquisa não invoca a *justiciabilidade*. O tema central é a política pública judiciária, dando oportunidade e concretizando o acesso à justiça. Não revolve o papel de julgador do Judiciário, mas sim o de agente moderador do conflito social, via ações e programas com natureza de política pública na quadra do acesso à justiça.

O acesso à justiça incorpora constante mudança no curso dos diferentes momentos históricos percorridos no Estado liberal, moderno e contemporâneo. As perspectivas foram sendo ampliadas de modo não linear, no que se constata a multidimensionalidade do movimento compreendido por inacabado. Gradualmente adensados instrumentos de eficiência prática ou efetiva no acesso à justiça, esse panorama abrange tanto o acesso em si, como os múltiplos instrumentos que podem compor suas portas e seus resultados em todas as dimensões dos contornos consagrados.

Essa constante renovação do movimento de acesso tem promovido a contínua adaptação do sistema de justiça, a fim de atender interesses recém-conhecidos, muito além da solução adjudicada, por ações envidadas no sentido de trazer impacto social e esforços para atingir direitos-princípios constitucionais, especialmente o de acesso à justiça sob a dimensão das políticas públicas judiciárias.

O escopo passa a ser um acesso à justiça qualitativo e substancial, que se concretiza não apenas pela eficiência e efetividade de provimentos

jurisdicionais, mas que também compreenda políticas públicas, com o compromisso de resgatar a cidadania, avançando na direção de um Estado social alavancado pela positividade jurídica, conferindo funções de Estado ao Poder Judiciário.

A necessidade da dogmática jurídica implicou a investigação científica baseada em dois eixos primordiais: acesso à justiça e políticas públicas. Os fundamentos teóricos contemplados na primeira parte foram ao encontro do exame empírico dos pilares que sustentam a proposta de catalogação de uma categoria própria da atividade judicial, denominadas políticas públicas judiciárias.

Para cumprir tal mister, o presente estudo dividiu-se em seis capítulos: introdução (1); acesso à justiça (2); ondas renovatórias de acesso à justiça (3); políticas públicas (4); políticas públicas judiciárias (5); conclusão (6).

Por meio de ampla revisão bibliográfica, inaugura-se a investigação com análise dos delineamentos histórico-conceituais do movimento de acesso à justiça, perpassando seus disciplinamentos nos normativos nacionais, internacionais e modelos comparados. Estruturado com a finalidade de fornecer uma abordagem sobre a transformação do enfoque do acesso à justiça, fica assentado logo no segundo capítulo um conteúdo de largo espectro.

Mais do que mero acesso ao Poder Judiciário, o intento é contribuir para uma ordem jurídica justa enquanto instituição estatal, primando por valores e direitos fundamentais, não restritos ao ordenamento jurídico processual. Com efeito, não basta o acesso aos órgãos do Poder Judiciário a custo baixo e com atendimento ao conteúdo formal do acesso à justiça, é preciso viabilidade na completude do funcionamento, proporcionando a implementação dos direitos frustrados, nas diversas formas de atuação dos serviços judiciários.

O entendimento em questão possibilita que a garantia estatuída no artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal de 1988, contemple a concretização de um direito fundamental do homem, representando a proteção de uma ordem de valores. Afinal, o acesso à justiça passou a abranger aspectos democráticos, de cidadania e de inclusão, sustentáculo do Estado Democrático de Direito no prisma que lhe confere autenticidade ao promover um sistema jurídico acessível, moderno, seguro, inclusivo e célere, que assegure direitos constitucionais ao passo que confirme a observância de deveres pelos cidadãos.

Aberto o caminho no horizonte dos problemas e soluções do novo paradigma do acesso à justiça, o desafio que segue consiste em buscar alternativas

inovadoras, passíveis de proporcionar um redesenho no funcionamento do sistema de justiça para conduzir à essência do seu papel, mais próximo e sensível às demandas da população.

Norteadado pelo referencial teórico da presente tese, o terceiro capítulo perfilha a mesma linha metodológica, agora concentrada no exame descritivo do acesso à justiça. Assim, com sustentação no Projeto Florença e na obra correlata, de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, define-se cada uma das ondas renovatórias do acesso à justiça, individualmente consideradas, observada em visão retrospectiva a proposta central dos autores *vis-à-vis* às medidas adotadas no sistema jurídico brasileiro, catalogado o extenso rol de reformas que correspondem às ondas cappellettianas.

Desenvolve-se a ideia do novo enfoque no contexto da terceira onda renovatória, sob a ótica da multidimensionalidade do acesso à justiça e o rol ilimitado de forças ínsitas a este movimento. Fixa-se que a terceira onda não limitou suas ponderações à justiça convencional, pois defende incentivo de mecanismos alternativos consensuais como vias concretas de acesso à justiça, alavancando a construção de portas alternativas para incrementar o cenário inovador, que não se esgota apenas nos mecanismos de arbitragem, de mediação e de conciliação.

A partir das premissas transformadoras, anuncia-se a concepção de outro enfoque assentado no desenvolvimento de políticas públicas judiciárias para ampliação da capacidade de respostas por parte do Poder Judiciário.

O quarto capítulo prossegue com o entrelaçamento do direito e das temáticas gerais relativas a políticas públicas, disseminado principalmente após a ascensão da nova moldura dos direitos sociais que reclama prestações positivas do Estado. Por certo, neste ambiente de investigação mostra-se necessário recorrer às diversas áreas científicas que procuram entender o papel do Estado, sua estrutura e funções permanentes. Na esteira das diversas acepções, a polissemia do termo política pública abarca dimensão integrativa nas searas política, sociológica e jurídica.

A ausência de consenso doutrinário sobre a definição das políticas públicas determina a necessidade de exame abrangente para averiguar os seus contornos conceituais e características identificadoras, de modo a visualizar a esfera de inserção do tema na práxis internalizada no Poder Judiciário.

Imprescindível, portanto, conhecer os modelos explicativos da atuação

dos governos e demais atores a partir da identificação dos problemas que se pretendam corrigir. Além disso, tratando-se, como se trata, de uma ciência multidisciplinar, a sedimentação das etapas que compõem uma política pública autoriza organizar a complexidade dos atos desencadeados, inclusive no espaço jurídico.

No quinto capítulo propõe-se um alargamento do pensamento doutrinário que restringe à propositura e à implementação de políticas públicas aos Poderes Legislativo e Executivo. Em superação da perspectiva tradicional o Poder Judiciário é apresentado como ente estatal, participante ativo, formulador de políticas públicas judiciárias, voltadas ao aperfeiçoamento da prestação dos serviços que lhes são inerentes, em ampliação do princípio do acesso à justiça.

A compreensão objeto de estudo tem fundamento na unidade do Estado contemporâneo, de maneira que os poderes estatais têm atribuições que se imiscuem num panorama mais complexo e com interpenetrações, pois, em acréscimo às tarefas tradicionais, outras complementares são exigidas, num balanceamento a um só tempo capaz de traduzir a realização dos princípios fundantes, em defesa das liberdades e dos demais direitos.

Estabelece-se que cabe ao Poder Judiciário o tratamento de temas no âmbito de suas atribuições e formulação de políticas públicas judiciárias, concedendo ao jurisdicionado as ferramentas necessárias para efetivação do acesso à justiça. As características aventadas têm natureza atípica e são complementares à função principal.

Concebida a natureza flutuante das políticas públicas, representam ações que almejam concretizar direitos, conformando um novo dimensionamento da atuação do Estado, por via de fluxos de ações programadas, análise e decisões, destinadas a criar condições para atender com eficiência às variadas necessidades da administração do Estado e do judiciário.

Contemplados os horizontes são investigadas ações empíricas (conciliação e mediação; sistema carcerário, execução penal e medidas socioeducativas; violência contra a mulher – Lei Maria da Penha; programa trabalho seguro) para validação da teoria proposta, pois na ação está a prova. No contexto da terceira onda, dentre as múltiplas dimensões de acesso à justiça, revelam-se os programas e ações já implantados com a feição de políticas públicas judiciárias.

Destinados papéis flexíveis ao Poder Judiciário, protagonistas

institucionais cumprem a função de fazedores de política pública. Este mister enuncia o caráter político institucional do Judiciário que deixa sua inércia e engendra ações para atender uma finalidade social e incrementar substancialmente o acesso à justiça.

Enfrentadas as vertentes das doutrinas identificadoras e a polissemia da definição de política pública, a tese revela atividade atípica do Poder Judiciário em atuação que integra a multidimensionalidade do acesso à justiça.

O estudo foi desenvolvido mediante análise conceitual, amparada em vasta revisão bibliográfica, com certificação de dados empíricos colhidos em base documental oficial. Munindo-se destes parâmetros, por abordagem hipotético-dedutiva, encerra-se a pesquisa, edifica-se a proposta.

## 2 ACESSO À JUSTIÇA

### 2.1 Do conceito clássico à moderna concepção de acesso

A ideia de acesso à justiça evoluiu, paralelamente, na passagem da concepção do Estado liberal para a visão social do Estado moderno. Na vigência do primeiro regime, a participação do Estado não ia além da declaração formal dos direitos humanos, ou seja, não passava de meras declarações, destituídas de efetividade. Nessa época prevalecia o *laissez faire*, compreendida a justiça como qualquer outro bem, acessível àqueles que pudessem suportar os respectivos custos, pois todos eram presumidos iguais e a ordem constitucional era restrita à criação de mecanismos de acesso à justiça, sem qualquer preocupação com a eficiência prática ou efetiva.

O modelo da democracia liberal do século XIX era baseado em fatores de cunho individualista. O indivíduo era a fonte do poder, dotado de primazia sobre a sociedade, de modo que toda conjuntura de direitos visava conservar os direitos naturais básicos, segundo a declaração francesa, notabilizadas normas assecuratórias da liberdade do cidadão, da segurança, da propriedade e resistência à opressão<sup>1</sup>. Ou seja, "numa concepção orgânica da sociedade, as partes estão em função do todo; numa concepção individualista, o todo é o resultado da livre vontade das partes"<sup>2</sup>.

Ao Estado caberia apenas fiscalizar a convivência social, segundo ordem jurídica pré-estabelecida, a fim de garantir o livre jogo de forças econômicas, regidas pelas leis de mercado, em prestígio à autonomia privada da vontade. Na esteira, o Poder Judiciário concebido nesta época tinha como propósito garantir a preservação da liberdade individual e a proteção da autonomia da vontade.

A visão tradicional do conceito de acesso à justiça partia da ideia de que era dever do Estado solucionar o litígio, garantido o direito de acionar o Poder Judiciário, desprovido de qualquer conteúdo sociopolítico. O acesso à justiça significava, deste modo, o mero exercício do direito de ação, que considerava apenas a posição do autor da demanda, pois a atuação jurisdicional voltava-se tão somente às questões do direito invocado.

---

<sup>1</sup> BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p.128.

<sup>2</sup> BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p.129.

Assim é que, ao falar do tema, a imagem do senso comum consolidada a partir desta época remete ao acesso aos órgãos do Poder Judiciário, consubstanciado no direito do indivíduo de pedir ao Estado para solucionar um conflito inconciliável, seja em face de particulares, pessoas físicas ou jurídicas, ou do próprio ente público.

No curso histórico seguinte, o liberalismo e as correntes neoliberais não puderam atender às exigências da sociedade em constante modificação, seguindo-se a alteração do método de tratamento político das exigências sociais, especialmente em razão da ferocidade incontrolável das questões econômicas. A sociedade moderna adquiriu a consciência de que era insuficiente um estado de direito meramente formal, sem fornecer instrumentos adequados e eficientes à realização concreta do direito material<sup>3</sup>.

Além das novas questões sociais, o surgimento das associações e das sociedades intermediárias e as exigências de definições políticas rápidas resultaram no *welfare state*, na conformação da democracia social ou participativa, engajada na proteção dos economicamente mais fracos.

A democracia moderna, assim, atingiu um novo estágio. A intervenção deixou de ser um limite à atuação estatal, mas seu próprio fim<sup>4</sup>. Segundo José Joaquim Calmon de Passos:

O Estado abandona sua postura liberal, deixando de ser mero guardião das liberdades políticas para se tornar protagonista no cenário econômico. As bases políticas se ampliam, o sufrágio é, agora, universal, novos atores ingressam na cena política e novas demandas se colocam no mercado político. O social se insinua e se expande, em detrimento do individual, e a autonomia privada retrocede sob o impacto do dirigismo contratual, surgindo novas figuras negociais em que o conteúdo dos contratos é quase de todo subtraído ao poder dispositivo dos contratantes. O coletivo se faz presente no processo econômico e no processo político, transformando-se rapidamente a antiga sociedade de vizinhos em sociedade de massa<sup>5</sup>.

A partir do século XX, o coletivo e o social passaram a ser o foco da política governamental e legislativa dos países do mundo civilizado, ampliado o enfoque das novas Constituições atingindo também o direito e o dever do Estado em

---

<sup>3</sup> Abre-se espaço para o constitucionalismo social a partir do reconhecimento da igualdade material e consequente ampliação das tarefas a serem promovidas pelo Estado em âmbito econômico e social.

<sup>4</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7.ed. Coimbra: Almedina, 200, p.1399.

<sup>5</sup> PASSOS, José Joaquim Calmon de. Democracia, participação e processo. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo (Coords.). **Participação e processo**. São Paulo: RT, 1988, p.91.

reconhecer e garantir a nova estrutura exigida pela sociedade após a integração das liberdades clássicas aos direitos sociais. Conforme Jürgen Habermas:

Essa mudança social do direito foi entendida, inicialmente, como um processo, durante o qual uma nova compreensão instrumental do direito, referida às ideias de justiça do Estado social vinha sobrepor-se ao modelo do direito liberal e, no final, substituí-lo<sup>6</sup>.

A política constitucional deixou de atuar na simples tarefa de declarar direitos e passou a refletir a consciência social dominante, permitindo a concreta participação do cidadão na sociedade, inclusive por meio da realização do direito de ação, compreendido como direito de acesso à justiça, tornando-se objeto de preocupação dos mais modernos sistemas jurídicos<sup>7</sup>.

Nesse contexto, o acesso à justiça ganhou uma conotação distinta, mais concreta, equivalente à substancialidade que se busca conferir aos direitos sociais propostos pelo *welfare state*:

Não é surpreendente, portanto, que o direito ao acesso à justiça tenha ganho particular atenção na medida em que as reformas do *welfare state* têm procurado armar os indivíduos de novos direitos substantivos [...]. De fato, o direito ao acesso efetivo tem sido progressivamente reconhecido como sendo de importância capital entre os novos direitos individuais e sociais, uma vez que a titularidade de direitos é destituída de sentido, na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação<sup>8</sup>.

Reconhece-se, pois, que as exigências da democracia moderna são de outra ordem: proteção dos direitos mediante atuação do Estado e de mecanismos de acesso à justiça.

Na atualidade a compreensão do conceito conforma-se com a moderna percepção da função social do Estado, percebida pelos operadores do direito brasileiro, especialmente após o ampliado enfoque trazido pela Constituição Federal de 1988, com a inserção dos "novos direitos" (sociais, coletivos e difusos) no panorama dos direitos fundamentais do cidadão, ao tempo em que reconheceu deveres do Estado em acepção garantista e democrática.

<sup>6</sup> HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. v.2. 2.ed. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p.125.

<sup>7</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. Direito fundamental de ação. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p.359.

<sup>8</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1998, p.11-12.

Em outras palavras, significa que o acesso à justiça passou a abranger aspectos democráticos, de cidadania e de inclusão social, consagrando-se como pressuposto básico de um Estado Democrático de Direito, cujo sentido está traduzido no dever de promover um sistema jurídico acessível, seguro, moderno, célere e inclusivo, de forma a preservar direitos e garantir a observância de deveres pelos cidadãos, realizando a justiça social.

Desse modo, diferente concepção do acesso à justiça nasceu da contextualização do processo como um instrumento da jurisdição, com objetivos pautados por valores sociais e políticos. Este aspecto instrumentalista do acesso à justiça projetou seus escopos para além da realização da jurisdição, revelando o direito substancial como um dos fins da atividade jurisdicional, mas também por meio do sistema multiportas<sup>9</sup>.

O panorama histórico e de evolução dos conceitos normativos revelaram que o acesso à justiça fora, no Estado Liberal (burguês) um acesso ao direito, pois, então, os processos refletiam litígios de índole individual que continham controvérsias eminentemente sobre direitos patrimoniais, em alguns Estados (como a França), solucionado na linha do direito codificado, com uma perspectiva bem cartesiana.

Com a transformação do Estado do *laissez-faire* para o *welfare state*, o acesso à justiça passou a compreender a concretude dos direitos humanos assegurados nas novas constituições. A partir disso emergiu efetivamente o direito à justiça. Portanto, "o direito ao efetivo acesso à justiça emergiu com os novos direitos sociais"<sup>10</sup>, até porque direitos positivados (nas novas constituições) pressupõem um compromisso afirmativo do Estado, inclusive concebendo que o acesso à justiça não

---

<sup>9</sup> Afinal, conforme pontua Dierle Nunes, "em face do exaurimento da perspectiva materializante do *Welfare State*, que pressupunha Estados com atribuições funcionais tentaculares (assistencialista, populista, em alguns exemplos) e que reduzia a autonomia dos cidadãos (pública e privada) ao mero exercício do papel de cliente, com um efeito desmotivador de participação, vem se buscando opções para sua superação que não representem tão somente o resgate de perspectivas liberais, mas a busca de perspectivas tensionais [...]. Esse eixo também se observa na questão instrumental de acesso à justiça, com abertura para além dos trajetos tradicionais, ainda que sem olvidar o procedimento jurídico, mas imprimindo à questão de acesso à justiça com uma perspectiva mais ampla e por "outras portas" oportunizadas pelo próprio judiciário, a fim de se promover o acesso à justiça qualitativo, transpondo os entraves que ainda restringem ou contingenciam o pleno acesso à justiça substancial". (NUNES, Dierle José Coelho. **Processo jurisdicional democrático: uma análise crítica das reformas processuais**. Curitiba: Juruá, 2008, p.135).

<sup>10</sup> GARTH, Bryant; CAPELLETTI, Mauro; TROCKER, Nicolo. **Access to justice: comparative general report**. Digital repository @ Maurer Law. Articles by Maurer Faculty, 1976. Disponível em: <<http://www.repository.law.indiana.edu/facpub/2485>>. Acesso em: 30 abr. 2018. Tradução livre. No original: "The right of effective access to justice has emerged with the new social rights".

se reduzia "à sua dimensão técnica, socialmente neutra, como era comum serem concebidas pela teoria processualista, devendo investigar-se as funções sociais"<sup>11</sup>.

Atualmente, a expressão "acesso à justiça" engloba um conteúdo de largo espectro, representando, não apenas o direito de acesso ao Poder Judiciário, mas a uma ordem de valores e direitos fundamentais, não restritos ao ordenamento jurídico processual. Daí a compreensão de que "não se trata apenas de possibilitar o acesso à Justiça enquanto instituição estatal, e sim de viabilizar o *acesso à ordem jurídica justa*"<sup>12</sup>.

Kazuo Watanabe detalha o direito de acesso à ordem jurídica justa em quatro elementos essenciais: a) direito à informação e pleno conhecimento do direito substancial e à organização de pesquisa permanente a cargo de especialistas e orientada à aferição constante da adequação entre a ordem jurídica e a realidade socioeconômica do país; b) direito de acesso à justiça adequadamente organizada e formada por juízes inseridos na realidade social e comprometidos com o escopo de realização da ordem jurídica justa; c) direito à preordenação dos instrumentos processuais capazes de promover a tutela efetiva de direitos; d) direito à remoção de todos os obstáculos que se anteponham ao acesso efetivo à justiça com tais características<sup>13</sup>.

Sob essa ótica, o acesso à justiça deve compreender a aproximação da sociedade com o Judiciário, transpondo o grande obstáculo cultural de resignação, de desconfiança e de "temor de represálias"<sup>14</sup> do cidadão comum parte dos estratos socioeconômicos mais baixos diante dos tribunais.

Na perspectiva dos consumidores do direito e da justiça, o povo<sup>15</sup>, de forma a implicar, não apenas na existência de normas jurídicas reguladoras, mas também na distribuição legislativa justa de direitos e faculdades substanciais, ajustadas à realidade social, de acordo com as contradições sociais, econômicas,

<sup>11</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução à sociologia da administração da justiça. **Revista crítica de ciências sociais**. n.21. Coimbra: Universidade de Coimbra, nov.1986, p.18.

<sup>12</sup> WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: (Coords.) GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo (Coords). **Participação e processo**. São Paulo: RT, 1988, p.128.

<sup>13</sup> WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: (Coords.) GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo (Coords). **Participação e processo**. São Paulo: RT, 1988, p.135.

<sup>14</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução à sociologia da administração da justiça. **Revista crítica de ciências sociais**. n.21. Coimbra: Universidade de Coimbra, nov.1986, p.21.

<sup>15</sup> WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: (Coords.) GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo (Coords). **Participação e processo**. São Paulo: RT, 1988, p.129.

políticas e regionais do país, tudo viabilizado de forma a aproximar as promessas sociais do acesso à justiça formal à sua concretude.

No amplo sentido invocado, o acesso à justiça é compreendido para além dos limites do ingresso aos órgãos judiciais, mas como toda atividade jurídica, desde a criação das leis, sua interpretação, integração e aplicação, com justiça e eficiência. Ou seja, não basta o mero acesso aos órgãos do Poder Judiciário a baixo custo e atento aos princípios formais; passa a integrar o conceito de acesso à justiça a completude do funcionamento no sentido de proporcionar a implementação dos direitos desatendidos, nas diversas vertentes em que disponível a atuação dos serviços judiciários.

Nessa mesma linha de pensamento, Glauco Gumerato Ramos destaca:

Atualmente já está vencida a idéia de que a mera possibilidade de acesso aos órgãos judiciais seja a verdadeira significação da acepção jurídica de acesso à justiça. Hoje, muito mais do que o acesso aos tribunais, de fundamental importância mas não apto a esgotar todas as vias políticas e socialmente desejáveis de resolução de conflitos, o fenômeno do acesso à justiça deve ser compreendido como a possibilidade material do ser humano conviver em uma sociedade onde o direito é realizado de forma concreta, seja em decorrência da manifestação soberana da atuação judiciária do organismo estatal, seja, também, como reflexo da atuação das grandes políticas públicas a serem engendradas pela respectiva atuação executiva, não olvidando-se, é claro, o escoreito regramento a ser imprimido pela atuação legiferante. Tudo isso, vale dizer, é de suma importância para a efetivação de uma realidade tão mais democrática quanto justa, onde se possa ter a irrefragável certeza de uma atuação garantista que prestigie a vida, a dignidade e o respeito incorruptível aos direitos fundamentais do homem. Enfim, o enaltecimento do valor da justiça como referência a ser seguida<sup>16</sup>.

Para José Renato Nalini, a principal característica do clamor de maior acesso ao Judiciário concentra-se no aspecto cultural, no sentido de traduzir a "reação contra o dogmatismo jurídico, forma degenerativa do positivismo jurídico"<sup>17</sup>. Em simetria, Kazuo Watanabe, ao expressar: "o problema do acesso à justiça traz à tona não apenas um *programa de reforma* como também um *método de pensamento*"<sup>18</sup>. No aspecto cultural é a chave da evolução da concepção de acesso à justiça e dos instrumentos necessários para sua concretização, pois evidente que

<sup>16</sup> RAMOS, Glauco Gumerato. Realidade e perspectivas da assistência jurídica aos necessitados no Brasil. **Cadernos Adenauer 3**: acesso à justiça e cidadania. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, maio 2000, p.38-39.

<sup>17</sup> NALINI, José Renato. **O juiz e o acesso à justiça**. São Paulo: RT, 1994, p.09.

<sup>18</sup> WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: (Coords.) GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo (Coords). **Participação e processo**. São Paulo: RT, 1988, p.128.

as instituições jurídicas atuais são dissonantes da forma de vida em uma sociedade mais complexa.

Finalmente, importante registrar a emblemática compreensão de acesso à justiça no catálogo de direitos fundamentais, afirmado por Mauro Cappelletti e Bryant Garth como "o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos"<sup>19</sup>.

Na feição positivada, a Constituição Federal de 1988 consagra em seu artigo 5º, dentre os direitos e garantias fundamentais, o dever do Judiciário de apreciar lesão ou ameaça a direito. Nesta expressão tem-se a tradução de que o acesso à justiça está garantido pelo inciso XXXV como uma forma de concretizar o mais básico dos direitos do homem.

Isso porque as justificativas do acesso à justiça coincidem com aquelas do próprio direito. A realização da justiça é o valor fundamental do direito. Nesse aspecto, o acesso à justiça é um direito fundamental do homem que visa, por fim, garantir os demais direitos fundamentais inseridos em outros dispositivos da Constituição Federal de 1988, na legislação infraconstitucional e nos tratados e declarações internacionais inseridos na ordem interna. Para José Joaquim Gomes Canotilho, o direito de acesso aos tribunais "é um direito fundamental formal que carece de densificação através de outros direitos fundamentais materiais"<sup>20</sup>.

Conforme anotado, o acesso à justiça não representa apenas o acesso aos órgãos do Poder Judiciário, mas a proteção de uma ordem de valores e direitos fundamentais. José Cichocki Neto sintetiza:

[...] o acesso à justiça também assegura a efetividade dos demais direitos: o princípio permeia toda atividade jurídica e jurisdicional do Estado. Sua finalidade, portanto, refere-se aos indivíduos tanto quanto ao Poder. Aos indivíduos, no sentido de proporcionar-lhes um bem imanente à sua condição humana; ao Poder, por estabelecer-lhes um método de pacificação social. Isso revela que o acesso à justiça possui uma dupla dimensão: constitui um direito fundamental do homem e, ao mesmo tempo, uma garantia à realização efetiva dos demais direitos. Como direito ou como garantia, o fim último será sempre o de realização da justiça e, por isso, ambos são informados pelo princípio da igualdade<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988, p.12.

<sup>20</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7.ed. Coimbra: Almedina, 2000, p.496.

<sup>21</sup> CICHOCKI NETO, José. **Limitações ao acesso à justiça**. Curitiba: Juruá, 1999, p.65.

Trata-se, portanto, da mais autêntica manifestação do Estado Democrático de Direito, representando o meio para a realização da justiça, da cidadania e da proteção da liberdade<sup>22</sup>.

Contribuição expressiva que se dá a esse horizonte, ao analisar os direitos fundamentais de caráter judicial e garantias constitucionais do processo, Gilmar Ferreira Mendes destaca o elenco de direitos destinados à defesa da posição jurídica perante a Administração ou com relação aos órgãos jurisdicionais em geral (artigo 5º, XXXIV; XXXV; e XXXVII a LXXIV; LXVIII, LXXVI e LXXVIII da Constituição Federal de 1988), reconhecendo a efetiva ampliação do significado dos direitos fundamentais constitucionalmente previstos ou quase uma ampliação dos direitos positivados na Constituição<sup>23</sup>.

E conclui: "talvez não haja qualquer exagero na constatação de que esses direitos de caráter penal, processual e processual-penal cumprem um papel fundamental na concretização do moderno Estado Democrático de Direito"<sup>24</sup>, não havendo falar em verdadeiro Estado Democrático de Direito quando houver obstáculo ao cidadão para provocar a tutela jurisdicional.

O acesso à justiça constitui o ponto nodal em torno do qual outras garantias gravitam, em contexto de especial atenção político-constitucional pela efetividade dos demais direitos e conseqüente exaltação da própria condição humana<sup>25</sup>.

Os direitos fundamentais de caráter processual – dentre eles o direito ao acesso à justiça – assumem significado especial para a ordem constitucional, pois a observância destas garantias corporifica elemento essencial para realização

---

<sup>22</sup> Ver ilustrativo artigo sobre a Emenda Constitucional n. 45 e o acesso à justiça. Ao discorrer sobre a definição de acesso à justiça no contexto democrático, Ludmila Ribeiro observa: "A questão do acesso à justiça tem como ponto de apoio especialmente os conceitos de democracia e seus correlatos. Isso porque a democracia significa uma forma de organizar a sociedade com o objetivo de garantir e expandir os direitos (O'DONNELL, 2004). Ou seja, a democracia envolve mudanças na sociedade, envolve ainda a adoção pelos indivíduos que compõem um dado Estado, de um sistema de crenças, valores e atitudes em relação à cidadania (JELIN e HERSHBERG, 1996). Assim sendo, a cidadania, como correlata da democracia, pressupõe que os cidadãos possuem não apenas direitos mas, também, responsabilidades e deveres, os quais devem se consolidar em um dado sistema de crenças, valores e atitudes para que a própria democracia possa institucionalizar-se (JELIN, 1996, p.106)". (RIBEIRO, Ludmila. A emenda Constitucional 45 e a questão do acesso à justiça. **Revista Direito GV**, São Paulo, 4(2), jul.-dez., 2008, p.470).

<sup>23</sup> BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 9.ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p.396.

<sup>24</sup> BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 9.ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p.397.

<sup>25</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. **Fundamentos do processo civil moderno**. v.I. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p.393.

do princípio da dignidade humana a impedir que o homem seja convertido em objeto das ações estatais<sup>26</sup>.

De outra parte a constatação de Gilmar Mendes, ao trazer o pensamento do alemão Günther Dürig:

A propósito, em comentários ao artigo 1º da Constituição alemã, afirma Günther Dürig que a submissão do homem a um processo judicial indefinido e sua degradação como objeto do processo estatal atenta contra o princípio da proteção judicial efetiva (*rechtliches Gehör*) e fere o princípio da dignidade da pessoa humana ["Eine Auslieferung des Menschen na ein staatliches Verfahren und eine Degradierung zum Objekt dieses Verfahrens wäre die *Verweigerung des rechtlichen Gehörs*"]<sup>27</sup>.

É evidente que as aspirações constitucionais acerca da dignidade da pessoa humana, como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, ao lado da construção de uma sociedade, livre, justa e solidária como um dos objetivos fundamentais, serão atingíveis mediante atuação efetiva e independente do Poder Judiciário, sobretudo, capaz de atender às novas demandas sociais<sup>28</sup>.

Dessarte, da trajetória percorrida do Estado liberal ao Estado moderno foi sedimentado o entendimento de que o acesso à justiça constitui direito fundamental do homem, pois, em síntese, a possibilidade de reivindicar direitos reconhecidos constitucionalmente tem por escopo a garantia de sua dignidade, cidadania e liberdade, como atributos de todo ser humano.

## 2.2 Tutela jurisdicional e sua instrumentalidade

O autor que deu inicial atenção ao tema do acesso à justiça foi Mauro Cappelletti, debruçando-se, durante anos, sobre a pesquisa e a formação do conceito como meta maior da garantia da tutela jurisdicional afirmada aos cidadãos.

<sup>26</sup> BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 9.ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p.399.

<sup>27</sup> BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 9.ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p.399.

<sup>28</sup> No mesmo sentido, José Renato Nalini: "O texto da Constituição do Brasil de 1998 é pródigo de exemplos de preceitos que decisivamente demonstram a intenção do constituinte de favorecer o acesso de todos os homens ao benefício da justiça, a partir do artigo 1º, que estabelece como fundamento da República do Brasil a dignidade da pessoa humana – inciso III. E sem a via aberta ao Judiciário, nenhuma pessoa terá reconhecida em plenitude sua dignidade, quando vulnerada em seus direitos. Irradiando-se pelo artigo 3º, já invocado, a enunciar que constitui objetivo fundamental da República do Brasil a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, erradicando a pobreza e a marginalização e promovendo o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação – incisos I, III e IV". (NALINI, José Renato. **O juiz e o acesso à justiça**. São Paulo: RT, 1994, p.27).

Na introdução da célebre obra 'Acesso à justiça', escrita em parceria com Bryant Garth, o doutrinador italiano reconhece:

A expressão "acesso à Justiça" é reconhecidamente de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico – o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado. Primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo ele, deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos<sup>29</sup>.

Dos vários enfoques possíveis de conceituação do acesso à justiça, destacam-se o acesso à justiça material e o acesso à justiça formal. O primeiro deles parte de uma visão axiológica da expressão justiça e representa o verdadeiro fim pretendido pelo direito, o alcance à efetiva solução de um conflito social, com equilíbrio e igualdade (justiça-valor). No segundo aspecto, deve-se considerar a possibilidade efetiva de uma pessoa reivindicar o direito violado na faceta da atuação concreta dos órgãos do Poder Judiciário, com estrutura necessária e adequada para dirimir as controvérsias (justiça-instituição)<sup>30</sup>.

Em suma, o conceito de acesso à justiça tem diversos corolários, aqui analisada, em maior amplitude, a possibilidade de o indivíduo ingressar com a demanda junto ao Poder Judiciário para pleitear a solução de um conflito social, participando adequadamente do processo, num tempo de razoável duração e com resultado compatível com as normas jurídicas materiais.

Sob tal ponto de vista,

Natural que passemos por notas das feições garantista e prestacional do exercício jurisdicional. Seria iníquo e incompleto falar em acesso à justiça e não abordar aspectos do *direito de ação* ou do *princípio da inafastabilidade*, ou mesmo sem recordar que a atividade jurisdicional é *uma prestação de serviços* de relevante cunho social, e até mesmo averiguar seu papel na implantação das políticas públicas típicas à realização dos *direitos sociais*<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988, p.8.

<sup>30</sup> SCHUCH, Luiz Felipe Siegert. **Acesso à justiça e autonomia financeira do Poder Judiciário**: a quarta onda? Curitiba: Juruá, 2006, p.54. Horácio Wanderlei Rodrigues define, em obra frequentemente citada pelos estudiosos do tema: "Preliminarmente, é necessário destacar, frente à vagueza do termo acesso à justiça, que a ele são atribuídos pela doutrina diferentes sentidos. São eles fundamentalmente dois: o primeiro, atribuindo ao significante justiça o mesmo sentido e conteúdo que o de Poder Judiciário, torna sinônimas as expressões acesso à justiça e acesso ao Judiciário; o segundo, partindo de uma visão axiológica da expressão justiça, compreende o acesso a ela como o acesso a uma determinada ordem de valores e direitos fundamentais para o ser humano. Esse último, por ser mais amplo, engloba no seu significado o primeiro". (RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Acesso à justiça no direito processual brasileiro**. São Paulo: Editora Acadêmica, 1994, p.28).

<sup>31</sup> COSTA NETO, José Wellington Bezerra da. **Acesso à justiça e carência econômica**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2011, p.42.

Considerado o direito de acesso à justiça como aquele que deve garantir a tutela efetiva de todos os demais direitos, abrangendo situações substanciais e processuais, parece evidente o entrelaçamento dos temas (acesso à justiça e efetividade do processo) e sua essencialidade para a ciência jurídica na sociedade contemporânea.

A par da compreensão em caráter mais amplo, é possível inferir conteúdo particularizado do acesso à justiça que informa os atos de ingresso em juízo, com a formulação de determinado pedido de tutela jurisdicional e irradiação de princípios no curso de todo o procedimento até a obtenção, pelo interessado, dos direitos tutelados pela ordem jurídica<sup>32</sup>.

Segundo Luiz Guilherme Marinoni e Sérgio Cruz Arenhart, o acesso à justiça representa mais do que o simples ingresso ao Judiciário e o acesso aos meios por ele oferecidos, pois exige que "sejam preordenados procedimentos destinados a conferir ao jurisdicionado o direito à tutela adequada, tempestiva e efetiva"<sup>33</sup>.

Celso Ribeiro Bastos vislumbra duas ideias acerca do acesso ao Judiciário:

Uma é a de que toda lesão de direito, toda controvérsia, portanto, poderia ser levada ao Poder Judiciário e este teria de conhecê-la, respeitada a forma adequada de acesso a ele disposta pelas leis processuais civis.

A outra é a de que toda jurisdição, o que significa dizer, toda decisão definitiva sobre uma controvérsia jurídica, só poderia ser exercida pelo Poder Judiciário. Não haveria jurisdição fora deste, nem no Poder Executivo, nem no Poder Legislativo.

[...].

Isto significa que lei alguma poderá auto-excluir-se da apreciação do Poder Judiciário quanto à sua constitucionalidade, nem poderá dizer que ela seja

<sup>32</sup> Importa aqui ressaltar, ligeiramente, a diferenciação do significado de tutela jurídica e tutela jurisdicional para que seja possível especificar como tais competências são realizadas pelo Estado no modelo vigente. A primeira diz respeito à proteção aos direitos das pessoas (direitos subjetivos) reconhecidos e tutelados pelo ordenamento jurídico, mediante normas materiais cujo escopo é regular os atos e as condutas em sociedade; a segunda trata da proteção dos direitos subjetivos, conferida pelo Estado, mediante exercício da jurisdição. Cândido Rangel Dinamarco pontua que a tutela jurisdicional é: "o amparo que, por obra dos juízes, o Estado ministra a quem tem razão em uma causa posta em juízo. Tutela é ajuda, proteção. É jurisdicional a proteção outorgada mediante o exercício da jurisdição, para que o sujeito beneficiado por ela obtenha, na realidade da vida e das relações com as coisas ou com outras pessoas, uma situação mais favorável que aquela em que antes se encontrava. Sabido que o escopo magno do processo civil é a pacificação de pessoas e a eliminação de conflitos segundo critérios de justiça, consistindo nisso a função estatal a que tradicionalmente se chama *jurisdição*, segue-se que compete aos órgãos jurisdicionais outorgar essa proteção àquele cuja pretensão seja merecedora dela. O exercício consumado da jurisdição há que ter por resultado a prevalência efetiva de uma pretensão, para que o conflito se elimine e cada um obtenha o que lhe é devido segundo o direito (bens ou situações jurídicas). Sem a efetividade de resultados assim o processo civil careceria de legitimidade". (DINAMARCO, Cândido Rangel. **Fundamentos do processo civil moderno**. v.I. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p.362).

<sup>33</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; MARINONI, Luiz Guilherme. **Manual do processo de conhecimento**. 3.ed. atualizada do livro Manual do processo de conhecimento – a tutela jurisdicional através do processo de conhecimento. São Paulo: RT, 2004, p.72.

ininvocável pelos interessados perante o Poder Judiciário para resolução das controvérsias que surjam da sua aplicação<sup>34</sup>.

A garantia da inafastabilidade de acesso à justiça evidencia-se na análise da lesão pelo Poder Judiciário (único Poder estatal com jurisdição) para solucionar o conflito, assegurado tal direito a todos os jurisdicionados, individual ou coletivamente considerados, para obter a prestação da tutela jurisdicional do Estado sempre que diante de lesão ou ameaça a direito. Em resumo, "os direitos são letra morta na ausência de instâncias que garantam o seu cumprimento. O Judiciário, deste ponto de vista, tem um papel central. Cabe a ele aplicar a lei e, conseqüentemente, garantir a efetivação dos direitos individuais e coletivos"<sup>35</sup>.

Trata-se aqui precipuamente da atribuição típica dirigida ao Poder Judiciário, na medida em que, retirada dos particulares a possibilidade de fazer justiça privada, emerge necessária a estruturação de um órgão com força estatal para responder às contendas sociais<sup>36</sup>.

Neste aspecto, Cândido Rangel Dinamarco atesta que a jurisdição é manifestação do poder estatal, atividade única e exclusiva com a qual o Estado substitui a vontade das partes mediante aplicação do direito ao caso concreto visando pacificar a relação entre aqueles que estejam em conflito. Assim, a jurisdição não é um poder, ao lado de possíveis outros que o Estado tivesse e distinto deles. Ela é uma das expressões do poder estatal, e, tem poderes, mas um só poder<sup>37</sup>.

A viabilidade a um pleno acesso à justiça formal está, portanto, intimamente atrelada às questões pertinentes à jurisdição e à tutela jurisdicional oferecida pelo Poder Judiciário, incumbido do poder-dever de examinar o conflito no caso concreto e assegurar a tutela de direitos sob a égide de uma ordem jurídica pré-estabelecida. À luz da doutrina de Kazuo Watanabe, o direito ao acesso a uma justiça adequadamente organizada deve ser assegurado por instrumentos processuais aptos à efetiva realização do direito<sup>38</sup>, pois "a ausência de tutela

---

<sup>34</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 22.ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p.329.

<sup>35</sup> SADEK, Maria Tereza (Org.) **Acesso à justiça**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001, p.7.

<sup>36</sup> Por isso, em nosso sistema, não é possível renunciar à justiça, cuja prestação é monopólio do Estado, sob pena de mais uma vez ver instalada a justiça privada, na situação de todos contra todos, no mais característico estado de natureza.

<sup>37</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. **Fundamentos do processo civil moderno**. v.I. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p.362.

<sup>38</sup> WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: (Coords.) GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo. **Participação e processo**. São Paulo: RT, 1988, p.135.

jurisdicional efetiva implica na transformação dos direitos garantidos constitucionalmente em meras declarações políticas, de conteúdos e função mistificadores"<sup>39</sup>, conforme observam Sérgio Cruz Arenhart e Luiz Guilherme Marinoni.

De qualquer sorte, parece irrevogável a relação de conteúdo e funcionalidade entre o acesso à justiça e o processo como instrumento de sua realização, por meio da atividade jurisdicional, destacado por Humberto Theodoro Júnior: "os poderes de acesso à justiça e os deveres de tutela jurisdicional integram as garantias fundamentais proclamadas pelas constituições dos países onde reina a democracia de forma mais ampla e autêntica"<sup>40</sup>.

Nesse viés instrumentalista do processo é realizada a prestação jurisdicional efetiva capaz de tutelar adequadamente o direito material, por meio de condições oferecidas ao Estado (juiz) para encaminhar a demanda ao provimento final com economia e celeridade, pacificando, por consequência, os interesses em disputa.

Por isso deve compor-se de mecanismos e instrumentos adequados à plena efetivação do direito material a ser reconhecido ao litigante; quanto maior a adequação, menor será o gasto de energia dos interessados, menores serão os custos do processo e mais célere será o recebimento da tutela jurisdicional. A efetividade do processo, portanto, nada mais é que a efetivação concreta da justiça<sup>41</sup>.

O tema do acesso à justiça é, nesse sentido, o *primus inter pares* do debate acerca da efetividade do processo em prover de justiça a sociedade. A correlação estabelecida funda-se na concepção segundo a qual a efetividade do processo é condição para o acesso à justiça. Por ela habilita-se o processo ao desempenho de suas funções no plano político, jurídico e social. Há mesmo quem diga que o tema do acesso à justiça e, sob certo ângulo, o movimento que o sucedeu, constitui uma profunda alteração paradigmática na abordagem metodológica do processo, assim encarado não mais como apêndice procedimental do direito substantivo, mas como instrumento de exercício de jurisdição pelo Estado<sup>42</sup>.

<sup>39</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; MARINONI, Luiz Guilherme. **Manual do processo de conhecimento**. 3.ed. atualizada do livro Manual do processo de conhecimento – a tutela jurisdicional através do processo de conhecimento. São Paulo: RT, 2004, p.30.

<sup>40</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto. Processo constitucional. In: (Coords.) MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Tratado de direito constitucional**. v.2. São Paulo: Saraiva, 2010, p.725.

<sup>41</sup> Tanto assim o é que este instrumento passou a ser compreendido, atualmente, em sua dimensão política, social e econômica. (ARENHART, Sérgio Cruz; MARINONI, Luiz Guilherme. **Manual do processo de conhecimento**. 3.ed. atualizada do livro Manual do processo de conhecimento – a tutela jurisdicional através do processo de conhecimento. São Paulo: RT, 2004, p.66).

<sup>42</sup> RIBEIRO, Paulo de Tarso Ramos. **Direito e processo: razão burocrática e acesso à justiça**. São Paulo: Max Limonad, 2002, p.98-99.

Além disso, compreensão interessante da efetividade do processo é traçada por José Wellington Bezerra da Costa Neto:

A efetividade não toca mais apenas a realização do direito material, a quem ligado o processo por nexos de instrumentalidade. É papel do processo viabilizar a participação do cidadão na vida política, é forma de influenciar os centros de poder e a tomada de decisões. A ideia que já mencionamos, de que a aplicação do direito constitui hoje mero *resíduo da atividade judiciária*, corresponde o reconhecimento de que realizar o direito material é apenas uma das facetas do processo, que constitui o meio pelo qual desempenha o juiz aquelas novas funções sobre as quais nos detivemos, é a forma pela qual habilitar-se-á o Judiciário à *escolha de valores e aplicação de modelos de justiça*, novos reclamos da sociedade complexa da contemporaneidade<sup>43</sup>.

Portanto, o direito (e a hermenêutica realizada dentro do processo) constitui o instrumento para que o Poder Judiciário exerça a sua função pública de entrega do bem da vida vindicado, como forma de exercício da cidadania. Revela-se o cunho político da prestação jurisdicional e, por conseguinte, que a atividade do Judiciário, que, diga-se, típica, é sim uma forma de serviço público. Assim, o processo e a entrega da prestação jurisdicional, por meio do processo com efetividade, é meio substancial (material) e qualitativamente apto a viabilizar o acesso à justiça (ao Judiciário). E, no contexto da "terceira onda"<sup>44</sup>, deve o Judiciário, neste mister, atender à heterogeneidade de bens de vidas vindicados na complexidade da sociedade atual.

Cândido Rangel Dinamarco lembra que a efetividade na linha do pensamento processual revela quatro enfoques fundamentais: a admissão em juízo; o modo de ser do processo; a justiça nas decisões (ou os critérios de julgamento); e, a efetividade das decisões (ou efetivação dos direitos), de modo que a ideia de acesso à justiça constitui a síntese do pensamento instrumentalista e dos princípios constitucionais correlatos. Assim, a garantia de ingresso em juízo, de contraditório, do devido processo legal, do juiz natural, da igualdade entre as partes, todas elas visam o acesso à justiça<sup>45</sup>.

Contudo, o fato de a Constituição Federal garantir a obtenção da tutela judicial efetiva por parte de juízes e tribunais no exercício de direitos e interesses

---

<sup>43</sup> COSTA NETO, José Wellington Bezerra da. **Acesso à justiça e carência econômica**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2011, p.48.

<sup>44</sup> Refere-se às ondas renovatórias de acesso à justiça, descritas por Mauro Cappelletti e Bryant Garth a seguir estudadas.

<sup>45</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 5.ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p.274-306.

legítimos, não desobriga o interessado quanto ao cumprimento das condições da ação e pressupostos processuais disciplinados, ante a simetria da legislação processual com as normas constitucionais, visto que aquelas tratam de requisitos objetivos e genéricos, com o objetivo de regulamentar e não de limitar o acesso à justiça. Extrai-se da narrativa de Alexandre de Moraes:

[...] a necessidade de serem preenchidas as condições da ação e os pressupostos processuais, bem como a observância dos prazos prescricionais e decadenciais para o exercício do direito de ação, são previsões que, apesar de limitadoras, caracterizam-se pela plausibilidade e constitucionalidade<sup>46</sup>.

Outra faceta do acesso à justiça, pouco mencionada pelos doutrinadores, é lembrada por José Afonso da Silva. O professor ressalta que tanto o direito de ação quanto o de defesa traduzem o princípio da proteção judiciária<sup>47</sup> (assim denominado pelo autor), pois a invocação da tutela jurídica é assegurada em face de quem se demanda, nos termos da Constituição Federal de 1988. Conclui-se que, a partir dos princípios da ampla defesa e do contraditório, confere-se o direito ao acesso à justiça qualitativo, isto é, por meio de uma decisão justa, conforme pontuou o constitucionalista:

É preciso acrescentar, ainda, que o *direito de acesso à Justiça*, consubstanciado no dispositivo em comentário, não pode e nem deve significar apenas o direito formal de invocar a jurisdição, mas o *direito a uma decisão justa*. Não fora assim, aquela apreciação seria vazia de conteúdo valorativo<sup>48</sup>.

Relevante registrar o afastamento da obrigatoriedade do duplo grau de jurisdição na senda das garantias constitucionais. Embora a Constituição Federal de 1988 possibilite a ocorrência de julgamento em diversas instâncias nos tribunais, mediante recursos ordinários constitucionais, especial e extraordinário, a recorribilidade das decisões inicialmente proferidas é faculdade garantida aos interessados<sup>49</sup>.

<sup>46</sup> MORAES, Alexandre. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 8.ed, atualizada até a EC n. 67/10. São Paulo: Atlas, 2011, p.213.

<sup>47</sup> SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 8.ed. até a Emenda Constitucional 70, de 22-12-2011. São Paulo: Malheiros, 2012, p.134.

<sup>48</sup> SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 8.ed. até a Emenda Constitucional 70, de 22-12-2011. São Paulo: Malheiros, 2012, p.135.

<sup>49</sup> Necessário neste ponto da análise uma crítica em relação ao sistema recursal no direito brasileiro, que permite infundável discussão da mesma matéria por diversos órgãos jurisdicionais na contramão de uma justiça com vistas à celeridade, economia e presteza. Incontestável a problemática vivenciada pelo Judiciário ao longo do tempo no que diz respeito à morosidade na solução dos processos que se arrastam por anos a fio, sem que as partes recebam a solução dos litígios, ou seja, apresenta-se com um Judiciário incapaz de atender às reais

Com efeito, a tutela jurisdicional e o acesso à justiça cumprem um papel fundamental na concretização do Estado. É necessária a releitura da garantia constitucional estudada no presente item, com vistas à efetividade da prestação da justiça, não como uma mera aplicação do provimento jurisdicional em cumprimento ao dever do Estado; mas, sim, em um contexto moderno, como um legítimo desdobramento da instrumentalidade do processo para pacificar pessoas e eliminar conflitos de acordo com critérios de justiça<sup>50</sup>. Daí a compreensão:

O direito moderno não se satisfaz com a garantia da ação como tal e por isso procura extrair da formal garantia desta algo de substancial e mais profundo. O que importa não é oferecer ingresso em juízo, ou mesmo julgamento de mérito. Indispensável é que, além de reduzir os resíduos de conflitos não jurisdicionáveis, possa o sistema processual oferecer aos litigantes resultados justos e efetivos, capazes de reverter situações injustas desfavoráveis ou de estabilizar situações justas. Tal é a ideia da *efetividade da tutela jurisdicional*, coincidente com a da plenitude do *acesso à justiça* e a do *processo civil de resultados*<sup>51</sup>.

É dentro deste universo, pertinente à solução judicial de conflitos sociais com a condução dos litigantes à ordem jurídica justa, que surge a preocupação com a efetividade do processo e com a redução dos resíduos não jurisdicionáveis a ensejar a "consagração constitucional de outras regras e garantias complementares ou paralelas, todas convergentes a esse objetivo central"<sup>52</sup>.

Na lição de Cândido Rangel Dinamarco, só tem acesso à ordem jurídica justa quem recebe justiça<sup>53</sup>, conforme destaca Clèmerson Merlin Clève:

Não basta haver Judiciário, é necessário haver Judiciário que decida. Não basta haver decisão judicial, é necessário haver decisão judicial justa. Não basta haver decisão judicial justa, é necessário que o povo tenha acesso à decisão judicial justa<sup>54</sup>.

---

necessidades da sociedade com total eficiência. Mesmo nos Juizados Especiais, criados para causas de menor complexidade, com possibilidade de avaliação por juiz leigo, percebe-se o enraizamento da cultura recursal ante a implementação das Turmas Recursais dentro do próprio primeiro grau de jurisdição para o reexame de sentenças proferidas por magistrados de igual hierarquia. Deste modo, imperioso rever o entendimento no tocante ao duplo grau de jurisdição, pois falsa a premissa de que o texto maior teria estatuído, de maneira obrigatória, o duplo grau de jurisdição.

<sup>50</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. **Fundamentos do processo civil moderno**. v.I. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p.362.

<sup>51</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. **Fundamentos do processo civil moderno**. v.I. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p.352.

<sup>52</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. **Fundamentos do processo civil moderno**. v.I. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p.400.

<sup>53</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**. v.I. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p.115.

<sup>54</sup> CLÈVE, Clèmerson Merli. **Temas de direito constitucional**. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p.187.

Essa mudança de enfoque que conecta a moderna concepção do acesso à justiça com a efetividade do processo, ao tempo em que absorve métodos alternativos e convergentes aos tradicionais, tem sido canalizada para a expansão de mecanismos, a exemplo de políticas públicas no âmbito do Poder Judiciário, englobando diversas outras áreas. O grande desafio é buscar alternativas que favoreçam a resolução efetiva dos conflitos, proporcionando o acesso à ordem jurídica justa, mediante instrumentos capazes de propiciar a tutela em maior amplitude.

Pelo panorama apresentado, importa arrematar do que foi dito a visão finalística do acesso à justiça que, distante do formalismo inaugural e da retórica garantista, busca no cenário em curso a concretude do exercício jurisdicional mediante instrumentos aptos à outorga do direito. Entra em foco, pois, juntamente com a guarida de princípios nucleares na condução do processo, a releitura de conceitos a partir da prestação jurisdicional de funcionamento orgânico. O corpo coletivo passa a ser concebido para o desiderato dos destinatários da Justiça, donde sobressaem fórmulas criativas capazes de operacionalizar o sistema.

### **2.3 Acesso à justiça na legislação brasileira**

A Constituição do Império (1824), a Constituição Republicana de 1891 e as Constituições de 1934 e de 1937 não fizeram alusão expressa à garantia do acesso à justiça. Entretanto, segundo alguns doutrinadores<sup>55</sup>, o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional estava implícito ao mecanismo da tripartição dos poderes inaugurado em nossa ordem com a primeira Constituição da República. Essa filiação à teoria de Montesquieu é extremamente relevante para contextualizar o papel do Poder Judiciário em nossa história, a quem sempre coube a função principal de realizar o direito, como último recurso de proteção a lesões ou ameaça a direito. Conforme Paulo Bonavides:

O texto de 1891, com seus 91 artigos e 8 disposições transitórias veio a ser, em termos jurídicos, o grande monumento de nossa erudição liberal. Em matéria de teor basicamente constitucional, consagrava ela a separação de

---

<sup>55</sup> Celso Ribeiro Bastos observa que, segundo Pontes de Miranda, o princípio da "acessibilidade ampla ao Poder Judiciário" nasceu com a Constituição de 1891. (BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 22.ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p.328).

poderes de conformidade com a proposta de Montesquieu – fórmula peculiar, aliás, a todas as Constituições do liberalismo<sup>56</sup>.

Com a implantação de ideias liberais no Brasil no período de pós-independência foi concebido o direito de ação como o direito de requerer a realização do direito material negado à jurisdição, mas apenas tinha sentido para proteger a liberdade, a propriedade e a manutenção do funcionamento dos mecanismos de mercado<sup>57</sup>. As tutelas jurisdicionais dessa época, na área cível, eram a declaratória, a ressarcitória pelo equivalente ao valor do dano ou da prestação não cumprida. O dever do Estado era direcionado à tutela dos direitos passíveis de serem transformados em dinheiro, com exceção da propriedade<sup>58</sup>.

A garantia de defesa dos direitos junto ao Judiciário era assegurada, portanto, apenas àqueles que tivessem condições para suportar os custos de um processo, já que a desigualdade econômica e social não estava inserida nas matérias de preocupação do Estado<sup>59</sup>.

No campo da ação, preponderava o procedimento estabelecido na lei, sem preocupação com técnicas processuais garantidoras do direito substancial em questão. Uma vez que o procedimento previsto era sempre o mesmo, a ação correspondia tão somente ao direito à resolução do mérito<sup>60</sup>.

Mesmo diante desse cenário, é possível dizer, outrossim, que houve na Constituição de 1891 certa preocupação com direitos humanos, coerente com o perfil liberal que consagrava o Estado absentéista<sup>61</sup>.

As Constituições de 1934 e 1937 tiveram curta existência, embora tenham representado algum avanço na área dos direitos sociais.

<sup>56</sup> BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. 8.ed. Brasília: OAB, 2006, p.250.

<sup>57</sup> Note-se a redação do artigo 72 da referida Constituição: Artigo72 – A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes [...].

<sup>58</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. Direito fundamental de ação. In: (Coords.) CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p.359.

<sup>59</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. Direito fundamental de ação. In: (Coords.) CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p.359.

<sup>60</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. Direito fundamental de ação. In: (Coords.) CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p.359.

<sup>61</sup> Isso porque a Seção II, do Título IV, da Constituição Federal de 1891, intitulada "Declaração de Direitos", assegurava aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos dispostos nos parágrafos seguintes e correspondentes alíneas.

Com a Constituição de 1946 o acesso à justiça foi positivado, ingressando no ordenamento jurídico pelo artigo 141, §6º, com redação quase idêntica à atual: "a lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual". A partir daí, foi consagrada a tutela judicial efetiva, garantidora da proteção judicial contra lesão e, atualmente, também em face da ameaça a direito<sup>62</sup>.

Ao descrever a história do direito constitucional do Brasil, Paulo Bonavides comemora:

Mas um dos melhores aperfeiçoamentos introduzidos pela nova Constituição se reportava ao Estado de direito quando ela declarou no Capítulo dos Direitos e das Garantias Individuais que a lei não poderia excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual.

A Constituição de 1946 assegurava, pois, um Estado social de direito vazado na mais ampla tradição liberal dos juristas brasileiros.

[...].

No capítulo segundo da Declaração de Direitos, a Constituição de 1946 oferece em proveito das liberdades humanas um instrumento novo de defesa contra os abusos do Estado e sua ação cerceadora dos direitos individuais. Trata-se daquela disposição sábia e tutelar, que contém um princípio de obrigatoriedade segundo o qual "a lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual"<sup>63</sup>.

O direito consagrado na Constituição de 1946 foi mantido em todas as demais normas editadas no curso de nossa história, no artigo 150, §4º, da Constituição de 1967 e no artigo 153, §4º, da Emenda Constitucional n. 1, de 1969.

Contudo, o Ato Institucional n. 2, de 27/10/1965, restringiu teoricamente a função jurisdicional, ao excluir da apreciação do Poder Judiciário, os atos praticados pelo Comando Supremo da Revolução de 1964 e pelo Governo Federal, fundamentados no Ato Institucional n. 9, de 09/04/1964 e, ainda, nas Resoluções das Assembleias Legislativas e da Câmara de Vereadores, mediante os quais tivessem cassados mandatos eletivos de governadores, deputados, prefeitos e vereadores, a partir de 31/03/1964<sup>64</sup>.

<sup>62</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; Coelho, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007, p.396.

<sup>63</sup> BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. 8.ed. Brasília: OAB, 2006, p.412-414.

<sup>64</sup> Nesse sentido a redação do artigo 19 do Ato Institucional n. 2, de 27/10/1965: Artigo 19 – Ficam excluídos da apreciação judicial: I – os atos praticados pelo Comando Supremo da Revolução e pelo Governo federal, com fundamento no Ato Institucional de 9 de abril de 1964, no presente Ato Institucional e nos atos complementares deste; II – as resoluções das Assembleias Legislativas e Câmara de Vereadores que hajam cassado mandatos eletivos ou declarado o impedimento de Governadores, Deputados, Prefeitos ou Vereadores, a partir de 31 de março de 1964, até a promulgação deste Ato.

A Emenda Constitucional n. 7/1977, nesse mesmo viés, deliberou sobre a chamada instância administrativa de curso forçado, segundo a qual se exigia do interessado o ingresso da demanda, inicialmente, na instância administrativa<sup>65</sup>, em semelhança do que ocorria, por exemplo, em alguns países que adotaram o modelo francês de repartição da atividade jurisdicional.

Nada obstante, nenhum efeito prático observou-se em relação ao sistema de contencioso administrativo, pois embora previsto, deixou de ser implementado por falta de regulamentação legal e porque sequer fora atribuída força jurisdicional a tais decisões:

O que se criou foi o que poderíamos chamar uma instância administrativa de curso forçado pela qual, satisfeito certos requisitos constitucionais, exigia-se do interessado que primeiro percorresse a instância administrativa: mas nem mesmo este contencioso completamente desfigurado chegou a ser posto em prática por falta de regulamentação.

[...].

É certo que a lei poderá criar órgãos administrativos diante dos quais seja possível apresentarem-se reclamações contra decisões administrativas. A lei poderá igualmente prever recursos administrativos para órgãos monocráticos ou colegiados. Mas estes remédios administrativos não passarão nunca de uma mera via opcional. Ninguém pode negar que em muitas hipóteses possam ser até mesmo úteis, por ensejarem a oportunidade de uma autocorreção pela administração dos seus próprios atos, sem impor ao particular os ônus de uma ação judicial; mas o que é fundamental é que a entrada pela via administrativa há de ser uma opção livre do administrado e não uma imposição da lei ou de qualquer ato administrativo<sup>66</sup>.

O acesso à justiça trata-se, portanto, de um dos sustentáculos do Estado de Direito, ausente na história em curtos períodos de não vigência desse sistema político, nas ocasiões em que determinados atos de força legislativa foram excluídos da apreciação do Poder Judiciário, com vistas à manutenção do Estado autoritário<sup>67</sup>.

A Constituição de 1988 ampliou o disposto na norma ao estabelecer no artigo 5º, XXXV: "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito". Representou, portanto, a ampliação garantista em relação à norma anterior, ao excluir a última parte que tratava dos direitos individuais e incluir a proteção à ameaça de direito.

<sup>65</sup> Artigo 111. A lei poderá criar contencioso administrativo e atribuir-lhe competência para o julgamento das causas mencionadas no artigo anterior (Artigo 153, §4º).

<sup>66</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 22.ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p.329.

<sup>67</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 22.ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p.329.

Ao comentar o dispositivo constitucional, José Afonso da Silva define o "princípio da proteção judiciária", também chamado de "princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional" como a principal garantia dos direitos subjetivos<sup>68</sup>:

A primeira garantia que o texto revela é a de que cabe ao Poder Judiciário o monopólio da jurisdição, pois sequer se admite mais o contencioso administrativo, que estava previsto na Constituição revogada. A segunda garantia consiste no direito de invocar a atividade jurisdicional sempre que se tenha como lesado ou simplesmente ameaçado um direito, individual ou não, pois a Constituição já não mais o qualifica como *individual* – no que andou bem, porquanto a interpretação sempre fora a de que o texto anterior já amparava direitos, por exemplo, de pessoas jurídicas ou de outras instituições ou entidades não-individuais, e agora hão de levar-se em conta os direitos coletivos, também<sup>69</sup>.

Surge com o princípio constitucional em comento a vedação de recusa, tanto para o Poder Judiciário, como para o legislador, ao conhecimento de matérias que suscitem lesão ou ameaça a direito, de modo que representa efetiva garantia do cidadão de invocar a tutela do Estado-juiz naquilo que modernamente é traduzido por garantia de acesso à justiça.

No plano invocado reside outra faceta clássica do conceito de acesso à justiça, que diz respeito à proibição da definição legislativa de matérias não jurisdicionáveis, na medida em que "a garantia de tutela jurisdicional não seria tão ampla, ou mesmo teria efetividade, caso o legislador pudesse definir matérias que não podem ser questionadas perante o Poder Judiciário (questões administrativas)"<sup>70</sup>.

Sobre o tema, anota André Ramos Tavares:

O princípio em questão significa que toda controvérsia sobre direito, incluindo a ameaça de lesão, não pode ser subtraída da apreciação do Poder Judiciário. Sob esse enfoque, o comando constitucional dirige-se diretamente ao legislador, que não pode pretender, por meio de lei, delimitar o âmbito de atividade do Poder Judiciário, até porque uma ocorrência dessas chocar-se-ia frontalmente com o princípio maior da separação de poderes<sup>71</sup>.

<sup>68</sup> SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 8.ed. até a Emenda Constitucional 70, de 22-12-2011. São Paulo: Malheiros, 2012, p.134.

<sup>69</sup> SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 8.ed. até a Emenda Constitucional 70, de 22-12-2011. São Paulo: Malheiros, 2012, p.134-135.

<sup>70</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. Direito fundamental de ação. In: (Coords.) CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p.359.

<sup>71</sup> TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p.617.

A mensagem constitucional busca assegurar que a lei, além de não poder excluir lesão, não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário ameaça a direito<sup>72,73</sup>. A fórmula atual inspirada pelas exigências sociais de tutela dos novos direitos e interesses reconhecidos elasteceu o acesso à justiça ao proteger os indivíduos da ameaça de violação dos direitos.

No espaço ampliado, o ordenamento jurídico coloca à disposição diversas técnicas processuais que visam possibilitar ao cidadão mecanismo de proteção à ameaça de lesão, a exemplo da tutela inibitória e da tutela de urgência. Uma vez configurada a plausibilidade de risco iminente, cabe ao Poder Judiciário, portanto, a prestação jurisdicional respectiva.

Ainda na seara do artigo 5º, XXXV da Constituição Federal de 1988, afastou-se a alusão que restringia a "direito individual", expressamente garantida a tutela jurisdicional efetiva dos direitos coletivos e difusos. Com efeito, a proteção constitucional respaldou a tutela das situações essencialmente coletivas a fim de atingir com maior eficácia interesses de grupos e questões de abrangência geral.

Por sua vez, o artigo 5º, XXXIV, da Constituição Federal de 1988 assegura a todos, independentemente do pagamento de taxas, o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder, além da obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal.

O direito de acesso aos órgãos dos poderes públicos, aí incluído por evidente o Poder Judiciário, e à tutela jurisdicional daqueles que buscam proteção de direito violado ou ameaçado constitui, por conseguinte, direito fundamental assim positivado no texto político.

Além do reconhecimento expresso nos incisos referenciados, o renovado conceito de acesso à justiça foi reafirmado em todo o corpo constitucional,

---

<sup>72</sup> No aspecto, o Supremo Tribunal Federal pacificou o entendimento de que a exigência do prévio exaurimento da via administrativa afronta a garantia de tutela jurisdicional, sendo a única exceção à proibição de instância administrativa de curso forçado delineada na própria Constituição, no artigo 217, §1º e 2º, nas ações relativas à disciplina e às competições desportivas após esgotarem-se as instâncias da justiça desportiva.

<sup>73</sup> Ainda, sobre o Supremo Tribunal Federal vale citar a ementa da Corte Superior no tocante à inconstitucionalidade da obrigatoriedade da submissão das reclamações trabalhistas na Comissão de Conciliação Prévia: "Por reputar caracterizada, em princípio, a ofensa ao princípio do livre acesso ao Judiciário (CF, artigo 5º, XXXV) o Tribunal, por maioria, deferiu parcialmente medidas cautelares em duas ações diretas de inconstitucionalidade [...] para dar interpretação conforme a Constituição Federal relativamente ao artigo 625-D introduzido pelo artigo 1º da Lei 9.958/2000 – que determina a submissão das demandas trabalhistas à Comissão de Conciliação Prévia – a fim de afastar o sentido da obrigatoriedade dessa submissão. Vencidos os Ministros Octávio Gallotti, relator, e Cezar Peluso, que indeferiam a liminar". (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Informativo STF** n. 546. Ação direta de inconstitucionalidade n. 2.139 MC/DF e ação direta de inconstitucionalidade n. 2160 MC/DF. Rel. original Min. Octávio Gallotti, Redator designado para o acórdão, Min. Marco Aurélio de Mello. Brasília, 13-5-2009).

pela assistência judiciária integral aos necessitados (artigo 5º, LXXIV); a instituição dos Juizados Especiais (artigo 98); mediante o reconhecimento da Defensoria Pública como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados (artigo 134); e, por fim, por meio da reestruturação do papel do Ministério Público como instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe atribuições para defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses coletivos e difusos (artigos 127 e 129).

Em maior amplitude garantidora, o constituinte elevou diversos princípios processuais ao *status* constitucional em evidente manifestação de uma opção política pela realização de uma atividade jurisdicional justa. Dentre os princípios conformadores do acesso: o princípio do juiz natural (artigo 5º, LIII), do devido processo legal (artigo 5º, LIV), do contraditório e da ampla defesa (artigo 5º, LV).

No universo da Constituição Federal de 1988, importa reconhecer que o texto representou um salto significativo, com inovações extremamente importantes para o constitucionalismo brasileiro e mundial<sup>74</sup>. Sobre o acesso à justiça, José Renato Nalini destaca: "deixou de ser tema teórico para encontrar reflexo no texto constitucional e para representar um contínuo esforço de todo o operador jurídico brasileiro, no sentido de alargar a porta da Justiça a todos, principalmente aos excluídos"<sup>75</sup>.

Em vista disso, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o princípio constitucional garantidor do acesso à justiça recebeu maior atenção do legislador infraconstitucional, na tentativa de se atribuir ao sistema judicial brasileiro os meios necessários para atuação efetiva do Poder Judiciário na solução de conflitos de maneira mais célere, eficaz e transparente. No elenco das principais mudanças percorridas na busca pela efetividade do aparato judiciário, vale reiterar a criação de organismos mais dinâmicos para solucionar conflitos dentro do sistema oficial de justiça, como os Juizados Cíveis e Criminais (Lei n. 9.099/1995), os

---

<sup>74</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 18.ed. Atualizado até a Emenda Constitucional 27, de 21-03-2000. São Paulo: Malheiros, 2000, p.91.

<sup>75</sup> NALINI, José Renato. **O juiz e o acesso à justiça**. 2.ed. São Paulo: RT, 2000, p.19.

Juizados Especiais da Justiça Federal (Lei n. 10.259/2001) e os Juizados de Violência Doméstica e Familiar (Lei n. 11.340/2006).

Necessário pontuar, todavia, que no campo legislativo, muito antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, o legislador infraconstitucional dava sinais de que estava atento à dificuldade da grande massa de hipossuficientes, daqueles que sofrem pelas desigualdades sociais, desprovidos de recursos para suportar os custos do processo e, deste modo, marginalizados no que diz respeito ao acesso à justiça.

Tanto assim que em 1950 foi editada a Lei n. 1.060<sup>76</sup>, que instituiu o benefício da justiça gratuita em favor de todo aquele que não puder arcar com as custas do processo e honorários advocatícios sem prejuízo do sustento próprio ou de sua família<sup>77</sup>. O regramento foi revogado pela Lei n. 13.105/2015 que, no artigo 98 estabeleceu: "A pessoa natural ou jurídica, brasileira ou estrangeira, com insuficiência de recursos para pagar as custas, as despesas processuais e os honorários advocatícios tem direito à gratuidade da justiça, na forma da lei", estendido, portanto, pelo Código de Processo Civil de 2015 o benefício da gratuidade tanto à pessoa natural como à pessoa jurídica<sup>78</sup>.

Na mesma senda, foi publicada em 1968 a Lei n. 5.478, dispondo sobre ação de alimentos, além de providências em relação à justiça gratuita, presunção de pobreza e outras questões procedimentais<sup>79</sup>.

---

<sup>76</sup> O artigo 1º da norma estabelece: Artigo 1º. Os poderes públicos federal e estadual, independente da colaboração que possam receber dos municípios e da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), concederão assistência judiciária aos necessitados nos termos da presente Lei.

<sup>77</sup> Neste aspecto, importante registrar que a origem do instituto da justiça gratuita no Brasil é apontada por Jorge Roberto de Castro em período muito anterior. Apareceu, pela primeira vez, nas Ordenações Filipinas, de 1603, que isentava o réu criminal pobre de pagar as custas até que tivesse condições de quitação. Esta disposição somente entrou em vigor a partir de 1841, pela Lei n. 261, que regulava as custas no processo penal. De igual forma, o autor ressalta o Regulamento n. 120, de 31/01/1842, que disciplinava o pagamento da metade das custas pelos cofres municipais e a outra metade pelo réu, quando melhorasse sua condição financeira; e, a Lei n. 150, de 9/04/1842, que estabelecia as custas do processo civil, isentando o litigante necessitado de pagar o dízimo das chancelarias. (CASTRO, Jorge Roberto de. **Manual de assistência judiciária: teoria, prática e jurisprudência**. Rio de Janeiro: Aide, 1987).

<sup>78</sup> Os incisos do §1º do dispositivo esclarecem que a gratuidade compreende: I – as taxas ou as custas judiciais; II – os selos postais; III – as despesas com publicação na imprensa oficial, dispensando-se a publicação em outros meios; IV – a indenização devida à testemunha que, quando empregada, receberá do empregador salário integral, como se em serviço estivesse; V – as despesas com a realização de exame de código genético – DNA e de outros exames considerados essenciais; VI – os honorários do advogado e do perito e a remuneração do intérprete ou do tradutor nomeado para apresentação de versão em português de documento redigido em língua estrangeira; VII – o custo com a elaboração de memória de cálculo, quando exigida para instauração da execução; VIII – os depósitos previstos em lei para interposição de recurso, para propositura de ação e para a prática de outros atos processuais inerentes ao exercício da ampla defesa e do contraditório; IX – os emolumentos devidos a notários ou registradores em decorrência da prática de registro, averbação ou qualquer outro ato notarial necessário à efetivação de decisão judicial ou à continuidade de processo judicial no qual o benefício tenha sido concedido.

<sup>79</sup> Artigo 1º. A ação de alimentos é de rito especial, independente de prévia distribuição e de anterior concessão do benefício de gratuidade.

No contexto pré-constituente, a Lei n. 7.244, de 07/11/1984, criou o Juizado de Pequenas Causas, ampliado posteriormente pela Lei n. 9.099/1995, que disciplinou de maneira especial os procedimentos perante os Juizados Especiais Cíveis e Criminais. Outro avanço é percebido na Lei n. 6.938/1981 que atribuiu ao Ministério Público legitimidade para proteger interesses coletivos e difusos em face de danos ambientais e, ainda, na Lei n. 7.347/1995 que disciplinou a ação civil pública<sup>80</sup>.

Por sua vez, no cenário atual, com a entrada em vigor da Lei n. 13.467, de 13 de julho de 2017, a denominada Reforma Trabalhista, para as relações regidas por este diploma, restringiu-se à gratuidade da justiça, condicionada à concessão ao recebimento de salário igual ou inferior a 40% do limite máximo de benefício do Instituto Nacional do Seguro Social (artigo 790, §3º, da Consolidação das Leis do Trabalho, com a redação conferida pela Lei n. 13.467/2017)<sup>81</sup>. No §4º do mesmo dispositivo, passou a ser exigida a comprovação de insuficiência de recursos para isenção do pagamento das custas do processo.

Notória, portanto, a substancialidade da alteração da justiça gratuita no ramo laboral, porque antes da entrada em vigor da lei, apenas a juntada da declaração de hipossuficiência era bastante para comprovar o estado de miserabilidade. Com a modificação, os magistrados detêm a faculdade de conceder os benefícios da gratuidade aos trabalhadores que percebam importância limite estabelecida, condicionada, outrossim, à insuficiência de recursos<sup>82</sup>.

De outra parte, novos princípios e instrumentos de ampla acessibilidade do Poder Judiciário foram acrescentados pela Emenda Constitucional n. 45/2004, em verdadeira tentativa de modificar a estruturação político-constitucional

---

<sup>80</sup> Além destas, e não menos relevante, tem-se que "a assistência judiciária é indicada também no Código Civil de 1916, sendo deixado aos Estados a sua efetivação. Com a Revolução de 1930 e o início do período varguista, é criada a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), em cujos estatutos de fundação (1931) consta a obrigatoriedade da prestação de assistência jurídica pelos advogados inscritos (artigo 91 a 93). A Constituição Federal de 1934 também estabeleceu a assistência judiciária (artigo 113, XXXII), enquanto a Carta de 1937 não a abrangia em seu texto, mas a disciplinava através do Código de Processo Civil de 1939 (artigo 68)". (MOTTA, Luiz Eduardo Pereira; RUEDIGER, Marco Aurélio; RICCIO, Vicente. O acesso à justiça como objeto de política pública: o caso da Defensoria Pública do Rio de Janeiro. **Caderno EBAPE.BR**, v.4, n.2, jun.2006).

<sup>81</sup> BRASIL. Consolidação das Leis do Trabalho. Artigo 790, §3º. É facultado aos juizes, órgãos julgadores e presidentes dos tribunais do trabalho de qualquer instância conceder, a requerimento ou de ofício, o benefício da justiça gratuita, inclusive quanto a traslados e instrumentos, àqueles que perceberem salário igual ou inferior a 40% (quarenta por cento) do limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social.

<sup>82</sup> A aprovação da norma ensejou o ajuizamento, no Supremo Tribunal Federal, de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 5.766, com pedido de liminar, destacada na peça de ingresso que a reforma em tal viés impõe restrições inconstitucionais à garantia de gratuidade judiciária aos que comprovem insuficiência de recursos, na Justiça do Trabalho. Segundo o Procurador-Geral da República signatário da medida, as normas violam as garantias constitucionais de amplo acesso à jurisdição e a assistência judiciária integral aos necessitados. (Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 07 mar. 2018).

do Estado após as transformações sociais do mundo contemporâneo. Nesse contexto:

A partir de todas essas reformas, percebeu-se, contudo, a disparidade existente entre a estrutura do Judiciário e os avanços sociais, bem como a necessidade de ser realizada uma mudança mais abrupta não apenas da legislação infraconstitucional, mas do próprio texto constitucional, especialmente no que diz respeito aos problemas da morosidade processual, complexidade dos procedimentos judiciais e falta de transparência na prestação jurisdicional. Tal tarefa foi realizada pelo constituinte derivado que elaborou a Emenda Constitucional 45, a qual foi promulgada em 08.12.2004<sup>83</sup>.

As alterações introduzidas à justiça brasileira visaram potencializar o acesso à justiça, compreendido não apenas no tocante ao ingresso mediante a instauração de demanda no Judiciário, mas também considerada a saída, entendida esta como o tempo de solução do litígio, ou seja, razoável duração do processo para a realização da justiça<sup>84</sup>.

De outra parte, a Emenda Constitucional n. 45/2004, para além de ampliar as mudanças legislativas citadas, procurou consolidar os processos de reforma verificados ao longo da década de 1990.

O foco dos debates que sucederam a Reforma do Judiciário estava consubstanciado na necessidade de efetivar os princípios basilares do sistema, como o acesso à justiça e a celeridade processual, para o que foi promovida repaginação da disciplina constitucional do funcionamento da justiça. Entre as principais alterações, destacam-se: a razoável duração do processo (artigo 5º, LXXVIII); a proporcionalidade entre o número de juízes na unidade jurisdicional e a efetiva demanda judicial e respectiva população (artigo 93, XIII); o funcionamento ininterrupto da atividade jurisdicional (artigo 93, XII); a distribuição imediata dos processos em todos os graus de jurisdição (artigo 93, XV); e a criação do Conselho Nacional de Justiça (artigo 103-B).

Na esteira dos novos instrumentos trazidos pela Emenda Constitucional n. 45, Alexandre de Moraes acrescenta que há nela garantias

<sup>83</sup> RIBEIRO, Ludmila. A emenda Constitucional 45 e a questão do acesso à justiça. *Revista Direito GV*, São Paulo, 4(2), jul.-dez., 2008, p.469.

<sup>84</sup> RICHA, Morgana de Almeida. Política pública do Poder Judiciário nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses. In: (Org.) PELUSO, Antonio Cezar; RICHA, Morgana de Almeida. **Conciliação e mediação**: estruturação da política judiciária nacional. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p.62. Nesse sentido, ver também: WATANABE, Kazuo. Política pública do Poder Judiciário nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses. In: (Org.) PELUSO, Antonio Cezar; RICHA, Morgana de Almeida. **Conciliação e mediação**: estruturação da política judiciária nacional. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p.4; GRINOVER, Ada Pellegrini. O novo processo do consumidor. In: *Revista de Processo*, v. 16, n. 62, abr.-jun., 1991, p.141; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Fundamentos do processo civil moderno**. v.l. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p.353.

subjacentes. Exemplifica a desinência do princípio do *due process of law* à garantia da "razoável duração do processo", dentre outros:

Os processos administrativos e judiciais devem garantir todos os direitos às partes, sem, contudo, esquecer a necessidade de desburocratização de seus procedimentos e na busca de qualidade e máxima eficácia de suas decisões. Na tentativa de alcançar esses objetivos, a EC n. 45/04 trouxe diversos mecanismos de celeridade, transparência e controle de qualidade da atividade jurisdicional.

Como mecanismos de celeridade e desburocratização podem ser citados: a vedação de férias coletivas nos juízos e tribunais de segundo grau, a proporcionalidade do número de juízes à efetiva demanda judicial e à respectiva população, a distribuição imediata dos processos, em todos os graus de jurisdição, a possibilidade de delegação aos servidores do Judiciário, para a prática de atos de administração e atos de mero expediente sem caráter decisório, a necessidade de demonstração de *repercussão geral das questões constitucionais* discutidas no caso para fins de conhecimento do recurso extraordinário, a instalação da justiça itinerante, as súmulas vinculantes do Supremo Tribunal Federal<sup>85</sup>.

Ao lado dessas garantias, instrumentos constitucionais a fim de possibilitar resposta efetiva às demandas sociais foram inseridos no texto maior, inovando ao dispor sobre a arguição de descumprimento de preceito fundamental (artigo 102, §1º), a ação declaratória de constitucionalidade (artigo 102, I, a), a ação direta de inconstitucionalidade por omissão (artigo 103, §2º), o mandado de injunção (artigo 5º, LXXI) e o *habeas data* (artigo 5º LXXII), além dos mecanismos já previstos como mandado de segurança (artigo 5º LXIX), *habeas corpus* (artigo 5º, LXVIII) e ação de direta de inconstitucionalidade (artigo 102, I, a).

O quadro jurídico concebido na nova moldura constitucional trouxe um vasto elenco de direitos, avançou na direção de valores em ampla concepção principiológica, traço normativo das modernas constituições, características do Estado Constitucional de Direito, por certo na tônica de alavancar o acesso à justiça, a eficiência e a celeridade da atuação.

Condensando o que se expôs, é possível afirmar que desde a Constituição de 1891 encontra-se albergado o direito à jurisdição como um princípio constitucional, ainda que inicialmente apenas percebido nas normas de estruturação do Poder Judiciário; descortinados, no prosseguimento até moldura jurídica atual, diversos enunciados normativos aptos a resguardar as liberdades individuais e

---

<sup>85</sup> MORAES, Alexandre. **Direito constitucional**. 24.ed. Atualizada até a EC n.57/08. São Paulo: Atlas, 2009, p.107.

sociais, no espectro garantidor das modernas exigências formais para realização da justiça.

## 2.4 Acesso à justiça na perspectiva dos normativos internacionais

A garantia do acesso à justiça é expressa em grande parte das Constituições estrangeiras como resultado da tendência universal da globalização da cultura e da aproximação ideológica entre as nações, em especial após a Segunda Guerra Mundial, quando consagrado o direito ao acesso e à justiça como um direito humano, ante a proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, pela Organização das Nações Unidas.

O artigo 10º do diploma prevê: "toda pessoa tem direito, em plena igualdade, a uma audiência justa e pública por parte de um Tribunal independente e imparcial, para decidir de seus direitos e deveres ou do fundamento de qualquer acusação criminal contra ela". Oriunda da mesma fonte, a disposição do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos de 1966<sup>86</sup>.

A Convenção Europeia dos Direitos do Homem, aprovada em 1950 pelo Conselho da Europa<sup>87</sup>, reconhecendo a aplicação universal e efetiva dos direitos enunciados e a garantia de liberdades fundamentais, expressamente elencou dentre as normas de justiça e paz, em verdadeira garantia a um regime político democrático, a concepção ao respeito a um processo equitativo (artigo 6º). Assim, definiu:

[...] qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, num prazo razoável por um tribunal independente e imparcial estabelecido pela lei, o qual decidirá, quer sobre a determinação dos seus direitos e obrigações de carácter civil, quer sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ela. O julgamento deve ser público, mas o acesso à sala de audiências pode ser proibido à imprensa ou ao público durante a totalidade ou parte do processo, quando a bem da moralidade, da ordem pública ou da segurança nacional numa sociedade democrática, quando os interesses de menores ou a protecção da vida privada das partes no processo o exigirem, ou, na medida julgada

<sup>86</sup> Artigo 14: 1. Todos são iguais perante os tribunais de justiça. Todas as pessoas têm direito a que a sua causa seja ouvida equitativa e publicamente por um tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido pela lei, que decidirá quer do bem fundado de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra elas, quer das contestações sobre os seus direitos e obrigações de carácter civil. (Disponível em: <<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/cidh-dudh-direitos-civis.html>>. Acesso em: 1 dez. 2016).

<sup>87</sup> O Conselho da Europa, organização internacional fundada em 05 de maio de 1949, atualmente integrado por 47 países (e outros Estados com *status* de observador), é pioneiro em matéria de cooperação jurídica, desempenhando um importante papel na modernização e harmonização das legislações nacionais, no respeito pela democracia, pelos direitos do homem e pelo Estado de Direito. As atividades desenvolvidas visam buscar soluções comuns para tornar a justiça mais eficaz e resolver os novos problemas jurídicos e éticos colocados às sociedades modernas.

estritamente necessária pelo tribunal, quando, em circunstâncias especiais, a publicidade pudesse ser prejudicial para os interesses da justiça.

O mesmo Conselho da Europa, inicialmente em 1978, mediante a Resolução n. R (78) 8 – assistência judiciária e consulta jurídica – e, em 1993, por meio da Recomendação n. R (93) 1, manteve a preocupação com o acesso ao direito e à justiça das pessoas em situação de pobreza, recomendado pelo Comitê de Ministros que os governos dos Estados membros facilitassem às pessoas em grande situação de pobreza, o acesso efetivo ao direito por modelos judiciais de resolução de conflitos (acesso aos Tribunais).

Na linha de pensamento invocada, o artigo 14 do Pacto Internacional da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem<sup>88</sup> previu: "toda pessoa pode recorrer aos Tribunais para fazer respeitar os seus direitos".

Simétrica orientação circunscreve o artigo 8º da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969:

Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.

Em seu artigo 44, a Convenção Americana de Direitos Humanos ainda estabeleceu a possibilidade de denúncia à Comissão Interamericana de Direitos Humanos que, analisados os requisitos do artigo 46, encaminhará a situação para análise do órgão com função jurisdicional: a Corte Interamericana de Direitos Humanos. A Comissão Interamericana constatou diversas violações de sistemas internos dos Estados membros e elaborou um questionário<sup>89</sup> para compreensão prática dos fatores que interferem no acesso à justiça qualitativo.

Com efeito, por representar instrumento para assegurar os direitos humanos, ao acesso à justiça foi conferido tal fortalecimento do sistema internacional de direitos humanos, considerando ser imprescindível "transcender os

<sup>88</sup> A Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem foi aprovada na 9ª Conferência Internacional Americana, em Bogotá, em 1948.

<sup>89</sup> OLIVEIRA FILHO, Márcio Antônio de; OLIVEIRA, Ana Carolina Portes de; CHAVES, Jéssica Galvão; TEODORO, Warlen Soares. A contribuição da comissão interamericana de direitos humanos para o acesso à justiça qualitativo. **Revista de direito internacional**. v.10, n.2. Uniceub, 2013. Disponível em: <<https://www.publicacoes.uniceub.br/rdi/article/view/2718/pdf>>. Acesso em: 19 jul. 2018.

limites dos sistemas jurídicos internos para assegurar a proteção efetiva dos direitos humanos"<sup>90</sup>.

Desse cenário internacional voltado à efetivação da garantia ao acesso à justiça, o modelo passou a constituir método político traçado pelas constituições dos países do mundo contemporâneo.

Assim é que o artigo 24 da Constituição da República Italiana, de 1947, estabelece, em sua primeira parte: "tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi"<sup>91</sup>, confirmada a garantia à tutela jurisdicional apta a concretizar o direito material pela Corte Constitucional italiana, ao referenciar:

[...] o direito à tutela jurisdicional está entre os princípios supremos do ordenamento constitucional, no qual é intimamente conexo com o próprio princípio democrático assegurar a todos e sempre, para qualquer controvérsia, um juiz e um juízo em sentido verdadeiro<sup>92</sup>.

Na Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, de 23/05/1949, está previsto o direito fundamental perante os tribunais (artigo 103): "1) Vor Gericht hat jedermann Anspruch auf rechtliches Gehör"<sup>93</sup>. Atualmente nesse país, o sistema de acesso à justiça, no que tange à assistência judiciária ao necessitado, é administrado pelos Estados Federados, disponibilizado o apoio judiciário para todas as pessoas, públicas ou privadas, desde que preenchidas duas condições: em matéria de recursos financeiros, ou seja, carência econômica do cidadão a impedir o pagamento das despesas sem prejuízo do sustento próprio, e seriedade do pedido no sentido de probabilidade do êxito da causa junto ao tribunal.

O apoio judiciário engloba as custas processuais e a despesa com o advogado nas demandas civis<sup>94</sup>. Não incidirá sobre as custas se houver procedência da ação, ocasião em que a parte sucumbente deverá efetuar a quitação respectiva.

<sup>90</sup> OLIVEIRA FILHO, Márcio Antônio de; OLIVEIRA, Ana Carolina Portes de; CHAVES, Jéssica Galvão; TEODORO, Warlen Soares. A contribuição da comissão interamericana de direitos humanos para o acesso à justiça qualitativo. **Revista de direito internacional**. v.10, n.2. Uniceub, 2013, p.214. Disponível em: <<https://www.publicacoes.uniceub.br/rdi/article/view/2718/pdf>>. Acesso em: 19 jul. 2018.

<sup>91</sup> "Todos poderão ir aos Tribunais para a defesa de seus direitos e de seus interesses legítimos".

<sup>92</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; MARINONI, Luiz Guilherme. **Manual do processo de conhecimento**. 3.ed. atualizada do livro Manual do processo de conhecimento – a tutela jurisdicional através do processo de conhecimento. São Paulo: RT, 2004, p.31.

<sup>93</sup> "Perante o tribunal, todos têm o direito de ser ouvido".

<sup>94</sup> "Em princípio a assistência não abrange matéria penal. Porém, pode ocorrer a designação de defensor independentemente dos rendimentos sempre que considerado necessário pelo Tribunal, em função da gravidade do fato ou da detenção preventiva superior a três meses". (COSTA NETO, José Wellington Bezerra da. **Acesso à justiça e carência econômica**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2011, p.145).

Por sua vez, a Constituição da República Portuguesa, de 1976, em seu artigo 20, 1, afirma: "a todos é assegurado o acesso ao direito e aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, não podendo a justiça ser denegada por insuficiência de meios económicos". Denota-se, portanto, proibição ao Estado quanto à criação de normas que instituem óbices de carácter económico ao exercício do acesso à justiça.

Sobre o tema, José Joaquim Gomes Canotilho aponta que o arquétipo do Estado Democrático de Direito constou da Constituição Portuguesa após a revisão de 1982 (artigo 9º I, b), também consagrado como princípio estruturante da União Europeia, nos termos do artigo 6º, cuja redação foi conferida pelo Tratado de Amsterdã<sup>95</sup>. Assim, dentre os princípios do Estado de Direito, prevista a proteção jurídica e as garantias processuais:

"Terceira dimensão do Estado de direito", " pilar fundamental do Estado de direito", "coroamento do Estado de direito", são algumas das expressões utilizadas para salientar a importância, no Estado de direito, da existência de uma **protecção jurídico-judiciária individual sem lacunas** (Artigos 20.º/1, 268.º/4). Embora a protecção dos direitos através do direito exija uma prévia e inequívoca consagração desses direitos (cfr. DL 389-B/87, de 29/12, sobre o regime legal de acesso ao direito e aos tribunais), o sentido nuclear da protecção judicial dos direitos é esta: a garantia dos direitos fundamentais só pode ser efectiva quando, no caso da violação destes, houver uma instância independente que restabeleça a sua integridade<sup>96</sup>.

A fórmula empregada pela Constituição portuguesa assegura um procedimento justo e adequado de acesso ao direito e de realização desse direito, mediante princípios e normas consagrados, dentre eles, as "garantias processuais e procedimentais" e a "garantia de via judiciária"<sup>97</sup>.

<sup>95</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7.ed. Coimbra: Almedina, 2000, p.254-255.

<sup>96</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7.ed. Coimbra: Almedina, 2000, p.273-274.

<sup>97</sup> Quanto às primeiras, o doutrinador menciona as *garantias de processo judicial* – garantia do processo equitativo (artigo 20.º/4), o princípio do juiz legal (artigo 32.º/7), o princípio da audição (artigo 28.º/1), o princípio da igualdade processual das partes (artigo 13.º e 20.º/2), o princípio da conformação do processo segundo os direitos fundamentais (artigo 32.º), o princípio da fundamentação dos actos judiciais (artigo 205.º/1), o princípio da legalidade processual (artigo 32.º) – *garantias de processo penal*, "tais como a garantia de audiência do arguido (artigo 28.º/1), a proibição de tribunais de exceção (artigo 209.º/4), a proibição da dupla incriminação (artigo 29.º/5), o princípio da notificação das decisões penais (artigos 27.º/4 e 28.º/3) e o princípio do contraditório (artigo 32.º/5), o direito de escolher o defensor (artigo 32.º/3) e a assistência obrigatória do advogado em certas fases do processo penal (artigo 32.º/3), o princípio da excepcionalidade da prisão preventiva (artigo 28.º/2); e, por fim, as *garantias do procedimento administrativo*, mencionadas, dentre outras, o direito de participação do particular nos procedimentos em que está interessado (artigo 267.º/4), o princípio da imparcialidade da administração (artigo 266º/2), o princípio da audição jurídica (artigo 269.º/3), o princípio da informação (artigo 268.º/1), o princípio da fundamentação dos actos lesivos de posições jurídicas subjectivas (artigo 268.º/2), o princípio da conformação do procedimento segundo os direitos fundamentais (artigos 266.º/1 e 267º/4), o princípio de boa fé (artigo 266.º/2, na redação do LC 1/97) e o princípio do arquivo aberto (artigo 268.º/2). Com relação à garantia de via judiciária, José Joaquim Gomes Canotilho afirma que comportam

Na Constituição espanhola, de 1978, é expressamente garantido:

1: Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión 2. Asimismo, todos tienen derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley, a la defensa y asistencia de letrado, a ser informados de la acusación formulada contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia. La ley regulará los casos en que, por razón de parentesco y secreto profesional, no se estará obligado a declarar sobre hechos presuntamente delictivos<sup>98</sup>.

Na sequência, o artigo 119 prevê: "La justicia será gratuita cuando así lo dispogna da ley y, en todo caso, respecto de quienes acreditem insuficiêcia de recursos para litigar".

Claro está que a norma busca assegurar não apenas a tutela jurisdicional, como a tutela efetiva no exercício dos direitos, além de um processo rápido que se esgota com a obtenção de uma decisão judicial fundamentada.

Em 1996, o sistema foi revisto após a abolição das taxas judiciais. Houve ampliação do conceito de acesso à justiça com a nova disposição acerca de consulta e orientação prévia ao início do processo, além do apoio pericial e redução dos custos de obtenção de escrituras ou outros documentos. Foi estabelecido, ainda, um duplo requisito para a concessão da assistência gratuita, o primeiro de cunho objetivo, baseado na situação econômica do requerente, aliado a um critério de apreciação subjetiva pelos colégios profissionais e comissões de assistência jurídica gratuita, órgãos responsáveis pela decisão final ao pedido. O financiamento é público e a remuneração dos profissionais segue uma tabela elaborada de acordo com a tipologia dos atos praticados.

---

dimensões materiais, funcionais e organizatórias, diferenciadas da seguinte maneira: a) *imposição jurídico-constitucional ao legislador*, asseguradora de melhor definição jurídico-material das relações mantidas entre Estado-cidadão e particulares-particulares, bem como da defesa dos direitos a um processo juridicamente adequado; b) *função organizatório-material*, o que significa a defesa de direitos pelos tribunais; c) *garantia de protecção jurídica*, que possibilita decisão jurídica do litígio por um juiz competente; d) *garantia de um processo judicial* a representar a abertura do acesso a um tribunal; e) *criação de um direito subjetivo*, que possibilita verdadeiro direito ou pretensão de defesa dos direitos e interesses legalmente protegidos; f) *protecção jurídica e princípio da constitucionalidade*, referindo-se à conformação material e formal dos atos com a própria Constituição; e, g) *princípio da responsabilidade do Estado e princípio da compensação de prejuízos*, com o fim de garantir a compensação, em caso de lesão de direitos, liberdades ou garantias, por atos do poder público (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7.ed. Coimbra: Almedina, 2000, p.274-278).

<sup>98</sup> ESPANHA. Constituição Espanhola, artigo 24.

Interessante anotar no modelo adotado pelo regime francês, guardadas as suas peculiaridades<sup>99</sup>, que embora silente a Constituição no aspecto, configurou o primeiro país a organizar o sistema de apoio judiciário em legislação, caracterizado pela "adaptação da estrutura judicial às novas formas de litígios que advêm das reformas legislativas, privilegiando-se assim a especialização dos órgãos judiciais"<sup>100</sup>.

O regime passou por reformas em 1972, 1991 e 1998. O resultado dessa evolução culminou na consolidação de uma visão plural do acesso à justiça como um sistema integrado de resolução de controvérsias, no qual os tribunais constituem parte do todo. Necessário acrescentar, outrossim, que para além das estruturas judiciárias e extrajudiciárias asseguradas pela conciliação, arbitragem e mediação, o acesso é garantido pelos Conselhos Departamentais de Acesso ao Direito (CDAD), as Casas de Justiça e de Direito (CJD) e os Pontos de Acesso ao Direito (PAD).

No tema 'acesso à justiça mediante a utilização de formas de composição amigável de conflitos', pela leitura de sua primeira Constituição (promulgada em 1830), o Uruguai foi um dos pioneiros na América Latina. Desde então, pouco após a independência do país, ocorrida em 1828, já estava presente a obrigatoriedade da conciliação perante a Justiça de Paz antes do ingresso de uma ação civil. O artigo 255 da Constituição da República do Uruguai de 1967, atualmente em vigor, manteve o instituto, com a seguinte redação: "no se podrá iniciar ningún pleito en materia civil sin acreditarse previamente que se ha tentado la conciliación ante la Justicia de Paz, salvo las excepciones que estableciere la ley".

Na Argentina, o texto constitucional não menciona expressamente a garantia do acesso à justiça, mas refere-se ao direito de peticionar às autoridades, no artigo 14. Entretanto, no capítulo que prescreve sobre a declaração de direitos e garantias, o acesso à justiça pode ser inferido do artigo 18:

Ningún habitante de la Nación puede ser penado sin juicio previo fundado en ley anterior al hecho del proceso, ni juzgado por comisiones especiales, o sacado de los jueces designados por la ley antes del hecho de la causa.

---

<sup>99</sup> "[...] nada obstante dar lugar también a um Estado de Direito, implanta uma repartição da função jurisdicional. Parte das questões são ajuizadas perante o Poder Judiciário, enquanto outras têm de ser levadas a um contencioso administrativo, organismo que desempenha funções jurisdicionais sem, contudo, fazer parte das estruturas do Poder Judiciário". (BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 22.ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p.328).

<sup>100</sup> COSTA NETO, José Wellington Bezerra da. **Acesso à justiça e carência econômica**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2011, p.152.

Nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo; ni arrestado sino en virtud de orden escrita de autoridad competente. Es inviolable la defensa en juicio de la persona y de los derechos. El domicilio es inviolable, como también la correspondencia epistolar y los papeles privados; y una ley determinará en qué casos y con qué justificativos podrá procederse a su allanamiento y ocupación. Quedan abolidos para siempre la pena de muerte por causas políticas, toda especie de tormento y los azotes. Las cárceles de la Nación serán sanas y limpias, para seguridad y no para castigo de los reos detenidos en ellas, y toda medida que a pretexto de precaución conduzca a mortificarlos más allá de lo que aquella exija, hará responsable al juez que la autorice.

Ao criticar o sistema argentino, José Cichocki Neto pondera:

Esse elenco de princípios processuais, aliado a inúmeros instrumentos processuais, principalmente a *acción* de amparo, ao controle difuso de inconstitucionalidade das leis, e ao acolhimento de tratados internacionais, à atualização doutrinária-processual, constitui, no sistema argentino, meios diversificados e canais processuais apropriados, todavia, insuficientes para oferecerem resposta às necessidades e aos direitos típicos das sociedades contemporâneas.

Com efeito, na atualidade, a doutrina processual argentina reclama de condicionamentos complexos, próprios das circunstâncias históricas, econômicas, e socioculturais e das restrições substanciais, derivadas da articulação, deficiências e disfunções do próprio sistema de justiça. A tutela dos denominados direitos de terceira geração, apenas agora começa a ser esboçada; o acesso irrestrito à jurisdição, não obstante a crescente pressão política e doutrinária, continua sendo objetivo distante, em face da persistência de obstáculos econômicos e socioculturais que condicionam o exercício concreto das garantias formais<sup>101</sup>.

No sistema inglês, com a peculiaridade que lhe é inerente, não há uma Constituição elaborada na forma do modelo romano, observado na grande maioria dos países da Europa ocidental, na medida em que os princípios dessa ordem estão previstos em estatutos, em regras da *common law* e nas convenções constitucionais. As fontes do direito estão disseminadas entre os costumes, os princípios de equidade, os precedentes obrigatórios e em leis não codificadas. Outra característica desse regime é aquela atinente às fontes do direito processual, atribuído a um órgão de natureza técnica (*rule committees*) o poder de ditar normas processuais (*rule making power*), dotadas de espantosa flexibilidade.

O acesso à justiça no sistema inglês enfrenta as mesmas dificuldades dos países regidos pela *civil law*, em especial em relação ao tempo e ao custo do processo. A tentativa de superar essas questões culminou com reformas dos serviços judiciários iniciadas com o *Courts and Legal Services Act*, em 1990, do

---

<sup>101</sup> CICHOCKI NETO, José. **Limitações ao acesso à justiça**. Curitiba: Juruá, 1999, p.91-92.

Parlamento Inglês, cujo princípio geral era assegurar o direito de ação e de audiência, além de dar oportunidade a:

[...] serviços jurídicos na Inglaterra e País de Gales (e em particular o desenvolvimento de advocacia, litígios, intermediação e serviços de inventário) estabelecendo maneiras novas ou melhores de fornecer tais serviços e escolha mais ampla das pessoas que as fornecem, mantendo ao mesmo tempo a administração adequada e eficiente da justiça<sup>102</sup>.

Ademais, o texto flexibilizou o sistema de distribuição de competências entre a *High Court* e as *County Courts*, as primeiras com atribuições para decidirem sobre procedimentos mais céleres, permitindo que ações destinadas a ela fossem transferidas a esta última, de ofício ou por provocação das partes, independente do estado do processo, dependendo do valor atribuído à causa, da relevância da questão debatida, da complexidade dos fatos e da decisão a ser proferida. Com relação aos juízes das *County Courts*, foram dotados de maior discricionariedade para as tutelas de urgência, controle judicial dos procedimentos e alteração de outros. Além disso, foi prevista uma Comissão de Apoio ao Judiciário (CAJ), com delegações regionais.

Em 1999 editou-se o *Access to Justice Act*, estabelecendo o *Legal Services Commission* (LSC), em inovação ao modelo até então adotado. Trata-se de

uma lei para estabelecer a Comissão de Serviços Jurídicos, o Serviço Jurídico Comunitário e o Serviço de Defesa Criminal; alterar a lei do apoio judiciário na Escócia; fazer provisão adicional sobre serviços jurídicos; tomar providências sobre recursos, tribunais, juízes e processos judiciais; alterar a lei sobre os tribunais de magistrados; e fazer provisão sobre imunidade de ação e custos e indenizações para certos funcionários que exercem funções judiciais<sup>103</sup>.

<sup>102</sup> Lei dos Tribunais e Serviços Jurídicos de 1990, artigo 17. (1) O objetivo geral desta seção é o desenvolvimento de serviços jurídicos na Inglaterra e País de Gales (e em particular o desenvolvimento de advocacia, litígios, intermediação e serviços de inventário) estabelecendo maneiras novas ou melhores de fornecer tais serviços e escolha mais ampla das pessoas que as fornecem, mantendo ao mesmo tempo a administração adequada e eficiente da justiça. [...] (3) Como princípio geral, a questão de se uma pessoa deve ter direito à audiência ou ter o direito de conduzir o litígio em relação a qualquer tribunal ou processo, deve ser determinado apenas por referência a [...]. Tradução livre de: Courts and Legal Services Act 1990, artigo 17. (1) The general objective of this Part is the development of legal services in England and Wales (and in particular the development of advocacy, litigation, conveyancing and probate services) by making provision for new or better ways of providing such services and a wider choice of persons providing them, while maintaining the proper and efficient administration of justice.[...] (3)As a general principle the question whether a person should be granted a right of audience, or be granted a right to conduct litigation in relation to any court or proceedings, should be determined only by reference to [...]. (Disponível em: <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1990/41/section/17/enacted>>. Acesso em: 05 ago. 2018).

<sup>103</sup> Do original: An Act to establish the Legal Services Commission, the Community Legal Service and the Criminal Defence Service; to amend the law of legal aid in Scotland; to make further provision about legal services; to make provision about appeals, courts, judges and court proceedings; to amend the law about magistrates and magistrates' courts; and to make provision about immunity from action and costs and indemnities for certain officials exercising judicial functions. [27th July 1999]. Access to justice act 1999. Capítulo 22. Justificativa. (Disponível em: <[http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/22/pdfs/ukpga\\_19990022\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/22/pdfs/ukpga_19990022_en.pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2018).

O órgão é o gestor da assistência jurídica e está vinculado ao *Lord Chancellor*. A assistência legal compreende o auxílio cível e criminal. Qualquer firma ou agência poderá assumir a prestação de serviços de assistência legal mediante contrato com a *Community Legal Service* ou *Criminal Defense Service*<sup>104</sup>. Há ainda o *funding code*, que determina critérios para o beneficiário, distinguindo-se no campo do *community legal service* (serviço jurídico comunitário) e do *criminal defence service* (serviço de defesa criminal).

No aspecto, a eficácia do sistema e o respeito aos órgãos jurisdicionais são garantidos pelo *contempt of court*, ou seja, na punição, pelo próprio órgão prejudicado, daquele que, de qualquer forma, obstruir o curso da administração da justiça, no trâmite processual<sup>105</sup>.

O sistema norte-americano, por sua vez, construiu o direito com base no *due process of law*, ou seja, na garantia do processo legislativo, e na garantia de que a lei é justa, razoável e está nos limites da Constituição. Um dos instrumentos mais eficientes observados é a *class action*, regulamentada em primeiro lugar pela *Federal Equity Rule 38*, de 1912 e, posteriormente, pela Regra 23 da *Federal Rules of Civil Procedure*, e tem como objetivo final defender interesses de grupo.

Como é cediço as ondas renovatórias de acesso à justiça, elaboradas por Mauro Cappelletti e Bryant Garth, foram associadas às reformas legais e movimentos ocorridos nos Estados Unidos da América. O regime americano de apoio judiciário é realizado pela *Legal Services Corporation*, entidade privada, sem fins lucrativos, dedicada a diversos programas de assistência legal sem fins lucrativos. Em 2017, atendeu mais de 727.219 casos<sup>106</sup>. O âmbito de atuação é limitado à esfera cível, de saúde e, em especial, à área de família.

Na Holanda, o direito de acesso à justiça também foi assegurado constitucionalmente<sup>107</sup>. O país tem um sistema de acesso organizado em 50 gabinetes de apoio jurídico, de igual forma, atrelado o aceite do beneficiário ao seu patrimônio e recursos financeiros, como também à real hipótese de sucesso na solução da lide. Todavia, a parte deve coparticipar dos custos, ainda que com

<sup>104</sup> COSTA NETO, José Wellington Bezerra da. **Acesso à justiça e carência econômica**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2011, p.133-134.

<sup>105</sup> CICHOCKI NETO, José. **Limitações ao acesso à justiça**. Curitiba: Juruá, 1999, p.85-86.

<sup>106</sup> Dados do Legal Services Corporation (LSC). Disponível em: <<https://public.tableau.com>>. Acesso em: 24 jul. 2018.

<sup>107</sup> BARKHUYSEN, Tom; BRENNINKMEIJER, Alex; EMMERIK, Michiel van. Access to justice as a fundamental right in the dutch legal order. **Leiden repository**. Intersentia Rechtswetenschappen: Leiden University, 1998, p.395-420. Disponível em: <<https://openaccess.leidenuniv.nl/>>. Acesso em: 21 jul.2018.

pequena verba. Os advogados interessados devem inscrever-se no Conselho Regional de Apoio Judiciário, fixados os honorários do advogado com base em sistema de pontos de acordo com a natureza do processo, de maneira que sejam compensados o patrocínio jurídico, os custos e o tempo dos transportes, além dos impostos e das taxas profissionais as quais os exercentes do ofício estejam sujeitos.

A preocupação com o acesso à justiça é atual, mesmo após a inserção nos textos políticos dos Estados contemporâneos e implantação de sistemas concretizadores em diversos países.

A matéria foi dominante na 23ª Conferência de Ministros da Justiça Europeus, realizada em Londres, em 2000, quando amplamente debatida a qualidade da justiça e a relação custo-eficácia. Dentre as medidas preconizadas, destacam-se: os aspectos relativos à introdução de um sistema moderno de aconselhamento e de apoio jurídico; o apoio, aconselhamento e assistência jurídico-legal como uma condição para proteger e promover os direitos humanos; a possibilidade de o aconselhamento e o apoio jurídico serem prestados, não apenas por advogados, mas também por outros profissionais, desde que assegurada a qualidade do serviço; a fixação de um sistema de apoio jurídico na Europa que considere a situação econômica dos litigantes e suas probabilidades de êxito; a necessidade de encontrar um ponto de equilíbrio financeiro no triângulo Estado, beneficiários e advogados, procurando assegurar a qualidade e a credibilidade do apoio e assistência jurídica, considerando os custos do sistema em sua integralidade.

Sobre o acesso à justiça e os modelos que o estruturam na órbita alienígena, são considerações relevantes para referência no presente trabalho. Importante ressaltar a existência de métodos intrínsecos na quase totalidade dos sistemas, pois é comum a busca pelo aperfeiçoamento de meios adequados para a resposta judicial dos direitos conferidos aos cidadãos (movimentos internacionais de ampliação do acesso à justiça), na esteira das garantias constitucionais correspondentes a cada país.

Diante disso, e considerando o sistema multiportas como meio de dar oportunidade ao acesso qualitativo à justiça (no Brasil, inclusive por meio de políticas públicas judiciárias), adensa-se o exame de alguns modelos alternativos de acesso à justiça em países estrangeiros.

## 2.5 Sistema multiportas de acesso à justiça em modelos comparados

O acesso à justiça não possui apenas um caminho, o de acesso à petição, ao juiz, no desenvolvimento do litígio e da solução por meio de decisão judicial. Ao contrário, as "reformas que visam a criação de alternativas constituem hoje uma das áreas de maior inovação na política judiciária"<sup>108</sup>, de maneira que o acesso à justiça pode se dar por meio de múltiplas portas, muitas envolvendo políticas empreendidas pelo Judiciário. O que atribuirá o conceito de acesso à justiça trazido na terceira onda de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, por opções alternativas ("outras portas"), será a qualidade do serviço judiciário que aquilate concretude a esse acesso à justiça.

Portanto, sob o prisma qualitativo, o acesso à justiça pode ser constatado por metodologias alternativas ou acessórias ao litígio, inclusive diante da intensa sobrecarga quantitativa e de complexidade das demandas endereçadas ao Judiciário, conforme pontuam Bryant Garth, Mauro Cappelletti e Nicolo Trocker:

A preocupação deve ser tanto com os resultados do acesso à justiça como o acesso em si. A Justiça implica esforços para providenciar o que pode ser denominado de redistribuição de direitos decorrentes do moderno estado de bem-estar social<sup>109</sup>.

Trata-se de solução paralela à administração da justiça convencional, a qual, conforme Boaventura de Sousa Santos, visa criar

[...] novos mecanismos de resolução de litígios cujos traços constitutivos têm grande semelhanças com os originalmente estudados pela antropologia e pela sociologia do direito, ou seja, instituições leves, relativa ou totalmente desprofissionalizadas [...] de utilização barata, se não mesmo gratuita, localizados de modo a maximizar o acesso aos seus serviços, operando por via expedita ou pouco regulada, com vista à obtenção de soluções mediadas entre as partes<sup>110</sup>.

Nesse contexto, dentre as múltiplas portas de acesso à justiça,

<sup>108</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução à sociologia da administração da justiça. **Revista crítica de ciências sociais**. n.21. Coimbra: Universidade de Coimbra, nov.1986, p.27.

<sup>109</sup> Tradução livre: "On the practical level there is a broad consensus that reforms in courts, in courts procedures, and in the legal profession are necessary to adapt the systems of justice to new social policies and newly-recognized interests. More creativity and experimentation are clearly required, and comparative study can help to suggest new and promising approaches [...] The institutions are not sacred: they serve to aid or thwart the implementation of social policies [...] The concern here is as much with the results of access as with access itself. Justice implies here some effort to support what might be called the redistribution of rights implied in the modern welfare state." (GARTH, Bryant G; CAPELLETTI, Mauro; TROCKER, Nicolo. **Access to justice** – variations and continuity of a world-wide movement. Digital repository of Maurer Faculty. Maurer School of Law – Indiana University: Indiana, 1985, p.222).

<sup>110</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução à sociologia da administração da justiça. **Revista crítica de ciências sociais**. n.21. Coimbra: Universidade de Coimbra, nov.1986, p.27-28.

observam-se as políticas implementadas pelo Judiciário para oferecer métodos alternativos à solução de conflitos e de órgãos acessórios na prevenção da insolvência pessoal. Ainda, há portas acessórias ou complementares ao acesso à justiça, como nas políticas de assistência ao acusado criminal e ao preso, assistência multidisciplinar na mediação em conflitos familiares e em programas de prevenção a acidentes do trabalho, dentre outros.

O acesso à justiça qualitativo busca efetivamente resgatar a cidadania, mas com o dever do órgão judicial de gerir estas ações em questões não monetarizáveis nem quantificáveis, mas que carregam ainda o aspecto utilitarista de, baseado no princípio informacional da teoria da justiça, “ser o ponto de enfoque crucial em muitos debates sobre políticas práticas [...]”<sup>111</sup>. Ainda, devem, sobretudo, solucionar o conflito, fim último do acesso à justiça. Assim, o Poder Judiciário não se basta na entrega do provimento jurisdicional, depois de provocado, devendo atuar numa postura ativa:

No plano prático, existe um amplo consenso de que as reformas nos tribunais, seus procedimentos e nas profissões jurídicas são necessárias para adaptar os sistemas de justiça a novas políticas sociais e interesses recém-reconhecidos. São necessários mais criatividade e experimentação que possam ajudar a sugerir abordagens novas e promissoras [...] As instituições não são sagradas: elas servem para identificar e propiciar implementação de políticas sociais<sup>112</sup>.

A assunção destas tarefas desencadeou vários fenômenos pela nova ordem. Há um redimensionamento da atuação no sistema de justiça. Não há mais uma porta única, mas múltiplas portas que visam concretizar direitos fundamentais sociais com o acesso efetivo à justiça.

A fim de adensar o tema de acesso à justiça de concretude nos modelos comparados, mas por ações judiciais alternativas ou acessórias ao litígio, investigam-se as hipóteses que poderiam se enquadrar nesta definição partindo da observação empírica de alguns casos constatados nos Estados Unidos, no Canadá e na França.

---

<sup>111</sup> SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p.83.

<sup>112</sup> No original: On the practical level there is a broad consensus that reforms in courts, in courts procedures, and in the legal profession are necessary to adapt the systems of justice to new social policies and newly-recognized interests. More creativity and experimentation are clearly required, and comparative study can help to suggest new and promising approaches [...] The institutions are not sacred: they serve to aid or thwart the implementation of social policies. (GARTH, Bryant G; CAPPELLETTI, Mauro; TROCKER, Nicolo. **Access to justice** – variations and continuity of a world-wide movement. Digital repositior of Maurer Faculty. Maurer School of Law – Indiana University: Indiana, 1985, p.222).

Justifica-se essa análise como esboço para traçar algumas identidades e distinções de casos concretos, tal como foi realizado no Projeto Florença. A escolha destes países decorreu da proximidade de eventos analisados com as situações objeto de exame e investigação em capítulos próximos.

O caso estadunidense destaca-se por ser este o país do coautor da obra que serve de referencial teórico ao presente estudo, o norte-americano Bryant Garth. Assim, importa referenciar a multidimensionalidade inserida na terceira onda num dos países que sediou diretamente o trabalho, demonstrando que a derradeira onda é ponto de início e de mutação para inúmeras medidas de acesso à justiça, dentre as quais, por meio de ações que possuem a fisionomia de política pública atrelada ao Judiciário (ou judiciária).

Pela forma de estrutura da república americana (sistema confederado) e modalidade do direito (*common law*), há distinções variadas e intensas entre os estados. A partir do exame de algumas políticas e programas alternativos ou acessórios/complementares ao sistema judicial, sugere-se que o acesso multiportas à justiça no direito americano tem como exemplos de ações: (a) métodos alternativos de solução de conflitos; (b) plano de reorganização na falência individual (*personal bankruptcy*); (c) políticas de proteção à mulher vítima de violência doméstica; e (d) assistência ao preso.

A adoção de métodos alternativos de resolução de conflitos no sistema americano foi inicialmente normatizada na Lei de meios alternativos de solução de conflitos (*Alternative Dispute Resolution Act*), de 1988<sup>113</sup>.

No plano prático de políticas, entre as metodologias de prestígio aos métodos alternativos de solução de conflitos, como forma alternativa de concretude de acesso à justiça, observa-se nos Estados Unidos da América, a consagração de mecanismos de *Mandatory Mediation and Pre-Trial Conferences* (mediação obrigatória e audiências pré-julgamento).

Por meio desse mecanismo, pretende-se impor como indispensável às partes a tentativa de conciliação por mediador ou por um juiz, antes da efetiva formalização do processo ou mesmo depois do ajuizamento, por meio de audiências de pré-julgamento, buscando a composição do conflito<sup>114,115</sup>.

---

<sup>113</sup> ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *Alternative Dispute Resolution Promotion Act*. HR 473. 100th Congress. Disponível em: <<https://www.congress.gov/>>. Acesso em: 08 fev. 2019.

<sup>114</sup> QUIGLEY, Julia; SHARP, Graham; SOUTER, Janelle. **'Action' to justice**: addressing access to justice in Saskatchewan Court of Queen's Bench. University of Saskatchewan: College of Law, february, 2016.

Bryant Garth, Mauro Cappelletti e Nicolo Trocker apontam que estudos comparados reconhecem o desenvolvimento de alternativas não judiciais, especialmente a conciliação e a mediação, decorrentes da própria modificação do perfil do profissional do direito, tornando-os mais acessíveis.

Austin Sarat ressalva, no entanto, que a onda de reforma que exalta a conciliação revela uma forma de prevenir a mudança real, qual seja, a de aplicação efetiva dos direitos a que podem se beneficiar os mais fracos<sup>116</sup>. Porém, deve-se considerar que, por outro lado, o princípio conciliatório, visto como um princípio de integridade, converge a um modelo de distribuição de justiça<sup>117</sup>, sem olvidar também que a solução de conflitos passa necessariamente pelo exercício de harmonia<sup>118</sup>.

A propósito dos efeitos de acesso à justiça por meios alternativos de solução de conflitos, pertinente mencionar que, recentemente, a Suprema Corte Americana entendeu ser válida a cláusula de arbitragem aposta em contratos de trabalho que implicam renúncia à ação coletiva de trabalhadores<sup>119</sup>.

Outra atuação de sistema multiportas para solução de acesso à justiça nos EUA, é o plano de reorganização na falência individual (*personal bankruptcy*). Por meio dessa alternativa, em critério de prevenção/complementaridade ao acesso à justiça, uma equipe multiprofissional das Cortes de Falência (*Bankruptcy Courts*) assiste às partes e aos juízes antes de decidir o litígio propriamente dito. A política do plano de reorganização é ditada pelo capítulo 11 da Corte Norte-Americana. É vedada a reutilização para casos de falência individual reiterada (com hiatos inferiores a 180 dias) e traz os seguintes termos:

11 U.S.C. §§301, 303. [...] O devedor deve preencher a petição com as seguintes informações: (1) cronogramas de ativos e passivos; (2) um cronograma de receitas e despesas correntes; (3) um cronograma de contratos executórios e arrendamentos não expirados; e (4) uma declaração de assuntos financeiros. Fed. R. Bankr. P. 1007 (b). Se o devedor for um indivíduo (ou marido e esposa), existem requisitos adicionais para

<sup>115</sup> SOURDIN, Tania. The role of the Courts in the new justice system. **Arbitration Law Review**, 2015. Disponível em: <<https://elibrary.law.psu.edu>>. Acesso em: 18 maio 2018.

<sup>116</sup> SARAT Austin. Harvard Review 94 (1990/1981), p.1919 apud GARTH, Bryant G; CAPELLETTI, Mauro; TROCKER, Nicolo. **Access to justice** – variations and continuity of a world-wide movement. Digital repositior of Maurer Faculty. Maurer School of Law – Indiana University: Indiana, 1985, p.227.

<sup>117</sup> DWORKIN, Ronald. **O império do direito**. Tradução de Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p.259.

<sup>118</sup> ASSIER-ANDRIEU, Louis. **O direito nas sociedades humanas**. Tradução de Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p.134.

<sup>119</sup> Parafrazeando o trecho em que GARTH, Bryant; CAPELLETTI, Mauro; TROCKER, Nicolo. **Access to justice** – variations and continuity of a world-wide movement. Digital repositior of Maurer Faculty. Maurer School of Law – Indiana University: Indiana, 1985, p.227 citam Austin Sarat: “[...] the wave of reform emphasizing conciliation is a way to prevent the real change that rigths enforcement might have accomplished for the weak” apud SARAT Austin. **Harvard Review** 94 (1990/1981), p.1919.

apresentação de documentos. Tais devedores devem apresentar: um certificado de aconselhamento de crédito e uma cópia de qualquer plano de pagamento da dívida desenvolvido através de aconselhamento de crédito<sup>120</sup>.

Estas cortes de falência são especializadas (Artigo I, Seção 8, da Constituição Americana) e um dos seus objetivos fundamentais é justamente dar a oportunidade de um "novo começo" financeiro<sup>121</sup>, conforme pontuado na decisão da Suprema Corte americana, sobre este tema, em decisão de 1934:

Oferece ao devedor honesto, mas infeliz [...] uma nova oportunidade na vida e um campo claro para o esforço futuro, livre da pressão e do desânimo de dívidas preexistentes. *Local Loan Co. v. Hunt*, 292 U.S. 234, 244 (1934).

Do exame desse programa é possível compreender que nessa ação empreendida há uma forma alternativa pragmática de acesso à justiça, promovida por uma Corte com assistência multiprofissional, visando atingir concretamente o acesso à justiça pelo restabelecimento financeiro do insolvente numa atuação complementar ao sistema judicial convencional.

Outro exemplo observado no sistema multiportas de acesso qualitativo à justiça por ações do Judiciário, é o sistema instituído pela Lei da Violência contra as Mulheres (*Violence Against Women Act*), com o objetivo de proteger a mulher contra a violência doméstica, com ações envolvendo o sistema de justiça criminal, serviços sociais e ONGs, instituindo programas de educação e de treinamento judiciário, além de políticas para permitir o alcance de mulheres residentes em áreas rurais ao programa<sup>122</sup>.

Ressalte-se que o *Violence Against Women Act* não é simples lei, não apenas institui um programa de proteção para mulheres espancadas com penas federais para crimes de violência doméstica e de agressão sexual, mas criou todo um programa de assistência para vítimas, com atenção a mulheres imigrantes (Vítimas do Tráfico e da Lei de Prevenção da Violência)<sup>123</sup>. Com a atualização da lei *Violence Against Women Act*, em 2005, e depois em 2013, foi ampliado o financiamento para assistência das vítimas de maneira que o sistema judiciário americano pode encaminhar as vítimas desabrigadas a proteções habitacionais

<sup>120</sup> Disponível em: <<http://www.uscourts.gov>>. Acesso em: 24 maio 2018.

<sup>121</sup> Disponível em: <<http://www.uscourts.gov>>. Acesso em: 24 maio 2018.

<sup>122</sup> Disponível em: <<https://www.courtinnovation.org>>. Acesso em: 28 jun. 2018.

<sup>123</sup> Disponível em: <[http://www.stopvaw.org/state\\_and\\_federal\\_domestic\\_violence\\_laws\\_in\\_the\\_united\\_states](http://www.stopvaw.org/state_and_federal_domestic_violence_laws_in_the_united_states)>. Acesso em: 20 jun. 2018.

adicionais subsidiadas pelo governo federal. O programa permite que uma vítima de violência doméstica tenha recomendação judicial para que seja observado o permissivo do *Violence Against Women Act* e seja recomendada sua inclusão em programa habitacional especial, para ter nova residência (longe do parceiro), visando evitar repetição das agressões e adensamento das ações criminais e cíveis contra o parceiro.

Trata-se, portanto, de forma alternativa e complementar de acesso à justiça no seu conceito mais amplo, de amparo ao cidadão e promoção da cidadania por meio da política empreendida de amparo à vítima com critério de acessoriedade à via judicial convencional.

Ainda, nos Estados Unidos, há agências que assessoram os serviços de amparo ao preso, prestando serviços legais para prisioneiros com crianças (a exemplo do *Legal Services for Prisoners With Children*). É oferecido amparo jurídico ao condenado, à mulher gestante condenada e suporte à família do condenado. O serviço busca amenizar o isolamento do encarcerado e facilitar sua reinserção depois de concluída a pena, considerando o papel fundamental da família<sup>124</sup>. O encarcerado tem motivação para cumprir a pena e evitar a reincidência quando mantido o respeito e a união familiar. Trata-se de ação complementar que busca aquilatar o conceito de acesso à justiça pela justeza procedimental, além de coibir o isolamento do condenado, o que contribui para evitar a reincidência, forma de concretude de justiça.

Optou-se, em continuidade, pela análise de experiências canadenses porque avizinhando do exemplo norte-americano, demonstra ser país com medidas de contenção de demandas que inspiram o acesso à justiça para além do modelo tradicional de solução de conflitos.

Do exame empírico também constata-se a existência de ações para alargar o acesso à justiça mediante soluções alternativas da administração de justiça, como sugestões de políticas geridas dentro do sistema multiportas de acesso à justiça. São estas, dentre outras: (a) acesso precoce à resolução de conflitos familiares; e, (b) *dispute prevention and resolution*.

O primeiro ainda é uma mera proposta apresentada pelo Comitê de Acesso à Justiça em assuntos de família e sua política é representada pelo *Early*

---

<sup>124</sup> Disponível em: <<http://www.prisonerswithchildren.org/our-projects/family-unity-project/>>. Acesso em: 29 jun. 2018.

*Resolution Services Sector* (ERSS). Por meio desta, aponta-se a necessidade de educação de profissionais multidisciplinares para providenciar informação prévia à ação, buscando esclarecer as dúvidas, aconselhar às famílias e à comunidade e, assim, contemporizar conflitos, antes de ingressar no sistema formal de justiça<sup>125</sup>.

O Sistema de Prevenção e Resolução de Litígios (*Dispute Prevention and Resolution*) é uma alternativa mais rápida e menos cara, uma tendência complementar ao sistema judicial, conforme explica Jean-François Roberge:

A fim de melhorar a administração da justiça, com redução do custo, do tempo e da complexidade do processo legal, o Canadá institucionalizou o sistema DPR, cujo objetivo é constituir uma visão institucional de acesso à justiça. Algumas províncias optaram por um sistema de mandatos de mediação e mediação judicial. Outros preferem um sistema voluntário de mediação complementar ou judicial. As províncias também diferem quanto ao fato de optarem por mediação conduzida por mediadores profissionais e/ou juízes.

[...].

Nossa hipótese é que legisladores, administradores legais e formuladores de políticas que têm uma visão institucional de acesso farão apostas distintas, conforme a ponderação que façam entre custos e tempo<sup>126</sup>.

Nesses termos, para promover o acesso à justiça por meio do *Dispute Prevention and Resolution*, a visão institucional persegue o equilíbrio ideal entre custo e tempo, estimulando um esquema voluntário de mediação, aprimorando sua credibilidade para convencer as partes a, voluntariamente, optar por esse caminho e, assim, formular acordos antes do julgamento.

Além disso, há projetos e programas disponibilizando servidores das Cortes, em especial na finalidade de atuar como intérpretes, para vencer a barreira do idioma de estrangeiros (classe menos favorecida) que necessitam de esclarecimentos jurídicos e de acesso à justiça. Destaca-se dentre esses programas o *Court Information Program* (Programa de Informações do Tribunal), em Vancouver, operacionalizado pelo *Law Courts Education Society* (Sociedade de Educação do Tribunal de Justiça). Hispanos e asiáticos são atendidos a fim de aprimorar a qualidade do serviço jurídico a imigrantes, o que é ampliado com a política de atendimento a nativos (aborígenes) com acusações.

O modelo canadense concentra a aplicação dessa terceira onda de

<sup>125</sup> ACTION COMMITTEE on access to justice in civil and family matters. Disponível em: <[http://www.cfcj-fcjc.org/sites/default/files/docs/2013/AC\\_Report\\_English\\_Final.pdf](http://www.cfcj-fcjc.org/sites/default/files/docs/2013/AC_Report_English_Final.pdf)>. Acesso em: 29 jun. 2018.

<sup>126</sup> ROBERTE, Jean-François. Emerging trends in access to justice and dispute resolution in Canada. **Journal of Arbitration and Mediation**, v.4. n.2. Disponível em: <<https://www.ramjam.ca>>, p.79-80. Acesso em: 16 maio 2018.

acesso à justiça por ações de justiça restaurativa, inclusive utilizando o termo ‘justiça holística’<sup>127,128</sup>.

Por fim, buscando uma abordagem dialógica dos atos com a fisionomia de políticas públicas empreendidas pelo Judiciário, versam exemplos do modelo francês, em que o sistema de justiça está sujeito à Administração (Executivo), em especial no eixo da mediação pré-judicial e da conciliação, de maneira que eventuais atos vislumbrados como políticas públicas seriam, então, protagonizadas pela Administração (Executivo) e não pelo Judiciário. Essa distinção traz interesse de averiguação para elucidar a proposta essencial da tese, de que há políticas públicas judiciárias que conferem uma nova dimensão de acesso à justiça, no contexto da terceira onda.

O modelo judicial francês distingue-se dos anteriores, pois, inicialmente, deve-se considerar a sujeição ao sistema do *civil law* (em oposição ao *common law*). Ainda, o Judiciário é um sistema cuja administração é sujeita ao Executivo. Partindo desta premissa, as políticas alternativas de acesso à justiça, na França, imiscuem-se em ações governamentais. Por exemplo, a implantação de soluções alternativas por meio da mediação e da conciliação é delineada no próprio *site* do governo francês.

Na França, observa-se a gênese do funcionamento de justiça de proximidade do Ocidente. São *maisons de justice e du droit*, em que o Ministério da Justiça seleciona os juízes que atuam nessa jurisdição e que não são provenientes do quadro de magistrados (uma espécie de juiz leigo) para viabilizar solução rápida a causas menores. Assim, destina a atividade de juízes profissionais para as causas mais complexas.

O formato desse sistema é assemelhado aos Juizados Especiais, mas destes se distancia pela forma de recrutar os juízes “leigos”, os quais têm competência para decidir (e não apenas conciliar, como ocorre aqui). Em razão

<sup>127</sup> Disponível em: <[http://canada.justice.gc.ca/eng/rp-pr/csj-sjc/ccs-ajc/rr03\\_5/p2.html](http://canada.justice.gc.ca/eng/rp-pr/csj-sjc/ccs-ajc/rr03_5/p2.html)>. Acesso em: 21 abr. 2018.

<sup>128</sup> Observa-se que, vinculado à Faculdade de Direito de Harvard (Harvard School of Law), desenvolve-se um projeto de pesquisa empírica denominado ‘Laboratório de Acesso à Justiça’, sob a coordenação dos professores D. James Greiner, April Faith Slaker e Christopher L. Griffin Jr. Por meio desse centro de pesquisa em acesso à Justiça, são feitas investigações em várias subáreas. São temas de projetos maiores: (i) *eviction triage* (despejo); (ii) *financial distress/the problem of default* (dificuldades financeiras/inadimplência); e, (iii) *pretrial release* (liberdade pré-julgamento). São objetos específicos de projetos menores: (i) *divorce* (divórcio); (ii) *guardianship service of process* (processo de guarda); (iii) *federal court mediation* (mediação na corte federal); e, (iv) *social security disability* (invalidez sob o sistema de previdência social). Neste laboratório de acesso à justiça estes temas são objeto de pesquisa empírica, sob o prisma da terceira onda de acesso à justiça. (Disponível em: <<http://a2jlab.org/>>. Acesso em: 29 jun. 2018).

disso, pelos fins e metodologia diferenciada, o programa de justiça de proximidade é classificado como uma política pública judiciária, conforme explica Pedro Heitor Geraldo<sup>129</sup>.

Na mesma linha, aproximam-se à definição de ações de gestão do sistema multiportas de acesso à justiça, alternativos ao sistema judicial convencional, os programas *França-Mediação* e a disponibilização de profissionais da conciliação em tribunais. É possível acessar diretamente o conciliador disponível ou por uma petição dirigida ao tribunal<sup>130</sup>. A conciliação será conduzida por um conciliador ou por um juiz.

São essas algumas ações e experiências de gestão constituídas como meios de acesso à justiça de concretude, mas alternativos ao sistema convencional.

Encerrada essa análise dos aspectos formais e algumas constatações pragmáticas de alternativas criativas de acesso à justiça de qualidade nos modelos comparados, retoma-se a investigação quanto aos dilemas internos e as novas propostas delineadas no cenário.

## 2.6 Problemas e soluções do novo paradigma de acesso à justiça

Fixados os contornos de superação da concepção individualista do Estado liberal para concretizar a democracia social e os fins do Estado no tocante à efetividade do acesso à justiça mediante atuação do Poder Judiciário, é o momento de se analisar as complexidades que acometem este ramo de poder na sociedade contemporânea, a partir do reconhecimento da igualdade material e consequente ampliação das tarefas a serem promovidas pelo Estado em âmbito econômico e social<sup>131</sup>.

A Constituição Federal de 1988 inovou ao resgatar a cidadania, avançando na direção de um Estado social alavancado pela positividade jurídica.

<sup>129</sup> GERALDO, Pedro Heitor Barros. A gestão da “justiça de proximidade” na França: a análise da política pública judiciária. **Revista SJRJ**, v.18. n.30. Rio de Janeiro, 2011, p.131-132. Disponível em: <https://www.jfrj.jus.br/sites/default/files/revista-sjrj/arquivo/190-993-3-pb.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2018.

<sup>130</sup> Informações obtidas no *site* do governo da França. Disponível em: <https://www.economie.gouv.fr/dgccrf/Recourir-a-la-mediation-ou-a-la-conciliation>. Acesso em: 28 jun. 2018.

<sup>131</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. São Paulo: Saraiva, 2009, p.84.

Mais ainda, introduziu em seu texto formas regionais de autonomia, além de conferir funções de Estado ao Poder Judiciário<sup>132</sup>.

Em consequência, o texto político aventou mudanças de forte impacto no ordenamento jurídico brasileiro, que passou a ser regulamentado por uma lei suprema centrada em postulados básicos e ideológicos de alcance predelineado<sup>133</sup>. Na sua acepção garantista e democrática, ou crítica, é fato que nela estão consagrados direitos fundamentais em vasto elenco, reconhecendo deveres ao Estado, motivo pelo qual é considerada a mais avançada norma constitucional na história do Brasil.

Do ponto de vista do funcionamento do Estado e dos sistemas de poderes, identifica-se um contexto de inconsistências em diferentes ordens, na medida em que é notória a incapacidade de cumprir com o catálogo de direitos prometidos a todos os cidadãos, na falta de efetividade da lei maior, especialmente no que tange às políticas públicas e ao papel do Executivo<sup>134</sup>.

Ao mesmo tempo, é inegável que o Poder Judiciário passou a representar a possibilidade de promover os valores fundamentais estabelecidos, quando transferida a solução dos compromissos da lei fundamental para o caso concreto:

Está muito claro que todas as promessas feitas por um Estado-providência incapaz de atendê-las, enredado em crises contínuas de governabilidade, são cobradas do Judiciário. É certo concluir que a justiça se tornou um espaço de exigibilidade da democracia. É no Judiciário que a cidadania tem – ao menos potencialmente – capacidade de interpelação do governante<sup>135</sup>.

Assentado que o século XIX ficou conhecido pela centralidade do Poder Legislativo e o século XX do Poder Executivo, o século XXI adentrou tendo como protagonista o Poder Judiciário<sup>136</sup>, na seara intervencionista de impor ao

---

<sup>132</sup> RICHA, Morgana de Almeida. O CNJ e a trajetória constitucional. In: (Orgs.) STOCO, Rui; PENALVA, Janaína. **Dez anos de reforma do Judiciário e o nascimento do Conselho Nacional de Justiça**. São Paulo: RT, 2015, p.345.

<sup>133</sup> RICHA, Morgana de Almeida. O CNJ e a trajetória constitucional. In: (Orgs.) STOCO, Rui; PENALVA, Janaína. **Dez anos de reforma do Judiciário e o nascimento do Conselho Nacional de Justiça**. São Paulo: RT, 2015, p.345.

<sup>134</sup> RICHA, Morgana de Almeida. O CNJ e a trajetória constitucional. In: (Orgs.) STOCO, Rui; PENALVA, Janaína. **Dez anos de reforma do Judiciário e o nascimento do Conselho Nacional de Justiça**. São Paulo: RT, 2015, p.345.

<sup>135</sup> NALINI, José Renato. O Poder Judiciário na Constituição de 1988. In: (Coords.) MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Tratado de direito constitucional**. v.1. São Paulo: Saraiva, 2010, p.980.

<sup>136</sup> Precursor desta ideia, René Marcic apontou em 1957 a transição de um “Estado legislativista” para um “Estado judiciarista”, vivida no século XX. (SALDANHA, Nelson. **Estado, jurisdição e garantias** (um capítulo da história constitucional). Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br>>. Acesso em: 10 out. 2014). Em período subsequente, Antoine Garapon sugeriu: “se no século XIX, da ordem liberal, houvera uma preponderância do

Estado a concretização dos preceitos normativos alicerçados num sistema aberto de valores e princípios, que preconiza a todos a igualdade material de direitos num vasto elenco de conteúdos essenciais.

Toda capacidade de resposta aos anseios e demandas dos indivíduos parece ter sido redirecionada ao Poder Judiciário, considerada a evidente falência da capacidade de atender e de atuar na esfera pública dos demais atores a quem compete assegurar o cumprimento dos deveres e das obrigações impostos pela Constituição<sup>137</sup>; o Poder Judiciário passou a ser, na expressão de José Renato Nalini, a “derradeira esperança da cidadania descrente da atuação do Poder Público”<sup>138</sup>. Antoine Garapon, juiz e pensador francês, observa:

O espaço simbólico da democracia emigra silenciosamente do Estado para a justiça. Em um sistema provedor, o Estado é todo-poderoso e pode tudo preencher, corrigir, tudo suprir. Por isso, diante de suas falhas, a esperança se volta para a justiça. É então nela e, portanto, fora do Estado, que se busca a consagração da ação política<sup>139</sup>.

A assunção destas tarefas desencadeou vários fenômenos pela nova ordem, inicialmente em razão do caráter normativo da Constituição, fundada em um sistema aberto de regras e de princípios assecuratórios de uma sociedade justa, solidária e fraterna. Neste desenho a interpretação e a aplicação dos preceitos pelos órgãos imbuídos da atividade jurisdicional vêm atreladas a uma participação interventiva do Poder Judiciário, em âmbito originariamente reservado aos demais<sup>140</sup>.

Por esse motivo o destaque da escola hermenêutica e do Poder Judiciário não só como agente, mas como titular no alinhamento das funções

---

legislativo, e no século XX, sob a égide da providência, foi a vez do executivo, o século XXI caminha para ser o da supremacia do Judiciário”. (GARAPON, Antoine. **O juiz e a democracia** – o guardião das promessas. Rio de Janeiro: Revan, 1999, p.48; p.227-228).

<sup>137</sup> RICHA, Morgana de Almeida. O CNJ e a trajetória constitucional. In: (Orgs.) STOCO, Rui; PENALVA, Janaína. **Dez anos de reforma do Judiciário e o nascimento do Conselho Nacional de Justiça**. São Paulo: RT, 2015, p.346.

<sup>138</sup> NALINI, José Renato. O Poder Judiciário na Constituição de 1988. In: (Coords.) MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Tratado de direito constitucional**. v.1. São Paulo: Saraiva, 2010, p.974.

<sup>139</sup> GARAPON, Antoine. **O juiz e a democracia** – o guardião das promessas. Rio de Janeiro: Revan, 1999, p.48 apud MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do. (Coords.) **Tratado de direito constitucional**. v.1. São Paulo: Saraiva, 2010, p.980.

<sup>140</sup> RICHA, Morgana de Almeida. O CNJ e a trajetória constitucional. In: (Orgs.) STOCO, Rui; PENALVA, Janaína. **Dez anos de reforma do Judiciário e o nascimento do Conselho Nacional de Justiça**. São Paulo: RT, 2015, p.346.

constitucionais que possam determinar a efetivação das normas ali contidas, inclusive no que tange à absorção social decorrente das decisões<sup>141</sup>.

Fica patente no apontamento de Lenio Streck, examinada a hermenêutica da facticidade (fenomenologia da hermenêutica)<sup>142</sup>, a pretensão de fazer emergir o fenômeno constitucional para encontrar o verdadeiro sentido do texto, em que estabelecidas as condições do agir político-estatal e contemplados mandamentos jurídicos obrigatórios com especial força de vincular, desafio apresentado para a realização da tarefa de interpretação jurídica<sup>143</sup>.

É a partir dessa clareira que aquilo que circunscreve a Constituição poderá vir à tona, **buscando aparecer no coração da presença**: o Estado Democrático de Direito, a função social do jurista, o resgate das promessas da modernidade (direitos humanos, sociais e fundamentais), a superação da crise de paradigmas que obstaculiza essa **surgência constitucionalizante** em toda a sua principiologia<sup>144</sup>.

Por certo, na condição de uma das expressões do Poder estatal, ao Judiciário não mais é permitido o confinamento nos limites estreitos do dogmatismo, como mero agente encarregado da interpretação da lei, em razão da sociedade exsurgir mais complexa, exigindo novas posturas para solucionar conflitos ante a circulação dos poderes do Estado para a sociedade contemporânea em diversas instâncias privadas, inclusive<sup>145</sup>.

A perspectiva da implementação dos direitos encartados na Constituição passou a constituir elemento determinante na interpretação judicial, pois espelhados direitos fundamentais em espaço de elevada carga valorativa, por

<sup>141</sup> RICHÁ, Morgana de Almeida. O CNJ e a trajetória constitucional. In: (Orgs.) STOCO, Rui; PENALVA, Janaína. **Dez anos de reforma do Judiciário e o nascimento do Conselho Nacional de Justiça**. São Paulo: RT, 2015, p.346-347.

<sup>142</sup> "A interpretação deriva da compreensão, pois. A compreensão é condição de possibilidade para a interpretação. Compreender não é um modo de conhecer, mas um modo de ser. Definitivamente, compreender (e, portanto, interpretar) não depende de um método; por isso, a hermenêutica da facticidade (fenomenologia da hermenêutica) salta da epistemologia da interpretação para a ontologia da compreensão". (STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise**: uma exploração hermenêutica da construção do direito. 2.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000, p.286).

<sup>143</sup> STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise**: uma exploração hermenêutica da construção do direito. 2.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000, p.287-288.

<sup>144</sup> STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise**: uma exploração hermenêutica da construção do direito. 2.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000, p.288.

<sup>145</sup> Neste aspecto, José Renato Nalini aponta: "Tudo está a indicar que o *pluralismo*, princípio inspirador do estado democrático brasileiro, está dando origem a um *pluralismo jurídico*, reconhecendo as novas fontes normativas e as instâncias pioneiras de negociação desestatizadas, como a mediação, arbitragem, *justiça negociada*, a *justiça proposta*. O surgimento de explicações para os fenômenos contemporâneos, como o direito alternativo, o ativismo judicial, as associações de juizes democráticos, a semiologia do poder, o direito insurgente, o neomarxismo jurídico, o direito achado na rua e outros, reclama um juiz apto e aberto a uma adequada compreensão da realidade jurídica". (NALINI, José Renato. **O juiz e o acesso à justiça**. 2.ed. São Paulo: RT, 2000, p.54-55).

certo a abstração autorizou maior liberdade na atividade decisória do julgador<sup>146</sup>. A postura ativista<sup>147</sup> do Judiciário agasalhou diferente modelagem para a entrega dos direitos em juízo, legitimando, a seu turno, paradigmas inovadores destinados a conferir concretude à nova ordem principiológica no plano normativo.

Dessarte, consumada a expansão judicial que reconheceu a efetividade de direitos fundamentais como fator intrínseco à dignidade humana, dentre outras formas de proceder próprias<sup>148</sup>, tendentes a promover a prestação de diversas ordens de proteção prometidas pelo Estado, envolvendo, de modo geral, saúde, educação e trabalho, enfim, direitos sociais asseguradores de condição de vida digna.

A prática do ativismo também se revelou de forma acentuada na judicialização da política, fenômeno que igualmente encontrou resposta mediante a aplicação de raciocínios mais complexos, a partir de argumentações jurídicas aplicadas nas decisões judiciais isoladamente consideradas, desenvolvido no caso concreto<sup>149</sup> o protagonismo do Poder Judiciário num papel político explícito.

---

<sup>146</sup> No artigo intitulado 'Júpiter, Hércules e Hermes: três modelos de juiz', François Ost expõe três expressões de atuação do juiz: i) Juiz jupiteriano (deus Zeus): é típico do Estado Liberal, atrelado ao dualismo sintético válido- inválido/permitido-vedado; ii) Juiz de Hércules (semideus): é o juiz empoderado, a lei é substrato para seu julgamento, mas as soluções são dadas conforme caso concreto, criativamente por suas decisões; há interpretação à luz da norma, mas "sua interpretação passa a compor o sistema jurídico como se dele fizesse parte". (CAMPOS, Norma Sônia N.; MARTINS JÚNIOR, Hernani. Pad e os modelos de juiz. In: FIGUEIRAS, Cláudia Sofia Melo; FONSECA, Isabel; FREITAS, Sérgio Henriques Zandona (Coord.). **Anais do VII Encontro internacional do Conpedi em Braga-Portugal**. Florianópolis: Conpedi, 2017, p.37. Disponível em: <<https://www.conpedi.org.br>>. Acesso em: 09 fev. 2019). Por fim, o Juiz de Hermes, que não é a mera solução adjudicada, nem tampouco a de ativismo, mas a que busca propor a solução mais adequada ao conflito, na efetivação intermediária. (CAMPOS, Norma Sônia N.; MARTINS JÚNIOR, Hernani. Pad e os modelos de juiz. In: FIGUEIRAS, Cláudia Sofia Melo; FONSECA, Isabel; FREITAS, Sérgio Henriques Zandona (Coord.). **Anais do VII Encontro internacional do Conpedi em Braga-Portugal**. Florianópolis: Conpedi, 2017, p.37. Disponível em: <<https://www.conpedi.org.br>>. Acesso em: 09 fev. 2019).

<sup>147</sup> Luís Roberto Barroso define o ativismo judicial como "uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo o seu sentido e alcance. Normalmente ele se instala em situações de retração do Poder Legislativo, de um certo descolamento entre a classe política e a sociedade civil, impedindo que as demandas sociais sejam atendidas de maneira efetiva. A idéia de *ativismo judicial* está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes. A postura ativista se manifesta por meio de diferentes condutas, que incluem: (i) a aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas em seu texto e independentemente de manifestação do legislador ordinário; (ii) a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos emanados do legislador, com base em critérios menos rígidos que os de patente e ostensiva violação da Constituição; (iii) a imposição de condutas ou de abstenções ao Poder Público, notadamente em matéria de políticas públicas. (BARROSO, Luís Roberto. **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática**. Disponível em: <<http://www.oab.org.br>>. Acesso em: 25 nov. 2016).

<sup>148</sup> Mauro Cappelletti reconhece o caráter criativo da atividade judiciária de interpretação e de atuação da legislação e dos direitos sociais. Afirma que, em alguma medida, toda interpretação é criativa, mostrando-se inevitável um mínimo de discricionariedade na atividade jurisdicional. Nas novas áreas abertas às atividades dos juízes afirma, em regra, aumentar o grau de discricionariedade e de criatividade, pois quanto mais vaga a lei e imprecisos os comandos, mais amplo se torna o espaço para discricionariedade nas decisões judiciais. (CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes legisladores?** Tradução de Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1993, reimpressão 1999, p.42).

<sup>149</sup> Nesse sentido, Ana Paula de Barcellos afirma: "de forma muito geral, a ponderação pode ser descrita como uma técnica de decisão própria para casos *difficéis* (do inglês *hard cases*), em relação aos quais o raciocínio

O direito adquirido sofre o sobressalto da velocidade, do imediatismo e das interpretações pragmáticas. A fórmula abstrata da lei e a discricção judicial já não satisfazem a todas as exigências. O paradigma jurídico, que passara da lei para o juiz, transfere-se agora para o caso concreto. A melhor solução para cada situação real é a tópica exercitada pelo intérprete<sup>150</sup>.

Ao tempo em que tecidas loas ao ativismo judicial, inegável fator de alargamento do acesso à justiça na esteira de uma ordem jurídica alinhada à função social do Estado e aos novos direitos estatuídos, face ensolarada no espaço das soluções sinalizadas pela modernidade, surge o contraponto dos problemas sombrios desencadeados pelos mesmos elementos compreendidos como evolução emancipatória do direito.

Sem embargo do dito até o momento, parte da doutrina reverbera avaliação crítica<sup>151</sup>, entendida como problema decorrente do acesso a uma ordem de valores abstrata.

Aponta-se o exacerbado ativismo dos juízes brasileiros, atrelado à distribuição de peso aos princípios conflitantes de maneira que prevalece o subjetivismo da vontade daquele que interpreta o caso concreto. Como decorrência, é possível dizer a partir das lições de Daniel Sarmiento, que há um decisionismo judicial, na medida em que os magistrados passaram, inclusive, a negligenciar o dever de fundamentar racionalmente seus julgamentos<sup>152</sup>.

---

tradicional da subsunção não é adequado. A estrutura geral da subsunção pode ser descrita da seguinte forma: premissa maior – enunciado normativo – incidindo sobre premissa menor – fatos – e produzindo como consequência a aplicação da norma ao caso concreto. O que ocorre comumente nos casos difíceis, porém, é que convivem, postulando aplicação, diversas premissas maiores igualmente válidas e de mesma hierarquia que, todavia, indicam soluções normativas diversas e muitas vezes contraditórias. A subsunção não tem instrumentos para produzir uma conclusão que seja capaz de considerar todos os elementos normativos pertinentes; sua lógica tentará isolar uma única norma para o caso". (BARCELLOS, Ana Paula de. Alguns parâmetros normativos para a ponderação constitucional. In: (Org.) BARROSO, Luís Roberto. **A nova interpretação constitucional: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas**. 3.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p.55).

<sup>150</sup> NALINI, José Renato. O Poder Judiciário na Constituição de 1988. In: (Coords.) MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Tratado de direito constitucional**. v.1. São Paulo: Saraiva, 2010, p.977.

<sup>151</sup> Nesse sentido, por exemplo, a ressalva de Lenio Streck em entrevista ao Conjur, em 10 ago. 2014. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br>>. Acesso em: 07 fev. 2019. De igual forma, em sabatina no Senado Federal, Alexandre de Moraes declara: "Mas a Constituição não autoriza algo aberto, uma atuação absolutamente subjetiva do Poder Judiciário em relação a todos os temas de interesse nacional, em substituição às legítimas opções do Poder Legislativo. A moderna interpretação constitucional é possível, mas não uma criação de direito novo, a partir do afastamento da discordância de legítimas opções feitas pelo legislador. Esse é o desafio do século 21 no Brasil". (Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/em-sabatina-no-senado-alexandre-de-moraes-critica-ativismo-judicial.ghtml>>. Acesso em: 07 fev. 2019).

<sup>152</sup> Leciona o autor: "E a outra face da moeda é o lado do decisionismo e do "oba-oba". Acontece que muitos juízes, deslumbrados diante dos princípios e da possibilidade de através deles, buscarem a justiça – ou que entendem por justiça – passaram a negligenciar no seu dever de fundamentar racionalmente os seus julgamentos. Esta "euforia" com os princípios abriu um espaço muito maior para o decisionismo judicial. Um decisionismo travestido sob as vestes do politicamente correto, orgulhoso com seus jargões grandiloquentes e com a sua retórica inflamada, mas sempre um decisionismo. Os princípios constitucionais, neste quadro, converteram-se em verdadeiras "varinhas de condão": com eles, o julgador de plantão consegue fazer quase tudo o que quiser. Esta prática é profundamente danosa a valores extremamente caros ao Estado Democrático

A inegável intromissão do Poder Judiciário nos demais Poderes tem levado à constatação de que o comportamento apresentado é muitas vezes nocivo aos interesses públicos, por representar a primazia de concepções subjetivas do próprio julgador. É certo que, para esta corrente de pensamento, os excessos da magistratura são mais maléficos que a falta de sensibilidade social inviabilizadora de resultados aptos a atender a prestação jurisdicional.

A par do aspecto referenciado, atribui-se ao decisionismo a descaracterização do núcleo essencial das atribuições do Poder Judiciário, que passa a invadir a esfera legislativa, desbordando dos limites do modelo da separação dos Poderes, naquilo que se pode compreender como equilíbrio estruturante do funcionamento harmônico estatal.

Humberto Ávila, amparado em Federico Arcos Ramírez, observa:

O princípio da divisão dos Poderes demanda uma repartição de funções e de tarefas entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Isso, contudo, só é possível se o Direito for minimamente capaz de funcionar como heterolimitação para esses mesmos Poderes: somente um Direito acessível, inteligível e estável é capaz de permitir que o Poder Judiciário atue *predominantemente* de modo declarativo e não-criativo e que o Poder Executivo atue de acordo com pautas previamente definidas pelo Poder Legislativo<sup>153</sup>.

Outro ângulo de fortes restrições consiste na falta de previsibilidade das decisões judiciais, revertendo numa jurisprudência oscilante que afeta a segurança jurídica. Possivelmente aqui esteja situada a maior ressalva em relação aos ideais de justiça social que circunscrevem decisões progressistas de magistrados ou tribunais, por vezes com fins redistributivos e extrapolando contornos contratuais, fatores que desencadeiam instabilidade, incerteza, esfacelamento da ordem jurídica, elevação dos preços. Em síntese, registra-se a falta de coerência do sistema como um todo face ao arbítrio criativo dos juízes, cuja tendência é decidir conforme os fins sociais, ignorados os efeitos decorrentes.

Viés pragmático não menos importante dos problemas no moderno acesso está contido no uso instrumental da justiça, desencadeado pela falta de

---

de Direito. Ela é prejudicial à democracia, porque permite que juízes não eleitos imponham suas preferências e valores aos jurisdicionados, muitas vezes passando por cima de deliberações do legislador. Ela compromete a separação dos poderes, porque dilui a fronteira entre as funções judiciais e legislativas. E ela atenta contra a segurança jurídica, porque torna o direito muito menos previsível, fazendo-o dependente das idiossincrasias do juiz de plantão, e prejudicando com isso a capacidade do cidadão de planejar a própria vida com antecedência, de acordo com o conhecimento prévio do ordenamento jurídico". (SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Claudio Pereira de. (Orgs.) **A constitucionalização do direito: fundamentos teóricos e aplicações específicas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p.14).

<sup>153</sup> ÁVILA, Humberto. **Teoria da segurança jurídica**. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p.228.

previsibilidade, na medida em que um decisório flutuante marcado por divergências interpretativas beneficia as partes que acionam o Poder Judiciário em verdadeiras aventuras jurídicas e assim prosseguem alimentando o processo, trajetória esta respaldada pelos baixos custos de acesso e risco.

O quadro traçado encontra convergência na análise enfática de Humberto Ávila ao alertar que a jurisdição na forma exercida nos tempos modernos, ou seja, mediante a judicialização da política e o ativismo judicial, revela a ausência de cognoscibilidade, de confiabilidade e de calculabilidade. A falta de cognoscibilidade é atribuída às decisões não fundamentadas adequadamente, bem assim à divergência constantemente verificada nos julgados de órgãos ou tribunais. A falta de confiabilidade refere-se à inconstância dos entendimentos jurisprudenciais, pois não raras vezes alterada a posição consolidada pelos tribunais, com efeito retroativo. Por último, a falta de calculabilidade decorre da forma abrupta em que modificada a jurisprudência pátria, e da incoerência na interpretação da legislação vigente, de maneira que fica prejudicada a capacidade de os agentes calcularem os efeitos de seus atos<sup>154</sup>.

Na arte da significação, o contexto exposto é traduzido pela baixa operacionalidade do modelo de justiça brasileiro, que perde credibilidade diante da dificuldade de apresentar-se eficiente. Nesta perspectiva inovadora, o acesso à justiça insere, portanto, fronteira de delicados contornos; é limítrofe a linha que divide a legitimação e a desfuncionalidade do Poder Judiciário.

Vale, na esteira da complexidade examinada, o fechamento teórico do paradoxo invocado no moderno acesso à justiça, a partir da reflexão de Mauro Cappelletti:

Trata-se, em minha opinião, de problema que não se pode resolver com um claro sim ou não à criatividade dos juízes. Tal criatividade – ou, para ser mais preciso, alto grau de criatividade, pois bem vimos como se trata essencialmente de problema apenas de natureza quantitativa – pode ser benéfica ou maléfica, segundo as muitas circunstâncias contingentes, de tempo e lugar, de cultura, de necessidades reais, de determinadas sociedades, circunstâncias de mais a mais, de organização e estrutura das instituições e, não por último, dos tipos de magistratura que exercem tal criatividade. [...]. Limitar-me-ei, por ora, a sugerir que bom juiz é consciente das limitações e fraquezas acima analisadas, sensível às muitas circunstâncias capazes de aconselhar circumspecta prudência em determinadas épocas, domínios e casos, e pelo contrário, dinâmico atrevimento em outros<sup>155</sup>.

<sup>154</sup> ÁVILA, Humberto. **Teoria da segurança jurídica**. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p.174.

<sup>155</sup> CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes legisladores?** Tradução de Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1993, p.92.

Nessa ordem de ideias renovadas do acesso, não se concebe a ineficiência do Judiciário, tradicionalmente conhecido por sua configuração estrutural arcaica, burocrática, hermética e materialmente limitada<sup>156</sup>, ao tempo em que exigidas dessa esfera de poder respostas aos reclamos sociais no cumprimento dos deveres do Estado.

Elemento crucial no debate engloba o problema da capacidade estrutural do Judiciário, de encontro à propositura de ações estimulada por mecanismos de facilitação e barateamento dos custos, a partir da lógica de facilitação do acesso à justiça, em notória asfixia da possibilidade de oferecer respostas, além de impelir altíssimo dispêndio ao erário<sup>157</sup>.

O custo da jurisdição, sob a ótica invocada, insere tema nodal de uma reflexão que considera as inúmeras demandas em tramitação no Judiciário, muitas delas sem qualquer perspectiva de sucesso. Paradoxalmente à abertura do acesso à justiça no modelo tradicionalmente concebido, menos satisfatória torna-se a prestação jurisdicional, pois limitado o sistema de justiça a recursos financeiros escassos, de modo que imprescindível a adoção de medidas alternativas visando contornar a situação instalada.

Sublinham-se acerca da incongruência do Poder Judiciário, atrelada à abertura jurisdicional positivada pelo sistema normativo brasileiro, os apontamentos de Julio Cesar Marcellino Júnior, na metáfora nominada “tragédia do acesso à justiça”:

Como se pode perceber, a teoria da tragédia dos comuns lança luz sobre a questão da escassez de recursos. Desenvolve um raciocínio que bem demonstra que, diante do conflito de interesses individuais, em relação ao uso de alguma coisa comum, por superexploração de recurso comum, ou seja, por excesso, todos podem sair perdendo. Por meio dessa teoria, percebe-se que os interesses individuais, pautados pelo excesso e pela falta de critério em relação à exploração de um, podem acarretar prejuízo ao interesse coletivo.

Usando de recurso metafórico, pode-se dizer que o abuso de direito de ação, especialmente em casos de litigância de baixa probabilidade de êxito e no caso de demandas repetitivas, poderia acarretar uma tragédia do

---

<sup>156</sup> No que se refere aos recursos financeiros e humanos.

<sup>157</sup> No panorama geral de desempenho do Poder Judiciário, os dados revelados no relatório ‘Justiça em Números’, do Conselho Nacional de Justiça, auxiliam na compreensão dos custos reais da máquina judiciária para a República: as despesas totais do Poder Judiciário no ano-base de 2017 foram de R\$ 90,8 bilhões, o que corresponde a 1,4% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, representando um crescimento de 4,4% com relação ao último ano. Em 2017, houve elevação dos gastos por habitante em todos os segmentos de justiça, à exceção dos Tribunais Superiores. Foram verificadas reduções no STJ, no STM e no TSE, este último em maior escala em razão do ano de 2017 não ser eleitoral. A média de crescimento foi de 4,1% ao ano desde 2011. Esses gastos são necessários para manter o funcionamento da Justiça, movida pelo trabalho de 448.964 funcionários (18.168 magistrados, 272.093 servidores e 158.703 trabalhadores auxiliares – terceirizados, estagiários, juizes leigos e conciliadores). (Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/>>. Acesso em: 13 nov. 2018).

acesso à justiça. Para atender interesses individuais ou de pequenos grupos, pode-se acarretar prejuízo à coletividade em grandes proporções. Os recursos públicos investidos no Poder Judiciário são limitados e finitos. O excesso de demandas judiciais impróprias em relação à forma de propositura acarreta um volume que não pode ser assimilado pela estrutura do Judiciário, o que gera lentidão e inefetividade. Toda a coletividade acaba sendo prejudicada pelas ações individuais ou de pequenos grupos que não podem ser filtradas pelo sistema. Por consequência, prejudica-se o acesso à justiça, e inviabiliza-se sua concretização plena<sup>158</sup>.

No cenário invocado, o alargado elenco de direitos sociais às classes sociais, em especial às classes menos favorecidas, sobreveio situação insustentável, “que reclama mais gastos e novos expedientes de arrecadação de recursos, que significam mais intervenção estatal na esfera jurídica dos cidadãos”<sup>159</sup>, na medida em que o Estado não é capaz de atender às demandas previstas, colocando “à mostra a constrangedora impotência do Judiciário”<sup>160,161</sup>.

Retrato da incapacidade aventada é que o Estado brasileiro é o maior gerador de conflitos na atualidade; é o grande ‘litigante’<sup>162</sup> do Poder Judiciário em diversos campos de atuação<sup>163</sup>.

Dito de outro modo, a opção legislativa por ampliar o acesso à justiça culminou na explosão da litigiosidade no país, consolidando, na conjuntura atual, um Judiciário abarrotado de processos. O quadro de sobrecarga existente é o mais evidente, notório e expressivo problema enfrentado por esta esfera de poder.

A morosidade, um dos principais entraves do Poder Judiciário brasileiro, é um dos obstáculos mais latentes do acesso eficiente à justiça, além de estarem ainda associados a diversos sentimentos negativos ao processamento moroso, como a impunidade e a insegurança.

<sup>158</sup> MARCELLINO JUNIOR, Julio Cesar. **Análise econômica do acesso à justiça**: a tragédia dos custos e a questão do acesso inautêntico. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p.161.

<sup>159</sup> WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: (Coords.) GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo. **Participação e processo**. São Paulo: RT, 1988, p.130.

<sup>160</sup> WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: (Coords.) GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo. **Participação e processo**. São Paulo: RT, 1988, p.130.

<sup>161</sup> "O Judiciário brasileiro é um exemplo, a confirmar uma tendência que parece mundial, de aumento incessante e desmesurado da demanda social pela prestação jurisdicional. Os juizados de pequenas causas ilustram isso. Há quem defenda a capacidade 'sem limites' do sistema jurídico para o atendimento dessas exigências. Outros advogam, contrariamente, que o ativismo judicial dos novos atores e a variabilidade das estruturas normativas produzem um direito incerto, desprovido de previsibilidade e que provoca um decréscimo na produtividade e na credibilidade do Judiciário. As duas posturas são exageradas, mas demonstram a significância da magistratura para o debate institucional atual". (CAMPILONGO, Celso Fernandes. Os desafios do Judiciário: um enquadramento teórico. In: (Org.) FARIA, José Eduardo. **Direitos humanos, direitos sociais e justiça**. São Paulo: Malheiros, 2002, p.44-45).

<sup>162</sup> Os números coletados pelo Conselho Nacional de Justiça estão disponíveis em: <[http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/100\\_maiores\\_litigantes.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/100_maiores_litigantes.pdf)>. Acesso em: 07 fev. 2019.

<sup>163</sup> WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: (Coords.) GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo. **Participação e processo**. São Paulo: RT, 1988, p.130.

É curioso notar, em visão retrospectiva da transformação do constitucionalismo no Estado social, o deslocamento da problemática do cumprimento das promessas previstas para o Poder Judiciário, sem atentar, entretanto, que este órgão padece dos mesmos vícios da estrutura de Estado do qual integra e não constitui exceção, vale dizer, defasado, superlotado, de baixa eficiência e alto custo.

Mais além, o fato de implementar direitos em determinados casos concretos, dentro das possibilidades que escapam às elevadas taxas de congestionamento do Judiciário, também pode revelar solução pífia diante da gravidade do cenário social e econômico capilarizado num país de baixo grau de desenvolvimento, em que à míngua de direitos básicos à população mais carente e, portanto, de menor acesso à justiça, apresenta fragilidade que sequer consegue ser atingida pela justiça.

Embora pontilhado o tema de dificuldades, a partir do pressuposto de que a opção legislativa pela ampliação do acesso à justiça resultou em inegável aumento da litigiosidade (principal entrave do sistema de justiça brasileiro), é certo que nova dinâmica vem sendo operacionalizada para contornar o diagnóstico traçado. São substanciais as reflexões atuais acerca dos mecanismos e dos instrumentos de acesso ao direito e à justiça, que tenham aptidão para realizar o propósito maior de atuar pela manutenção da paz social.

Se antigamente a ideia era a de que o acesso à justiça era incompleto, restrito ao direito formal de acesso ao Poder Judiciário, não compreendido o conceito de eficiência do acesso à justiça em seu sentido mais amplo, a transformação vivenciada nas últimas décadas fez da busca de soluções do acesso à justiça o aspecto central do moderno Estado social, abarcando inúmeras outras áreas para além do movimento à justiça (diga-se, Judiciário), como canais paralelos ao modelo tradicional que propiciem um alargado leque de possibilidades solucionadoras.

De tal modo, não basta existir um Estado de Direito meramente formal, que preceitue as garantias individuais no texto constitucional. É necessário oferecer instrumentos viabilizadores, eficientes e adequados à realização concreta dos direitos previstos.

Importante destacar, no atual regime em que se verifica a insuficiência do modelo de democracia social frente a uma sociedade cada vez mais complexa, o

fundamento essencial justificador do exercício do poder pelo Estado mediante a participação da comunidade e dos organismos sociais na administração da justiça e no desempenho de funções anteriormente acometidas ao ente estatal, em perspectiva de exigências sociopolíticas com vistas ao aperfeiçoamento do Estado.

Kazuo Watanabe traça a ideia central da reflexão sobre o acesso à justiça e a sociedade moderna:

É importante que se pense, outrossim, na *participação da comunidade na administração da justiça*. A experiência dos Juizados Informais de Conciliação e Juizados Especiais de Pequenas Causas, têm posto à mostra a importância dessa participação. A participação tem ocorrido sob a forma de Conciliador e Árbitro. Essa participação da comunidade e a *adoção de técnicas alternativas* de solução de conflitos, principalmente a conciliação e o arbitramento, e ainda a tendência à *deformalização* (mais informalidade) e *delegalização* (menos legalismo e solução dos conflitos, em certos casos, pela equidade) têm constituído a grande inovação desses Juizados. A par das vantagens mais evidentes, que são a maior celeridade e maior aderência da justiça à realidade social, a participação da comunidade traz, ainda, o benefício da maior credibilidade da justiça e principalmente o do sentido pedagógico da administração da justiça, propiciando o espírito de colaboração. Os que têm a oportunidade de participar conhecerão melhor a justiça e cuidarão de divulgá-la ao segmento social a que pertencem. Demais disso, a organização de uma justiça com essas características, organizada para pessoas mais humildes, tem a virtude de gerar, pela própria peculiaridade do serviço que presta e pela exigência das pessoas que a procuram, ordinariamente pouco instruídas, um *serviço paralelo*, que é de *informação e orientação*. "Paralelo" é um modo de dizer, pois na verdade é um serviço que se completa com o de *solução de conflitos*, formando um todo único, Juizados informais de Conciliação e Juizados Especiais de Pequenas Causas que não tenham o serviço de informação e orientação, além do serviço de assistência judiciária, não estão completos e não cumprirão o relevante papel que lhes é destinado<sup>164</sup>.

Inequívoco, portanto, que a alteração vivenciada para o Estado social e para o tempo da democracia participativa impõe a implantação de novos mecanismos jurídicos e "paralelos" para proteger e garantir novos direitos e interesses sociais. A ausência destes significa um enfraquecimento do acesso à justiça para a sociedade.

Do estudo de José Wellington Bezerra da Costa Neta extraem-se três notas essenciais à democracia social: "participação nas decisões; controle da execução em todas as circunstâncias e acesso às informações"<sup>165</sup>. O autor conclui: "a maior exigência de justiça não advém de vetustas fórmulas simplistas e redutoras

<sup>164</sup> WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: (Coords.) GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo. **Participação e processo**. São Paulo: RT, 1988, p.133-134.

<sup>165</sup> COSTA NETO, José Wellington Bezerra da. **Acesso à justiça e carência econômica**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2011, p.27.

do litígio, mas da complexidade social hodierna, calcada na complexidade crescente das relações econômicas e sociais"<sup>166</sup>.

Curial que o Poder Judiciário encarregado de concretizar o direito material, na esteira da efetividade dos princípios assegurados pela Constituição, promova a abertura de influxos de fatores sociopolíticos para realizar a justiça e o direito, cuja concretização guarda intrínseca relação com o cumprimento da instrumentalidade afeta ao próprio Poder Judiciário, que encontrará legitimação social na efetividade da atuação projetada às novas dimensões do bem comum.

Em outra senda, emerge a preponderância dos principais instrumentos criados pela Emenda Constitucional n. 45/2004 para combater a morosidade do Judiciário. Dentre os mecanismos, imprescindível a análise pormenorizada da "novidade"<sup>167</sup> trazida pelo artigo 5º, LXXVIII da Constituição Federal de 1988, segundo o qual a todos, no âmbito judicial e administrativo, é assegurada a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade da tramitação.

A positivação da norma é reflexo do movimento que antecedeu a "reforma do Judiciário", buscando concretizar a intenção de favorecer a todos o acesso à justiça por meio da materialização do dispositivo.

Sob esta perspectiva, a mudança do paradigma normativo constitucional levou a outro questionamento: no que consiste a razoável duração do processo? Horácio Wanderlei Rodrigues aponta duas hipóteses para essa resposta: a primeira, reproduzindo critério objetivo, baseia-se no tempo previamente definido pela lei; a segunda considera o tempo médio efetivamente despendido no país para cada espécie concreta de processo<sup>168</sup>.

Todavia, conforme pontua José Luis Bolzan de Moraes, o sentido de prazo razoável "deve ser preenchido no caso concreto, tendo como indicativo a

---

<sup>166</sup> COSTA NETO, José Wellington Bezerra da. **Acesso à justiça e carência econômica**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2011, p.28.

<sup>167</sup> A expressão 'novidade' quer significar apenas que o inciso LXXVIII inovou ao positivizar o princípio da celeridade processual e da razoável duração do processo. É certo, contudo, conforme menciona Alexandre de Moraes, que: "essas previsões – razoável duração do processo e celeridade processual –, em nosso entender, já estavam contemplados no texto constitucional, seja na consagração do princípio do *devido processo legal*, seja na previsão do *princípio da eficiência* aplicável à Administração Pública (Constituição Federal, artigo 37). Conforme lembrou o Ministro Celso de Mello, "cumpre registrar, finalmente, que já existem, em nosso sistema de direito positivo, ainda que de forma difusa, diversos mecanismos legais destinados a acelerar a prestação jurisdicional (CPC, artigo 133, II e artigo 198; LOMAN, artigo 35, II, III e VI; artigo 39, artigo 44 e artigo 49, II), de modo a neutralizar, por parte dos magistrados e Tribunais, retardamentos abusivos ou dilações indevidas na resolução de litígios". (MORAES, Alexandre. **Direito constitucional**. 24.ed. Atualizada até a EC n.57/08. São Paulo: Atlas, 2009, p.107).

<sup>168</sup> RODRIGUES, Horácio Wanderlei. Acesso à justiça e prazo razoável na prestação jurisdicional. In: (Coords.) WAMBIER, Teresa Arruda Alvin; WAMBIER, Luiz Rodrigues; GOMES JR., Luiz Manoel; FISCHER, Octavio Campos; FERREIRA, William Santos. **Reforma do Judiciário**. Primeiros ensaios críticos sobre a EC n. 45/2004. São Paulo: RT, 2005, p.289.

melhor e maior realização da garantia de acesso à justiça na perspectiva de acesso a uma resposta à questão posta qualitativamente adequada e em tempo quantitativamente aceitável"<sup>169</sup>.

Dessa maneira, fica clara a busca pela celeridade processual permeada pelo tratamento adequado do conflito, visando obter resposta jurídica qualificada ao caso concreto, até mesmo porque uma decisão judicial, por mais justa que seja, pode tornar-se ineficaz quando tardiamente entregue ao jurisdicionado. É o que anota José Joaquim Gomes Canotilho:

A protecção jurídica através dos tribunais implica a garantia de uma **protecção eficaz e temporalmente adequada**. Neste sentido, ela engloba a exigência de uma apreciação, pelo juiz, da matéria de facto e de direito, objeto do litígio, ou da pretensão do particular, e a respectiva "resposta" plasmada numa decisão judicial vinculativa (em termos regular pelas leis de processo). [...]. Além disso, ao demandante de uma protecção jurídica deve ser reconhecida a possibilidade de, em *tempo útil* ("adequação temporal", "justiça temporalmente adequada"), obter uma sentença executória com força de *caso julgado* – "a justiça tardia equivale a uma denegação da justiça". Note-se que a exigência de um *processo sem dilações indevidas*, ou seja, de uma protecção judicial em tempo adequado, não significa necessariamente "justiça acelerada"<sup>170</sup>.

A relevância da entrega da prestação jurisdicional de maneira efetiva e em tempo oportuno é tamanha que outros mecanismos constitucionais – proporcionalidade de juizes na unidade jurisdicional à efetiva demanda judicial e à população (artigo 93, XIII); funcionamento ininterrupto da atividade jurisdicional (artigo 93, XII); distribuição imediata de processos (artigo 93, XV) – tratam-se, em verdade, dos meios legalizados visando reduzir a morosidade da justiça e representam o prestígio à noção material do princípio da celeridade.

Preocupação adicional da Reforma consolidou-se nos cursos de aperfeiçoamento. A formação permanente dos membros do Judiciário resultou na previsão de cursos oficiais de preparação, aperfeiçoamento e promoção de magistrados, constituindo também etapa obrigatória do processo de vitaliciamento a participação em curso oficial ou reconhecido por escola nacional de formação e aperfeiçoamento.

A Emenda Constitucional n. 45/2004, na seara invocada, inseriu ainda o inciso II no parágrafo único do artigo 105, e o inciso I no §2º do artigo 111-A,

<sup>169</sup> MORAES, José Luis Bolzan de. As crises do Judiciário e o acesso à justiça. In: AGRA, Walber de Moura. **Comentários à reforma do Poder Judiciário**. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p.16.

<sup>170</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7.ed. Coimbra: Almedina, 2000, p.499.

determinando o funcionamento, junto ao Superior Tribunal de Justiça e ao Tribunal Superior do Trabalho, da Escola Nacional e Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados Federais e do Trabalho, a quem compete, entre outras funções, regulamentar os concursos oficiais para o ingresso e promoção na carreira.

Por último e não menos importante, verifica-se a criação do Conselho Nacional de Justiça como a grande inovação abarcada pela Emenda Constitucional n. 45/2004, resultante da consagração da ideia de que era preciso fiscalizar a justiça para garantir maior eficiência ao Poder Judiciário e torná-lo apto para implementar preceitos e valores constitucionais.

Incumbida ao órgão a tarefa de tornar eficiente a entrega da prestação jurisdicional, considerados os baixos níveis de efetividade e a morosidade excessiva, atribuídos em crítica da sociedade ao Poder Judiciário, incapaz de dar a resposta esperada pela população.

Ao mesmo tempo em que elevado o Judiciário ao papel de maior destaque, agravou-se a crise em relação ao seu funcionamento, evidentemente, acarretando o colapso interno com a avalanche de demandas pela concretização de valores e direitos. A maior participação da sociedade com a judicialização da política e o aumento das demandas tornou indispensável um órgão a propiciar a jurisdição mais célere, além de estabelecer uma *accountability* do Poder Judiciário<sup>171</sup>, representando um avanço significativo em relação à transparência da prestação jurisdicional.

Com o intuito de reduzir a morosidade processual, o Conselho Nacional de Justiça apresentou, ao longo de seu funcionamento, diversas metas a serem cumpridas pelos Tribunais do país. Como exemplo, vale citar as metas de 2009, um marco relevante na atuação do órgão, dentre elas identificar e julgar todos os processos judiciais distribuídos até 31 de dezembro de 2005, que tramitavam em 1º ou 2º grau ou nos tribunais superiores<sup>172</sup>.

---

<sup>171</sup> ROBL FILHO, Ilton Norberto. **Conselho Nacional de Justiça** – Estado Democrático de Direito e *accountability*. São Paulo: Saraiva, 2013, p.223.

<sup>172</sup> Além desta, estabelecidas outras nove metas em 2009 com vistas a tornar o Judiciário mais ágil e eficiente: 1. Desenvolver e/ou alinhar planejamento estratégico plurianual (mínimo de 05 anos) aos objetivos estratégicos do Poder Judiciário, com aprovação no Tribunal Pleno ou Órgão Especial; 2. [...]; 3. Informatizar todas as unidades judiciárias e interligá-las ao respectivo tribunal e à rede mundial de computadores (internet); 4. Informatizar e automatizar a distribuição de todos os processos e recursos; 5. Implantar sistema de gestão eletrônica da execução penal e mecanismo de acompanhamento eletrônico das prisões provisórias; 6. Capacitar o administrador de cada unidade judiciária em gestão de pessoas e de processos de trabalho, para imediata implantação de métodos de gerenciamento de rotinas; 7. Tornar acessíveis as informações processuais nos portais da rede mundial de computadores (internet), com andamento atualizado e conteúdo das decisões de todos os processos, respeitado o segredo de justiça; 8. Cadastrar todos os magistrados como usuários dos

Quanto ao mais moderno exercício da atribuição de providências transformadoras em prol da sociedade, sobressai a implantação de políticas públicas no âmbito do Poder Judiciário, cujo enfoque está nos direitos fundamentais do cidadão e do acesso à justiça, esse último também visando a celeridade e a efetividade, compreendida sua moderna acepção no direito a uma ordem jurídica justa mediante razoável duração do processo.

Assim é que o órgão foi dotado de competência para assegurar que o Poder Judiciário redimensione o desempenho do sistema de justiça. Para tanto, o seu funcionamento como órgão fomentador de políticas públicas institucionais, por meio de programas selecionados, voltados à condução da essência do papel do Judiciário, mais próximo e sensível às demandas da população.

A partir da materialização dessas medidas foi aberto o caminho para o acesso à ordem jurídica justa, caracterizada pelo direito à informação, à adequação entre a ordem jurídica e a realidade socioeconômica do país, pelo direito ao acesso a uma justiça organizada de maneira adequada, com juízes inseridos na realidade social e comprometidos com o objetivo da realização da justiça, pelo direito à pré-ordenação dos instrumentos processuais capazes de promover a objetiva tutela dos direitos e pelo direito à remoção dos obstáculos que se anteponham ao acesso efetivo a uma justiça que tenha tais características<sup>173</sup>.

Em vista do exposto parece certo concluir que o Judiciário assume posição de maior destaque dentre os poderes estatais, tornando-se instrumento de inserção política a possibilitar o exercício da cidadania ativa e a participação de diversos atores no conjunto de atividades inerentes. Para tanto, vislumbra-se a ampliação do acesso à justiça mediante inovadores movimentos de garantia da efetividade e de expansão dos direitos, incremento da operacionalidade do Poder Judiciário.

---

sistemas eletrônicos de acesso a informações sobre pessoas e bens e de comunicação de ordens judiciais (Bacenjud, Infojud, Renajud); 9. Implantar núcleo de controle interno; e, 10. Implantar o processo eletrônico em parcela de suas unidades judiciárias. (BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metas/metas-de-nivelamento-2009>>. Acesso em: 16 ago. 2016).

<sup>173</sup> WATANABE, Kazuo. Novas atribuições do Judiciário: necessidade de sua percepção e reformulação da mentalidade. *Revista Escola Paulista da Magistratura*, I, n.1, set.-dez. 1996, p.149-151.

### 3 ONDAS RENOVATÓRIAS DE ACESSO À JUSTIÇA

A evolução do conceito teórico de acesso à justiça a partir da transformação dos contextos sociopolíticos e jurídicos do Estado liberal e do *welfare state* é examinada com singularidade por Mauro Cappelletti e Bryant Garth na obra utilizada como linhas mestras do presente trabalho, 'Acesso à justiça', leitura obrigatória a todos que estudam o tema.

Os autores destacam o movimento de acesso à justiça como base do direito processual moderno, não mais vinculado apenas às regras formais, mas comprometido com as novas necessidades sociais e atento às modificações em todos os ramos da vida humana. Assim, em ordem cronológica, os autores identificam três ondas renovatórias, procurando superar as limitações que tornam inacessível a prestação jurisdicional adequada.

Nas palavras dos idealizadores das ondas de acesso à justiça:

Podemos afirmar que a primeira solução para o acesso – a primeira "onda" desse movimento novo – foi a *assistência judiciária*; a segunda dizia respeito às reformas tendentes à proporcionar *representação jurídica para os interesses "difusos"*, especialmente nas áreas da proteção ambiental e do consumidor; e o terceiro – e mais recente – é o que nos propomos a chamar simplesmente de "*enfoque de acesso à justiça*" porque inclui os posicionamentos anteriores, mas vai muito além deles, representando, dessa forma, uma tentativa de atacar as barreiras ao acesso de modo mais articulado e compreensivo<sup>174</sup>.

Cândido Rangel Dinamarco observa que as ondas renovatórias podem ser divididas em três momentos: a) movimento pela assistência judiciária aos necessitados, visando superar obstáculos que a pobreza opõe ao ingresso em juízo e acesso à justiça; b) reformas necessárias à representação em juízo dos interesses transindividuais, especialmente no tocante às comunidades de consumidores e à saúde do ambiente; e, c) implantação do denominado novo enfoque de acesso à justiça, a partir de diversas inovações visando uma espécie de justiça coexistencial mais acessível e participativa, com forte tendência à universalidade e, numa palavra, a um processo mais justo<sup>175</sup>.

Essa última onda compreende as duas primeiras e abarca um conjunto de instituições, mecanismos e pessoas para o processamento de disputas e a

<sup>174</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988, p.31.

<sup>175</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. **Fundamentos do processo civil moderno**. v.I. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p.395.

resolução de conflitos, desde a reestruturação do Poder Judiciário, como adiante será visto, à simplificação de procedimentos, com o objetivo de aprimorar a prática judiciária em todos os âmbitos admitidos.

Considerado o paralelismo existente no modelo brasileiro, significativas reformas e inovações estruturais têm sido apresentadas e concretizadas nos diversos planos. Segundo Cândido Rangel Dinamarco,

São propostas de relevante significado sistemático e político-social, que se revelam na implantação do processo e dos juizados especiais cíveis, da *ação civil pública*, do mandado de segurança coletivo e do *habeas data*, bem como na ampliação do rol de legitimados à ação direta de inconstitucionalidade e na explicitação das garantias constitucionais do contraditório, ampla defesa, motivação de sentenças e decisões, *due process of law*. A reforma do Código de Processo Civil brasileiro, com a tônica na deformalização dos atos processuais e agilização dos procedimentos, antecipação da tutela, aprimoramento das decisões e zelo pela efetividade dos julgados, é uma *revisitação* dos institutos processuais visivelmente sugerida pela terceira das ondas renovatórias do direito processual (revisão interna do sistema). A universalização *quantitativa* condiz com a segunda onda renovatória, que, convidando à absorção de pretensões fundadas em direitos e interesses coletivos, revela a tendência de jurisdicionalização do que antes não era jurisdicionalizável<sup>176</sup>.

Estabelecidos os contornos das considerações introdutórias, passa-se ao estudo das ondas renovatórias de acesso individualmente consideradas, na visão retrospectiva central proposta pelos autores referência no tema e sua interface implementada no sistema jurídico brasileiro.

### 3.1 Assistência judiciária para os pobres

Um dos principais entraves para o acesso à justiça é o excessivo custo do processo (tanto as despesas dos próprios tribunais, como os honorários do advogado), aliado a outros fatores de ordem social, cultural e técnica que impedem o cidadão de recorrer ao Poder Judiciário.

A primeira onda renovatória apontada por Mauro Cappelletti e Bryant Garth busca eliminar as barreiras de caráter econômico ao acesso à justiça, ou seja, proporcionar serviços judiciários aos pobres, a fim de evitar uma justiça inacessível pelos custos correspondentes<sup>177</sup>.

<sup>176</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. **Fundamentos do processo civil moderno**. 6.ed. v.I. São Paulo: Malheiros, 2010, p.395-396.

<sup>177</sup> Ao longo da história foram criados diversos sistemas de assistência judiciária, destacado pelos autores o sistema de remuneração dos advogados pelo Estado, na Alemanha de 1919/1923 e na Inglaterra com a reforma de 1949, que criou o *Legal Aid and Advice Scheme*, confiado à *Law Society*. Entretanto, apenas nos anos 1960 o

Os idealizadores estudaram dois modelos de assistência judiciária gratuita mediante atuação estatal: o *judicare* e o *salaried staff lawyers*: advogados mantidos pelos cofres públicos e advogados particulares remunerados pelo Estado.

Assim é caracterizado o sistema *judicare*, adotado pela Áustria, Inglaterra, Holanda, França e Alemanha Ocidental:

[...] um sistema através do qual a assistência judiciária é estabelecida *como um direito* para todas as pessoas que se enquadrem nos termos da lei. Os *advogados particulares, então, são pagos pelo Estado*. A finalidade do sistema *judicare* é proporcionar aos litigantes de baixa renda a mesma representação que teriam se pudessem pagar um advogado. O ideal é fazer uma distinção apenas em relação ao endereçamento da nota de honorários: o Estado, mas não o cliente, é quem recebe<sup>178</sup>.

Desse modo, as pessoas carentes teriam acesso aos mesmos advogados particulares, que, por sua vez, seriam pagos pelo Estado, assim como as despesas judiciárias.

Sem embargo de tal avanço, o sistema *judicare* apresentou falhas e limitações quando posto em prática. Isso porque se, por um lado, rompeu o obstáculo dos custos do processo aos menos favorecidos, por outro, fez pouco para combater outras frentes que realmente dificultam o acesso às pessoas carentes. Mais que a concessão de um advogado, estas pessoas precisam de auxílio acerca das reais possibilidades da demanda, pois desprovidas de conhecimento jurídico.

Em outras palavras, significa que as pessoas carentes deveriam por si só conhecer seus direitos e procurar auxílio profissional. Essa deficiência fez com que a procura por tal serviço fosse direcionada para demandas comuns, nas searas do direito de família e direito penal, deixados de lado os novos direitos consumeristas e do inquilino, por exemplo. Além disso, constatou-se um sentimento

---

tema passou a constar no topo da agenda de reformas judiciárias como consequência das mudanças do pós-guerra e reconhecimento dos direitos sociais e da necessidade de amparo à grande massa de excluídos da ordem social liberal. A mudança de cenário para promover o acesso à justiça mediante prestação de assistência judiciária aos necessitados foi iniciada nos Estados Unidos da América, em 1965, por meio das ações do *Office of Economic Opportunity*, fruto do movimento *War on Poverty*. Em 1972, a França oferecia enfoque moderno de *securité sociale*, no qual os custos dos advogados eram suportados pelo Estado. Em maio deste mesmo ano, o programa inovador da Suécia tornou-se lei e, dois meses após a Lei de Aconselhamento e Assistência Judiciária da Inglaterra, aumentou grandemente o alcance do programa implantado, especialmente na área de aconselhamento jurídico, o que ocorreu também na Província Canadense de Quebec e na Alemanha com o aumento da remuneração dos advogados em outubro de 1972. Nos Estados Unidos, em maio de 1974, foi estabelecida a *Legal Services Corporation* com o objetivo de ampliar o progresso do programa do OEO. No mesmo período, a Áustria e a Holanda reviram seus sistemas de assistência judiciária e também aumentaram a remuneração dos advogados. Por fim, houve várias reformas na Austrália e a Itália quase alterou seu sistema anacrônico, semelhante ao esquema francês anterior a 1972. (CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988, p.32-35).

<sup>178</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988, p.35.

de intimidação por terem que se dirigir a um escritório de advocacia, pois, “em sociedades em que os ricos e os pobres vivem separados, pode haver barreiras tanto geográficas quanto culturais entre os pobres e o advogado”<sup>179</sup>.

O sistema *judicare*, portanto, foi um avanço significativo no sentido de quebrar essa barreira inicial do acesso pelos mais pobres ao Poder Judiciário, mas que na prática não se mostrou eficaz na aproximação com as camadas menos afortunadas da população, principalmente por não estar aparelhado para ações coletivas das classes sociais subordinadas (“o *judicare* trata os pobres como indivíduos, negligenciado sua situação como classe”<sup>180</sup>).

O segundo modelo de assistência judiciária gratuita, implantado em primeiro lugar nos Estados Unidos, é o *salaried staff lawyers*, segundo o qual “os serviços jurídicos deveriam ser prestados por ‘escritórios de vizinhança’, atendidos por advogados pagos pelo governo e encarregados de promover os interesses dos pobres, enquanto classe”<sup>181</sup>. Caracteriza-se por proporcionar mais consciência dos direitos aos pobres, de modo que além da assistência judiciária, é realizada a assistência jurídica, prévia e informativa, com “grandes esforços no sentido de fazer as pessoas pobres conscientes de seus novos direitos e desejosas de utilizar advogados para obtê-los”<sup>182</sup>.

Nesse sistema, os carentes são atendidos por advogados pagos pelo governo para promoção de seus interesses individuais e enquanto classe. Os escritórios de vizinhança deveriam ser pequenos, acolhedores e localizados em locais das comunidades pobres. Por conseguinte, procura-se que os advogados estejam em maior contato com os problemas típicos vivenciados por estas pessoas. Além de tutelar os direitos individuais dos cidadãos, busca-se defender os direitos de classe e trabalhar na conscientização dos mais carentes.

Todavia, fica patente nos mesmos moldes do primeiro que este modelo de assistência também conta com pontos negativos: os advogados acabam contaminados pela adoção de posturas judiciais mais agressivas, o que gera depreciativa estigmatização destes profissionais e dos programas vinculados. Além

<sup>179</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988, p.38.

<sup>180</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988, p.39.

<sup>181</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988, p.39-40.

<sup>182</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988, p.40.

disso, nota-se maior atenção aos “casos-testes”, de maior repercussão e, em contrapartida, desleixo em relação às pequenas causas e conflitos individuais, além do excesso de paternalismo e laços estatais a tornar estes programas subservientes à vontade dos governantes da época. Outro ponto negativo é a impossibilidade de recursos públicos suficientes destinados à manutenção desses escritórios, de maneira que nem todos os necessitados conseguem o amparo adequado.

Nada obstante o significativo avanço traduzido pelos sistemas acima, inclusive quando utilizados em combinação<sup>183</sup>, os doutrinadores apontam nesta primeira onda que o acesso à justiça não deve ser restrito apenas a este movimento, inclusive porque para efetividade é necessário um grande número de advogados dispostos a tal ramo de atividade, além de apoio governamental e grandes dotações orçamentárias, o que nem sempre constitui prioridade dos governos<sup>184</sup>. Outrossim, a assistência judiciária não é capaz de solucionar o problema das pequenas causas individuais, por ser economicamente inviável propor uma pequena causa.

No direito brasileiro, a primeira onda cappellettiana de acesso à justiça tem assento no plano normativo constitucional, no qual, destacam-se as seguintes disposições da Constituição Federal de 1988: assistência judiciária integral aos necessitados (artigo 5º, LXXIV); instituição dos Juizados Especiais (artigo 98) e estratificação da Defensoria Pública como instituição essencial à função jurisdicional do Estado (artigo 134).

Para a consecução do primeiro desses desideratos a Constituição lança mão de preceitos cuja finalidade é afastar óbices de diversas naturezas antepostos à efetividade da oferta de jurisdição (óbices econômicos, jurídicos, culturais): tal é o significado do que ela estatui sobre a assistência jurídica integral aos necessitados, sobre o processo especialíssimo dos juizados especiais cíveis, ação civil pública, sujeitos legitimados à ação direta de inconstitucionalidade, etc. A ideia é absorver causas antes não absorvidas<sup>185</sup>.

Para viabilizar o acesso à justiça, o Estado tem o dever de fornecer advogado gratuito e isentar o necessitado do pagamento das taxas judiciárias e de

<sup>183</sup> Conforme verificado em alguns países, como Suécia e Canadá, que utilizam o modelo combinado, oferecendo ao necessitado a possibilidade de escolha entre o atendimento por advogados servidores públicos ou advogados particulares. A estes países pioneiros na adoção conjugada dos sistemas, seguiram-se Austrália, Holanda e Grã-Bretanha.

<sup>184</sup> Nesse mesmo sentido pontua Donaldo Armelin: "A assistência judiciária somente poderá atender integralmente os reclamos sociais, se e quando estiver estruturada convenientemente e contar com número suficiente de advogados e defensores públicos, em condições de atender a pleora de serviços que lhe são cometidos". (ARMELIN, Donaldo. Acesso à justiça. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, v.31, jun. 1989, p.181).

<sup>185</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. **Fundamentos do processo civil moderno**. v.I. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p.401.

quaisquer custas e despesas processuais, inclusive aquelas necessárias à produção de provas.

Na mesma linha segue a jurisprudência dominante do país. O Supremo Tribunal Federal já se manifestou no sentido de que uma lei que impõe a cobrança de taxas judiciárias excessivas para o exercício da ação viola o artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal de 1988<sup>186</sup>.

No plano normativo, a assistência judiciária aos necessitados adquiriu consistência já na década de 1950, quando promulgada a Lei n. 1.060/1950. Em seu artigo 1º, estabeleceu que os poderes público federal e estadual, independentemente da colaboração que possam receber dos municípios e da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), concederão assistência judiciária aos necessitados.

Pode-se dizer seguramente que a lei referência no tema facilitou amplamente o acesso à justiça ao considerar necessitado todo aquele cuja situação econômica não permita pagar as custas do processo e os honorários de advogado, sem prejuízo do sustento próprio ou de sua família, bastando declarar tal condição por simples petição. Revogado o dispositivo em questão pela Lei n. 13.105/2015, ampliou-se a gratuidade da justiça para a pessoa jurídica, além da natural, com insuficiência de recursos<sup>187</sup>.

<sup>186</sup> A Súmula 667 do Supremo Tribunal Federal estatui: "Viola a garantia constitucional de acesso à jurisdição a taxa judiciária calculada sem limite sobre o valor da causa".

<sup>187</sup> Artigo 98. A pessoa natural ou jurídica, brasileira ou estrangeira, com insuficiência de recursos para pagar as custas, as despesas processuais e os honorários advocatícios tem direito à gratuidade da justiça, na forma da lei. §1º A gratuidade da justiça compreende: I – as taxas ou as custas judiciais; II – os selos postais; III – as despesas com publicação na imprensa oficial, dispensando-se a publicação em outros meios; IV – a indenização devida à testemunha que, quando empregada, receberá do empregador salário integral, como se em serviço estivesse; V – as despesas com a realização de exame de código genético – DNA e de outros exames considerados essenciais; VI – os honorários do advogado e do perito e a remuneração do intérprete ou do tradutor nomeado para apresentação de versão em português de documento redigido em língua estrangeira; VII – o custo com a elaboração de memória de cálculo, quando exigida para instauração da execução; VIII – os depósitos previstos em lei para interposição de recurso, para propositura de ação e para a prática de outros atos processuais inerentes ao exercício da ampla defesa e do contraditório; IX – os emolumentos devidos a notários ou registradores em decorrência da prática de registro, averbação ou qualquer outro ato notarial necessário à efetivação de decisão judicial ou à continuidade de processo judicial no qual o benefício tenha sido concedido. §2º A concessão de gratuidade não afasta a responsabilidade do beneficiário pelas despesas processuais e pelos honorários advocatícios decorrentes de sua sucumbência. §3º Vencido o beneficiário, as obrigações decorrentes de sua sucumbência ficarão sob condição suspensiva de exigibilidade e somente poderão ser executadas se, nos 5 (cinco) anos subseqüentes ao trânsito em julgado da decisão que as certificou, o credor demonstrar que deixou de existir a situação de insuficiência de recursos que justificou a concessão de gratuidade, extinguido-se, passado esse prazo, tais obrigações do beneficiário. §4º A concessão de gratuidade não afasta o dever de o beneficiário pagar, ao final, as multas processuais que lhe sejam impostas. §5º A gratuidade poderá ser concedida em relação a algum ou a todos os atos processuais, ou consistir na redução percentual de despesas processuais que o beneficiário tiver de adiantar no curso do procedimento. §6º Conforme o caso, o juiz poderá conceder direito ao parcelamento de despesas processuais que o beneficiário tiver de adiantar no curso do procedimento. §7º Aplica-se o disposto no artigo 95, §§3º a 5º, ao custeio dos emolumentos previstos no §1º, IX, do presente artigo, observada a tabela e as condições da lei estadual ou distrital respectiva. §8º Na hipótese do §1º, IX, havendo dúvida fundada quanto ao preenchimento

É importante nesse ponto observar que a Constituição previu a Defensoria Pública como instituição essencial à função jurisdicional do Estado, determinando a organização do órgão federal, do Distrito Federal e dos Territórios à Lei Complementar.

Referida legislação foi editada em 12/01/1994 (Lei Complementar n. 80) e, além de organizar a Defensoria Pública Federal, do Distrito Federal e dos Territórios, prescreveu normas gerais para a sua organização nos Estados. Foram elencadas, dentre as funções institucionais do órgão: a) prestar orientação jurídica e exercer a defesa dos necessitados, em todos os graus; b) promover, prioritariamente, a solução extrajudicial dos litígios, visando à composição entre as pessoas em conflito de interesses, por meio de mediação, da conciliação, da arbitragem e de demais técnicas de composição e administração de conflitos; c) promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico; d) prestar atendimento interdisciplinar, por meio de órgãos ou de servidores de suas carreiras de apoio para o exercício de suas atribuições (artigo 4º, I a IV).

Quanto aos Municípios, lembra Clèmerson Merli Clève, que estes entes devem prestar esse serviço público, não sendo:

[...] indispensável que instituem órgãos próprios (Defensorias). Basta que, por meio de convênios com particulares, faculdades de direito, ou por outra fórmula, assumam uma responsabilidade que também é deles. Afinal, a Constituição Federal dispõe, no artigo 23, que constitui competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: "cuidar da saúde e *assistência pública* [...]" (inc. II) e "combater as causas de pobreza e os fatores de marginalização, *promovendo a integração social dos setores desfavorecidos*" (inc. X). Esses dois incisos, nas partes referidas com grafia em itálico, são suficientes para justificar a responsabilidade do Município em relação à matéria. A assistência jurídica integral constitui uma modalidade de "assistência pública" (a Constituição não se refere à assistência social, mas sim à assistência pública, termo mais amplo) e importante mecanismo de promoção da integração social dos setores desfavorecidos<sup>188</sup>.

Ademais, a ideia de assistência judiciária envolve, além dos órgãos estatais, todo agente que tenha por objetivo principal essa prestação de serviço, seja por determinação judicial, seja mediante convênios com o Poder Público. Nessa situação estão incluídos os escritórios de advocacia, designados pela Ordem dos

---

atual dos pressupostos para a concessão de gratuidade, o notário ou registrador, após praticar o ato, pode requerer, ao juízo competente para decidir questões notariais ou registrares, a revogação total ou parcial do benefício ou a sua substituição pelo parcelamento de que trata o §6º deste artigo, caso em que o beneficiário será citado para, em 15 (quinze) dias, manifestar-se sobre esse requerimento.

<sup>188</sup> CLÈVE, Clèmerson Merli. **Temas de direito constitucional**. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p.189.

Advogados do Brasil, que prestam assistência judiciária e serviços não relacionados com o processo (como consultoria, aconselhamento e informação jurídica), os escritórios modelos das faculdades de direito, as fundações e as Organizações não Governamentais.

Indubitável do panorama exposto que a legislação nacional desenhou um modelo amplo de acesso à justiça para a população, por meio de diversas frentes oferecidas não apenas aos economicamente mais fracos, mas também àqueles que, mediante simples alegação, atestarem hipossuficiência econômica que não permita pagar as custas do processo e os honorários de advogado. Igualmente, inexistente no Brasil condição de viabilidade da demanda para autorizar os benefícios da justiça gratuita, requisito exigido em diversos países. Vale registrar que despesas processuais, a exemplo dos honorários decorrentes de perícias, são suportadas com recursos públicos advindos da União, com ônus integral ao Estado, a partir da mera declaração de incapacidade financeira.

Em visão retrospectiva, conclui-se que o sistema normativo no Brasil atende o custeio integral da demanda e as estruturas responsáveis pela proposição (neste aspecto os exemplos da Defensoria Pública do Rio de Janeiro<sup>189</sup>, instituição estatal autônoma em relação aos demais poderes, equiparada ao Ministério Público e à Magistratura, estruturada em quadro de carreira, com dotação orçamentária própria; de igual forma, a Defensoria Pública do Paraná<sup>190</sup>, que tem como objetivo, estabelecido pela Emenda Constitucional n. 80/2014, fazer-se presente em todas as comarcas paranaenses até 2022). Fica patente na conjuntura não faltarem instrumentos para propiciar o acesso, na perspectiva da assistência judiciária à população carente. Entretanto, consideradas as falhas de funcionalidade do modelo e a capacidade de resposta do Estado, há inequívoco *gap* de eficácia na realidade concreta.

### **3.2 Representação dos interesses difusos**

A despeito da reformulação dos serviços de assistência judiciária aos pobres, os “novos direitos” emergentes e já com a eficácia comprometida, por ausência de aparato procedimental, permanecem sem a devida tutela. Ademais, a

---

<sup>189</sup> Constituição do Estado do Rio de Janeiro (1989), artigo 179; Leis Complementares n. 6/1977 e n. 95/2000 do Estado do Rio de Janeiro.

<sup>190</sup> Instituída pela Lei Complementar Estadual n. 55/1991 e organizada pela Lei Complementar n. 136/2011.

crescente complexidade das relações sociais e econômicas, com reflexos diretos sobre as grandes massas passou a exigir decisões mais rápidas e com efeitos ampliados a todos os envolvidos.

A segunda onda renovatória de Mauro Cappelletti e Bryant Garth tem como escopo, então, solucionar a “representação dos interesses difusos, assim chamados os interesses coletivos ou grupais, diversos daqueles dos pobres”<sup>191</sup>.

A partir dessa premissa, forçou-se a reflexão sobre noções básicas do processo civil e sobre o papel dos tribunais nos diversos sistemas jurídicos, evidenciado que os novos direitos demandavam um novo processo de proteção. Verificou-se, portanto, a incapacidade de o processo civil, de cunho individualista, servir para proteger os direitos da coletividade.

Por isso mesmo, além da ampliação da legitimação para agir, alterou-se conceitos do processo civil como a citação e a coisa julgada, já que nem todos os titulares de um direito transindividual, por exemplo, poderiam comparecer em juízo. Era necessário que “houvesse um ‘representante adequado’ para agir em benefício da coletividade, mesmo que os membros dela não fossem ‘citados’ individualmente”<sup>192</sup>. Igualmente, a noção de coisa julgada foi realinhada, pois as decisões relativas a estes direitos deveriam repercutir sobre todos os membros do grupo social envolvido, ainda que ausentes no curso da demanda.

Evidente, desse modo, que a substituição processual para que um ente, em nome próprio, represente, em juízo, direitos e interesses de grande massa, gera autêntica revolução no direito processual, abrindo espaço para uma nova ordem de tutela dos direitos da coletividade.

Na esteira foi necessário transformar normas atinentes à legitimidade, procedimento e atuação dos juízes, que não abarcavam as causas de direitos coletivos e difusos.

Num primeiro momento, atribuiu-se à “ação governamental” a tutela desses direitos. Todavia, esta solução não prosperou, pois, nas palavras de Mauro Cappelletti e Bryant Garth:

O Ministério Público dos sistemas continentais e as instituições análogas, incluindo o *Staatsanwalt* alemão e a *Prokuratura* soviética, estão

---

<sup>191</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988, p.49.

<sup>192</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988, p.50.

inerentemente vinculados a papéis tradicionais restritos e não são capazes de assumir, por inteiro, a defesa dos interesses difusos recentemente surgidos<sup>193</sup>.

Assim, por não dispor de treinamento e experiência necessários para defender esses direitos e interesses difusos e coletivos, muitas vezes em área não jurídica, como contabilidade, mercadologia, medicina e urbanismo, outras entidades têm sido legitimadas para tutelá-los; além de ser o Ministério Público um funcionário político.

Daí o aparecimento das agências públicas especializadas, como por exemplo, a *Environmental Protection Agency* (EPA) nos Estados Unidos, o *ombudsman* público dos consumidores na Suécia, e a *Director General Protection Agency* na Inglaterra. De todo modo, a criação dessas agências mostrou-se inadequada, na medida em que fez inchar o Estado de novos órgãos públicos, ampliando os gastos administrativos, além de faltar conhecimento específico nas diversas áreas de atuação para tutela adequada desses direitos e interesses.

Reconhecida a fragilidade dos órgãos estatais na defesa dos novos direitos, inclusive por suscetíveis de influência de grupos de pressão organizados, a sociedade civil deve assumir papel de destaque na tutela dos interesses de massa. É fundamental que a legislação admita a legitimidade para estes grupos privados atuarem.

Seguiu-se novo avanço: reconhecer a legitimidade ativa de grupos sociais, como associações, sindicatos, partidos políticos e outros, além da ampliação das ações para tutelar esses direitos, a exemplo da *class action*, nos Estados Unidos, da *popularklage*, no Estado da Bavária, da *verbandssklagen*, ações de associações na Alemanha e na Áustria.

Outro método interessante de permitir que grupos privados representem o interesse público é a *relator action* ou ação delegada, intentada por uma parte que obtém permissão do procurador-geral para tanto, podendo ser utilizada por indivíduos ou por grupos.

É preciso mencionar, para arrematar, que a *class action* e as ações de interesse público também apresentam limitações, pois há exigência de especialização técnica, experiência dos atuantes, força de *lobby* e recursos

---

<sup>193</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988, p.51.

financeiros, geralmente expressivos, para litígios dessa ordem, de maneira que a melhor alternativa é utilizar os dois sistemas, mediante representação por grupos privados em alguns casos e pela sociedade de advogados de interesse público, assessoria pública ou advogado público, em outros, neutralizando assim eventuais influências políticas que possam comprometer a eficiência da tutela de interesses de determinada parcela da sociedade.

No Brasil, esta onda está normatizada no artigo 5º da Constituição Federal de 1988, com a legitimidade das associações, quando expressamente autorizadas, para representar seus filiados judicial e extrajudicialmente (inciso XXI); instituição do mandado de segurança coletivo (LXX) e previsão de defesa do consumidor (inciso XXXII). Além disso, o texto político reconheceu que aos sindicatos cabe defender os direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas (artigo 8º, III) e ampliou a legitimidade ativa do Ministério Público para a propositura de ação civil pública para proteger, além do patrimônio público, social e o meio ambiente, outros interesses difusos e coletivos (artigo 127 e seguintes). É bom notar também que a Constituição Federal de 1988 previu razoável elenco de ações coletivas, como o mandado de segurança coletivo, o mandado de injunção, a ação popular, o dissídio coletivo e a ação de impugnação de mandato eletivo.

Na seara infraconstitucional, textos foram aprovados para regulamentar os mecanismos processuais aptos a ultrapassar os limites da concepção liberal.

Considerada como marco histórico no Brasil, a Lei da Ação Popular, n.4.717/1965 regulamentou um grande instrumento para tutela de interesses coletivos em juízo no que diz respeito à defesa do patrimônio público. Nos termos da legislação, o cidadão eleitor pode, em nome próprio, tutelar os direitos de toda população, em verdadeira substituição processual. Além disso, estende os efeitos da coisa julgada nas situações de procedência da demanda.

A disciplina da ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico por meio da Lei n. 7.347/1985 (alterada pela Lei n. 8.078/1990), representa um grande salto de afirmação das tutelas coletivas, ampliada a legitimidade ativa do Ministério Público para defesa desses direitos, além de possibilitar a instauração de inquérito civil para investigar a conveniência do ajuizamento da demanda.

Perfeita a interação entre as tutelas coletivas e o surgimento de um microsistema processual coletivo, concretizada com o Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/1990), inovando ao estabelecer regras específicas para a tramitação de processos coletivos.

Além dessas, relevante mencionar a Lei n. 7.853/1989, que institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos das pessoas portadoras de deficiência; a Lei n. 7.913/1989, que dispõe sobre a ação civil pública de responsabilidade por danos causados aos investidores no mercado de valores mobiliários; e os artigos 208 e 224 da Lei n. 8.069/1990, que dispõem sobre a ação civil pública para a defesa de interesses difusos e coletivos de crianças e adolescentes.

Enfim, o direito brasileiro admite a provocação do Judiciário por meio de instrumentos processuais extremamente importantes, garantidores do amplo acesso dos cidadãos ao Judiciário, além de representarem possível efetividade mediante a prolação de decisões judiciais únicas incidentes sobre todo um universo coletivo, o que resulta em celeridade e economia processual. Importa alertar, contudo, que o Judiciário não crie embaraços à utilização desses institutos, o que muitas vezes ocorre em face da formação acentuadamente liberal-individualista de alguns juízes<sup>194</sup>.

De todo modo, consolidado está o caminho para representação dos interesses difusos e coletivos mediante diversos mecanismos construídos para a tutela em benefício de determinadas categorias, juntamente com o elenco de entes legitimados para figurar em juízo, de modo que a segunda onda no Brasil conta com expressivo manancial para proteção do interesse comum de massas.

### **3.3 Novo enfoque: da representação em juízo a uma concepção mais ampla de acesso à justiça**

A terceira onda renovatória, dada a sua abrangência, faz alusão ao novo enfoque do acesso à justiça e possui caráter mais amplo do que as anteriores, pois abarca perspectivas da primeira e da segunda ondas e procura aprimorá-las.

O novo enfoque do acesso à Justiça, no entanto, tem alcance muito mais amplo. Essa "terceira onda" de reforma inclui a advocacia, judicial ou extrajudicial, seja por meio de advogados particulares ou públicos, *mas vai*

---

<sup>194</sup> Essas são as considerações de Clève ao citar Manoel Gonçalves Ferreira Filho e Luiz Guilherme Marinoni. (CLÈVE, Clèmerson Merli. **Temas de direito constitucional**. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p.188).

*além.* Ela centra sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas. Nós o denominamos "o enfoque do acesso à Justiça" por sua abrangência. Seu método não consiste em abandonar as técnicas das duas primeiras ondas de reforma, mas em tratá-las como apenas algumas de uma série de possibilidades para melhorar o acesso<sup>195</sup>.

Segundo os juristas idealizadores, a expansão dos direitos individuais, em especial os direitos sociais, e os novos direitos difusos e coletivos, desencadeou exigência de outros mecanismos procedimentais que os tornem exequíveis, resultando na busca de diversas alternativas para a resolução de conflitos, não restritas ao ordenamento processual.

Isso porque constatada a insuficiência dos mecanismos previstos para o efetivo acesso à justiça, já que "esses novos direitos frequentemente exigem novos mecanismos procedimentais que os tornem exequíveis"<sup>196</sup>.

Para tanto é preciso centrar atenção no conjunto de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e prevenir disputas sociais ou facilitar a sua solução, envolvendo o estudo de matriz meramente jurídica, como também de filosofia, sociologia, antropologia, psicologia, dentre outros, na medida em que se reconhece a influência e a natureza do litígio na determinação dos instrumentos que tornem efetiva a proteção do direito. Apreciar com cuidado os contrastes entre as demandas de repercussões coletivas e individuais é medida útil para corrigir os vícios procedimentais comuns na condução dos processos.

Explicitadas as diretrizes acima, é indispensável meditar sobre o sistema judiciário e o extenso rol de reformas que vão muito além da representação judicial, na medida em que a diversidade dos litígios recomenda procedimentos adequados a sua solução, tanto por órgãos jurisdicionais como parajudiciais, em observância ao custo-benefício, que deveria ser o norte de qualquer reforma das estruturas judiciárias.

Com efeito, são propostas mudanças das mais variadas ordens, com vistas a alterar as formas de procedimentos, a própria estrutura dos tribunais ou criação de novos tribunais, o uso de pessoas leigas ou paraprofissionais, como juízes ou defensores, modificações no direito substantivo, destinadas a evitar litígio

---

<sup>195</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988, p.67-68.

<sup>196</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988, p.69.

ou facilitar sua solução, e a utilização de mecanismos privados ou informais de solução de disputas.

Eis que os autores catalogaram os obstáculos, limitações e fracassos da concentração do trabalho na justiça convencional, admitindo, em contrapartida, a criação de métodos alternativos e outras instâncias formais de resolução de conflitos.

Em suma, são sugeridas cinco macroalternativas para modernizar o sistema judicial, assim resumidas por Luiz Felipe Siegert Schuch:

- a) A reforma dos procedimentos judiciais em geral, diante da sempre necessária existência do sistema tradicional regular de Justiça para os grandes litígios, sendo indicada para estes procedimentos a utilização de um juiz mais ativo, que maximize as oportunidades de obtenção de um resultado justo;
- b) A imaginação de métodos alternativos para decisão das causas judiciais, através do estímulo à conciliação, ao juízo arbitral, ou o encorajamento ao acordo através de incentivos econômicos, instituindo-se um sistema no qual aquele que se recusa a celebrar um acordo razoável para a solução do litígio e, ao final, perde a demanda, fica obrigado a pagar os custos de ambas as partes;
- c) A especialização de instituições e procedimentos para determinados tipos de causas de particular importância social, tais como questões envolvendo consumidores, questões locatícias e ambientais; com estas medidas, entendem que tais querelas poderiam ser tratadas em unidades especializadas da Justiça regular, ou em cortes especiais, proporcionando melhores resultados diante da possibilidade de maior aprimoramento dos juízes ligados à solução destes litígios; adicionam a possibilidade de se estabelecerem nestes juízos especiais vantagens como a maior celeridade dos feitos, a diminuição da duração dos processos, a substancial diminuição dos custos para as partes, e a redução da possibilidade de recursos da decisão; o objetivo seria sempre promover a "Justiça social", isto é, alcançar a máxima proteção dos Direitos das pessoas comuns;
- d) Mudanças nos métodos utilizados para a prestação de serviços jurídicos, tornando a assistência jurídica de alta qualidade acessível a todos, pobres ou não, seja através de pessoal paraprofissional que substituiria os serviços dos advogados quando possível, diminuindo os altos custos destes profissionais, ou ainda, através da criação de "planos de seguro" ou de "serviços jurídicos em grupo", nos quais o pagamento de prêmios (primeiro caso), ou de determinadas contribuições (segundo caso), proporcionaria a assistência jurídica e cobriria os custos da demanda judicial;
- e) A simplificação do Direito, isto é, em setores nos quais a simplificação é desejável e possível, a elaboração de leis mais compreensíveis para o cidadão comum, facilitando-lhe não só o entendimento, mas também o próprio exercício, com a diminuição de exigências para a utilização, de determinado remédio jurídico (exemplo: divórcio sem culpa, responsabilidade civil objetiva)<sup>197</sup>.

---

<sup>197</sup> SCHUCH, Luiz Felipe Siegert. **Acesso à justiça e autonomia financeira do Poder Judiciário**: a quarta onda? Curitiba: Juruá, 2006, p.87-88.

A nova forma de pensar os fenômenos jurídicos processuais não receia apresentar inovações para além da esfera da representação e intervenção judicial na resolução de disputas, demonstrada a preocupação com a quebra de formalismos que possam sinalizar óbice ao verdadeiro acesso à justiça.

Nessa senda o trabalho defende, por exemplo, a reestruturação dos tribunais no sentido de aproximação às pessoas comuns, tão acessível fisicamente quanto possível, sugerida como exemplo a abertura dos tribunais no período noturno, para que aqueles que trabalhem durante o dia não se sintam receosos pela necessidade de faltar ao serviço<sup>198</sup>.

Se por um lado albergada a quebra de formalidades, por outro, rejeitada a total informalidade, sob pena de configurar estado de total anomia e conseqüente anarquia:

A dispensa das formalidades técnicas, todavia, não irá assegurar automaticamente a qualidade de decisão do tribunal. Antes de mais nada, as pessoas devem ser capazes de planejar seu comportamento de acordo com os dispositivos legais e invocar a lei, se trazidos ao tribunal. É claramente impossível desprezar por completo as normas legais. Além disso, existe o perigo de que um relaxamento dos padrões substantivo permita decisões contraditórias à lei em prejuízo de novos direitos (frequentemente, técnicos)<sup>199</sup>.

Certo é que os apontamentos de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, tanto no que dizem respeito às falhas dos sistemas, como quando sugerem soluções de ordem prática, produziram enorme eco na legislação e na doutrina brasileira, a partir de diversos estudos sobre o tema, contendo implicações de toda ordem para o enfrentamento das limitações ao amplo acesso à justiça.

Por ora, relevante destacar que o direito nacional surfa velozmente nas medidas sugeridas pela terceira onda, dispondo o texto constitucional sobre a criação de juizados especiais, da justiça comum e federal, providos por juízes togados, ou togados e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumaríssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau (artigo 98, I e §1º, da Constituição Federal de 1988).

---

<sup>198</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988, p.102.

<sup>199</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988, p.112.

Ademais, prevê expressamente a justiça de paz, remunerada, composta de cidadãos eleitos por voto direto, universal e secreto, com mandato de quatro anos e competência para, na forma da lei, celebrar casamentos e exercer atribuições conciliatórias, sem caráter jurisdicional, além de outras previstas na legislação (artigo 98, II, da Constituição Federal de 1988).

Incorporado na perspectiva mais aberta da prestação de serviços por parte dos entes públicos está a constituição dos Procons, órgãos do Poder Executivo Estadual, cujo objetivo principal é orientar, educar, proteger e defender os consumidores contra abusos praticados pelos fornecedores de bens e serviços nas relações de consumo.

Seguindo na mesma tônica, a desjudicialização como forma de acesso à justiça<sup>200</sup>, mediante o deslocamento de determinadas atividades, antes atribuídas exclusivamente ao Poder Judiciário, para o âmbito das serventias extrajudiciais, por meio de procedimentos administrativos. A transferência dos serviços para os cartórios extrajudiciais tem, dentre os objetivos, conferir maior celeridade a certas questões incontroversas, de menor complexidade, evitando a intervenção judicial desnecessária, além de significar desoneração do Judiciário.

Como exemplos da desjudicialização no Brasil: a Lei n. 8.560/1992 que viabiliza o reconhecimento de paternidade perante os serviços de registro civil; a Lei n. 9.514/1997, que trata dos procedimentos de notificação do devedor e leilão extrajudicial nos contratos de alienação fiduciária; a Lei n.10.931/2004, que autoriza a retificação administrativa dos registros imobiliários; a Lei n.11.481/2007 que dispõe sobre a regularização fundiária para zonas especiais de interesse social; a Lei n. 11.441/2007 que, sem a necessidade da intervenção judicial, possibilita a lavratura de escritura pública, nos cartórios e tabelionatos, para os casos de inventário, partilha, separação e divórcio, diante da ausência de conflito e de partes menores ou incapazes.

O próprio direito brasileiro consagrou o pensamento de que não se consegue reformar a justiça sem reestruturar o Poder Judiciário. Desse ponto de vista é necessário, mais uma vez, referenciar as alterações trazidas pela Emenda Constitucional n. 45/2004, intitulada Reforma do Judiciário, agora na perspectiva do destinatário “juiz” e seu importante papel no que tange ao acesso à justiça, visto que

---

<sup>200</sup> O termo desjudicialização significa a faculdade conferida às partes para comporem seus conflitos fora da esfera judicial, desde que sejam juridicamente capazes e que tenham por objeto direitos disponíveis.

está sob sua responsabilidade a concretização interpretativa do texto constitucional e legislação infraconstitucional, para o que se demandou um perfil definido a partir de valores éticos, formação plural e preparação continuada<sup>201</sup>.

O Estado-juiz incorporou a possibilidade de promoção dos valores fundamentais estabelecidos na Constituição Federal, observada a transferência da solução dos compromissos da lei fundamental para o caso concreto<sup>202</sup>. Chancelado, por consequência, o interlocutor mais importante na defesa da ordem jurídica, como também na tutela dos direitos sociais e individuais dos cidadãos, equidistante da figura ultrapassada do magistrado não mais do que “a boca da lei”, na expressão de Montesquieu, um mero aplicador desconectado da realidade social vivenciada.

Dentre os aspectos suscetíveis de análise do movimento de acesso à Justiça, é este o mais importante. Compreender que a sociedade já não é idêntica à do momento histórico em que elaborada a codificação, que os anseios por Justiça têm uma razão de ser e que o juiz, ainda inserido no presente, deve ter condições de visualizar a situação sob um ângulo de perspectiva, constituem ponto decisivo para se extrair dessa tendência, objetivos práticos muito definidos.

A implementação de experiências concretas que garantam o maior acesso do homem e das massas à Justiça tem início na reformulação do pensamento do juiz. E se isso realmente ocorrer, ninguém conseguirá deter tal reação à crise do direito e da Justiça em nossa época, ou retardar os fecundos resultados que dela advirão<sup>203</sup>.

Aos magistrados, é imperativo oferecer novos instrumentos para o alcance multidisciplinar da moderna dimensão do direito, haja vista a formação e atuação amplamente criticadas pelo distanciamento da população, reconhecida a defasagem diante das novas exigências de distribuição da justiça.

Como agentes transformadores da realidade, as escolhas dos juízes devem estar atreladas – além da sua ética pessoal e do compromisso em resgatar valores – à capacidade de ler o mundo a partir da relevância social, política e econômica da função exercida, tendo em vista sua formação humanística e o

---

<sup>201</sup> RICHA, Morgana de Almeida. O CNJ e a trajetória constitucional. In: (Orgs.) STOCO, Rui; PENALVA, Janaína. **Dez anos de reforma do Judiciário e o nascimento do Conselho Nacional de Justiça**. São Paulo: RT, 2015, p.349.

<sup>202</sup> RICHA, Morgana de Almeida. O CNJ e a trajetória constitucional. In: (Orgs.) STOCO, Rui; PENALVA, Janaína. **Dez anos de reforma do Judiciário e o nascimento do Conselho Nacional de Justiça**. São Paulo: RT, 2015, p.345-346.

<sup>203</sup> NALINI, José Renato. **O juiz e o acesso à justiça**. São Paulo: RT, 1994, p.16.

exercício do contraditório, na medida em que assumem diferentes papéis ao julgar um processo<sup>204,205</sup>.

A inserção dos magistrados, para além da própria conduta capaz de transformar a realidade no espectro da interpretação construtiva dos textos, passou a requerer a compreensão da magnitude e da complexidade encarnadas pelo sistema de justiça, dentro das múltiplas instâncias decisórias, instrumentos processuais pertinentes, elementos estes que somados constituíram entraves clássicos ao tratamento adequado do conflito envolvido.

Conforme pontua José Renato Nalini, a assunção de uma postura adequada ao cargo, uma postura funcional de dedicação à magistratura, uma postura processual de respeito à célere entrega da prestação jurisdicional, com facilitação do acesso das partes ao juiz, traduziram ações decisivas ao alargamento do acesso à justiça<sup>206</sup>, assim como a postura mental do magistrado imbuído do movimento do acesso à justiça em seu conceito atual consoante a ideia de usuários e consumidores dos serviços prestados pelo Poder Judiciário.

Retomando as inovações na seara instrumental, a terceira onda levou o processualista a dirigir suas preocupações à técnica utilizada para revisar institutos processuais visando adequar à nova realidade, no esforço de construir um sistema apto a atingir os objetivos jurídicos, sociais e políticos da jurisdição nesse amplo contexto do acesso à justiça no qual está inserido o processo e alterado o conceito do direito de ação. Sobre as técnicas pertinentes e o direito de ação, pondera Luiz Guilherme Marinoni:

O direito de ação não depende apenas de prestações estatais destinadas a remover os obstáculos econômicos que impedem o acesso à justiça, mas igualmente de prestações normativas instituidoras de técnicas processuais idôneas à viabilidade da obtenção das tutelas prometidas pelo direito substancial.

[...].

Se as tutelas prometidas pelo direito substancial têm diversas formas, a ação, para poder permitir a efetiva obtenção de cada uma delas, terá que correlacionar com técnicas processuais adequadas às diferentes situações substanciais carentes de proteção jurisdicional. É por isso que o direito de

<sup>204</sup> NALINI, José Renato. O Poder Judiciário na Constituição de 1988. In: (Coords.) MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Tratado de direito constitucional**. v.1. São Paulo: Saraiva, 2010, p.979.

<sup>205</sup> Nesse sentido as palavras de José Renato Nalini: "O juiz deve saber acolher todas as proposições, coordenando-as e tendo presente continuar a ser – ainda hoje – a única autoridade incumbida pelo sistema de conferir solução definitiva e em caráter institucional às demandas. Explícita a previsão da inafastabilidade do controle jurisdicional, insculpida no inciso XXXV do artigo 5º da Constituição da República, a lembrar que o acesso à Justiça é – em última análise – a facilitação de abertura e chegada ao juiz togado". (NALINI, José Renato. **O juiz e o acesso à justiça**. São Paulo: RT, 1994, p.64).

<sup>206</sup> NALINI, José Renato. **O juiz e o acesso à justiça**. 2. ed. São Paulo: RT, 2000, p.83-147.

ação exige a estruturação de técnicas processuais idôneas, aí incluídas a técnica antecipatória, as sentenças e os meios executivos<sup>207</sup>.

A conjugação das características acima é posta em relevo com a promulgação do Código de Processo Civil (Lei n. 13.105/2015), incorporando conceitos mais contemporâneos às concepções tradicionais de acesso à justiça. Já na exposição de motivos da legislação, revelou-se a necessidade de reformas profundas no processo judiciário, reclamadas há muito pela sociedade e pelos operadores do direito ante a crise da justiça instalada, como também os “passos fundamentais para celeridade do Poder Judiciário, que atingem o cerne dos problemas processuais, e que possibilitarão uma justiça mais rápida e, naturalmente, mais efetiva”<sup>208</sup>.

Em síntese, são listados cinco objetivos na Exposição de Motivos: criar sintonia com a Constituição (constitucionalismo); proporcionar condições para o juiz proferir decisão de forma mais rente à realidade fática subjacente da causa, articulando-se com o direito material (realismo/instrumentalismo); simplificar, resolver problemas e reduzir a complexidade dos subsistemas, como o recursal (minimalismo/simplicidade); dar todo o rendimento possível a cada processo em si considerado (maximalismo), também articulado com o direito material; e conferir maior organicidade ao sistema, dando-lhe assim, mais coesão (organicidade)<sup>209</sup>.

As reflexões desses pensamentos ensejaram o intuito de um código moderno e simplificado, apto a gerar um processo mais célere e mais justo, a fim de garantir não apenas o acesso à justiça, mas também a concreta prestação dos direitos dos cidadãos.

Reproduziu-se no artigo 3º do Código de Processo Civil, o princípio da inafastabilidade da jurisdição: "Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito". O novo diploma consagra a construção de um diálogo entre o julgador e as partes, por meio do princípio da cooperação processual, em período de tempo razoável. Em seu artigo 6º prevê: "Todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva". Ainda, como exemplo de mecanismos inseridos no Código, emerge a possibilidade quanto à prática de atos processuais, como depoimento pessoal da

<sup>207</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. Direito fundamental de ação. In: (Coords.) CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p.361.

<sup>208</sup> BRASIL. Senado Federal. **Anteprojeto do Novo Código de Processo Civil**. Disponível em: <<https://www.senado.gov.br/senado/novocpc/pdf/Anteprojeto.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2016.

<sup>209</sup> VITOVSKY, Vladimir Santos. O acesso à justiça no novo Código de Processo Civil: continuidades, inovações e ausências. **Revista CEJ**, Brasília, ano XIX, n.67, set.-dez., 2015, p.14.

parte, oitiva de testemunhas, acareação, sustentação oral e depoimento pessoal por videoconferência, conforme os artigos 236, §3º, 385, §3º, 453, §1º, 461, §2º, e 937, §4º, no desiderato de facilitar o acesso à justiça. Por último, destaca-se a afirmação dos meios alternativos de resolução de conflitos (artigo 3º e parágrafos) e o enxugamento de algumas modalidades recursais (agravo de instrumento).

Na esteira, os doutrinadores têm conferido destaque aos meios alternativos para solução de conflitos, em especial ênfase para a conciliação, a arbitragem e a mediação. Embora não se adentre na concretude do direito material por esta via, essas formas têm o escopo pacificador, verdadeiro fator de legitimidade da jurisdição no Estado moderno.

Ao se falar do direito substancial como portador dos critérios para a tutela jurisdicional e ao examinar as técnicas processuais capazes de efetivá-la em casos concretos, é preciso sempre ressaltar esses meios alternativos. Não importa se são ou não são fiéis ao direito substancial, em cada caso: o importante é que sejam aptos a pacificar as pessoas e eliminar seus conflitos, fazendo-lhes justiça. Afinal, tudo que interessa ao processualista moderno é o esclarecimento e a agilização dos meios de acesso à ordem jurídica justa, mediante um sistema em que figure como estrela de primeira grandeza a preocupação pelos resultados<sup>210</sup>.

Considerando que a terceira onda não limitou suas ponderações à justiça convencional, defendendo o incentivo de mecanismos privados, consensuais e, de certo modo, informais de solução dos conflitos intersubjetivos de interesses, o espelho pátrio concedeu espaço relevante para a arbitragem, a mediação e a conciliação como vias concretas de acesso à justiça, contribuindo para que a sociedade componha seus conflitos com menor grau de intervenção do Estado, alavancando a construção de portas alternativas para a resposta transformadora.

Com acerto esse é o grande argumento propagador da elogiada forma de solução de conflitos, pois, ao contrário da solução ser imposta por um terceiro, a resposta é encontrada em consenso, com diálogo e participação conjunta dos envolvidos e, por isso, sua legitimidade e efetividade atingem maiores níveis.

Nessa perspectiva de acesso à justiça tem-se, na expressão de Kazuo Watanabe, “um importante filtro da litigiosidade, que, ao contrário de barrar o acesso à justiça, assegurará aos jurisdicionados o acesso à uma ordem jurídica justa”<sup>211</sup>.

<sup>210</sup> DINAMARCO, Cândido Rangel. **Fundamentos do processo civil moderno**. v.I. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p.392.

<sup>211</sup> RICHA, Morgana de Almeida. Política pública do Poder Judiciário nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses. In: (Orgs.) PELUSO, Antonio Cezar; RICHA, Morgana de Almeida. **Conciliação e mediação**: estruturação da política judiciária nacional. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p.5.

A doutrina brasileira contemporânea é uníssona na importância da criação de mecanismos inovadores em relação ao modelo tradicional da solução adjudicada, sob os auspícios do Poder Judiciário, conforme descreve Ada Pellegrini Grinover:

O acesso à justiça tem significado peculiar e mais abrangente. Não se limita à simples entrada, nos protocolos do judiciário, de petições e documentos, mas compreende a efetiva e justa composição dos conflitos de interesses seja pelo judiciário, seja por forma, outra, alternativa, como são as opções pacíficas, a mediação, a conciliação e a arbitragem<sup>212</sup>.

A despeito da importância da arbitragem<sup>213</sup>, o estabelecimento de uma política judiciária nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses, representada pela Resolução n. 125 do Conselho Nacional de Justiça<sup>214</sup>, abrangeu inicialmente tão somente a conciliação e a mediação na seara judicial, pontuados os predicados mais relevantes dos dois institutos, pois instrumentos consensuais de pacificação, principais ferramentas à disposição dos operadores do direito para encerrar o conflito em dimensão superior à demanda, materializada como justiça social em que preservado o melhor interesse das partes.

Inegável na consideração da política judiciária nacional no âmbito do Poder Judiciário, o afastamento regulatório da arbitragem por ser atividade essencialmente privada, exercida por particulares não atrelados ao Poder Público, tanto no que concerne aos tribunais arbitrais encarregados da função, como aos árbitros no exercício das suas atividades, proposta que, no Brasil, não se internalizou nas estruturas do Poder Judiciário, embora reconhecida como importante modalidade de solução de conflito.

A tônica da conciliação e da mediação, conformadas em padrões diversos da arbitragem, determinou a prioridade de enfoque para resposta jurisdicional na projeção estruturante da política judiciária, um dos aspectos fundamentais para a visibilidade tanto da política pública, como do próprio tratamento adequado dos conflitos de interesse, com vistas à efetividade/redução de demandas judiciais.

Contemplada a última vertente identificada nos mecanismos de acesso à justiça, curial a compreensão de que configura um movimento em curso, vale

---

<sup>212</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. O novo processo do consumidor. In: **Revista de Processo**, v. 16, n. 62, abr.-jun., 1991, p.141.

<sup>213</sup> Lei n. 9.307/1996, alterada pela Lei n. 13.129/2015.

<sup>214</sup> A Resolução n. 125/2010, dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências.

dizer, aberto a novas construções criativas dentre as diversas possibilidades de melhorar o acesso à justiça.

A partir dessa premissa pretende-se abordar outro enfoque de conjecturas, pautado na concepção de políticas públicas judiciárias (conforme sinalizado em relação à conciliação e mediação, além de outros modelos empíricos em curso na justiça brasileira), mediante meios próprios concebidos em ajustamento com a expansão dos direitos e afirmação em juízo. Indispensável estar atento ao cenário de transformações característico do novo milênio, vivenciado por uma sociedade fluida, cuja dinâmica demanda capacidade de adaptação nas respostas por parte do Poder Judiciário. É preciso, portanto, que o funcionamento da máquina estatal nessa via seja poroso a soluções que dialoguem com a essência dos conflitos e suas reais proporções.

## 4 POLÍTICAS PÚBLICAS

### 4.1 Apontamentos introdutórios na análise das políticas públicas

As políticas públicas constituem temática alavancada na modernidade, especialmente no curso do século XX, diretamente atreladas à demanda pelo novo modelo de Estado democrático com contornos sociais, assentado em mandamentos, imperativos de ordem constitucional<sup>215</sup>, com ênfase no reconhecimento de direitos humanos e sociais, com a promoção da igualdade material, característica do constitucionalismo em ascensão após a segunda Guerra Mundial, que desencadeou notável ampliação do trabalho a ser desempenhado pelos entes públicos.

A partir da ascensão do Estado Moderno ao Estado Liberal e, posteriormente, ao Estado Contemporâneo, observa-se um novo paradigma jurídico dos direitos sociais que reclama prestações positivas do Estado<sup>216</sup>, com a transformação das Constituições ao tratar e garantir direitos fundamentais e não mais meramente impor e estabelecer limites e estrutura do poder público.

Esse processo de ampliação de direitos e mudança política direcionada para a sociedade enseja um incremento da intervenção do Estado no que diz respeito ao domínio econômico e social.

À nova realidade, portanto, encontra-se atrelada a garantia dos direitos mediante postura intervencionista e prestacional do Estado, característica das políticas sociais, cujo modelo vai ao encontro das políticas públicas em sentido lato. A necessidade de compreensão das demandas da cidadania, das desigualdades sociais, políticas, econômicas e culturais, historicamente vivenciadas, como categoria jurídica em busca da concretização dos direitos correspondentes, torna-se imprescindível diante da redemocratização imposta pela realidade em transformação, de maneira que o tratamento seja adequado ao âmbito de complexidade do cenário que se pretende solucionar.

---

<sup>215</sup> Sobre a força normativa da Constituição a contribuição doutrinária mais expressiva é de Konrad Hesse: "A Constituição jurídica logra conferir forma e modificação à realidade. Ela logra despertar 'a força que reside na natureza das coisas', tornando-a ativa. Ela própria converte-se em força ativa que influi e determina a realidade política e social. Essa força impõe-se de forma tanto mais efetiva quando mais ampla for a convicção sobre a inviolabilidade da Constituição, quanto mais forte mostrar-se essa convicção entre os principais responsáveis pela vida constitucional. Portanto, a intensidade da força normativa da Constituição apresenta-se, em primeiro plano, como uma questão de vontade normativa, de vontade de Constituição". (HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Fabris, 1991, p.24).

<sup>216</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. São Paulo: Saraiva, 2009, p.84.

Com isso, os conflitos sociais, que proclamam a intervenção estatal mediante prestações positivas, são alçados a lugar privilegiado no modo de institucionalização das relações sociais, em especial junto aos Poderes Legislativo e Executivo, não olvidado o papel atribuído ao Poder Judiciário, tanto como conformador quanto órgão julgador dos embates sociais por direitos<sup>217</sup>.

Na geografia do Estado Social passa a ser exigida dos Poderes Públicos para além da produção de leis ou normas gerais, a atuação efetiva capaz de transpor a coletividade ao alcance de metas predeterminadas. Nessa toada, a transição do modelo liberal para o social na atuação estatal vem acompanhada de um redesenho das competências decisórias entre os Poderes do Estado, com a ampliação do papel do Judiciário em suas funções tradicionais e na condição de formulador de políticas públicas, consoante será estudado no prosseguimento do trabalho.

Sobre a reclassificação das funções estatais, a crítica de Fábio Konder Comparato, em artigo pioneiro no país:

Quando, porém, a legitimidade do Estado passa a fundar-se, não na expressão legislativa da soberania popular, mas na realização de finalidades coletivas, a serem alcançadas programadamente, o critério classificatório das funções e, portanto, dos Poderes estatais pode ser o das políticas públicas ou programas de ação governamental. E aí, à falta de uma conseqüente reorganização constitucional de Poderes, a qual dê preeminência à função planejadora, que ordena estrategicamente as múltiplas atividades estatais, é ao Governo, impropriamente chamado agora de Poder Executivo que incumbe o papel hegemônico<sup>218</sup>.

Como acréscimo introdutório ao debate sobre a organização dos Poderes do Estado na seara das políticas públicas, importante evidenciar o paralelismo existente com o papel atribuído à Administração Pública, a quem compete efetivar, promover e implementar as garantias sociais e democráticas a todos os cidadãos brasileiros. Para tanto, a necessidade da organização do Estado

---

<sup>217</sup> Optou-se no trabalho pelo recorte temático concernente à análise metodológica e científica das políticas públicas. Diversa é a hipótese do controle dos programas de políticas públicas pelo Poder Judiciário, faceta tradicional da atuação decorrente do artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal de 1988, cuja redação prevê a impossibilidade de o Judiciário deixar de apreciar lesão ou ameaça de lesão a qualquer direito. A interferência do Poder Judiciário no âmbito das políticas governamentais tradicionalmente encontradas envolve a ideia de universalidade dos direitos consagrados sob o prisma normativo. Assim é que, uma vez submetidos os conflitos de interesse ao crivo dos órgãos judiciários, está garantida a resposta estatal nos limites da controvérsia objetivamente instalada. Trata-se da judicialização de políticas públicas, por parte da doutrina utilizado o vocábulo justiciabilidade, a significar a interferência judicial para resolver embates na efetivação de direitos econômicos, sociais e culturais, pelas políticas públicas, de atribuição clássica aos demais poderes do Estado.

<sup>218</sup> COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista de informação legislativa**, v.35, n.138, abr.-jun.,1998, p.44.

a partir de métodos capazes de responder à concretização dos direitos, donde o instrumental realizado mediante políticas públicas ganha corpo para satisfazer os anseios sociais.

Ao ultrapassar o minimalismo estatal característico dos regimes liberais, o Estado passa a promover e executar políticas públicas prestacionais (como, por exemplo, saúde e educação), assim como aquelas relacionadas à criação de normas que tutelam direitos sociais (como a legislação trabalhista e a previdenciária) e atinentes à regulamentação da atividade econômica dos particulares.

Com o Estado social, o *government by policies* substitui o *government by law* do liberalismo. A execução de políticas públicas, tarefa primordial do Estado social, com a conseqüente exigência de racionalização técnica para a consecução dessas mesmas políticas, acaba por se revelar incompatível com as instituições clássicas do Estado liberal<sup>219</sup>.

E mais, o Estado como unidade (independentemente da divisão de poderes) é impulsionado a desenvolver "em todos os setores das políticas públicas, *programas finalizados*, visando atingir os objetivos que lhes pareçam conforme à sua visão construtiva do interesse geral"<sup>220</sup>, como compasso de aprimoramento da cidadania.

Lastreado no rigor analítico do desenvolvimento do tema, curial averiguar a gênese e a ontologia da área das políticas públicas para melhor compreender seus desdobramentos, sua trajetória e perspectivas voltadas à concretização dos direitos fundamentais previstos constitucionalmente.

Nesse novo ambiente de investigação surgiu a área da política pública nos Estados Unidos, com ênfase nos estudos sobre a ação dos governos<sup>221</sup>, sem estabelecer relações com as bases teóricas concentradas no papel do Estado e suas instituições, conforme ocorreu na Europa. Assim, a trajetória da disciplina das ciências administrativas ou organizacionais nasceu como subárea da ciência política norte-americana a partir da década de 1950, abrindo um novo caminho no que se

<sup>219</sup> BERCOVICI, Gilberto. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a.36 n.142, abr.-jun., 1999, p.37.

<sup>220</sup> OST, François. **O tempo do direito**. Tradução de Elcio Fernandes. Bauru: Edusc, 2005, p.319.

<sup>221</sup> Celine Souza afirma que o pressuposto analítico que regeu a constituição e a consolidação dos estudos sobre políticas públicas é o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser formulado cientificamente e analisado por pesquisadores independentes. (SOUZA, Celine. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, n.16, jul.-dez., 2006, p.22).

refere ao estudo do mundo público e desenvolvimento da administração como prática científica, orientada segundo princípios racionais<sup>222</sup>.

As várias formas de abordagem do fenômeno do governo propriamente dito caracteriza a *policy analysis* na raiz da concepção das políticas públicas como produto da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia como forma de enfrentar suas consequências. No período do pós-guerra, ainda sob a influência dos programas sociais e de estímulo às empresas dos anos 1930 e 1940, os processos de organizações não governamentais financiados por recursos públicos ganham relevo. Além disso, da Guerra Fria originam-se outras vertentes a respeito da forma de induzir o comportamento, em antítese ao emprego da coerção<sup>223</sup>.

De outra parte, o enfoque interdisciplinar determinou a divisão de caminhos na ciência política, com a percepção dual de *politics*<sup>224</sup>, voltada à concepção clássica do poder (forma de governar) e suas formas institucionais<sup>225</sup>; e, *policies*, direcionada aos novos problemas governamentais, relacionando-se com a orientação para tomada de uma decisão, consideradas as variáveis que conformam os processos de poder ou exercem influência sobre ele<sup>226</sup>. A análise das políticas públicas está vinculada ao segundo sentido, como forma de compreender e examinar a ação coletiva e a ação governamental<sup>227</sup>.

Visão amplificada do movimento galgou as políticas públicas como área do conhecimento da ciência política e estabeleceu um campo de estudo de

<sup>222</sup> Antes disso, em 1930, Harold Lasswell publicou obra inovadora ao estabelecer uma linha de trabalho a partir da ciência política, que se desenvolveria até os anos de 1950, combinando empirismo, pluridisciplinaridade e enfoque voltado aos problemas da coletividade. A partir daí, a condução dos assuntos públicos passa a ser considerada num contexto de racionalização do Estado e da política. (BUCCI, Maria Paula Dallari. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. In: **Políticas públicas – possibilidades e limites**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. Disponível em: <<https://www.researchgate.net>>. Acesso em: 21 set. 2017).

<sup>223</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013, p.103.

<sup>224</sup> A *politics* pode ser entendida como a dimensão processual da política. Refere-se ao processo político como comumente entendemos, às relações conflituosas entre os diversos atores, diz respeito a objetivos, conteúdos e às decisões de distribuição de poderes. Em outras palavras, é o âmbito pelo qual uma decisão política tem de passar, representa as instâncias decisórias do processo político, onde os diversos atores envolvidos no processo decisório possuem maiores possibilidades de intervenção. (TUDE, João Martins. **Conceitos gerais de política públicas**. Disponível em: <<http://www2.videolivaria.com.br/pdfs/24132.pdf>>. Acesso em: 03 out. 2017).

<sup>225</sup> A dimensão institucional da política é conhecida como *polity*, referindo-se ao ordenamento institucional do sistema político, às disposições jurídicas a que está sujeito e à estrutura institucional do sistema político administrativo. Vale dizer, o conjunto de procedimentos nos mais diversos níveis, formais e informais que materializam relações de poder e têm por objetivo a resolução dos conflitos no seio do Estado. (TUDE, João Martins. **Conceitos gerais de política públicas**. Disponível em: <<http://www2.videolivaria.com.br/pdfs/24132.pdf>>. Acesso em: 03 out. 2017).

<sup>226</sup> Trata-se da dimensão material do termo política. É no conceito de *policy/policies* que se encontra a definição mais próxima do que entendemos como políticas públicas. São os conteúdos concretos da ação política, isto é, o resultado material dos programas políticos ou planos de governo, são as resoluções do Estado para os problemas técnicos e mais imediatos da sociedade. (TUDE, João Martins. **Conceitos gerais de política públicas**. Disponível em: <<http://www2.videolivaria.com.br/pdfs/24132.pdf>>. Acesso em: 03 out. 2017).

<sup>227</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013, p.104.

cientificidade renovada diante das diretrizes da filosofia política precedente à Guerra Fria, baseada no empirismo, como método científico para fornecimento de explicações comprováveis acerca dos fenômenos da política<sup>228</sup>.

O ponto nodal desse método de abordagem foi orientado pelo movimento *behaviorista* das décadas de 1950 e 1960, cuja ênfase está na manifestação política dos atores, de maneira que o sistema político é identificado na esteira do comportamento observável, em sua estrutura e processo. Assim, o poder seria apenas uma dentre as possíveis variáveis a explicitar o fenômeno da ação governamental. Por sua vez, a *policy* representa um conjunto de decisões e ações embutidas de valores, deslocadas as iniciativas políticas ao estudo comparado, não apenas do poder, mas aos problemas relativos à economia, cultura e sociedade<sup>229</sup>.

A tradição americana na ciência política propagou uma concepção pluralista, na qual se destaca a análise dos processos de decisão.

O Estado, na verdade, seria produto da interação de grupos formados livremente e constituiria uma espécie de véu totalmente permeável aos interesses e à competição de grupos que caracterizam a lógica social. Essa visão foi refinada, com a assunção da desigualdade estrutural entre os grupos de interesse e com a aceitação da ideia de que a ação administrativa poderia contribuir para reinterpretar e modificar o conteúdo das demandas dirigidas ao Estado pelos grupos<sup>230</sup>.

Mais adiante, sobressaiu o interesse no aprofundamento da visão sobre a ação governamental no tocante aos esquemas sequenciais de elaboração e implementação de políticas públicas, assim como a aplicação processual e procedimental da política e da gestão pública, com a promoção de medidas políticas e, especialmente, sociais que renovam a concepção de democracia<sup>231</sup>.

Ainda no contexto histórico releva abordar a arquitetura estruturante da área de políticas públicas mediante os referenciais acadêmicos de quatro cientistas políticos, identificados como "pais fundadores"<sup>232</sup> do novo conhecimento, cujos

---

<sup>228</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013, p.104.

<sup>229</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013, p.104-106.

<sup>230</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. In: **Políticas públicas – possibilidades e limites**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. Disponível em: <<https://www.researchgate.net>>. Acesso em: 21 set. 2017.

<sup>231</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013, p.108.

<sup>232</sup> SOUZA, Celine. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**. Salvador, n.39, jul.-dez., 2003, p.15.

estudos tiveram como desiderato responder à questão sobre os espaços que cabem aos governos na sua definição e implementação.

É certo que suas formulações iniciais permanecem influenciando a literatura teórica, as pesquisas e os métodos de análise que caracterizam a produção acadêmica atual sobre políticas públicas. A partir das formulações inovadoras dos autores a seguir elencados, modelos explicativos foram desenvolvidos para melhor entendimento das ações, motivação do governo e correspondente repercussão na vida em sociedade.

Harold D. Lasswell introduziu a expressão *policy analysis* (análise de política pública), ainda na década de 1930, a fim de aproximar o conhecimento científico e acadêmico com a produção empírica das ações governamentais e também como forma de estabelecer o diálogo articulado entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo. Seu programa de investigação *policy sciences*, formulado em 1951, buscou articular sistematicamente ciência e decisão democrática do governo. O autor consagrou-se como pioneiro na identificação de etapas de política pública, por ele classificadas em compreensão, recomendação, prescrição, colocação em prática, execução, avaliação e terminação.

Em 1957, Hebert Simon traz para o debate o conceito de *policy makers*<sup>233</sup>, entendendo que estes têm uma limitação de racionalidade decorrente de fatores diversos, a exemplo da deficiência de informações, tempo para tomada de decisão ou autointeresse. A solução preconizada parte da criação de um meio racional de estruturas capazes de equilibrar as limitações próprias dos tomadores de decisão. Para tanto, é necessária a construção de um arcabouço teórico prático com a finalidade de dar suporte às ações que deveriam ser racionais, embasadas em conjunto de informações (regras e incentivos) a respeito do assunto a ser objeto da ação política. À luz da proposta concebida, os decisores públicos contam com um aparato racional passível de alinhar o comportamento dos atores na diretriz dos resultados preconizados, mitigando a fragilidade encontrada no seu diagnóstico.

---

<sup>233</sup> "Os 'fazedores' oficiais de política são os legisladores, executores, administradores e juízes. Podem ser subdivididos em dois grupos: primários, que possuem direito constitucional para ação; e suplementares, compreendendo as burocracias das agências administrativas nacionais. Assim, os 'fazedores' oficiais seriam o Executivo e o Legislativo, e as agências administrativas e as cortes do Poder Judiciário. Os participantes não-oficiais ou 'fazedores' não-oficiais seriam os grupos de interesse, os partidos políticos (correspondendo a interesses agregados) e simples indivíduos (a que se referia Lindblom em sua recomendação de que os indivíduos têm o direito de ser ouvidos e os *officials*, a obrigação de ouvir)". (VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, mar.-abr., 1996, p.15).

Por sua vez, Charles Lindblom (1959) tece críticas aos trabalhos de seus antecessores, por entender que ao enfatizar o racionalismo das ações de políticas públicas, deixavam de observar outros atores e instituições que envolveriam a formulação e a tomada de decisão. O cientista político propôs, então, a incorporação de outras variáveis para formulação e análise de políticas públicas, como as relações de poder, a integração entre as diferentes fases do processo decisório, o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse. Ao consolidar o enfoque incrementalista das políticas públicas, reduz a tomada de decisão para políticas diversas daquelas que diferem incrementalmente das existentes.

O último dos estudiosos em destaque, David Easton (1965), dedica-se ao processo de elaboração de políticas. Concebeu a política pública como um sistema, uma relação entre formulação, resultados e ambiente, em paradigma semelhante ao biológico. Na sua abordagem, elenca o sistema internacional global como o mais abrangente, no qual cada Estado seria um sistema nacional, com seus subsistemas econômico, social, cultural e político, este último abrangendo o conjunto das organizações públicas e dos atores políticos. Para ele, políticas públicas significam a alocação oficial de valores para toda a sociedade. A vida política é considerada um processo que recebe *inputs* do ambiente externo (dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse) e que se transformam em *outputs* (saídas ou respostas) representados pelas decisões políticas. Entende, pois, que a análise da política seja efetuada nos moldes de um sistema composto por processos diversos, mantidos em equilíbrio para que a atividade sobreviva.

No espectro mais amplo, surge a *policy analysis* como mister normativo de construir, avaliar e decidir sobre as melhores opções de política, relacionadas a determinados problemas públicos. Trata-se de uma nova forma para examinar a ação coletiva e governamental, que tem como elemento característico a multiplicidade de perspectivas a respeito do governo.

O leque de atividades englobado considera o exame das causas e consequências da ação governamental. A seu turno, o objeto da análise está concentrado nos problemas enfrentados pelos "fazedores de política", cujo objetivo é a resolução mediante capacidades envolvendo a criatividade, a imaginação e a habilidade. O contexto norte-americano influencia o desenvolvimento do instituto no

Brasil, cada vez mais sedimentado nos estudos de direito público, na ciência política, na sociologia e na economia.

No Brasil em particular, as políticas públicas ganham especial atenção a partir de análises de natureza histórica e sociológica, predominantemente ensaísticas, sobre as relações entre Estado e sociedade, entrelaçados nos estudos os temas atinentes ao autoritarismo, clientelismo, corporativismo, populismo, regime burocrático, políticas industriais, políticas de desenvolvimento regional, burocracias econômicas e os colegiados decisórios na esfera do planejamento<sup>234</sup>.

No final dos anos 1970 e início dos anos 1980 foi publicado o 'Relatório sobre a Situação Social do Brasil'<sup>235</sup>, representando um marco divisório no tocante às pesquisas relacionadas, haja vista a introdução de modelo comparativo nos estudos sobre *welfare state* e a releitura da literatura clássica pelos autores da nova geração. A transição democrática da década de 1980 para 1990 sinalizou a valorização dos elementos formais da democracia e a redescoberta na agenda das políticas municipais da descentralização<sup>236</sup>. Nesse período proliferaram os estudos sobre as políticas públicas em acompanhamento aos debates internacionais a respeito da necessidade de reforma do Estado no tocante à eficiência de políticas e programas de desenvolvimento. As pesquisas brasileiras centraram-se no impacto diferencial da transição democrática sobre a condução das políticas de reforma de mercado, deslocado o eixo de análise, pela segunda geração de autores, para a discussão do impacto das instituições formais sobre as políticas<sup>237</sup>.

No universo jurídico, as políticas públicas ganharam uma dimensão relevante no âmbito acadêmico<sup>238</sup>, a partir de 1990, visando à consecução dos direitos sociais e coletivos previstos na Constituição Federal de 1988, mediante atividades desenvolvidas pelo Estado por meio da Administração Pública.

---

<sup>234</sup> Dentre os autores referências no estudo preliminar do tema no Brasil, destacam-se: na área sociológica Marcos André Melo, Sônia Draibe e Marta Arretche; e no âmbito jurídico, Fábio Konder Comparato, Maria Paula Dallari Bucci e Gilberto Bercovici.

<sup>235</sup> Pelo Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEEP/Unicamp).

<sup>236</sup> Mesmo com o fim do período autoritário, prosseguiram os obstáculos à concretização de políticas públicas efetivas, o que levou ao fortalecimento dos estudos sobre o tema.

<sup>237</sup> MELO, Marcos André. Estado, governo e políticas públicas. In: (Org.) MICELI, S. O que ler na ciência social brasileira (1970-1995). **Ciência política**. v.III. São Paulo: Sumaré, 2000, p.81-83.

<sup>238</sup> Ponto de partida da correlação entre o direito e as políticas públicas tem como referência Fábio Konder Comparato, que ampliou o espectro para uma visão alargada das atividades do Estado ao focar o instituto à luz da análise jurídica. Inegável o crescimento da temática mediante contribuição de Maria Paula Dallari Bucci que, reunindo à atividade docente, diversos trabalhos acadêmicos e experiência profissional, catalisou o leque de perspectivas nas políticas públicas e registrou valorosa contribuição para a cientificidade jurídica. Em tal mister, a estruturação de um método capaz de congrega instrumental teórico e prático para o conhecimento do fenômeno governamental estudado.

O curso histórico das décadas seguintes esteve marcado por um realinhamento do papel do Estado brasileiro no qual os mecanismos de funcionamento passaram a demandar condições de articulação nas atividades públicas necessárias para a transformação do cenário enfocado. Assim é que as tarefas realizadas pelo governo, de avaliação, execução e controle passaram a demandar coordenação, planejamento estratégico, em conjugação de fatores que exigem domínio técnico para a realização de políticas coordenadas pelo Poder Público.

O objetivo é compreender o fenômeno governamental por dentro do direito, com base nas categorias próprias desse campo, com um instrumental analítico que auxilie a identificação e a sistematização de condições, regras e instituições jurídicas necessárias a um Estado em desenvolvimento para formular e executar políticas públicas, criando canais e processos de organização de forças da sociedade<sup>239</sup>.

As premissas acima resultaram no desenvolvimento, do ponto de vista teórico-jurídico, de *standards* da ação governamental, e na sedimentação das diversas etapas que compõem as políticas públicas, tornando-as mais clarificadas para ampliar alternativas aos cursos da ação tradicional. Dito por outro modo, as pesquisas acadêmicas sobre o envolvimento dos órgãos governamentais e suas linhas de ação encontraram exponencial crescimento de qualidade e volume, resultando no avanço da literatura que subsidia tecnicamente a construção do arsenal civilizatório integrado pelas políticas públicas.

O enfoque metodológico contextualiza, portanto, a singularidade dos modelos de análise na seara da ação dos implementadores de políticas públicas, de modo que os pressupostos teóricos constituem substrato para decisão, formulação e implementação de políticas públicas governamentais, agregado no presente trabalho o protagonismo do Poder Judiciário como ente constituído integrante do plexo estatal formulador de políticas públicas no espaço de suas atribuições.

## **4.2 Contornos conceituais e características identificadoras**

Uma das problemáticas reiteradas no debate acadêmico consiste em saber a real significação das políticas públicas, apontada de plano a ausência de consenso doutrinário sobre a definição do instituto. Diante da pulverização de

---

<sup>239</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013, p.36.

elementos encontrados, pretende-se trazer à luz as principais vertentes que fornecem os referenciais substantivos do fenômeno examinado, a fim de elucidar cientificamente as características essenciais como categoria própria.

Inicialmente, cumpre o registro de que o termo “política” possui diversas acepções. A primeira delas destaca que política abarca tudo o que diz respeito à vida coletiva das pessoas em sociedade e suas organizações; podendo, em viés subsequente, ser representada como um conjunto de processos e métodos utilizados por indivíduos ou grupo de interesse para influenciar, conquistar e manter o poder. Além disso, a política pode ser entendida como a arte de governar e realizar o bem público. Numa quarta categoria, mais operacional,

[...] a política é entendida como ações, práticas, diretrizes políticas, fundadas em leis e empreendidas como funções de Estado por um governo, para resolver questões gerais e específicas da sociedade. Nesse sentido, o Estado passa a exercer uma presença mais prática e direta na sociedade, sobretudo por meio do uso do planejamento, que pressupõe políticas previamente definidas tanto de alcance geral ou "horizontal" (por exemplo, política econômica), como de alcance ou impacto "setorial" (por exemplo, política de saúde)<sup>240</sup>.

Outrossim, política é classificada como teoria política ou área de conhecimento atinente à regulamentação e controle da vida em sociedade, como também à organização, ao ordenamento e à administração das jurisdições político-administrativas do Estado.

Ronald Dworkin argumenta que política, diversamente das leis, "é aquele tipo padrão que estabelece um objetivo a ser alcançado, em geral uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade"<sup>241</sup>. O filósofo do direito, em seu estudo aprofundado sobre a análise da lei como categoria jurídica, buscou demonstrar que a solução para questões jurídicas considera mais do que regras em sentido estrito; destaca que a ciência jurídica é permeada pela política, incluindo nesse instituto os padrões de conduta, em crítica ao positivismo jurídico.

[...] quando advogados raciocinam sobre ou questionam direitos ou obrigações, particularmente nos casos difíceis em que nossos problemas com esses conceitos parecem mais agudos, eles usam padrões (*standards*) que não funcionam como regras, mas operam diferentemente como

<sup>240</sup> HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: (Orgs.) HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco. **Políticas públicas e desenvolvimento** – bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Universidade de Brasília, 2009.

<sup>241</sup> DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Nelson Boeira. 3.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010, p.36.

princípios, políticas (*policies*) e outras espécies de padrões. Chamo política aquele tipo de padrão que estabelece um objetivo a ser atingido, geralmente uma melhoria de caráter econômico, político ou social na comunidade, ainda que certas metas sejam negativas, pelo fato de implicarem que determinada característica deve ser protegida contra uma mudança hostil [...] em princípio um padrão que deve ser observado, não porque vá proporcionar ou assegurar uma situação econômica, política ou social considerada desejável, mas porque é uma exigência de justiça, equidade ou alguma outra dimensão de moralidade<sup>242</sup>.

De tal ensaio a reflexão de Fábio Konder Comparato no sentido de que argumentações jurídicas de princípios visam estabelecer um direito individual, enquanto as argumentações jurídicas de políticas, assentar uma meta ou finalidade coletiva<sup>243</sup>.

A conjugação das características em se tratando de "política pública", em simetria, contempla alargadas hipóteses de abrangência. Releva, entretanto, que o ponto de partida comum está intrinsecamente relacionado à concepção multidisciplinar e humanística da ciência jurídica e sociológica.

Visto sob esse ângulo, a polissemia do termo política pública exige dimensão que ultrapassa o contexto político, ecoando nas áreas da economia, da sociologia e do direito. Além disso, a dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa do Brasil, deve integrar a compreensão propugnada, centralizando o conhecimento no ser humano.

Em tal conjuntura, é possível encontrar diversas formas de definição a depender do sujeito que as analisa. O fenômeno é identificado no Brasil como programa de ação governamental, atividade administrativa, categoria normativa, conjunto de processos juridicamente regulados, ou ainda, arranjos institucionais complexos.

Na legislação pátria, o termo política pública é utilizado, frequentemente, para referenciar um tipo de "sistema" ou "estatuto" elaborado mediante instituição de princípios, diretrizes, regras, competências administrativas e muitas vezes metas atreladas a determinado direito e objetivo. Essas políticas públicas são formuladas como instrumentos capazes de dar concretude às competências administrativas ou legislativas previstas na Constituição Federal. Como exemplos de normativos definidores de políticas públicas, a Lei n. 6.938/1981

---

<sup>242</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de políticas públicas em direito. In: **Políticas públicas**. Reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p.26 apud DWORKIN, Ronald. **The model of rules I**, 1967, p.22.

<sup>243</sup> COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista de informação legislativa**, v.35, n.138, abr.-jun.1998, p.44.

(Política Nacional sobre o Meio Ambiente); a Lei n. 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); a Lei n. 8.080/1990 (Sistema Único de Saúde) e a Lei n. 9.394/1996 (Diretrizes e Bases da Educação Nacional), dentre outras<sup>244</sup>.

Na concepção sociológica, a alusão ao conceito elaborado por Lindomar Wessler Boneti:

A partir da nova configuração social dos anos 90 e sua repercussão direta na organização social e política da sociedade, é possível entender como políticas públicas a ação que nasce do contexto social, mas que passa pela esfera estatal como uma decisão de intervenção pública numa realidade social determinada, quer seja ela econômica ou social. Entendemos por políticas públicas o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil. Estas relações determinam um conjunto de ações atribuídas à instituição estatal, que provoca o direcionamento (e/ou o redirecionamento) dos rumos dos investimentos na escala social e produtiva da sociedade. Nesse caso, o Estado se apresenta apenas como agente repassador à sociedade civil das decisões saídas do âmbito da correlação de forças travada entre os agentes do poder<sup>245</sup>.

No concerto da formação sociológica e jurídica, Maria Tereza Uille Gomes conclui que as políticas públicas constituem um processo cíclico materializado em sucessivas etapas, por meio da discussão dialética entre os atores que compõem o corpo político, destinadas à planificação democrática do desenvolvimento para soluções dos problemas sociais capazes de produzir efetividade plena aos direitos humanos na busca de melhoria de condições de vida digna<sup>246</sup>.

No quadro de referência teórico que determinou o surgimento das políticas públicas, é possível extrair a definição tanto do direito como da ciência política. Há, ainda, quem defenda que as políticas públicas têm natureza jurídica mista, haja vista o fato de ser concebida como um fenômeno político e jurídico, concomitantemente<sup>247</sup>.

<sup>244</sup> Mesmo que a edição destes diplomas normativos não garanta a execução de ações diretas e necessárias para implementação destas medidas pelo Estado, estas leis são meios de regulação e fixação de diretrizes e objetivos, podendo ser consideradas partes das políticas públicas.

<sup>245</sup> BONETI, Lindomar Wessler. **O silêncio das águas** – políticas públicas, meio ambiente e exclusão social. 2.ed. Porto Alegre: Unijuí, 2003, p.19.

<sup>246</sup> GOMES, Maria Tereza Uille. **Políticas públicas e Ministério Público**. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011, p.219.

<sup>247</sup> CARDOSO, Clara Machado. **Propugnando um conceito jurídico-metodológico de políticas públicas para concretização de direitos fundamentais**. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/>>. Acesso em: 28 jun. 2018.

Luiza Cristina Fonseca Frischeisen, a partir do termo política, situa políticas públicas como o "complexo de objetivos, previamente definidos, relacionados com os meios racionalmente possíveis e adequados para atingi-los"<sup>248</sup>.

Segundo Eros Roberto Grau, "a expressão *política pública* designa atuação do Estado, desde a pressuposição de uma bem marcada separação entre *Estado e sociedade*", de modo a cobrir todas as formas de intervenção do poder público na vida social<sup>249</sup>.

Em 'Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas', Fábio Konder Comparato argumenta: "a política aparece, antes de tudo, como uma *atividade*, isto é, um conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinado"<sup>250</sup>. Em artigo publicado posteriormente, define política pública:

é um programa de ação governamental. Ela não consiste, portanto, em normas ou atos isolados, mas sim numa atividade, ou seja, uma série ordenada de normas e atos, do mais variado tipo, conjugados para a realização de um objetivo determinado. Toda política pública, como programa de ação, implica, portanto, uma meta a ser alcançada e um conjunto ordenado de meios e instrumentos – pessoais, institucionais e financeiros – aptos à consecução desse resultado<sup>251</sup>.

Maria Paula Dallari Bucci, responsável por formular, na área jurídica, diversos trabalhos sobre o tema, enfatiza, inicialmente, o impacto da noção de políticas públicas para o direito administrativo, trazendo o campo de atuação à seara do direito público. Para ela, adotar a concepção das políticas públicas em direito consiste em aceitar elevado grau de interpenetração entre as esferas jurídica e política, como instrumentos capazes de consolidar ações sociais de cunho prestacional do Estado.

Nesse sentido, propõe um primeiro conceito de políticas públicas com foco de interesse para o direito público:

Políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente

---

<sup>248</sup> FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. **Políticas públicas**: a responsabilidade do administrador e o Ministério Público. São Paulo: Max Limonad, 2000, p.76.

<sup>249</sup> GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. 5.ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p.25.

<sup>250</sup> COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista de informação legislativa**, v.35, n.138, abr.-jun., 1998, p.45.

<sup>251</sup> COMPARATO, Fábio Konder. O Ministério Público na defesa dos direitos econômicos, sociais e culturais. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, n.40, 2001. Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br>>. Acesso em: 11 dez. 2017.

determinados. Políticas públicas são metas coletivas conscientes e, como tais, um problema de direito público em sentido lato<sup>252</sup>.

A autora inova ao sugerir a rearticulação do direito público em torno da ideia de política pública<sup>253</sup> a partir de uma nova percepção do fenômeno jurídico e sua interpenetração ao contexto social. Para além de uma alteração nas estruturas jurídicas, sustenta uma nova percepção dos institutos jurídicos com a aproximação das noções de direito público e política pública. Na esteira da construção de um conceito de política pública na área do direito, ressalta:

As políticas são instrumentos de ação dos governos – o *government by policies* que desenvolve e aprimora o *government by law*. A função de governar – o uso do poder coativo do Estado a serviço da coesão social – é o núcleo da ideia de política pública, redirecionando o eixo de organização do governo da lei para as políticas. As políticas são uma evolução em relação à ideia de lei em sentido formal, assim como esta foi uma evolução em relação ao *government by men*, anterior ao constitucionalismo. E é por isso que se entende que o aspecto funcional inovador de qualquer modelo de estruturação do poder político caberá justamente às políticas públicas<sup>254</sup>.

Em artigo intitulado 'O conceito de política pública em direito', Maria Paula Dallari Bucci percebe que a reflexão inicial sobre políticas públicas e direito administrativo carecia de desenvolvimento processual. E acentua: "na verdade, a política pública só pode ser compreendida como arranjo complexo, conjunto ordenado de atos (e assim deve ser tratada também na esfera judicial)"<sup>255</sup>. Neste estudo, amadurece a formulação original para incluir aspectos processuais como elemento de conexão de múltiplos componentes do arranjo:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as

<sup>252</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002, p.239.

<sup>253</sup> Crítico ao trabalho inicialmente proposto por Maria Paula Dallari Bucci, Gilberto Bercovici pondera a inviabilidade de rearticular o direito público em torno da noção de política pública, na medida em que: "As políticas públicas são sempre setoriais. O choque que existe se dá entre a visão global e a de territorialidade, que é a do desenvolvimento e do planejamento, com uma visão setorial e fragmentada, que é a das políticas públicas. Para o estudo do desenvolvimento, com todas as suas possibilidades emancipatórias, não faz sentido a fragmentação da atual análise de políticas públicas. O desenvolvimento impõe a necessidade de repensarmos um planejamento abrangente. Analisar o desenvolvimento por meio das políticas públicas só faz sentido se considerarmos o desenvolvimento nacional a principal política pública, conformando e harmonizando todas as demais". (BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005, p.63).

<sup>254</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002, p.252.

<sup>255</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de políticas públicas em direito. In: **Políticas públicas**. Reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p.39.

atividades privadas, para realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.

Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários a sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados<sup>256</sup>.

A visão acima, definida como jurídica, pode ser compreendida de maneira abrangente, na medida em que estabelece as balizas da ação governamental de forma ampla pelo Estado, por meio de diversos processos regulados para as finalidades públicas.

Há que se fazer referência à estreita relação entre a atividade estatal de escolha prévia e de implementação de políticas públicas e a observância das normas inseridas no texto constitucional, vez que os princípios e objetivos previstos na Lei Maior são juridicamente vinculantes para todos os órgãos do Estado.

Por corolário, necessário assentar as políticas públicas como categoria jurídica, visando concretizar os direitos fundamentais e sociais constitucionais.

Na sua reflexão seguinte, em 'Controle judicial de políticas públicas: possibilidades e limites', afirma:

As políticas públicas devem ser compreendidas como arranjos institucionais complexos, expressos em estratégias formalizadas ou programas de ação governamental, visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados, e resultam de processos conformados juridicamente<sup>257</sup>.

O debate agrega novos contornos, sintetizados na obra 'Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas', em que a pesquisadora percebe a necessidade de voltar-se para o "governo como instituição jurídica, investigando as condições necessárias para a institucionalização das políticas públicas, com a incorporação da processualidade jurídica ao funcionamento do Estado"<sup>258</sup>.

No trabalho em questão, a autora evolui para reconhecer que as políticas públicas são caracterizadas pela fragmentação, complexidade e

---

<sup>256</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de políticas públicas em direito. In: **Políticas públicas**. Reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p.39.

<sup>257</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Controle judicial de políticas públicas**: possibilidades e limites. Fórum Administrativo de Direito Público, Belo Horizonte, ano 9, n.103, set. 2009, p.11.

<sup>258</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013, p.12.

diversidade de formas, objetos e dinâmica<sup>259</sup>. Mesmo diante da dificuldade da conceituação, expressa que política pública,

como tipo ideal, deve ser considerada o arranjo institucional hábil a produzir um encadeamento de ações que produzem diretamente efeitos sobre outras relações jurídicas ou que geram os pressupostos para a produção dessas novas relações, conexas com as primeiras, de modo que a direção estratégica possa desenrolar-se ao longo de uma cadeia jurídica extensa, que crie uma teia de vinculações ordenadas entre diversos atores sociais, ao longo de um período de tempo abrangente e suficiente para a percepção social (mais do que jurídica) de seus efeitos<sup>260</sup>.

Particular interesse revela o artigo 'Introdução à teoria da política pública', de Enrique Saravia, ao analisar a evolução da atividade estatal sob o influxo das políticas públicas, cuja dinâmica perpassa a visão tradicional do funcionamento. Diante do questionamento "o que é uma política pública", o autor assinala:

Trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, idéias e visões dos que adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório. A finalidade última de tal dinâmica – consolidação da democracia, justiça social, manutenção do poder, felicidade das pessoas – constitui elemento orientador geral das inúmeras ações que compõem determinada política. Com uma perspectiva mais operacional, poderíamos dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos<sup>261</sup>.

Nessa seara, qualquer aproximação conceitual do que se deva entender por políticas públicas<sup>262</sup> tendentes a realizar e efetivar direitos aponta para

<sup>259</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013, p.292.

<sup>260</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013, p.257.

<sup>261</sup> SARAIVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: (Orgs.) SARAIVIA, Enrique; FERRAREZI, Elizabete. **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006, p.28-29.

<sup>262</sup> Há quem critique o termo 'políticas públicas', conforme pondera Marina Faraco: "não podemos deixar de registrar nossa crítica à expressão 'políticas públicas', embora o seu uso esteja atualmente consagrado no meio jurídico. Primeiro porque o tempo nos afigura pleonástico, já que toda política, em sua essência etimológica, é pública. Além disso, a fórmula abrangente e ambígua contempla diversas significações, não nos parecendo útil a distinguir uma forma específica de ação governamental, o que seria de rigor para que o termo tivesse utilidade conceitual. A expressão 'políticas públicas' compreende, pois, qualquer programa de ação (política) do Estado (pública), podendo se referir, indiscriminadamente, às diretrizes estatais nas áreas econômicas, financeira, tributária, salarial, ambiental, social, institucional e internacional, entre outras". (FARACO, Marina. Poder Judiciário e crise hídrica no Brasil: o protagonismo judicial no controle de políticas públicas. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais (RBEC)**, Belo Horizonte, ano 9, n.33, set.-dez., 2015, p.653).

programas de ação governamental, planejados a partir de uma decisão política prévia, para que possam ser, num momento posterior, levados à concretização, com finalidade última de satisfazer as necessidades sociais, a partir das garantias definidas pelo ordenamento jurídico. Inúmeras são as normas constitucionais e as leis infraconstitucionais que impõem ao Estado a construção de políticas públicas.

Em suma, considerada a pluralidade de realidades em que o fenômeno é observado, é possível afirmar que a ideia das políticas públicas reside no interesse público do Estado, enquanto encarregado de atingir as finalidades traçadas na moldura constitucional. As políticas públicas elaboradas e executadas pelo Estado devem, portanto, representar o resultado do interesse público, sob pena de agressão às bases do Estado Democrático de Direito e aos valores constitucionais.

Com esteio nas premissas apresentadas conclui-se que delimitar a essência das políticas públicas é tarefa árdua, especialmente quando se vislumbra na experiência concreta uma dissonância entre as realidades e as diretrizes fundantes, observadas as variáveis do contexto social, político e econômico em que estão inseridas as atividades desencadeadas, determinantes das alterações de cenário, tal qual o desenho formado pelas dunas de areia no deserto que se movem na direção dos ventos.

A partir da compreensão da natureza flutuante do fenômeno, independente do conceito adotado, as políticas públicas representam a possibilidade de concretizar direitos mediante o redimensionamento da atuação do Estado, por meio de ações planejadas e decisões a respeito da alocação de dinheiro público, capazes de criar condições para atender com eficiência às diversas necessidades enfrentadas no âmbito estatal.

Certamente, os custos com as políticas públicas são altos e, nem sempre o Estado tem capacidade financeira para supri-los. No entanto, os órgãos que elaboram e executam as políticas públicas devem ponderar os valores constitucionais no momento da formação e da implementação das multifacetadas políticas, considerados os direitos fundamentais e a necessária adoção do princípio da proporcionalidade para garantia do mínimo existencial<sup>263</sup>.

---

<sup>263</sup> Nesse sentido, Ana Paula de Barcellos pondera: "(i) Constituição estabelece como um de seus fins essenciais a garantia e a promoção dos direitos fundamentais; (ii) as políticas públicas constituem o meio pelo qual os fins constitucionais podem ser realizados de forma sistemática e abrangente; (iii) as políticas públicas envolvem gasto do dinheiro público; (iv) os recursos públicos são limitados e é preciso fazer escolhas; logo, em certa medida, (v) a Constituição vincula as escolhas em matéria de políticas públicas e o gasto dos recursos públicos. (BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o

É necessário priorizar e escolher em que e onde o dinheiro público será investido, tendo por base os objetivos específicos estabelecidos pela política governamental. Por isso, tamanha importância detém o Estado, enquanto instituidor de ações, ao programar, organizar, limitar e direcionar a atividade social.

Da conjugação dos fatores acima emerge como ponto inexorável a fixação prévia de diretrizes naturalmente inseridas na Constituição Federal de 1988, além do planejamento e da análise de todos os elementos imprescindíveis para se alcançar os objetivos por meio de uma atividade concreta.

Perceptível, pois, que o desenvolvimento e a consecução das políticas públicas não são atividades simples, mas complexas, dinâmicas e multidisciplinares. Elas envolvem fases distintas que se complementam, relacionadas à elaboração, decisão, execução e posterior controle e avaliação dos resultados, de necessário aprofundamento no exame que segue.

Transpondo as fronteiras conceituais, o cerne da identificação das políticas públicas passa por desvelar as características intrínsecas que devem dispor, como os meios pelos quais serão realizados os objetivos fixados, além da prescrição das metas e dos resultados pretendidos.

Em muitos casos as próprias legislações infraconstitucionais trazem os elementos definidores das políticas sociais, como os princípios e as diretrizes da política, a forma de organização e gestão, as ações governamentais, com atribuições de deveres, competências e fontes de recursos financeiros.

Segundo Eugenio Lahera Parada, uma política pública de qualidade deve conter orientações, conteúdos, instrumentos, mecanismos, definições ou modificações institucionais e, ainda, prever resultados, ao que elenca as características de uma política pública de excelência<sup>264</sup>.

Outra perspectiva dos atributos definidores correspondentes é abstraída dos dicionários de ciência política, de acordo com os seguintes

---

controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: (Orgs.) SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. **Direitos fundamentais**: orçamento e reserva do possível. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p.117).

<sup>264</sup> Para o autor, elas configuram uma estrutura processual que permite especificar as intenções e os objetivos desprendidos da agenda pública, observado o seguinte roteiro: "1 Fundamentación amplia y no sólo específica (¿cuál es la idea?, ¿a dónde vamos?); 2 Estimación de costos y de alternativas de financiamiento; 3 Factores para una evaluación de costo-beneficio social; 4 Beneficio social marginal comparado con el de otras políticas (¿qué es prioritario?); 5 Consistencia interna y agregada (¿a qué se agrega?, o ¿qué inicia?); 6 De apoyos y críticas probables (políticas, corporativas, académicas); 7 Oportunidad política; 8 Lugar en la secuencia de medidas pertinentes (¿qué es primero?, ¿qué condiciona qué?); 9 Claridad de objetivos; 10 Funcionalidad de los instrumentos; 11 Indicadores (costo unitario, economía, eficacia, eficiencia)". (PARADA, Eugenio Lahera. Política y políticas públicas. In: (Orgs.) SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006, p.70).

componentes comuns: a) institucional: a elaboração e a decisão a respeito de uma política pública devem se dar por deliberação de autoridade formal e legalmente constituída no âmbito de sua competência, além de serem coletivamente vinculantes; b) decisório: a política pública constitui encadeamento de atos e decisões relativas às escolhas de fins e meios, de longo ou curto alcance, a fim de solucionar situação específica, como resposta a determinados problemas e necessidades; c) comportamental: a política pública representa uma sequência de ações (fazer ou não fazer) e não apenas uma decisão singular; d) causal: a política pública é o resultado da ação que tem efeito no sistema político e social<sup>265</sup>.

### 4.3 Vertentes teóricas sobre políticas públicas

A literatura sobre a análise das políticas públicas incorpora processos de conhecimento de natureza distinta, reflexo da multiplicidade de campos teóricos e práticos incidentes sobre a disciplina, de modo a traduzir aspectos teórico-metodológicos de grande diversidade, identificados, portanto, distintos modelos e/ou tipologias em políticas públicas.

Sem pretensão de exaustividade, algumas correntes que se destacaram na análise de políticas públicas serão priorizadas no apontamento de modelos e referenciais analíticos capazes de capturar os principais elementos ilustrativos das áreas de conhecimento mais importantes para entender como são decididas, desenhadas e implementadas as ações públicas.

O destino almejado com o foco analítico em questão é identificar o tipo de problema que se pretende corrigir por meio da política pública e as variáveis causadoras de impacto sobre os resultados, avançando para dar conta da complexidade das ações públicas, em especial no heterogêneo cenário contemporâneo. As tipologias consubstanciam, nesse horizonte, instrumentos para classificar e examinar as políticas públicas com base em diversas combinações de variáveis a partir das condições de cada objeto.

A contribuição dada a esse diferenciado universo está nos modelos explicativos de formação desenvolvidos na seara da atuação dos governos e demais

---

<sup>265</sup> SARAIVA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: (Orgs.) SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elizabete. **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006, p.31.

atores, cujos atos repercutirão diretamente na vida em sociedade<sup>266</sup>. Os modelos referenciais têm sido elaborados e propostos por estudiosos dos processos decisórios.

O primeiro e mais conhecido modelo destaca a abordagem das arenas, desenvolvido por Theodore J. Lowi a partir da máxima: “a política pública faz a política”. Segundo o autor, para cada tipo de política pública haverá formas específicas de apoio e rejeição; além disso, as disputas em torno da decisão passam por arenas diferenciadas<sup>267</sup>.

A subdivisão das políticas públicas está inserida na abordagem das arenas, de acordo com as suas consequências, em quatro formatos distintos: a) as políticas distributivas caracterizam baixo grau de conflito por distribuir vantagens a determinados grupos sociais, sem acarretar custos perceptíveis a outros; b) as políticas redistributivas, ao contrário, são destinadas a grandes contingentes sociais e orientadas ao conflito, na medida em que ocorre o deslocamento consciente de recursos financeiros, direitos ou outros valores entre segmentos da sociedade; c) as políticas regulatórias, de fácil visibilidade ao público por meio dos regramentos, envolvem prioritariamente os fazedores de política, a administração pública, a burocracia estatal e os grupos de interesse; e, d) as políticas constitutivas, também chamadas de estruturadoras, incorporam as anteriores e viabilizam as condições gerais para o seu funcionamento<sup>268</sup>.

Na década de 1970, Michael Cohen, James March e Johan Olsen propuseram o modelo *garbage can* (ou lata de lixo) ao constatar que as organizações operam em ambientes de incerteza e adotam comportamentos que parecem irracionais ou ambíguos diante da falta de programação objetiva. É o que

<sup>266</sup> SOUZA, Celine. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, n.16, jul.-dez., 2006, p.28.

<sup>267</sup> A concepção da *policy arena*, introduzida originalmente no debate científico por Lowi (1972), parte do pressuposto de que as reações e expectativas das pessoas afetadas por medidas políticas têm um efeito antecipativo para o processo político de decisão e de implementação. Os custos e ganhos esperados destas medidas são decisivos para configurar o processo político. O modelo refere-se aos processos de conflito e consenso entre os atores nas diversas arenas políticas. Envolve uma série de negociações e barganhas cujo objetivo é maximizar os ganhos políticos nos processos de formulação/implementação de políticas públicas. (TUDE, João Martins. **Conceitos gerais de política públicas**. Disponível em: <<http://www2.videolivreria.com.br/pdfs/24132.pdf>>. Acesso em: 03 out. 2017).

<sup>268</sup> Nesse sentido, assinala Celine Souza: "O primeiro é o das políticas distributivas, decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo. O segundo é o das políticas regulatórias, que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. O terceiro é o das políticas redistributivas, que atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento. O quarto é o das políticas constitutivas, que lidam com procedimentos". (SOUZA, Celine. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, n.16, jul.-dez. 2006, p.28).

denominam de "anarquia organizada", que compreende "preferências problemáticas" das organizações, em que há dificuldade de se estabelecer um patamar de requisitos para a consistência da decisão tomada, com o agravante da participação "fluida", ou seja, a mudança de membros que compõem a tomada de decisão gera desatenção e torna conturbado o cenário.

Nesse viés, os limites são incertos e sujeitos a mudanças caprichosas dos tomadores de decisões<sup>269</sup>. São dois os "grandes fenômenos críticos" que conformam o conceito de anarquia organizada. O primeiro é compreendido em metas inconsistentes e com "tomada de decisões ambíguas" em "organizações complexas". O segundo refere-se ao modo de convocação dos membros da organização, em especial ocasionais ou provisórios, cuja atenção à decisão tomada é oscilante, buscando atender a tudo (imediatamente) e perdendo o foco conforme se distancia da originária tomada de decisão. Justamente por isso, Michael Cohen, James March e Johan Olsen destacam:

Para compreender os processos dentro das organizações, alguns podem visualizar uma oportunidade de escolha como uma "lata de lixo", na qual diversos problemas e soluções são despejados pelos participantes à medida que são gerados. A mistura de lixo em uma única lata depende das combinações das latas disponíveis, dos rótulos das latas alternativas, do tipo de lixo que está sendo produzido no momento e da velocidade com que o lixo está sendo coletado e removido do cenário<sup>270</sup>.

Os autores observaram que, embora sejam produzidas inúmeras propostas para equacionar os problemas, muitas delas acabam descartadas em uma espécie de arquivo morto conhecido como "lata de lixo organizacional", mas que podem ser resgatadas diante dos novos problemas surgidos<sup>271</sup>.

Dito de outro modo, as escolhas de políticas públicas são efetivadas como se as alternativas estivessem em uma lata de lixo, ou seja, existem vários problemas e poucas soluções, de maneira que estas não seriam detidamente analisadas e dependeriam das possibilidades que os tomadores de decisões têm no

---

<sup>269</sup> COHEN, Michael; MARCH, James; OLSEN, Johan. A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, v.17, 1972, p.1.

<sup>270</sup> Tradução livre: "To understand processes within organizations, one can view a choice opportunity as a garbage can into which various kinds of problems and solutions are dumped by participants as they are generated. The mix of garbage in a single can depends on the mix of cans available, on the labels attached to the alternative cans, on what garbage is currently being produced, and on the speed with which garbage is collected and removed from the scene". (COHEN, Michael; MARCH, James; OLSEN, Johan. A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, v.17, 1972, p.2).

<sup>271</sup> COHEN, Michael; MARCH, James; OLSEN, Johan. A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, v.17, 1972.

momento. Isso significa que as soluções procuram pelos problemas e as alternativas são postas pelos participantes à medida que aparecem<sup>272</sup>.

Geralmente, o método é aplicado quando há um grande número de tomadores de decisão e uma gama de incerteza sobre as causas dos problemas e suas soluções. A decisão envolve satisfazer quaisquer padrões ou metas definidas por um grupo de decisores de políticas.

Mencionando as "anarquias organizadas", François Ost observa que a gestão pública tende a primar pela operacionalização da decisão inicial. Segundo ele, é nesse ponto que "se determina realmente uma política pública". Contudo, pelo impacto do tempo, há "inversão temporal completa da produção normativa", pois as "condições reais de contexto de operacionalização" nem sempre refletem o contexto pretérito da tomada de decisão. Aponta, ainda, que "não existem atores pré-constituídos, nem desafios pré-determinados" e realça o domínio da incerteza e a "indeterminação dos valores"<sup>273</sup>.

Para o modelo da coalizão de defesa (*advocacy coalition framework*), de Paul A. Sabatier e Hank C. Jenkins-Smith (1993), a política pública deveria ser concebida como um conjunto de subsistemas estáveis, deliberada de acordo com os acontecimentos externos. Para essa tipologia, crenças, valores e ideias são importantes dimensões do processo de formulação de políticas públicas<sup>274</sup>, na medida em que dentro de cada subsistema existem pessoas de várias posições políticas (múltiplos atores em distintas esferas e níveis de governo).

De acordo com a proposta, a produção de políticas públicas é examinada com base em atores e suas crenças, reunidos em coalizões que integram subsistemas específicos, constituídos pelo conjunto de diversos atores, individuais ou coletivos, organizações públicas ou privadas, que lidam com determinada área ou problema. O compartilhamento de valores, ideias e crenças, acrescido dos domínios técnicos e legais sobre políticas legítima a participação desses atores e a formação de coalizões de defesa.

O modelo de arenas sociais (*policy networks*) aponta a política pública como uma iniciativa dos empreendedores políticos<sup>275</sup>. Afinal, é necessário que as

---

<sup>272</sup> SOUZA, Celine. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, n.16, jul.-dez., 2006, p.30.

<sup>273</sup> OST, François. **O tempo do direito**. Tradução de Élcio Fernandes. Bauru: Edusc, 2005, p.351.

<sup>274</sup> SOUZA, Celine. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, n.16, jul.-dez., 2006, p.31.

<sup>275</sup> Normalmente os empreendedores políticos constituem redes sociais.

pessoas sejam convencidas de que algo precisa ser feito a respeito de determinado problema.

Segundo esta abordagem, três são os principais gatilhos que mobilizam os decisores e formuladores de políticas públicas: a veiculação dos indicadores que constituem uma radiografia do problema, eventos recorrentes que indicam a ausência de solução e apontamentos que revelam a incapacidade de resolução do modelo atual.

Os empreendedores ao formar a *policy community* congregam pessoas que em geral constituem redes sociais, mediante vínculos que relacionam os diversos agentes dispostos a investir recursos na expectativa das soluções que serão implementadas.

Os tomadores de decisão e formuladores de políticas públicas partem de situações concretas para investigar a integração entre as estruturas presentes e as ações, estratégias, constrangimentos, identidades e valores<sup>276</sup>.

Por sua vez, o modelo de múltiplos fluxos (*multiple streams*), elaborado em 2003 por John Kingdon para explicar a formação na agenda governamental e a formulação de políticas públicas, auxiliou no entendimento de aspectos mais amplos da produção de políticas públicas. Foram elementos nucleares da abordagem as comunidades de políticas (conjunto de especialistas que atuam numa específica área, como segurança ou saúde)<sup>277</sup>.

As comunidades, partes independentes do calendário eleitoral e das mudanças de postos de comando do governo, possuem papel prioritário junto aos formuladores de política, fundamental para a criação de soluções e alternativas que podem ser tomadas como políticas públicas.

Também é essencial no processo a participação dos empreendedores de políticas públicas, ou seja, indivíduos ou grupos de indivíduos considerados estratégicos para mudança na agenda governamental por atuarem na estruturação dos debates internos das comunidades interessadas, como também nas conexões

---

<sup>276</sup> SOUZA, Celine. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, n.16, jul.-dez., 2006, p.32.

<sup>277</sup> CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. Subsistemas, comunidades e redes: articulando ideias e interesses na formulação de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**. jul.-set., Brasília, 2015, p.459.

entre uma comunidade e outros grupos mediante contato direto, difusão e experimentação de ideias<sup>278</sup>.

O idealizador concebe uma distinção entre agendas na tentativa de esclarecer porque algumas questões entram na agenda governamental (reconhecida como um problema político que materializa o interesse dos formuladores de políticas públicas), mas não são incorporadas na agenda de decisões (aquelas efetivamente tomadas).

Na medida em que o volume e a complexidade de demandas impedem a realização total da agenda, conclui-se pela necessidade da convergência de três fluxos independentes para chegar à etapa final: o fluxo dos problemas (*problems*), o fluxo das políticas públicas (*policies*) e o fluxo da política (*politics*). A abertura de uma janela de oportunidades determina a conjugação dos três fluxos elencados, fator determinante para a inclusão de questões ou mudança da agenda.

Outro importante modelo denominado equilíbrio interrompido ou pontuado (*punctuated equilibrium*) surge da proposta de Frank R. Baumgartner e Bryan D. Jones, em 1993, enfocando a formação e a mudança da agenda em políticas públicas. Tem como fonte de inspiração a teoria dos sistemas e a biologia, segundo a premissa de que a evolução do processo ocorre por meio de saltos.

A teoria origina-se da indagação das causas de longos períodos de estabilidade em face de rápidos períodos de mudanças das políticas públicas, e ainda das alterações radicais ou incrementais na seara. Na esteira, a concepção de que os governos funcionam em dois níveis: os subsistemas e o macrossistema.

Parte-se da lógica da computação, em que programas paralelos dividem um problema em subcategorias distribuídas para vários processadores que irão executá-las conjuntamente. Os resultados obtidos e combinados é que gerarão a solução. Portanto, os subsistemas tratam dos problemas em paralelo e realizam modificações em consonância com as experiências de implementação e avaliação de políticas públicas. Ao contrário, o núcleo do governo é o macrossistema, em que as questões mais complexas são resolvidas de forma serial, ou seja, uma executada após a outra e em dado instante de tempo.

---

<sup>278</sup> CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. Subsistemas, comunidades e redes: articulando ideias e interesses na formulação de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**. Brasília, jul.-set., 2015, p.459-461.

O modelo do "equilíbrio interrompido" foi elaborado por Baumgartner e Jones (1993), baseado em noções de biologia e computação. Da biologia veio a noção de "equilíbrio interrompido", isto é, a política pública se caracteriza por longos períodos de estabilidade, interrompidos por períodos de instabilidade que geram mudanças nas políticas anteriores. Da computação e dos trabalhos de Simon vem a noção de que os seres humanos têm capacidade limitada de processar informação, daí por que as questões se processam paralelamente e não, de forma serial, ou seja, uma de cada vez. Os subsistemas de uma política pública permitem ao sistema político-decisório processar as questões de forma paralela, fazendo mudanças a partir da experiência de implementação e de avaliação, e somente em períodos de instabilidade ocorre uma mudança serial profunda. Este modelo, segundo os autores, permite entender porque um sistema político pode agir de forma incremental, isto é, mantendo o *status quo*, como passar por fases de mudanças mais radicais nas políticas públicas. Fundamental ao modelo é a construção de uma imagem sobre determinada decisão ou política pública (*policy image*) e a mídia teria papel preponderante nessa construção<sup>279</sup>.

Esse modelo aprofunda a análise dos subsistemas e das características específicas sintetizadas no conceito de "monopólio de política"<sup>280</sup>, ressaltando a dimensão das ideias na estruturação dos espaços de atuação. Pressupõe, outrossim, a atividade dos empreendedores junto aos monopólios de política.

Novos modelos influenciados pelo "gerencialismo público" (*public management*) e pelo ajuste fiscal foram introduzidos nas políticas públicas, todos visando atingir o princípio da eficiência, principal objetivo de qualquer política pública atualmente, aliados ao fator de credibilidade e independência dos atores, diretrizes que orientam as políticas públicas mais recentes<sup>281</sup>.

A eficiência insere uma visão moderna na análise de políticas públicas diante da incapacidade crescente do Estado de superar problemas de todas as ordens. Assim é que o esvaziamento do ideário do Estado social pluralista tornou imperativo rever interesses que guiam o processo decisório em políticas públicas.

As críticas em relação às decisões coletivas sobre políticas públicas tomam assento em decorrência da distorção de resultados, havidos quando os interesses comuns a guiar o processo decisório demonstram não ser necessariamente fruto da movimentação coletiva, mas sim de *free riding*, em que

<sup>279</sup> SOUZA, Celine. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, n.16, jul.-dez., 2006, p.33.

<sup>280</sup> Ou *policy monopoly*, formado quando diversos atores comungam de um mesmo entendimento e passam a defender propostas em determinada área, controlando o acesso ao processo decisório, associado a valores políticos e a uma ideia para a instituição. Nesse caso, há a apropriação da questão defendida pelas comunidades de especialistas, grupos de poder ou subsistemas políticos. O processo em si é muito politizado, interessa aos grupos envolvidos o monopólio da consecução de uma política e do arranjo institucional.

<sup>281</sup> SOUZA, Celine. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, n.16, jul.-dez., 2006, p.34.

maior a chance da obtenção do resultado decorrente da organização de poucos, em detrimento dos interesses difusos da coletividade.

Deste modo, uma política pública de qualidade deve resultar de uma análise racional e não da disputa entre grupos. É certo, outrossim, a relevância de regras predeterminadas para evitar o poder discricionário dos decisores públicos e burocratas.

Condensando a essência dos modelos referenciais elencados na formulação de políticas públicas, têm-se os principais elementos extraídos da síntese elaborada por Celine Souza: a política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz; a política pública envolve diversos atores e níveis de decisão – embora materializada pelos governos, não se restringe aos participantes formais visto que os informais também são relevantes; a política pública é abrangente, não limitada a leis e regras; a política pública é uma ação intencional, pretende atingir objetivos; a política pública é de longo prazo, com impactos no curto prazo; e, a política pública envolve processos que não se limitam à decisão e à proposição, mas prosseguem com a implementação, a execução e a avaliação<sup>282</sup>.

As tipologias apresentadas mostram a complexidade dos elementos para o exame das políticas públicas, considerados os diversos aspectos que influenciam determinada ação, para além do mero exame da organização pública imbuída da formulação, implementação ou avaliação.

Outra estratégia metodológica de pesquisa em políticas públicas identifica premissas oriundas de campos teóricos diversos, com destaque para o neoinstitucionalismo, que agrega o componente institucional ao debate<sup>283</sup>, enfatizando a importância das instituições, bem assim das regras específicas na modelagem da decisão, formulação e implementação de políticas públicas.

A escola institucionalista ganha expressão nos Estados Unidos e tem entre seus principais representantes Joseph Schumpeter, Robert Alan Dahl e Giovanni Sartori. Segundo essa escola, o desenho organizacional das instituições

---

<sup>282</sup> SOUZA, Celine. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, n.16, jul.-dez., 2006, p.36-37.

<sup>283</sup> Maria Paula Dallari Bucci chama atenção para o conceito de instituição no contexto jurídico a representar uma alternativa ou alargamento em relação ao horizonte puramente normativo do direito, em que instituições não são normas ou pelo menos não são simplesmente normas. Aproximam-se mais da figura das organizações, o que conflita com a perspectiva pontuada na ciência política. (BUCCI, Maria Paula Dallari. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. In: **Políticas públicas** – possibilidades e limites. Belo Horizonte: Fórum, 2008. Disponível em: <<https://www.researchgate.net>>. Acesso em: 21 set. 2017).

tem participação mais acentuada no jogo político, enquanto os cidadãos são protagonistas secundários.

Aprofundando um pouco mais as contribuições do chamado neo-institucionalismo para a área de políticas públicas, sabemos que, de acordo com os vários ramos dessa teoria, instituições são regras formais e informais que moldam o comportamento dos atores. Como as instituições influenciam os resultados das políticas públicas e qual a importância das variáveis institucionais para explicar resultados de políticas públicas? A resposta está na presunção de que as instituições tornam o curso de certas políticas públicas mais fáceis do que outras. Ademais, as instituições e suas regras redefinem as alternativas políticas e mudam a posição relativa dos atores. [...]. Assim, o que a teoria neo-institucionalista nos ilumina é o entendimento de que não são só os indivíduos ou grupos que têm força relevante que influenciam as políticas públicas – como nas diversas versões do elitismo e do pluralismo – mas também as regras formais e informais que regem as instituições<sup>284</sup>.

De acordo com a teoria do neoinstitucionalismo para a área das políticas públicas, as instituições constituem regras formais e informais que definem as alternativas políticas e modulam o comportamento dos atores, influenciando o resultado das políticas públicas. Com efeito, as regras que regem as instituições representam força relevante no desenho das políticas públicas, constatação que afasta o pressuposto de que as políticas públicas são deliberadas para atender exclusivamente aos interesses dos tomadores de decisão<sup>285</sup>.

As instituições que envolvem o Estado/governo diferenciam-se das organizações privadas no que tange às políticas públicas<sup>286</sup>, na medida em que apenas as políticas governamentais são legitimadas pelo Estado e, portanto, obrigatórias; as políticas governamentais têm caráter universal destinando-se à sociedade como um todo; e ainda, a prerrogativa de coerção é monopólio do Estado.

Em toda política pública, as instituições possuem um papel decisivo, pois suas estruturas, quadros e cultura organizacional são elementos que

<sup>284</sup> SOUZA, Celine. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**. Salvador, n.39, jul.-dez., 2003, p.17.

<sup>285</sup> "Isso significa que os atores políticos e sociais agem não somente de acordo com os seus interesses pessoais. Também as suas identidades, ora enquanto cidadão, político, servidor público, ora enquanto engenheiro, médico, sindicalista ou chefe de família, influenciam o seu comportamento nos processos de decisão política. Regras, deveres, direitos e papéis institucionalizados influenciam o ator político nas suas decisões e na sua busca por estratégias 'apropriadas'". (FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n.21, jun. 2000, p.233).

<sup>286</sup> Os atores envolvidos na discussão das políticas públicas procuram influenciar o processo dentro do jogo político e podem ser divididos em governamentais e não governamentais. No primeiro grupo, os atores diretamente ligados à Administração Pública, envolvidos na burocracia estatal ou detentores de atribuições inseridas nos poderes de Estado. O segundo contempla os atores privados com capacidade de influenciar em políticas públicas, a exemplo das organizações não governamentais, mídia, movimentos sociais, sindicatos, corporações empresariais, associações da sociedade civil, grupos políticos e entidades representativas, dentre outros.

influenciam determinada política e delas emanam as principais decisões. Isso significa que as instituições direcionam as ações (escolha, implementação e execução de políticas públicas) com seu estilo específico de atuação<sup>287</sup>.

Klaus Frey faz alusão à importância do fator institucional para explicar acontecimentos políticos concretos, destacando que a releitura das correntes institucionais tematiza os pressupostos político-institucionais dos processos de decisão política:

O neoinstitucionalismo remete não somente às limitações de racionalidade do processo de decisão como consequência de uma falta ou de um excesso de informações, mas salienta a existência de regras gerais e entendimentos fundamentais que prevalecem em cada sociedade e que exerceriam uma influência decisiva sobre as interpretações e o próprio agir das pessoas.<sup>288</sup>

Dentro dessa ótica as estruturas político-institucionais são determinantes das escolhas estratégicas, o mesmo sucedendo em relação à influência sobre os atores governamentais. O reflexo imediato para os neoinstitucionalistas é que, a par de operar na esfera da compreensão do fenômeno político comportamental, pretendem alargar o horizonte estratégico de conformação de políticas por meio do desenvolvimento de um arcabouço teórico.

O novo institucionalismo contempla três principais escolas com núcleos teóricos próprios que trazem valorosa contribuição para a ciência política. São elas a escolha racional, a teoria da organização e o institucionalismo histórico. Embora não compartilhem dos mesmos conceitos, estão ligadas por um núcleo comum.

As três premissas básicas do novo institucionalismo – de que as preferências ou os interesses expressos em ações não devem ser confundidos com "verdadeiras" preferências; de que métodos de agregação de interesses inevitavelmente trazem distorções; de que configurações institucionais podem privilegiar conjuntos específicos de interesses e, portanto, poderão necessitar de reformas – são parte de uma tradição muito mais antiga na teoria social e política<sup>289</sup>.

A teoria da escolha racional parte do pressuposto de que as instituições ocupam espaço determinante na definição de estratégias e influenciam o

<sup>287</sup> Nesse sentido, Enrique Saravia: "os estudos de política pública mostram a importância das instituições estatais tanto como organizações, pelas quais os agentes públicos (eleitos ou administrativos) perseguem finalidades que não são exclusivamente respostas a necessidades sociais, como também configurações e ações que estruturam, modelam e influenciam os processos econômicos com tanto peso, como as classes e os grupos de interesse". (SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: (Orgs.) SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elizabete. **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006, p.37).

<sup>288</sup> FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n.21, jun. 2000, p.232.

<sup>289</sup> IMMERGUT, Ellen. O núcleo teórico do novo institucionalismo. In: (Orgs.) SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elizabete. **Políticas públicas** – coletânea. v.1, 2007, p.156-159.

resultado político. Sua principal característica é o fato de os atores sociais atuarem de maneira racional e como maximizadores de seus interesses.

O desenho institucional é determinado a partir da análise de escolhas feitas por atores racionais em condições de interdependência. A ação racional dos que decidem não se restringe apenas ao atendimento dos seus autointeresses, pois eles dependem de percepções subjetivas sobre alternativas, consequências e avaliações dos possíveis resultados<sup>290</sup>. Nesse caso, as instituições ou "regras do jogo" afetam significativamente as escolhas políticas.

Sem negar a existência do cálculo racional e auto-interessado dos decisores, esses ramos do neo-institucionalismo afirmam que o cálculo estratégico daqueles que têm o poder de decisão ocorre dentro de uma concepção mais ampla das regras, papéis, identidades e ideias. A visão mais comum de parte da teoria da escolha racional, de que o processo decisório relativo às políticas públicas resulta apenas de barganhas negociadas entre indivíduos que perseguem seu auto-interesse, é contestada pela assunção de que interesses (ou preferências) são mobilizados não só pelo auto-interesse, mas também por processos institucionais de socialização, por novas ideias e por processos gerados pela história de cada país<sup>291</sup>.

Utilizando ferramentas como a "teoria dos jogos"<sup>292</sup> são estudadas as decisões racionais dos atores políticos postos em situações em que, interagindo com outros atores, as opções e o resultado dependem das escolhas feitas individualmente pelos envolvidos. A finalidade é prever os movimentos dos outros jogadores que se posicionam da melhor forma para o resultado, sejam concorrentes ou aliados. Trata-se de analisar a escolha dentro de um critério totalmente racional em situações competitivas, com o objetivo de entender a lógica da decisão e ajudar a responder se é possível obter o resultado comum.

Segundo a teoria das organizações, limites inerentes à cognição, tanto humanos, como artificiais ou organizacionais, inviabilizam a tomada de decisão racional, haja vista que as informações insuficientes e o curto período de tempo não

<sup>290</sup> SOUZA, Celine. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**. Salvador, n.39, jul.-dez., 2003, p.16-17.

<sup>291</sup> SOUZA, Celine. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**. Salvador, n.39, jul.-dez., 2003, p.17.

<sup>292</sup> Problemas de preferência e agregação tratados pelos modelos teóricos dos jogos são ilustrados pelo conhecido dilema do prisioneiro. Ele mostra graficamente que os participantes não são capazes de escolher o resultado que mais os beneficiaria (a cooperação), e como eles não podem se articular, nem agir unilateralmente, acabam optando por um resultado subótimo (a deserção). Seu comportamento não expressa as verdadeiras preferências, nem o jogo agrega as preferências em resultado coletivo coerente. Outrossim, se alteradas as regras do jogo, por exemplo, para permitir a comunicação ou a repetição por diversas vezes, as escolhas dos participantes seriam outras. Assim, as instituições (ou regras do jogo) afetam significativamente as escolhas políticas. (IMMERGUT, Ellen. O núcleo teórico do novo institucionalismo. In: (Orgs.) SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas** – coletânea. v.1, 2007, p.166).

permitem que os indivíduos ponderem suas preferências a partir das alternativas postas e conseqüências desencadeadas. Em decorrência, atalhos da racionalidade limitada, a exemplo da confiança em padrões operacionais de procedimentos, possibilitam a tomada de decisões. Esta conjuntura faz com que o comportamento não decorra de preferências, mas dos diversos mecanismos adotados para o enfrentamento e a superação das deficiências encontradas<sup>293</sup>.

Conforme o entendimento de Ellen Immergut,

[...] a teoria das organizações é mais consistente que a teoria da escolha racional ao rejeitar suposições utilitárias sobre a satisfação de preferências e interesses individuais por meio de decisões coletivas. E, talvez, a ênfase ao aprendizado organizacional possa ser vista como a solução encontrada pela teoria das organizações para o viés organizacional, embora se pudesse dedicar mais atenção para esclarecer as implicações normativas<sup>294</sup>.

A linha do institucionalismo histórico mais recente baseia-se na tradição da evolução da leitura sociológica, sob o fundamento de que o exame da história possibilita superar os limites à racionalidade e ao conhecimento humano.

Os teóricos avaliam, em primeiro lugar, as racionalidades alternativas. Isto significa que indivíduos e coletividades desenvolvem interpretações de seus interesses e metas divergentes das estabelecidas pela racionalidade de meios e fins. Na sequência, reputam que a causalidade é algo contextual, tendem a ver complexas configurações de fatores como causalmente significantes. Por fim, central o pensamento que enfatiza as contingências da história; limita o entendimento ao papel desempenhado pelo acaso e aponta os fatos do destino como responsáveis por combinações acidentais de fatores que podem ter efeitos duradouros<sup>295</sup>.

A abordagem histórica, portanto, oferece uma via fértil para o retorno às questões normativas, que são centrais ao paradigma institucionalista. As políticas públicas não são consideradas um resultado eficiente da agregação de preferências individuais, do progresso tecnológico, de forças do mercado, de uma multidão de ideias, ou mesmo de interesses particulares. As decisões políticas surgem de combinações altamente complexas de fatores que incluem tanto características sistemáticas de regimes políticos como "acidentes da luta pelo poder". Além disso, uma vez que os institucionalistas históricos nunca pressupõem que o poder e as instituições alcancem equilíbrio, não é difícil explicar a mudança institucional. As instituições não determinam o comportamento, mas

<sup>293</sup> IMMERGUT, Ellen. O núcleo teórico do novo institucionalismo. In: (Orgs.) SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas** – coletânea. v.1, 2007, p.168-169.

<sup>294</sup> IMMERGUT, Ellen. O núcleo teórico do novo institucionalismo. In: (Orgs.) SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas** – coletânea. v.1, 2007, p.171.

<sup>295</sup> IMMERGUT, Ellen. O núcleo teórico do novo institucionalismo. In: (Orgs.) SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas** – coletânea. v.1, 2007, p.173-175.

simplesmente oferecem o contexto para a ação que nos ajuda a entender por que os atores fazem as escolhas que fazem<sup>296</sup>.

Na esteira do panorama geral apresentado pelos novos institucionalistas, o desafio adentra na dificuldade das escolhas dos atores envolvidos em políticas públicas, atrelados aos contextos institucionais em que expressas as manifestações de preferências. Sem perquirir um fechamento do conceito de instituição, dedicam-se os estudiosos à análise dos efeitos das regras e dos procedimentos na combinação dos interesses individuais e das decisões coletivas.

Na síntese neoinstitucional, a produção de Celine Souza:

A contribuição dos diversos ramos que compõem o que se convencionou chamar de neo-institucionalismo é importante porque a luta pelo poder e por recursos entre grupos sociais, cerne da formulação de políticas públicas, é modelada pelas regras que regem o comportamento dos decisores. Essa luta é mediada por instituições políticas e econômicas que levam as políticas públicas para certa direção e privilegiam alguns grupos em vez de outros, embora as instituições sozinhas não façam todos os papéis. Alguns outros fatores interferem sobre as políticas, a exemplo dos interesses, como nos diz a teoria da escolha racional; as ideias, como enfatizam o neo-institucionalismo histórico e o estrutural; e, a história, como afirma o neo-institucionalismo histórico. Por outro lado, ao escolher o referencial teórico-metodológico neoinstitucionalista para analisar uma dada política pública, o pesquisador não pode desconsiderar que a análise da política pública é, sempre e necessariamente, investigar o governo em ação, motivo pelo qual nem sempre os pressupostos neo-institucionalistas e seus elegantes e parcimoniosos guias analíticos se adaptam à análise do que os governos fazem ou deixam de fazer e por quê <sup>297</sup>.

Para o estudo de políticas públicas, portanto, o neoinstitucionalismo apresenta elementos de importância analítica para a compreensão dos processos de tomada de decisões, destacado o papel das instituições na cultura política e o modo de influência sobre o agir dos indivíduos e da sociedade.

#### 4.4 Ciclos de elaboração de políticas públicas

A elaboração de políticas públicas é concebida em torno de uma modelagem abstrata conhecida como ciclo das políticas públicas, apresentado pelos autores como um esquema sequencial, formado por etapas distintas, que funcionam

<sup>296</sup> IMMERGUT, Ellen. O núcleo teórico do novo institucionalismo. In: (Orgs.) SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas** – coletânea. v.1, 2007, p.184.

<sup>297</sup> SOUZA, Celine. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**. Salvador, n. 39, jul.-dez., 2003, p.18.

como recurso de análise. Denominado modelo heurístico, raramente corresponde à dinâmica concreta da política pública, mas serve de instrumental que permite organizar a complexidade de atos desencadeados e conceber referenciais de investigação para os atores.

É necessário ao estudioso do tema conhecer o ciclo da política pública para tornar possível o controle de seu processo e de seus resultados, inclusive na seara jurídica<sup>298</sup>. O ciclo das políticas públicas tem grande utilidade: ajuda a organizar as ideias, permite que a complexidade de uma política pública seja simplificada e auxilia políticos, administradores e pesquisadores a fazer comparações em casos heterogêneos<sup>299</sup>.

A possibilidade de verificar os vários ciclos no processo de elaboração de política pública<sup>300</sup> figura na gênese do prosseguimento. Várias versões são apresentadas para visualização do ciclo de políticas públicas, visto pelo senso comum como fases perfeitamente distintas, cuja matriz passa, de maneira geral, pela implementação, finalizando com a avaliação e monitoramento.

Conforme a teoria política, há cinco etapas a serem consideradas<sup>301</sup>: construir a agenda, formular alternativas (ou políticas), decidir ou avaliar opções, implementar a política e avaliar. As etapas, cada uma delas com sua natureza específica, são esquematizadas para auxiliar a compreensão de cada fase da política pública, na medida em que, contrariamente ao desenho teórico traçado, elas podem ocorrer, na prática, de modo improvisado e desordenado.

Embora o processo nem sempre observe a sequência linear de atos fragmentada pela doutrina, cada etapa referenciada geralmente se faz presente.

---

<sup>298</sup> MASSA-ARAZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: (Org.) BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p.70.

<sup>299</sup> SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2012, p.34.

<sup>300</sup> Segundo Maria Paula Dallari Bucci, o conceito de processualidade atrelado à política pública pode ser subdividido em três momentos: o da formação, o da execução e o da avaliação. "O primeiro momento é o da apresentação dos pressupostos técnicos e materiais, pela Administração e pelos interessados. O segundo momento compreende as medidas administrativas, financeiras e legais de implementação do programa. E o terceiro momento no processo de atuação da política pública é o da apreciação dos efeitos, sociais e jurídicos, novamente sob o prisma do contraditório, de cada uma das escolhas possíveis, em vista dos pressupostos apresentados". (BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002, p.266).

<sup>301</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Controle judicial de políticas públicas: possibilidades e limites**. Fórum Administrativo de Direito Público, Belo Horizonte, ano 9, n.103, set.2009, p.12. Outros autores apresentam diferentes versões para visualizar as etapas, a exemplo de Enrique Saravia, que indica: agenda, elaboração, formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação; e, Klaus Frey que adota as fases: percepção e definição de problema, *agenda-setting*, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e avaliação de políticas/eventual correção da ação.

Ademais, as fases não ocorrem necessariamente em estágios causais e consecutivos, mas em momentos analíticos de qualidade e duração heterogêneas.

Nessa toada, o ciclo de políticas públicas é um instrumento analítico utilizado para examinar as políticas públicas da maneira mais completa possível. Seu uso ajuda a compreender alguns aspectos importantes das políticas públicas.

O primeiro momento de uma política pública é o da *construção da agenda* ou inclusão de determinado pleito ou necessidade social em lista de prioridades do poder público.

Ocorre quando o Estado, por meio de seus representantes eleitos, provocados pela sociedade civil ou em obediência a algum dispositivo constitucional, percebe a existência de um problema que demanda sua atuação. Dessa forma, a agenda é constituída por uma lista de problemas ou assuntos postos como relevantes, que chamam a atenção do governo e dos cidadãos.

Cabe o apontamento quanto à dinâmica na formação da agenda, pois os problemas identificados podem entrar e sair da agenda a qualquer tempo, ganhar notoriedade e subir posições nas prioridades elencadas, ou ainda, perder relevância durante o processo.

Os problemas entram e saem das agendas. Eles ganham notoriedade e relevância, e depois desinflam. Como destaca Subirats (1989), a limitação de recursos humanos, financeiros, materiais, a falta de tempo, a falta de vontade política ou a falta de pressão popular podem fazer que alguns problemas não permaneçam por muito tempo, ou nem consigam entrar nas agendas. As agendas listam prioridades de atuação, e como já dizia um ex-candidato à Presidência da República do Brasil: "a maior dificuldade para o político não é estabelecer quais serão as prioridades. A maior dificuldade é ordenar as prioridades"<sup>302</sup>.

Dentre os autores que debateram esta fase, importa ressaltar a classificação elaborada por John Kingdon (1984). Para ele, há três tipos de agenda: a) sistêmica ou não governamental (contém uma lista de assuntos que são, há anos, preocupação do país e que não mereceram atenção do governo); b) governamental (abarca os problemas que merecem atenção do governo); e, c) de decisão (lista de problemas a serem decididos)<sup>303</sup>.

---

<sup>302</sup> SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012, p.36.

<sup>303</sup> VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, mar.-abr., 1996, p.8.

A formação da agenda governamental necessita de participantes ativos, classificados como atores governamentais e não governamentais.

O primeiro grupo seria composto pelo alto *staff* da administração (presidente, *staff* do Executivo e políticos nomeados para cargos públicos); pelo funcionalismo de carreira; e, finalmente, pelos parlamentares e funcionários do Congresso. [...].

O grupo dos atores não governamentais abrangeria: grupos de pressão ou interesse; acadêmicos, pesquisadores e consultores; mídia; participantes das campanhas eleitorais; partidos políticos e opinião pública. [...].

Os dois grupos (governamentais e não-governamentais) podem ainda ser subdivididos em *atores visíveis* e *atores invisíveis*, sendo que os primeiros influenciam a formação da agenda e os segundos, a especificação de *alternativas*<sup>304</sup>.

O poder de agenda dos diferentes atores é uma variável dependente das condições sociais e institucionais vigentes em determinada sociedade, corresponde à capacidade de iniciativa política, ou seja, à capacidade de incluir alternativas que representem preferências e interesses. Essa capacidade engloba o direito de formular e de expressar preferências, de ter suas preferências consideradas na conduta do governo, de propor, iniciar ou modificar a legislação, de determinar ritmos e sequências de procedimentos ao longo do processo decisório e de fiscalizar a conduta dos agentes.

O procedimento de formação da agenda pode ocorrer, ainda, a partir do envolvimento dos setores de pesquisa, planejamento e assessoria técnica de determinada organização, ou até mesmo da constituição de grupos de trabalho *ad hoc* ou por organizações externas ao governo.

Outro fator que influencia na construção da agenda é o processo que enseja a prevalência de alguns assuntos, sua inclusão e especificação. Decorre do reconhecimento de problemas, de proposições de políticas e da própria política, a partir de indicadores, eventos, crises emergenciais e elaboração do orçamento. Às instituições e órgãos vinculados à produção de políticas públicas cabem a escolha pelo tipo de processo e pela forma de selecionar os problemas. Naturalmente, ocorreria a formulação de ideias e a seleção daquelas viáveis tecnicamente, aceitas pelos grupos de especialistas e pelo público.

No debate público das ideias, a deliberação quanto à lista de problemas recebe influência do meio socioeconômico e político no qual uma política

---

<sup>304</sup> VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, mar.-abr., 1996, p.8.

pública é formulada. É certo que ao se abrir uma janela de oportunidade em vista de um problema que se tornou importante, as soluções serão melhor sucedidas se obtiverem aceitação política, de modo que a definição da agenda é alinhada e realinhada de acordo com a dinâmica das forças institucionais.

A fase inicial de identificação da política que irá transitar na agenda torna-se mais densa quando se estabelece qual é o problema de política<sup>305</sup>, mediante o reconhecimento da natureza do estímulo e de relações de causa e efeito.

Em suma, a retórica política geralmente prevalece em torno de tópicos de alta visibilidade, podendo envolver diferentes atores, organizações e temas, além de dinâmicas diversas a depender da natureza da política. Considerando a decisão do governo sobre as questões que precisam de atenção, a definição dos problemas e as ações correspondentes, é possível concluir que a política pública tem início quando a agenda é enunciada.

Juntamente com a primeira etapa de construção da agenda, a formulação de alternativas ou de políticas públicas prossegue o ciclo. Destina-se à compreensão de como os assuntos são levados e tratados e como as ações posteriores são planejadas, dentre as possíveis escolhas pela Administração Pública.

Em outras palavras, significa que o "processo de formulação pode ser visto como um diálogo entre intenções e ações, isto é, um processo contínuo de reflexão para dentro e ação para fora"<sup>306</sup>.

A formulação é uma etapa fundamental para a concepção de políticas públicas. Ela envolve certo grau de complexidade, pois é nela que são apontadas as propostas de soluções viáveis e consistentes que subsidiam a tomada de decisão. Uma gama de possíveis alternativas é identificada e uma avaliação preliminar de sua viabilidade é oferecida.

Após identificar o problema ainda na fase da agenda, é necessário enfrentar as dificuldades para implementar a solução, formulando alternativas para que seja possível a resolução com a tomada de decisão. A comparação de

---

<sup>305</sup> [...] "a delimitação do problema envolve definir quais são seus elementos, e sintetizar em uma frase a essência do mesmo. No momento de delimitação de um problema também são criados os norteadores para as definições do conjunto de causas, soluções, culpados, obstáculos, avaliações". (SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2012, p.35).

<sup>306</sup> VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, mar.-abr., 1996, p.13.

alternativas pode ser feita mediante projeções (prognósticos que se baseiam na prospecção de tendências a partir de dados apresentados); predições (prever as consequências das diferentes políticas); e, conjecturas (juízos de valor a partir de aspectos intuitivos ou emocionais)<sup>307</sup>.

Na etapa em que são elaboradas alternativas, os custos e os benefícios devem ser ponderados, assim como os objetivos<sup>308</sup> que se pretendam obter após a implementação da política pública<sup>309</sup>. É essencial que poderes e órgãos públicos ordinariamente incumbidos da função realizem estudos, colham informações técnicas, prevejam os custos envolvidos e ouçam os mais diversos setores da sociedade visando obter quantidade substancial de subsídios técnicos que auxiliem os órgãos competentes no momento da configuração da política pública, bem assim para conferir maior legitimidade democrática às escolhas tomadas.

Durante a formulação de alternativas os inúmeros dados transformam-se em informações factuais relevantes que dão amplitude ao conhecimento sobre a política. Tal subsídio, somado aos valores, ideias, princípios e ideologias e ao conhecimento empírico e normativo, resulta na ação pública a ser efetivada.

As alternativas de políticas públicas são classificadas como incrementais ou fundamentais. As primeiras representam opções de políticas marginalmente diferentes do *status quo* e as segundas, uma mudança significativa do *status quo* no tocante às ideias incorporadas e aos interesses a que servem e aos instrumentos de políticas que propõem.

---

<sup>307</sup> SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012, p.39.

<sup>308</sup> Os objetivos da política pública podem ser estabelecidos de maneira mais abstrata, como por exemplo, uma determinada política pública que vise a melhorar a assistência social de determinado município, ou ainda, fixando metas concretas, como uma política que busque reduzir a violência doméstica em 20%. Certo é que quanto mais se conhece o objeto da política pública, maior a possibilidade de efetividade de um programa de ação governamental.

<sup>309</sup> Importante destacar que os objetivos a serem buscados por meio de uma política pública devem estar previamente dispostos no ordenamento jurídico-constitucional do Estado. Nesta fase há, portanto, nítida interação entre o direito e a política pública pretendida. Note-se que a Constituição Federal, em inúmeros artigos, estabelece políticas públicas em forma de objetivos a serem alcançados, tais como saúde e educação (artigos 196 e 205). Com efeito, na etapa da formulação, os Poderes Públicos devem ser guiados pelo Texto Maior. Sobre o tema, não é demais citar trecho de artigo publicado por Diogo Coutinho: "Assim, enxergar o direito como objetivo de políticas públicas sugere, em primeiro lugar, que se reconheça que o arcabouço jurídico tem a característica de formalizar metas e indicar os "pontos de chegada" destas políticas. O direito, nesse sentido, delimita, ainda que de forma geral e sem determinação prévia de meios, o que deve ser perseguido em termos de ação governamental. Ele é, nessa acepção, uma bússola cujo norte são os objetivos dados politicamente, de acordo com os limites de uma ordem jurídica". (COUTINHO, Diogo Rosenthal. O direito nas políticas públicas. In: (Orgs.) MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Unesp; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013, p.194).

Diante dos dois tipos de opções de políticas públicas, destaca-se a escolha de alternativas incrementais na formulação de políticas, primeiro porque as alternativas fundamentais exigem informações sobre o impacto das mudanças das políticas existentes, o que não é fácil de se obter; segundo porque as incertezas das alternativas fundamentais ensejam maior grau de risco aos formuladores; e ainda, porque as alternativas incrementais necessitam de menos recursos, haja vista a implementação apenas de alterações nas propostas existentes.

Com efeito, a formulação é uma etapa fundamental da elaboração de políticas públicas. Ela envolve elevado grau de complexidade, pois é nela que são levantadas as propostas de soluções viáveis e consistentes que subsidiam a tomada de decisão.

O processo de decisão ou avaliação de opções por certo contempla a etapa mais crítica do ciclo das políticas públicas, pois nela é definida qual das alternativas de ação é mais apropriada para resolver o problema enfocado, vale dizer, "os interesses dos autores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas"<sup>310</sup>.

Nesse momento prevalecem alguns dos interesses dos diversos agentes envolvidos em todo o processo. Somente existem políticas diante de ações e decisões tomadas diariamente, em todo o mundo, refletidas na coletividade e em cujo nome são assumidas. A tomada de decisão compreende a seleção de um curso de ação específico a partir de um leque de opções, incluindo a possibilidade de manter o *status quo*.

Fórmulas distintas foram concebidas para pautar os fazedores de política pública, compondo um conjunto de teorias da decisão de que se valem os especialistas para uma análise mais abrangente na passagem dos propósitos genéricos para os objetivos específicos. Três modelos principais são comumente categorizados pela doutrina e incluem abordagens de tipo racional, incremental e mista, segundo a tipologia proposta por Amitai Etzioni<sup>311</sup>.

O modelo de decisão racional é o mais difundido e possui grande influência na formulação de políticas públicas, construído a partir da racionalidade

---

<sup>310</sup> SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012, p.40.

<sup>311</sup> ETZIONI, Amitai. **Mixed scanning**: uma "terceira" abordagem de tomada de decisão. Tradução de Francisco G. Heidemann. Publicado originalmente na *Public Administration Review*. Washington, D.C., v.27, n.5, p.385-392, dez.1967. Disponível em: <<https://ctsadalbertoazevedo.files.wordpress.com/2016/07/etzioni.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2017.

perfeita da teoria econômica<sup>312</sup>. Parte-se do pressuposto de que as consequências de cada opção de política pública alternativa podem ser conhecidas com antecedência, de forma que os tomadores de decisão devem escolher a opção que maximize o alcance de seus objetivos, valores e metas individuais.

O modelo é racional, pois, pelo menos no campo teórico, pode levar ao modo mais eficiente de atingir objetivos de políticas públicas. Nas palavras do autor:

Os modelos racionalistas são concepções amplamente aceitas a respeito de como as decisões são tomadas e como deveriam sê-lo. O ator conscientiza-se de um problema, propõe uma meta, pesa cuidadosamente os meios alternativos e escolhe um deles com base no cálculo que faz de seus respectivos méritos, tendo por referencial o estado de coisas que ele prefere<sup>313</sup>.

A crítica ao enfoque racionalista é de que embora seja atraente em termos normativos, sua aplicabilidade é dificultada pela alta gama de informações precisas sobre os impactos e consequências das políticas, que pode ser impossível de obter no curto período de tempo em que os decisores devem agir.

A segunda abordagem aparece como concorrente da primeira por considera-la irrealista e inviável do ponto de vista humano. Na esteira do modelo de decisão incremental desenvolvido a partir de pesquisas empíricas de Lindblom (1979)<sup>314</sup>, os recursos governamentais de um programa, órgão ou determinada política pública partem de decisões marginais e incrementais que desconsideram mudanças políticas ou mudanças substantivas nos programas públicos.

---

<sup>312</sup> "O método racionalista provém diretamente das entranhas da teoria econômica e do modelo do homem que a informa, isto é, do *homo economicus*, um ser imaginário e abstrato que se governa por uma racionalidade calculista e ilimitada". (HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: (Orgs.) HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco. **Políticas públicas e desenvolvimento** – bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Universidade de Brasília, 2009).

<sup>313</sup> ETZIONI, Amitai. **Mixed scanning**: uma "terceira" abordagem de tomada de decisão. Tradução de Francisco G. Heidemann. Publicado originalmente na *Public Administration Review*. Washington, D.C., v.27, n.5, p.385-392, dez.1967. Disponível em: <<https://ctsadalbertoazevedo.files.wordpress.com/2016/07/etzioni.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2017.

<sup>314</sup> Lindblom sintetiza seis requisitos fundamentais para o modelo: "1. Em vez de tentar levantar e avaliar todas as alternativas, o tomador de decisão concentra-se somente em torno daquelas propostas que diferem incrementalmente das políticas vigentes. 2. O deliberador considera apenas um número relativamente pequeno de propostas para uma política. 3. Em cada proposta, ele examina apenas algumas consequências consideradas "importantes". 4. O problema que o deliberador tem diante de si se redefine continuamente: o incrementalismo permite incontáveis ajustamentos de fins-meios e meios-fins, o que, efetivamente, torna o problema mais administrável. 5. Assim, não há uma decisão ou uma solução "certa", mas uma série infundável de abordagens e tentativas para as questões do momento, por meio de constantes análises e avaliações. 6. Como tal, a decisão é descrita como corretiva, voltada para o alívio de imperfeições sociais concretas e atuais, mais do que para a promoção de objetivos sociais futuros". (ETZIONI, Amitai. **Mixed scanning**: uma "terceira" abordagem de tomada de decisão. Tradução de Francisco G. Heidemann. Publicado originalmente na *Public Administration Review*. Washington, D.C., v.27, n.5, p.385-392, dez.1967. Disponível em: <<https://ctsadalbertoazevedo.files.wordpress.com/2016/07/etzioni.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2017).

Desta tipologia advém a visão de que decisões tomadas no passado influenciam nas decisões futuras e limitam a capacidade dos governos de adotar novas políticas públicas ou modificar políticas atuais<sup>315</sup>. Esse modelo examina a tomada de decisão pública como um processo com restrições, de tempo e informação, caracterizado por conflitos, negociações e compromisso entre os tomadores de decisão com interesses próprios.

Três são as características principais do modelo: problemas e soluções são definidos, revisados e redefinidos simultaneamente e em vários momentos; as decisões atuais são dependentes das tomadas no passado e os limites impostos por instituições são barreiras à tomada de decisão livre (a tomada de decisão é uma adaptação de soluções anteriores); e, os interesses dos atores envolvidos influenciam as decisões, nem sempre escolhida a melhor opção, mas aquela politicamente lapidada<sup>316</sup>.

No lugar das alternativas de maximização, espera-se que as decisões tomadas por negociação sejam o resultado de sucessivas comparações feitas pelos tomadores de decisão a respeito das novas propostas e dos seus resultados, o que normalmente resvala apenas em mudanças incrementais do *status quo*.

Na terceira e última fórmula, denominada sondagem mista, Amitai Etzioni critica o axioma da racionalidade ilimitada presumido pela teoria econômica, além da proposição incrementalista, por esta não permitir inovações sociais profundas. O autor aponta a possibilidade de se conciliar processos básicos de formulação de políticas públicas com processos incrementais, oferecendo um procedimento próprio de coleta de informações e estratégias de alocação de recursos.

Ao descrever o método da sondagem mista, o formulador dessa tipologia traz um importante exemplo:

A sondagem mista proporciona tanto uma descrição realística da estratégia usada pelos atores, numa grande variedade de campos, como a estratégia para os reais atores seguirem. Vamos primeiramente ilustrar essa abordagem numa situação simples, explorando, em seguida, suas dimensões societárias. Vamos supor que estamos prestes a estabelecer um sistema mundial de observação meteorológica, usando satélites. A abordagem racionalista faria um levantamento exaustivo das condições atmosféricas, usando câmeras capazes de observações detalhadas e

---

<sup>315</sup> SOUZA, Celine. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, n.16, jul.-dez., 2006, p.29.

<sup>316</sup> SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012, p.42.

programando revisões de todo o céu tão frequentemente quanto possível. Isto proporcionaria uma avalanche de detalhes que se tornariam caros de analisar e provavelmente assoberbariam nossa capacidade de ação (por exemplo, "bombardear" formações de nuvens que poderia evoluir em furacões ou trazer chuvas a regiões áridas). O incrementalismo concentrar-se-ia naquelas áreas em que se desenvolveram recentemente padrões similares e, talvez, em umas poucas regiões vizinhas; ignoraria, portanto, todas as formações que poderiam merecer atenção, caso surgissem em áreas inesperadas. A estratégia da sondagem mista incluiria elementos de ambas as abordagens, empregando duas câmeras: uma grande-angular, de alcance panorâmico, que cobriria todas as partes do céu, mas sem grandes detalhes, e uma segunda, que focalizaria aquelas áreas (reveladas pela primeira câmera) que exigissem um exame em maior profundidade. Embora a sondagem mista possa deixar escapar áreas problemáticas que são detectáveis apenas por câmeras detalhistas, é menos provável que deixe de perceber pontos problemáticos óbvios em áreas não conhecidas<sup>317</sup>.

A implementação da política pública emerge na fase que segue, após definição das alternativas viáveis e a tomada de decisão cristalizada pelo debate precedente.

Nesse momento, as regras e rotinas deliberadas transformam-se em ações que serão realizadas na prática pelo órgão competente<sup>318</sup>. Essa etapa é antecedida de previsão, nas leis orçamentárias, do montante de dinheiro público a ser investido e busca delimitar os atores responsáveis e envolvidos, os papéis de cada um e a efetivação da política pública.

Klaus Frey descreve a etapa em curso:

O interesse da 'policy analysis' nesta fase se refere particularmente ao fato de que, muitas vezes, os resultados e impactos reais de certas políticas não correspondem aos impactos projetados na fase da sua formulação. No que tange à análise dos processos de implementação, podemos discernir as abordagens, cujo objetivo principal é a análise da qualidade material e técnica de projetos ou programas, daquelas cuja análise é direcionada para as estruturas político-administrativas e a atuação dos atores envolvidos. No primeiro caso, tem-se em vista, antes de mais nada, o conteúdo dos programas e planos. Comparando os fins estipulados na formulação dos programas com os resultados alcançados, examina-se até que ponto a encomenda de ação foi cumprida e quais as causas de eventuais déficits de implementação. No segundo caso, o que está em primeiro plano é o processo de implementação, isto é, a descrição do como e da explicação do porquê.<sup>319</sup>

<sup>317</sup> ETZIONI, Amitai. **Mixed scanning**: uma "terceira" abordagem de tomada de decisão. Tradução de Francisco G. Heidemann. Publicado originalmente na *Public Administration Review*. Washington, D.C., v.27, n.5, p.385-392, dez.1967. Disponível em: <<https://ctsadalbertoazevedo.files.wordpress.com/2016/07/etzioni.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2017.

<sup>318</sup> Há uma ação efetiva do Estado, por meio de atos administrativos, para alcançar a finalidade almejada. Na ocasião, já estabelecidas as "regras do jogo" que deverão ser cumpridas.

<sup>319</sup> FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n.21, jun. 2000, p.228.

Ao examinar a implementação é possível compreender quem são os responsáveis pela execução, como foram envolvidos no processo, como se dá a forma de repasse de recursos, a lógica dos incentivos e induções, o papel dos diversos entes federativos e suas relações.

No processo de implementação está abarcado o conjunto de decisões e ações realizadas entre o lançamento de uma política e a percepção dos seus resultados, envolvendo as atividades efetivadas. A quantidade de mudanças influencia os graus de consenso ou conflitos em torno das metas e objetivos, de modo que quanto menor a quantidade de mudanças, maior é o consenso obtido. O bom relacionamento entre formuladores e implementadores, o conhecimento sobre as atividades de cada fase do processo são fundamentais para o sucesso da política pública<sup>320</sup>.

Quatro fatores contextuais podem ser importantes nesta fase: a) o grau de estabilidade política, ou seja, o apoio político aos produtos do programa, indicativo de um ambiente propício para a implementação da política; b) o grau de mudança do ambiente político e econômico, externamente; c) o grau de influência do processo por uma série de atores responsáveis pela formulação da política; e, d) o grau de descentralização do setor público.

Releva asseverar que no processo de implementação a política governamental envolve-se com sujeitos não governamentais. A intenção ou o conteúdo de determinada política pública enseja certo grau de relação entre público e privado e uma intenção social entre os grupos de atores. A fase de implementação traduz, deste modo, "uma ação social, definida a partir de si mesma"<sup>321</sup>.

Há ainda dois tipos distintos de abordagem para a análise da implementação. A primeira pressupõe que os formuladores influenciam nessa fase, mediante divisão de responsabilidades e equacionamento dos fatores políticos, organizacionais e técnicos, de modo que "os 'fazedores' de política controlam o processo organizacional, político e técnico"<sup>322</sup>. Para a segunda corrente, os "fazedores" de políticas públicas não têm ingerência sobre a implementação<sup>323</sup>.

---

<sup>320</sup> VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, mar.-abr., 1996, p.17.

<sup>321</sup> VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, mar.-abr., 1996, p.21.

<sup>322</sup> VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, mar.-abr., 1996, p.25.

<sup>323</sup> VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, mar.-abr., 1996, p.25.

A última etapa do ciclo apresentado consiste na avaliação da política pública, momento em que é investigado o desempenho da implementação com a intenção de visualizar o estado da política e o nível de eficácia da medida. Devem ser aferidos os objetivos alcançados, os recursos despendidos e apontar, caso necessário, o aperfeiçoamento correspondente. Para tanto, é considerada a participação dos diversos atores envolvidos.

Na avaliação são inventariadas as atividades realizadas por um conjunto de atores estatais e sociais com o escopo de visualizar a efetivação da política pública na prática e estimar o provável desempenho no futuro. Na análise, o balanço dos meios/processos utilizados, como também dos objetivos/impactos alcançados (modificação da situação pretérita, segmentos afetados, medidas e contribuições para a população).

Segundo o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o propósito da avaliação é determinar a pertinência e o alcance dos objetivos, a eficiência, a efetividade, o impacto e a sustentabilidade do desenvolvimento. Neste sentido, a avaliação deve proporcionar informação que permita a incorporação da experiência adquirida ao processo de tomada de decisão<sup>324</sup>.

A avaliação da política pública pode ter diversas conotações, a partir da combinação dos diferentes tipos de atividades de monitoramento e avaliação por parte dos gestores públicos. Em decorrência, deve ser viabilizada a mensuração da eficiência e eficácia das ações, a transparência, o acompanhamento e a realização de estudos e pesquisas, possibilitando, assim, promover novos patamares de desenvolvimento com a participação, o controle social e a otimização dos interesses públicos<sup>325</sup>.

Com efeito, na avaliação de esforços verificam-se as tentativas de medir a quantidade de insumos do programa envolvido na política, por isso é necessário o cálculo dos custos monetários. O desiderato é fixar uma base de dados

---

<sup>324</sup> CHIARI, Juliana. Avaliação de políticas públicas. In: (Orgs.) CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga; AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha. **Dicionário de políticas públicas**. Barbacena: UEMG, 2012, p.42.

<sup>325</sup> Na área jurídica, aponta Dimitri Dimoulis, a avaliação de políticas públicas "começou a ser tratada recentemente, havendo iniciativas para elaborar métodos de avaliação jurídica de políticas públicas que implementam direitos humanos. O objetivo é verificar se e como o sistema jurídico pode garantir a eficácia dos direitos fundamentais, analisando tanto os conteúdos normativos como os resultados". (DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya Gaparetto. Dimensões da constitucionalização das políticas públicas. **Revista de Direito Administrativo** v.273. Rio de Janeiro, set.-dez., 2016, p.243).

que possa ser utilizada para outras avaliações de eficiência ou qualidade na entrega do serviço.

O principal objetivo da avaliação de desempenho é averiguar os produtos do programa, o que muitas vezes ocorre independentemente dos propósitos definidos. Os dados de desempenho produzidos são utilizados como insumos para as avaliações mais abrangentes e profundas.

Os métodos organizacionais, na avaliação de processo que segue, englobam regras e procedimentos operacionais utilizados durante a execução do programa, visando identificar falhas na elaboração e na implantação dos procedimentos. Essa avaliação é realizada durante o desenvolvimento do programa e tem como finalidade avaliar a simplificação que possa torná-lo mais eficiente.

Por sua vez, as avaliações de eficiência têm por base aferir os custos, os insumos e os produtos do programa e determinar a viabilidade de redução com idêntica qualidade.

As avaliações de adequação quanto ao desempenho/eficácia/metabolismo correspondem à verificação do alcance dos objetivos preestabelecidos, definido o êxito do programa para possíveis ajustes. Este tipo de avaliação é considerado de difícil concretude, haja vista a quantidade de informações e a dificuldade de especificar precisamente metas e possíveis mudanças ao longo do processo, além do nível de sofisticação exigido para a condução do processo.

As avaliações de impacto consideram os efeitos produzidos sobre a sociedade, com a detecção das mudanças e em que medidas foram efetivadas na forma desejada. Com isso, admitem-se os propósitos sociais de uma política pública, além da relação causal entre o programa e a mudança social provocada.

Há, ainda, a avaliação eleitoral ou social, efetuada por atores da própria sociedade, como a mídia, os partidos políticos ou os grupos de interesse. Essas avaliações informais são por vezes utilizadas para apoiar ou questionar o governo. No controle social de políticas públicas promovidas por órgãos de Estado sujeitos a mandato, a avaliação conta com o instrumental das eleições por meio do voto.

Não menos importante, os gestores públicos devem incentivar a coleta de dados e de informações para a avaliação de políticas públicas, a fim de promover uma compilação útil a toda sociedade.

Os critérios de avaliação para os gestores públicos oferecem padrões pelos quais os resultados de políticas podem ser avaliados, comumente definidos com base nos objetivos explícitos nas próprias políticas públicas<sup>326</sup>.

Dentre as estratégias, o *benchmarking* é um processo utilizado para comparar as medidas de desempenho e os resultados internos com os de outras entidades envolvidas em atividades similares. Trata-se basicamente de monitorar organizações e programas similares, em esforço sistemático para comparar seus produtos, serviços e práticas com outros semelhantes empregados por líderes externos.

O ponto nuclear da avaliação formal ou técnica envolve a concepção de medidas quantitativas de produtos e insumos de política pública que permitam averiguar resultados positivos, em termos de cumprimento dos objetivos do programa. Na sua percepção mais rigorosa, a mensuração de desempenho é a atribuição de números a objetos ou eventos de acordo com as regras. Além do levantamento de resultados, conforme exigido pelas várias formas de avaliação, refere-se também aos processos.

A compreensão das medidas necessita de reflexão cuidadosa e testes, de maneira a assegurar que realmente vinculem o desempenho às metas organizacionais. Espera-se que sejam razoavelmente confiáveis, válidas, potentes e rentáveis.

Portanto, esta fase constitui uma etapa fundamental do processo de políticas públicas, uma vez que permite aos gestores controlar ou influenciar muitos aspectos das avaliações, desde a coleta de tipos específicos de dados ou informações, até o desenvolvimento de *benchmarks*, mensurações de desempenho e utilização dos resultados.

Os avaliadores podem ser responsabilizados pelas suas decisões, pela adoção de procedimentos-padrão, pelos resultados obtidos e pelos impactos de suas avaliações. Sem embargo, não é demais o apontamento da importância da avaliação como um mecanismo de melhoria no processo de tomada de decisão, a fim de garantir informações de qualidade, sobre as quais se fundamentam as

---

<sup>326</sup> "Os objetivos, por sua vez, podem ser explícitos, subjacentes, originais, derivados, gerais, específicos, únicos, múltiplos, complementares, competitivos, imediatos e mediatos. As metas podem ser objetivas, temporais e quantitativamente dimensionadas. As populações-alvo podem ser diretas, indiretas, legítimas e ilegítimas. Os efeitos podem ser buscados (ou não-buscados), previstos (ou não-previstos), positivos (ou não-positivos) e relevantes (ou não-relevantes)". (VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, mar.-abr., 1996, p.32).

deliberações e a prestação de contas sobre as políticas públicas. Decisões e informações estão correlacionadas; é certo que aquele que delibera precisa estar munido das informações pertinentes e relevantes.

A tomada de decisão e a avaliação se correlacionam e têm implicações comuns, na medida em que a iniciativa de realizar determinada pesquisa de avaliação decorre em grande parte das informações demandadas pelos tomadores de decisão que, por sua vez, dependem de dados sólidos e relevantes para garantir a eficácia do programa.

Em suma, foram estabelecidas as premissas fundamentais do ciclo de políticas públicas, contemplados os componentes institucional, decisório, comportamental e causal, em roteiro que torna factível a sistematização dos atos que identificam as feições da política pública.

Dentro dos cinco estágios não sequenciais nem causais da elaboração das políticas públicas, o primeiro (construção de agenda) é o ponto de partida em decorrência de pesquisas realizadas e/ou de reivindicações trazidas para o planejamento de ações. Em seguida, surge a formulação de alternativas, mediante projeções, predições e exame de conjecturas, isto é, momento em que são dosados custos e orçamentos, além de serem estudadas as opções incrementais ou fundamentais, viáveis ou não. O orçamento é analisado e delimitado, durante o processo de decisão, quando serão levantadas múltiplas opções e selecionado o trajeto a ser tomado. Transformadas as regras e rotinas em ações na implementação das políticas, resta acompanhar seus resultados, como método de efetividade do programa na perspectiva da avaliação, em que a eficácia é averiguada conforme os objetivos alcançados em cotejo com os recursos despendidos, analisando dados de desempenho para nortear futuras ações correlatas.

Identificar as diferentes fases que compõem o ciclo das políticas públicas permite, em derradeiro apontamento, propiciar um caminho seguro que estabeleça controle e qualidade para os programas e as ações desencadeadas, permitindo maior racionalidade a partir da cientificidade instrumental.

#### 4.5 Protagonismo estatal e políticas públicas

Em acréscimo ao exame conceitual e analítico de políticas públicas, o objeto de estudo em curso versa sobre a percepção do papel indispensável do Estado e do governo como base da realização de políticas públicas, mediante a formulação de ações e programas em busca da consecução de objetivos de interesse comum, com vistas à satisfação dos anseios sociais.

Nesse prisma, relevante assinalar a interação existente entre a definição e a finalidade do Estado, alinhada às atribuições do governo, cujo desiderato está voltado para o desenvolvimento da nação, a partir dos instrumentos que ensejam a concretização do projeto civilizatório inserido na Constituição Federal de 1988.

Somente tem sentido falar em políticas públicas se estiver associada às garantias definidas pelo ordenamento jurídico, que impõem ao Estado e ao governo a construção e/ou coordenação dos respectivos programas. De imediato, emerge a diferenciação entre política pública de Estado e política pública de governo:

Quando a política pública tiver como objetivos a consolidação institucional da organização política do Estado, a consolidação do Estado Democrático de Direito e a garantia da soberania nacional e da ordem pública, ela poderá ser considerada política de Estado. Dentro desse quadro, pode-se afirmar, ainda, que uma política é de Estado quando voltada a estruturar o Estado para que este tenha as condições mínimas para a execução de políticas de promoção e proteção dos direitos humanos. Quando, de outro lado, os objetivos das políticas públicas forem o de promover ações pontuais de proteção e promoção aos direitos humanos específicos expressos em nossa Carta, pode-se falar em política de governo<sup>327</sup>.

Além dos objetivos da política pública como elemento identificador que distingue as ações do Estado e do governo, Fernando Aith particulariza as formas de elaboração, planejamento, execução e financiamento da política pública. Quanto ao primeiro aspecto, destaca o ente encarregado da execução da política pública, atribuída a exclusividade das políticas de Estado ao governo, tendo em vista a pretensão de perenidade; ao passo que as políticas de governo podem ser delegadas ou terceirizadas e sofrer quebra de continuidade. Relativamente ao

---

<sup>327</sup> AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção aos direitos humanos. In: (Org.) BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p.235.

financiamento, as políticas de Estado serão sempre providas por recursos públicos e as de governo, majoritariamente assistidas com recursos públicos<sup>328</sup>.

Em apertada síntese do traçado divisório, a política de Estado traduz-se pelas finalidades essenciais que dizem respeito à organização, estrutura e desenvolvimento, de maneira que uma vez institucionalizada, pelo seu grau de importância, resta desautorizada a supressão pelo governo em exercício. As políticas de governo, ao contrário, são caracterizadas pela maior volatilidade e grau de flexibilidade, geralmente conectadas ao respectivo programa mediante ações pontuais que redundem na melhoria e proteção dos direitos enfocados. Pelo panorama estratégico, a consecução das políticas de Estado é financiada por recursos públicos e não podem ser delegadas, restrições ausentes nas de governo.

As políticas públicas apresentam distintos suportes jurídicos, podendo estar previstas na própria Constituição Federal, em geral as políticas de Estado; ou em textos legais e até atos normativos infralegais, a exemplo de resoluções, diretivas e portarias, vistas como expressões de políticas de governo<sup>329</sup>.

Assentadas as premissas sobre as quais se desenvolvem as políticas públicas e antes de adentrar no objeto central do estudo, convém resgatar as diversas transformações estruturais do Estado, que desencadearam como consequência o protagonismo atribuído ao Poder Judiciário nas últimas décadas, culminando no estabelecimento de políticas públicas judiciárias, assecuratórias da consolidação do movimento pelo acesso à justiça.

Em linhas gerais, a ideia de Estado como ordem política das sociedades passou por substancial processo evolutivo ao longo do tempo, tomadas, de início, as tipologias mais primitivas, até o formato do Estado nacional soberano que na essência reúne, em sua complexidade, território, povo e poder político.

Nada obstante as concepções de Estado definidas no processo histórico, certo é que a evolução do Estado de Direito está atrelada às transformações econômicas e sociais e às correspondentes funções estatais de cada época.

---

<sup>328</sup> AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção aos direitos humanos. In: (Org.) BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p.237-238.

<sup>329</sup> Embora importante a distinção doutrinária para situar as políticas públicas de Estado e de governo, Maria Paula Dallari Bucci alerta para possível fragilidade de tal critério. (BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p.19).

Com efeito, o exame das ações do Estado remonta à Antiguidade clássica, manifestada na *polis* dos gregos<sup>330</sup> e na *civitas* ou *respublica* dos romanos<sup>331</sup>, modificadas as perspectivas no decorrer dos séculos diante da evolução política das sociedades e das formas de governo desenvolvidas. Três foram os fatores que romperam com a estrutura romana abrindo caminho para a forma estatal pré-moderna (o medieval): o cristianismo, as invasões bárbaras e o feudalismo<sup>332</sup>.

O Estado medieval foi marcado, portanto, pela descentralização do poder político como consequência da existência dos reinos/feudos e pela ausência de unidade do direito, inexistindo no período qualquer sistematização normativa amparada sob o conceito de legalidade<sup>333</sup>.

O interregno subsequente é indicado, em contrapartida, pela centralização da forma de Estado, juntamente com o conceito de soberania, e início

---

<sup>330</sup> Sobre as características fundamentais, comuns aos Estados dos povos helênicos, Dalmo Dallari ensina: "A característica fundamental é a cidade-Estado, ou seja, a *polis*, como a sociedade política de maior expressão. O ideal visado era a auto-suficiência, a autarquia, dizendo ARISTÓTELES que 'a sociedade constituída por diversos pequenos burgos forma uma cidade completa, com todos os meios de abastecer por si, tendo atingido, por assim dizer, o fim a que se propôs'. Essa noção de auto-suficiência teve muita importância na preservação do caráter de cidade-Estado, fazendo com que, mesmo quando esses Estados efetuaram conquistas e dominaram outros povos, não se efetivasse expansão territorial e não se procurasse a integração de vencedores e vencidos numa ordem comum". (DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 27.ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p.63-64).

<sup>331</sup> Igualmente, registra-se o apontamento do autor: "Uma das peculiaridades mais importantes do Estado Romano é a base familiar da organização, havendo mesmo quem sustente que o primitivo Estado, a *civitas*, resultou da união de grupos familiares (*as gens*), razão pela qual sempre se concederam privilégios especiais aos membros das famílias patrícias, compostas pelos descendentes dos fundadores do Estado. Assim como no Estado Grego, também no Estado Romano, durante muitos séculos, o povo participava diretamente do governo, mas a noção de *povo* era muito restrita, compreendendo apenas uma faixa estreita da população. Como governantes supremos havia os magistrados, sendo certo que durante muito tempo as principais magistraturas foram reservadas às famílias patrícias". (DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 27.ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p.64-65).

<sup>332</sup> "A – O cristianismo – base da aspiração à universalidade, isto é, a ideia do Estado universal baseado na aspiração a que toda a humanidade se tornasse cristã. Dois (2) fatores, porém, influem nestes planos, a saber: 1º) a multiplicidade de centros de poder e 2º) recusa do Imperador em submeter-se à autoridade da Igreja. B – As invasões bárbaras – que propiciaram profundas transformações na ordem estabelecida, sendo que os povos invasores estimularam as regiões invadidas a se afirmar como unidades políticas independentes. Percebe-se, pois, que no Medieval a ordem era bastante precária, pelo abandono de padrões tradicionais, constante situação de guerra, indefinição de fronteiras políticas, etc. C – O feudalismo – desenvolve-se um sistema administrativo e uma organização militar estreitamente ligados à situação patrimonial. Ocorre, principalmente, por três institutos jurídicos: 1º) vassalagem (os proprietários menos poderosos a serviço do senhor feudal em troca da proteção deste); 2º) benefício (contrato entre o senhor feudal e o chefe de família que não tivesse patrimônio, sendo que o servo recebia uma porção de terras para cultivo e era tratado como parte inseparável da gleba); 3º) imunidade (isenção de tributos às terras sujeitas ao benefício)". (STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria do estado**. 6.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p.24).

<sup>333</sup> Dalmo de Abreu Dallari destaca quadro de inconsistência política, econômica e social: "As deficiências da sociedade política medieval determinaram as características fundamentais do *Estado Moderno*. A aspiração à antiga unidade do Estado Romano, jamais conseguida pelo Estado Medieval, iria crescer de intensidade em consequência da nova distribuição da terra. Com efeito, o sistema feudal, compreendendo uma estrutura econômica e social de pequenos produtores individuais, constituída de unidades familiares voltadas para a produção de subsistência, ampliou o número de proprietários, tanto dos latifundiários quanto dos que adquiriram o domínio de áreas menores. Os senhores feudais, por seu lado, já não toleravam as exigências de monarcas aventureiros e de circunstância, que impunham uma tributação indiscriminada e mantinham um estado de guerra constante, que só causavam prejuízo à vida econômica e social". (DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 27.ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p.70).

da construção do Estado moderno em sua primeira versão absolutista, sedimentado pela afirmação de um poder soberano com delimitação territorial.

Historicamente, a composição do conjunto de regras que caracteriza o Estado moderno teve marco inicial com a celebração da Paz de Westfália<sup>334</sup>, também conhecida como os Tratados de Münster e Osnabrück (cidades alemãs), de 1648, que põem fim à Guerra dos Trinta Anos<sup>335</sup>, estabelecendo oficialmente as Províncias Unidas e a Confederação Suíça. O conjunto de diplomas inaugurou um novo modelo de relações internacionais, mais aberto às negociações e ao respeito pelos interesses de cada país, reduzindo a influência política da Igreja. A partir desse momento, estabeleceu-se a ideia de soberania, com igualdade jurídica entre os Estados e respeito às respectivas fronteiras<sup>336</sup>.

Na verdade, a teorização do Estado moderno, ainda indiferenciada da noção de governo, está em curso desde o Renascimento. O *Príncipe*, de Maquiavel, escrito nos albores da economia mercantil que antecede o capitalismo, fornece as bases de uma nova ideologia política, apoiada na secularização do Estado. É considerado o primeiro manual político da era moderna, com orientações sobre o exercício do poder que inspiram mentalidades políticas dos mais diversos matizes, em vista do caráter singular da obra com referência ao ponto de vista do Estado (*ex parti principis*). Tematizando a estabilidade política, Maquiavel aponta a necessidade de centralização e organização para manutenção do poder e obtenção da ordem, orientando as relações internas do governo, entre o príncipe e seus conselheiros e ministros, no sentido do delicado equilíbrio entre poder, sabedoria e confiança<sup>337</sup>.

A interação entre o Estado e o Direito consubstancia o grande legado do Estado moderno. Se o Estado é visto como instituição, o poder de mando no território necessita do Direito para fazer com que os demais elementos que o integram sejam implementados. Estado e Direito passaram a ser complementares e interdependentes, o primeiro monopolizando, ou pretendendo, a produção e aplicação do segundo<sup>338</sup>.

---

<sup>334</sup> DALLARI, Dalmo. **Elementos de teoria geral do estado**. 27.ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p.70.

<sup>335</sup> Na explicação de Luís Roberto Barroso: "A Guerra dos Trinta Anos terminou com a vitória dos príncipes alemães protestantes sobre o Imperador Ferdinando II, que pretendia impor novamente a religião católica a todo o império. O Tratado de Westfália é apontado por diversos autores como o marco inicial do Estado moderno". (BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2009, p.33).

<sup>336</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013, p.50.

<sup>337</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013, p.52.

<sup>338</sup> STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria do estado**. 6.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p.91.

No processo evolutivo seguinte, no século XVIII, após as revoluções americana e francesa, emergiu o Estado liberal (ou Estado mínimo ou Estado de polícia), como forma de resistência ao absolutismo da época. Diante das instabilidades decorrentes do pensamento político absolutista, o Estado assumiu uma postura na defesa da liberdade, cujas principais funções restringiam-se à proteção das liberdades individuais e da propriedade privada, período em que fora registrado o triunfo da classe burguesa e a constituição de uma nova ordem social. A partir da limitação do poder estatal surgiu um novo paradigma, o da lei escrita<sup>339</sup>.

Ganhou notoriedade nesse momento o princípio da separação dos poderes estatais, base da organização do governo nas democracias ocidentais, estruturado na obra de Montesquieu<sup>340</sup>.

Não há dúvidas de que o liberalismo político da época influenciou a primeira forma de Estado de Direito que emergiu com a democracia liberal, amparada em quatro grandes características: sujeição ao império das leis, observância do princípio da legalidade pela Administração Pública, divisão dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e proteção de direitos e liberdades individuais.

O ordenamento jurídico fulcrado em regramentos instituídos pelo homem apresenta-se, pois, como um fundamental elemento constituinte do Estado moderno, alçada a legalidade a princípio estrutural dessa forma de organização, na busca da proteção dos direitos humanos.

No século seguinte, com o adensamento e a expansão crescente da democracia, as responsabilidades e funções do Estado avultaram-se. Assim é que o século XX surgiu com uma nova arquitetura concebida a partir do Estado de Direito, voltada à máxima participação, na defesa de igualdades e oportunidades, principalmente após a Primeira Guerra, quando o Estado ocidental ganhou contornos progressivamente intervencionistas e foi rebatizado de Estado social<sup>341</sup>, com o nítido objetivo de corrigir as imperfeições e as limitações do individualismo no modelo liberal.

---

<sup>339</sup> "O Estado de Direito surge desde logo como o Estado que, nas suas relações com os indivíduos, se submete a um *regime de direito*, quando, então, a atividade estatal apenas pode desenvolver-se utilizando um instrumental regulado e autorizado pela ordem jurídica, assim como, os indivíduos – cidadãos – têm a seu dispor mecanismos jurídicos aptos a salvaguardar-lhes de uma ação abusiva do Estado". (STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria do estado**. 6.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p.91-92).

<sup>340</sup> Intitulada *D'Esprit des Lois*, publicada em 1784.

<sup>341</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. São Paulo: Saraiva, 2009, p.65.

O Estado "torna-se instrumento da sociedade para combater a injustiça social, conter o poder abusivo do capital e prestar serviços públicos para a população"<sup>342</sup>. O rearranjo estrutural do Estado buscou estabelecer um novo sistema de garantias coletivas mediante harmonia da relação entre a forma de produção capitalista e o bem-estar social.

Contudo, o gigantismo atribuído resultou no esgotamento do Estado intervencionista, ampliando no final do século o debate sobre sua eficiência para fomentar e distribuir riquezas, como também para prestar serviços públicos<sup>343</sup>. Em outras palavras, a crítica às premissas do Estado Social é justificada pela ausência de perspectiva em relação à reformulação estrutural necessária, além da problemática não solucionada no tocante à igualdade.

Em verdade, tanto no Estado Liberal, quanto na sua concepção Social, o Estado de Direito deixou de observar o ideal democrático, no qual estão presentes as garantias legais, as conquistas sociais e os avanços democráticos.

Diante deste cenário nasce um renovado modelo de Estado participativo, fundamentado no princípio da soberania popular, com definição das atribuições e limites para intervenção, voltado prioritariamente à prestação de serviços públicos essenciais, com vistas a promover a dignidade da pessoa humana. José Afonso da Silva preleciona a caracterização do Estado Democrático de Direito:

A democracia que o Estado Democrático de Direito realiza há de ser um processo de convivência social numa sociedade livre, justa e solidária (artigo 3º, I), em que o poder emana do povo, e deve ser exercido em proveito do povo, diretamente ou por representantes eleitos (artigo 1º, parágrafo único); participativa, porque envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo; pluralista, porque respeita a pluralidade de ideias, culturas e etnias e pressupõe assim o diálogo entre opiniões e pensamentos divergentes e a possibilidade de convivência de formas de organização e interesses diferentes da sociedade; há de ser um processo de liberação da pessoa humana das formas de opressão que não depende apenas do reconhecimento formal de certos

---

<sup>342</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. São Paulo: Saraiva, 2009, p.65.

<sup>343</sup> No particular, Maria Tereza Uille Gomes sintetiza as dificuldades enfrentadas no país no final do século passado: "Nos anos 70 esse modelo se mostrou ineficiente e marcado por interesses particulares. A crise econômica do Estado social se aprofundou e nos anos 80 permitiu o crescimento da onda neoconservadora com a proposta de Estado mínimo, renunciando às suas responsabilidades sociais. Nos anos 90 ficaram claras as dificuldades da proposta neoliberal e a necessidade de se buscar a reforma do Estado; a globalização passou a exigir modelos mais eficientes para a Administração Pública. O Estado se obrigou a renovar o seu perfil para melhor servir à sociedade e tende a permanecer, pois passou a ser um grande financiador e um dos principais consumidores do sistema capitalista". (GOMES, Maria Tereza Uille. **Direito humano à educação e políticas públicas**. Curitiba: Juruá, 2009, p.227).

direitos individuais, políticos e sociais, mas especialmente da vigência de condições econômicas suscetíveis de favorecer o seu pleno exercício<sup>344</sup>.

Os atributos do Estado Democrático de Direito que o diferenciam das demais formas de Estado são pontuadas por Lenio Streck e José Luis Morais:

- A – Constitucionalidade: vinculação do Estado Democrático de Direito a uma Constituição como instrumento básico de garantia jurídica;
- B – Organização Democrática da Sociedade;
- C – Sistema de direitos fundamentais individuais e coletivos, seja como Estado de distância, porque os direitos fundamentais asseguram ao homem uma autonomia perante os poderes públicos, seja como um Estado antropologicamente amigo, pois respeita a dignidade da pessoa humana e empenha-se na defesa e garantia da liberdade, da justiça e da solidariedade;
- D – Justiça Social como mecanismos corretivos das desigualdades;
- E – Igualdade não apenas como possibilidade formal, mas, também, como articulação de uma sociedade justa;
- F – Divisão de Poderes ou de Funções;
- G – Legalidade que aparece como medida do direito, isto é, através de um meio de ordenação racional, vinculativamente prescritivo, de regras, formas e procedimentos que excluem o arbítrio e a prepotência;
- H – Segurança e Certeza Jurídicas<sup>345</sup>.

Assim, constata-se a aproximação do Estado Democrático de Direito com as formulações consumadas no Estado Liberal e no Estado Social, existindo clareza ao impor à ordem jurídica e à atividade estatal um conteúdo transformador da realidade social a partir da igualdade assegurada juridicamente aos cidadãos e à comunidade.

Os fundamentos do Estado foram inseridos no modelo jurídico vigente no Brasil, estatuídos no artigo 1º da Constituição Federal de 1988: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político. O Estado nada mais constitui, portanto, do que a organização dada pela sociedade política nacional voltada a proteger e promover os direitos inseridos no documento que lhe dá as bases de estruturação e de exercício de poder.

Os conceitos referenciados são fundamentais para a compreensão do papel do Estado como executor de políticas públicas, seja mediante atuação da Administração Direta e Indireta, seja por meio da elaboração e do planejamento

<sup>344</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 26.ed. rev. e atualizada nos termos da Reforma Constitucional (até a Emenda Constitucional n.48, de 10.8.2005). São Paulo: Malheiros, 2006, p.119-120.

<sup>345</sup> STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria do estado**. 6.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p.98-99.

pelos poderes estatais constituídos (Legislativo e Judiciário), dotados de competência constitucional para o impulso oficial de políticas públicas.

Seguindo no protagonismo estatal, não basta existir um Estado Democrático de Direito, mas é necessário que o aparelho de Estado, por meio da Administração Pública<sup>346</sup>, tenha condições de prestar um serviço público eficiente, além de implementar políticas públicas para reverter o quadro de exclusão, pobreza e desigualdade social.

Na concepção de Giorgio Pastori, Administração Pública designa o "conjunto das atividades diretamente destinadas à execução concreta das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum, numa coletividade ou numa organização estatal"<sup>347</sup>. Sob o ponto de vista do direito administrativo, é possível delinear a conceituação a partir da teoria da separação de poderes, segundo a qual compete, precipuamente, ao Poder Executivo, a função de administrar, ou seja, distinta da função de legislar e de julgar.

Deste modo, o Estado desenvolve suas atividades por meio da Administração Pública, compreendida como o "conjunto de pessoas jurídicas, órgãos, entidades e agentes públicos incumbidos de exercer a função administrativa"<sup>348</sup>, cuja vontade decorre da lei.

Historicamente, a Administração Pública no Brasil, na primeira metade do século XX, tinha como base a teoria da burocracia, formatada por Max Weber a partir da necessidade de uma organização sólida que servisse de orientação ao trabalho do administrador<sup>349</sup>. Para sedimentar sua concepção, o autor parte de diversos estudos e critérios. Identifica os pontos principais montando um modelo, cuja contribuição abarca várias ciências. Sua obra não é limitada à análise de instituições públicas, mas a toda forma associativa.

No tocante aos órgãos do funcionalismo público, Max Weber elenca os elementos característicos da burocracia com base no princípio das competências

---

<sup>346</sup> O Estado na função de administrar mediante exercício das funções constitucionais o faz por meio da Administração Pública, valendo-se dos órgãos governamentais e dos órgãos administrativos. Os primeiros com a atribuição de traçar os planos de ação e os segundos, subordinados, a quem é atribuída a execução das tarefas.

<sup>347</sup> PASTORI, Giorgio. Verbete "Administração Pública". In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PAEQUINO Gianfranco. **Dicionário de Política**. v.I. Tradução de Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacaís e Renzo Dlni. Brasília: UnB, 1998, p.10.

<sup>348</sup> AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha. Administração pública. In: CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de. et al. **Dicionário de políticas públicas**. Barbacena: Universidade do Estado de Minas Gerais, Eduemg, 2012, p.19.

<sup>349</sup> São características desse modelo desenvolvido por Max Weber: caráter legal das normas e regulamentos, formalidade na comunicação, racionalidade e divisão do trabalho, impessoalidade nas relações, hierarquia de autoridade, rotinas e procedimentos padronizados, competência técnica e meritocracia, especialização da administração, profissionalização dos participantes e completa previsibilidade do funcionamento. (CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 8.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p.246).

oficiais, fixas, ordenadas, de forma geral, pelas leis ou regramentos administrativos<sup>350</sup> e no princípio da hierarquia de cargos e de instâncias<sup>351</sup>. Igualmente, afirma que a Administração moderna é baseada em documentos e funcionários com intensa instrução na matéria, separada a esfera da atividade oficial da seara da vida privada. Assim, a força de trabalho do funcionário deixa de ter papel acessório, transformando-se em autêntica forma de emprego, cujo vínculo deve ser exclusivo. Por fim, destaca a igualdade de tratamento na administração dos funcionários, além da responsabilidade das chefias pelo cumprimento de normas e procedimentos<sup>352</sup>.

Consoante se depreende do modelo desenvolvido, a burocracia é organização eficiente por excelência. Destacam-se as consequências desejadas no tocante à previsibilidade de seu funcionamento, de maneira que a ausência de resultado em uma organização decorre da disfunção burocrática, ou seja, na inexistência de rotina, na inadequada aplicabilidade dos bens materiais, no enraizamento de servidores, no apego ao formalismo e aos regulamentos e, principalmente, na morosidade da resolução de conflitos, impedindo a adequada prestação de serviços públicos.

No campo administrativo público brasileiro, mudanças significativas foram inseridas no mundo jurídico com a Constituição Federal de 1988, reconhecido o valor político do cidadão e de sua participação no controle dos serviços públicos, além de redistribuídas tarefas e recursos orçamentários para os Estados e municípios com sua desconcentração e descentralização.

Contudo, a partir da primeira metade da década de 1990, percebeu-se que a Administração Pública não mais atendia aos fins a que se destinava, visto que o cenário político brasileiro estava influenciado pelo pensamento neoliberal da época, o que transformou a forma de administração do aparato público.

---

<sup>350</sup> Apontada a necessidade de distribuição de atividades regularmente necessárias aos funcionários, bem como o poder de mando para o cumprimento dos deveres fixados pelo pessoal contratado com qualificação regulamentada. (WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. v.2. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Revisão técnica de Gabriel Cohn. Brasília: UnB, 1999, p.198).

<sup>351</sup> Ou seja, criação de uma estrutura hierárquica com subordinação entre chefia e subordinados. É resultado da competência fixada, pois parte do pressuposto de que determinadas atividades são mais ou menos importantes que outras. Cria, também, uma hierarquia em termos de remuneração de funcionários. (WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. v.2. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Revisão técnica de Gabriel Cohn. Brasília: UnB, 1999, p.199).

<sup>352</sup> WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. v.2. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Revisão técnica de Gabriel Cohn. Brasília: UnB, 1999, p.198-200.

Tornou-se consenso a necessidade de modificações para solucionar disfunções burocráticas, aplicando-se os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, além da priorização da eficiência, do aumento da qualidade do serviço e da redução de custos.

Um Estado altamente endividado é um Estado sem condições de promover o desenvolvimento, razão pela qual é necessário reavaliar os modelos adotados, assimilar um novo paradigma que reorienta a atividade do Estado em direção à eficiência e à qualidade dos serviços que são prestados ao cidadão, procurando, também, delimitar as políticas públicas e equacionar as finanças da máquina administrativa. É um processo de reengenharia do sistema constitucional que precisa, fundamentalmente, contar com a participação efetiva da sociedade nesse processo de avaliação<sup>353</sup>.

A Reforma Administrativa, estabelecida pela Emenda Constitucional n. 19/1998, marca a necessidade de superação da crise fiscal do Estado. A previsão expressa do princípio da eficiência<sup>354</sup> permitiu consolidar um novo modelo, o

<sup>353</sup> GOMES, Maria Tereza Uille. **Direito humano à educação e políticas públicas**. Curitiba: Juruá, 2009, p.228.

<sup>354</sup> Sobre o princípio da eficiência inserido no texto constitucional na ocasião da Reforma Administrativa de 1998, pode ser delineado a partir de oito características básicas, apontadas por Alexandre de Moraes: *direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum*: a Constituição Federal prevê no inciso IV do artigo 3º que constitui um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil *promover o bem de todos*, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Ressalte-se que ao legislador ordinário e ao intérprete, em especial às autoridades públicas dos Poderes Judiciário, Executivo e Legislativo e da Instituição do Ministério Público, esse objetivo fundamental deverá servir como *vetor de interpretação*, seja na edição de leis ou atos normativos, seja em suas aplicações. [...]; *imparcialidade*: como ressalta Maria Teresa de Melo Ribeiro, "a afirmação do princípio da imparcialidade na Administração Pública surgiu, historicamente, da necessidade de, por um lado, salvaguardar o exercício da função administrativa e, conseqüentemente, a prossecução do interesse público da influência de interesses alheios ao interesse público em concreto prosseguindo, qualquer que fosse a sua natureza, e, por outro lado, da interferência indevida, no procedimento administrativo, em especial, na fase decisória, de outros sujeitos ou entidades, exteriores à Administração Pública exige uma atuação imparcial e independente, e que imparcialidade "é independência: independência perante os interesses privados, individuais ou de grupo; independência perante os interesses partidários; independência, por último, perante os concretos interesses políticos do governo; *neutralidade*: a idéia de eficiência está vinculada à neutralidade, no sentido empregado por João Baptista Machado de que "há um outro plano de sentido em que se fala de neutralidade do Estado: o de Justiça [...]. Nesse sentido o Estado é *neutro* se, na resolução de qualquer conflito de interesse, assume uma posição valorativa de simultânea e igual consideração de todos os interesses em presença. A neutralidade não impõe aqui ao Estado atitudes de abstenção, mas mais propriamente atitudes de isenção na valoração de interesses em conflito. O Estado é neutro quando faz vingar a Justiça e estabelece regras do jogo justas"; *transparência*: dentro da idéia de eficiência formal da Administração Pública encontra-se a necessidade de transparência das atividades dos órgãos e agentes públicos. O *princípio da eficiência* da Administração Pública pretende o combate à ineficiência formal, inclusive com condutas positivas contra a prática de subornos, corrupção e tráfico de influência. Essa transparência, no intuito de garantir maior eficiência à Administração Pública, deve ser observada na indicação, nomeação e manutenção de cargos e funções públicas, exigindo-se, portanto, a observância tão-somente de fatores objetivos como mérito funcional e competência, vislumbrando-se a eficiência da prestação de serviços e, conseqüentemente, afastando-se qualquer favorecimento ou discriminação; *participação e aproximação dos serviços públicos da população*: deverá existir participação e aproximação dos serviços públicos da população dos interessados na gestão efetiva dos serviços administrativos, de acordo com o *princípio da gestão participativa* como verdadeiro desmembramento do princípio da soberania popular e da democracia representativa, previstos no parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal, [...]; *eficácia*: a eficácia material da Administração traduz-se no adimplemento de suas competências ordinárias e na execução e cumprimento dos entes administrativos dos objetivos que lhes são próprios, enquanto a eficácia formal da Administração é a que se verifica no curso de um procedimento administrativo, ante a obrigatoriedade do impulso ou resposta do ente administrativo a uma petição formulada por um dos administrados. [...]; *desburocratização*: uma das características básicas do *princípio da eficiência* é evitar a burocratização da Administração Pública, no sentido apontado por Canotilho e Moreira, de "*burocracia administrativa*, considerada como entidade substancial,

gerencial, substituindo as formas anteriores vinculadas à administração burocrática até então existente (modelo Weberiano)<sup>355</sup>, buscando-se no novo modelo social eficiente, com a capacidade de realizar, com ou sem a participação ativa da sociedade<sup>356</sup>, certos objetivos predeterminados, que representasse o mais novo critério de qualidade democrática<sup>357</sup>.

A reforma gerencial teve como norte principal a eficiência do serviço público, na esteira da busca de resultados para além da mera execução de rotinas. Nas palavras do então Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira:

Essa reforma, que coube a mim e à minha equipe no Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) idealizar e implementar, era uma imposição histórica tanto para o Brasil, como para todos os demais países que, nos 50 anos anteriores, haviam montado um Estado do bem-estar.

O grande crescimento que o aparelho do Estado se impusera para que pudesse garantir os direitos sociais exigia que o fornecimento dos respectivos serviços de educação, saúde, previdência e assistência social fosse realizado com eficiência. Esta eficiência tornava-se, inclusive, uma condição de legitimidade do próprio Estado e de seus governantes<sup>358</sup>.

Colocou-se em prática a necessidade de substituir o modelo burocrático, tido como ineficiente, para o modelo gerencial, eficiente e focado no interesse público<sup>359</sup>.

---

impessoal e hierarquizada, com interesses próprios, alheios à legitimação democrática, divorciados dos interesses da população, geradora dos vícios imanentes às estruturas burocráticas, como mentalidade de *especialistas*, rotina e demora na resolução dos assuntos dos cidadãos, compadrio na seleção de pessoal"; *busca da qualidade*: ressalte-se a definição dada pela Secretaria Geral da Presidência, de que "qualidade de serviço público é, antes de tudo, qualidade de um serviço, sem distinção se prestado por instituição de caráter público ou privado; busca-se a otimização dos resultados pela aplicação de certa quantidade de recursos e esforços, incluída, no resultado a ser otimizado, primordialmente, a satisfação proporcionada ao consumidor, cliente ou usuário [...]". (MORAES, Alexandre. **Direito administrativo constitucional**. 3.ed. atualizada até a EC n. 52/06. São Paulo: Atlas, 2006, p.91-94).

<sup>355</sup> Sobre o tema, não é demais acrescentar que a administração burocrática representou um salto de qualidade em relação ao modelo anterior, caracterizado pelo patrimonialismo e nepotismo, como também pela instabilidade do corpo de servidores, haja vista a ausência de profissionalização e de regras escritas para serem seguidas. Em avanço o modelo burocrático representou maior especialização e profissionalização do quadro funcional, maior segurança diante da formalização de regras e regulamentos a serem seguidos, além de priorizar a meritocracia e a impessoalidade.

<sup>356</sup> A perspectiva das políticas públicas vai além da perspectiva de políticas governamentais, na medida em que o governo, com sua estrutura administrativa, representa mais uma instituição a servir a comunidade política. É certo que outras entidades estão incluídas dentre os agentes de política pública, em todos os setores da comunidade. "Terceiro setor" é a denominação atual ao esforço de produção do bem público por agentes não governamentais, também distinto do setor empresarial de mercado.

<sup>357</sup> Caracterizada também por um corpo profissional que responda pela produção de resultados, definidos de acordo com sua importância social e política.

<sup>358</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Burocracia pública e reforma gerencial. **Revista do Serviço Público de 1937 a 2007**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2007, p.33.

<sup>359</sup> Conforme Gilberto Bercovici no tocante aos objetivos da reforma gerencial: "A lógica da atuação da Administração Pública deixa de ser o controle de procedimentos (ou de meios) para ser pautada pelo controle de resultados, buscando a máxima eficiência possível". (BERCOVICI, Gilberto. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: (Org.) BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p.150).

A evolução para administração pública gerencial implica no redirecionamento do modelo de gestão pública, com destaque para a maior eficiência dos serviços prestados e às questões referentes à ética e à transparência na administração. Estabeleceu-se expressamente, a partir da Reforma de 1998, que à Administração Pública incumbe o dever constitucional de ser eficiente, no caso em estudo, especificamente diante dos programas públicos implementados.

Note-se, ademais, que o princípio da eficiência deve ser aplicado ao lado do princípio da legalidade, na medida em que não se poderá justificar a prática de atos administrativos contrários ao ordenamento jurídico, por mais eficientes que sejam, de modo que os princípios em comento devem atuar conjuntamente e não de maneira sobreposta, sob pena de violação à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito.

No tocante ao princípio da eficiência, há uma questão remanescente lastreada no rigor analítico. É que tal princípio produziu um câmbio epistemológico, confundindo as categorias eficiência e efetividade<sup>360</sup>. Desse modo, imprescindível a diferenciação entre eficiência, eficácia e efetividade trazida por Agno Vasconcelos:

A eficiência não se confunde com eficácia nem com efetividade. A eficiência transmite sentido relacionado ao modo pelo qual se processa o desempenho da atividade administrativa; a ideia diz respeito, portanto, à conduta dos agentes. Por outro lado, eficácia tem relação com os meios e instrumentos empregados pelos agentes no exercício de seus misteres na administração; o sentido aqui é tipicamente instrumental. Finalmente, a efetividade é voltada para resultados obtidos com ações administrativas; sobreleva nesse aspecto a positividade dos objetivos. O desejável é que tais qualificações caminhem simultaneamente, mas é possível admitir que haja condutas administrativas produzidas em eficiência, embora não tenham eficácia ou efetividade. De outro prisma, pode a conduta não ser muito eficiente, mas, em face da eficácia dos meios, acabar por ser dotada de efetividade. Até mesmo é possível admitir que condutas eficientes e eficazes acabem por não alcançar os resultados desejados; em consequência, serão despidas de efetividade<sup>361</sup>.

Com efeito, o princípio da eficiência enseja que a Administração Pública esteja atenta a uma boa administração, tornando o aparelho estatal menos burocrático e mais atualizado aos padrões modernos, em benefício da sociedade.

O avanço do discurso efficientista não ficou restrito ao Poder Executivo; a exigência de um modelo de administração eficiente se completa no evidente

---

<sup>360</sup> COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. O papel da jurisdição constitucional na realização do Estado Social. *Revista de Estudos Criminais*, Porto Alegre, n.10, 2003, p.47-49.

<sup>361</sup> VASCONCELOS, Agno. **O princípio da eficiência na gestão pública**. Disponível em: <<https://www.webartigos.com/artigos/o-principio-da-eficiencia-na-gestao-publica/14519/>>. Acesso em: 08 dez. 2017.

paralelismo existente no Poder Judiciário. A cobrança de medidas administrativas de gestão no novo formato gerencial ensejou reflexões acerca da necessidade de ações concretas aos graves problemas de funcionamento do aparato, especialmente no tocante ao acesso à justiça em sentido amplo.

Importante estudo sobre a análise econômica do acesso à justiça sintetiza os problemas enfrentados no país após a Constituição Federal de 1988:

O que ocorreu ao longo do tempo foi, de fato, certa frustração em relação a esse prometido amplo acesso à justiça. Num País com dificuldades de investir no aparato estatal, tendo por consequência um Poder Judiciário limitado em termos de recursos, foi ficando cada vez mais difícil atender a todas as demandas judiciais em tempo e forma razoáveis. A lentidão processual foi consequência direta de um aparato judiciário que não estava preparado para receber todas as novas demandas do pós-Constituição<sup>362</sup>.

Diversa frente da Reforma diz respeito ao funcionamento da máquina administrativa de maneira eficaz e eficiente envolvendo a análise da governança, ou seja, a capacidade financeira e administrativa dos governos para transformar em realidade as decisões tomadas, em especial, para elaborar e implementar políticas públicas. A atuação dos governos neste aspecto é relevante durante o percurso que leva ao desenvolvimento político e social da nação<sup>363</sup>.

A diferença do papel do governo, no contexto do desenvolvimento, reside exatamente na condição de planejamento e execução coordenada da ação; planejar estrategicamente, num prazo longo o suficiente para realizar os objetivos, mas para um horizonte temporal breve, na medida necessária a que não se perca credibilidade no processo<sup>364</sup>.

O governo representa a instância máxima da administração executiva, refere-se ao "conjunto de pessoas que exercem o poder político e que determinam a

---

<sup>362</sup> MARCELLINO JUNIOR, Julio Cesar. **Análise econômica do acesso à justiça**: a tragédia dos custos e a questão do acesso inautêntico. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016, p.127.

<sup>363</sup> Sobre o tema, importante a crítica de Celine Souza: "apesar do reconhecimento de que outros segmentos que não os governos se envolvem na formulação de políticas públicas, tais como os grupos de interesse, os movimentos sociais e as agências multilaterais, por exemplo, com diferentes graus de influência segundo o tipo de política formulada e das coalizões que integram o governo, e apesar de uma certa literatura argumentar que o papel dos governos tem sido encolhido por fenômenos como a globalização, a diminuição da capacidade dos governos de intervir, formular políticas públicas e governar não está empiricamente comprovada. Visões menos ideologizadas defendem que apesar das limitações e constrangimentos, a capacidade das instituições governamentais de governar a sociedade não está inibida ou bloqueada (Peters, 1998, p.409)". (SOUZA, Celine. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**. Salvador, n.39, jul.-dez., 2003, p.15).

<sup>364</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013, p.34.

orientação política de uma dada sociedade"<sup>365</sup>. Hely Lopes Meirelles apresenta conceituação abrangente:

*Governo* – Em sentido formal, é o conjunto de Poderes e órgãos constitucionais; em sentido material, é o complexo de funções estatais básicas; em sentido operacional, é a condução política dos negócios públicos. Na verdade, o Governo ora se identifica com os Poderes e órgãos supremos do Estado, ora se apresenta nas funções originárias desses Poderes e órgãos como manifestação da Soberania. A constante, porém, do Governo, é a sua *expressão política de comando, de iniciativa, de fixação de objetivos do Estado e de manutenção da ordem jurídica vigente*. O Governo atua mediante atos de Soberania ou, pelo menos, de autonomia política na condução dos negócios públicos<sup>366</sup>.

Dito de outro modo, o governo consubstancia um conjunto de indivíduos que direcionam a sociedade e ocupam posições institucionais com alto poder de decisão em relação aos vários grupos sociais, cuja função é conduzir a integração política da sociedade, mediante metas e objetivos relacionados às responsabilidades do Estado e definição das estratégias de ação.

Não há dúvidas de que as ações do governo estarão sempre fundamentadas no poder político, no traçado de estratégias partidárias e ideológicas e na negociação de interesses políticos. A definição de programas a serem contemplados nas políticas de governo enriquece o debate com outras entidades, como as organizações não governamentais, as empresas concessionárias e as associações, capazes de atuar na deliberação de políticas públicas e servir à comunidade política, isto é, promover políticas públicas.

Em aprofundado estudo sobre políticas públicas, Maria Paula Dallari Bucci assinala a necessidade da compreensão do papel específico do governo para sistematizar a dimensão jurídica das políticas públicas<sup>367</sup>. Ao examinar a função do governo e os mecanismos de seu funcionamento, há importante distinção entre os "atos de governo" e os "atos de administração":

A distinção histórica dos chamados atos de governo, constante da Constituição francesa da 3ª República, de 1875, que os diferenciava dos atos de administração, permite compreender os limites da abordagem jurídica do fenômeno político. Enquanto os atos de administração consistiam em atos de execução das leis, os de governo correspondiam à

<sup>365</sup> LEVI, Lucio. Verbete "governo". In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PAQUINO Gianfranco. **Dicionário de política**. v.I. Tradução de Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacais e Renzo Dlni. Brasília: UnB, 1998, p.553.

<sup>366</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 41.ed. Atualizada por Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2015, p.66.

<sup>367</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013, p.37.

atividade política, dispensada de habilitação legal expressa. Entre os atos de governo estavam a negociação de tratados internacionais, as relações do Presidente com as Câmaras, tais como a convocação, a dissolução, a iniciativa legislativa, o direito de graça, além da decretação do estado de sítio e as determinações em matéria de política sanitária.

A diferença de caráter entre os dois tipos de atos, para alguns, como Hauriou, residiria na dualidade weberiana: "O governo tem por função assegurar a centralização política, enquanto a administração tem por função executar os serviços públicos"<sup>368</sup>.

Desse critério extrai-se que o governo constitui fonte de renovação do poder estatal, na medida em que é capaz de articular demandas sociais e, como visto, responder aos anseios por desenvolvimento econômico, bem-estar e outras aspirações do grupo social. Desde que tenha êxito no encaminhamento das demandas da sociedade e no alcance de formas de organização que evoluam para iniciativas concretas de solução dos problemas, o governo será capaz de produzir poder social<sup>369</sup>.

Fica patente, portanto, que governos eficazes têm poder político suficiente para tomada de decisões de acordo com suas preferências e interesses, devendo, por meio de acordos, manter alianças e coalizões que favoreçam o cumprimento dos objetivos governamentais definidos em consonância com diretrizes e intenções políticas.

Em arremate, a síntese:

O governo encontra-se num plano político específico, que não se confunde com o Estado – entidade ampla, que abrange a representação política, a função judicial, o estado de defesa, o regime financeiro, além das relações com outros Estados – nem com a Administração Pública. A margem de atuação do governo define-se de forma variável, ora mais sintética, quando o arranjo político se mostra funcional, ora mais detalhada, quando as circunstâncias históricas exigem a positivação de uma forma particular, a fim de destacar, das atribuições rotineiras, funções especiais de direção, planejamento e condução daquela sociedade política<sup>370</sup>.

Embora drasticamente modificada ao longo do tempo, a ação do governo permanece necessária aos campos estratégicos e cotidianos da vida social, especialmente nos países em desenvolvimento, onde se constata a necessidade de

---

<sup>368</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013, p.62.

<sup>369</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013, p.62.

<sup>370</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013, p.73.

se incrementar recursos públicos, ampliar a oferta de serviços e inovar no desenho de formular e implementar políticas públicas.

No cenário dos países em desenvolvimento, construir um estilo de governo pode facilitar o desenho de políticas que cumpram as estipulações de natureza pública próprias da função do governo, especificamente no atendimento dos problemas de interesse público, facilitando aos cidadãos na formulação de políticas por meio de canais abertos, na construção e escolha de políticas públicas eficientes, destacada a maximização dos resultados com os recursos financeiros disponíveis.

Um passo adiante, a contribuição do horizonte estatal na realização de políticas públicas foi ao encontro da práxis no Poder Judiciário, em que a formulação de políticas públicas de iniciativa própria alargou o mecanismo de acesso à justiça, sugerindo a ampliação dogmática do conceito tradicional atribuído ao tema.

Por conseguinte, admitem-se políticas públicas judiciárias como sistematização de ações protagonizadas pelo Poder Judiciário para consecução dos objetivos constitucionais e legais que lhes são inerentes, em articulação com os demais órgãos estatais e a sociedade, estatuída a competência desse poder especificamente para realizar, elaborar, planejar e executar políticas públicas.

Em coerência ao sistema emerge a descentralização das políticas públicas como uma importante vertente no contexto de reforma do Estado que, neste particular, visa aproximar-se do cidadão e construir programas mais aderentes às necessidades sociais nos diferentes eixos dos poderes estatais constituídos.

Cabe, portanto, ao Poder Judiciário, independente do modelo de governo, tratar temas no âmbito de suas atribuições e formular políticas públicas judiciárias, concedendo ao jurisdicionado as ferramentas necessárias à efetivação do acesso à justiça. Para tanto, de fundamental importância o manejo do arcabouço jurídico apto a viabilizar a efetividade, o controle e a aplicação dessas políticas públicas.

## 5 POLÍTICAS PÚBLICAS JUDICIÁRIAS

### 5.1 Emergência de programas de ação político-institucional no Judiciário

O enfoque preponderante a respeito de políticas públicas considera a ideia de que os direitos sociais são marcados pela necessidade de atuação do Estado por meio de programas governamentais concebidos no ambiente político, concretizados em regra pela função estatal executiva e sujeitos à justiciabilidade no que tange ao processo de formulação e resultados correspondentes.

De outra sorte, assentado na doutrina que as grandes linhas das políticas públicas, seus objetivos e diretrizes, configuram opções políticas que cabem aos representantes do povo, ou seja, ao Poder Legislativo, cujo papel é organizá-las sob forma de leis para posterior execução pelo Poder Executivo, segundo a clássica tripartição das funções estatais<sup>371</sup>.

Em alargamento ao prisma originário, Maria Paula Dallari Bucci pondera ilógica a limitação de que as políticas públicas possam apenas ser impostas pelo Legislativo ao Executivo. Diante da dimensão assumida pela normatividade do Poder Executivo, correto seria defender a realização de políticas públicas por iniciativa direta desse Poder, ainda que dentro das diretrizes e dos limites aprovados pelo Legislativo<sup>372</sup>.

Mais além, observado o contexto da ampliação de direitos e de mudança política, a sociedade demanda aprimoramento do Estado prestacional, o que, por sua vez, exige uma postura mais ativa de todos os três poderes que o compõe, cuja tripartição cartesiana tradicional está superada, dando lugar a um Estado de unidade com atuação sistêmica das competências e atribuições colaborativas entre os poderes estatais.

Direito é política (*law is politics*)<sup>373</sup>. São urgentes os reclamos por políticas públicas com fins econômico-sociais-culturais para atender a proposta em que se conformou o Estado Democrático de Direito. Neste contexto, cabe mais ao Judiciário que analisar normativas quanto às "proibições e sanções" ou "cálculos e gestão". A função do jurídico passa a compreender também um "discurso performativo" e que permita "atar o laço social e oferecer aos indivíduos as marcas

<sup>371</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002, p.269.

<sup>372</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002, p.271.

<sup>373</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estudo sobre direitos fundamentais**. 2.ed. São Paulo: RT; Portugal: Coimbra, 2008, p.130.

necessárias para sua identidade e sua autonomia"<sup>374</sup>.

Do ponto de vista teórico e prático há, portanto, uma inflexão necessária na superação da perspectiva tradicional, conforme proposto no presente estudo ao apresentar o Poder Judiciário, órgão integrante da administração do Estado<sup>375</sup>, como formulador de políticas públicas. O princípio da inércia tem aplicação restrita para *dentro* do processo (limites de sua decisão adjudicada), pois para além do processo, como poder estatal, o protagonismo do Judiciário sugere postura de sujeito *ativo* (*policymaker*) de serviços judiciários.

Neste mister o Judiciário figura como responsável pela indicação de recursos, pela definição do foco de beneficiários e pela determinação dos traçados correspondentes, na própria esfera de atuação, com o objetivo principal de satisfazer a garantia constitucional do acesso à justiça na promoção de uma ordem jurídica justa em sua amplitude considerada.

Necessário desde logo breves apontamentos sobre a teoria da separação dos poderes estatais, para, ao final, concluir que a formulação de políticas públicas pelo Poder Judiciário está inserida nas atribuições atípicas desempenhadas por esse poder, em redesenho da função estatal.

Conceitualmente, a doutrina moderna tende a considerar que a teoria da separação dos poderes engendrou um mito e levou a um desvirtuamento. Consistiria este equívoco na atribuição a Montesquieu de um modelo assentado na teoria dos três poderes rigorosamente separados: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, em funções próprias a cada qual, ausente qualquer interferência dos outros<sup>376,377</sup>.

---

<sup>374</sup> OST, François. **O tempo do direito**. Tradução de Elcio Fernandes. Bauru: Edusc, 2005, p.6.

<sup>375</sup> No particular, não é demais o apontamento de Ana Paula de Barcellos: "compete à Administração Pública efetivar os comandos gerais contidos na ordem jurídica e, em particular, garantir e promover os direitos fundamentais em caráter geral. Para isso será necessário implementar ações e programas dos mais diferentes tipos e garantir a prestação de determinados serviços. Em suma: será preciso implementar o que se descreveu acima como políticas públicas. É fácil perceber que apenas por meio das políticas públicas o Estado poderá, de forma sistemática e abrangente, realizar os fins previstos na Constituição (e muitas vezes detalhados pelo legislador), sobretudo no que diz respeito aos direitos fundamentais cuja fruição direta depende de ações. (BARCELLOS, Ana Paula de. *Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático*. In: (Orgs.) SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. **Direitos fundamentais: orçamento e reserva do possível**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p.116-117).

<sup>376</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7.ed. Coimbra: Almedina, 2006, p.114-115.

<sup>377</sup> Segundo Immanuel Kant, "todo Estado encerra três poderes dentro de si, isto é, a vontade unida geral consiste de três pessoas (trias políticas): o poder soberano (soberania) na pessoa do legislador; o poder executivo na pessoa do governante (em consonância com a lei) e o poder judiciário (para outorgar a cada um o que é seu de acordo com a lei) na pessoa do juiz (*postestas legislatória, rectoria e iudiciaria*)". (KANT, Immanuel. **Metafísica dos costumes**. Tradução de Edson Bini. Bauru: Edipro, 2003, p.155-156). No entanto, o conceito tradicional de fracionamento de "poderes", cartesianamente, entre Judiciário, Executivo e Legislativo, cede

Sem adentrar na primazia dos diversos desenhos adotados, uma separação rígida de poderes nunca foi plausível, tampouco constituiu este o propósito de Montesquieu nos elementos que sustentaram suas conclusões. O que havia era uma preocupação de contenção do poder pelo próprio poder, a fim de criar um obstáculo a uma independência em larga amplitude, desvinculada de limites no exercício, em detrimento do funcionamento estatal. Desse modo, o modelo sugere a necessidade de conceber uma divisão e coordenação entre os poderes, no intuito de atingir as finalidades propostas pelo Estado.

Ademais, sempre figurou explicitamente a necessidade de permitir a um determinado poder o exercício de atribuições originariamente concebidas na conformação de outro. A noção de divisão abarcada pelo paradigma contemporâneo insere um compartilhamento flexível de funções pelos órgãos que as exercem, pois existe "permeabilidade de interpenetração entre as mesmas, decorrentes da própria complexidade da realidade social de nossos dias"<sup>378</sup>.

A ampliação das atividades do Estado contemporâneo impôs uma nova visão da teoria da separação de poderes, além de diferentes formas de relacionamento entre os órgãos legislativo, executivo e destes com o judiciário. Atualmente fala-se em colaboração de poderes, uma característica do parlamentarismo, em que o governo depende da confiança do Parlamento (Câmara dos Deputados); no presidencialismo, por sua vez, foram desenvolvidas técnicas de independência orgânica para preservar a harmonia entre eles<sup>379</sup>.

A conciliação da noção de soberania com a de poderes divididos e separados é proposta por Paulo Bonavides, na esteira de que o princípio deve ser

---

espaço a uma visão de unidade do Estado. Não há severa divisão de poderes, mas fragmentação de competências. Ensina Alexandre Groppali: "enquanto Montesquieu, antes de tudo, fala sempre em 'Poderes', entendidos mais num sentido objetivo e substancial, isto é, mais como funções, a doutrina moderna, ao invés, os considera principalmente sob o aspecto subjetivo, ou seja, como um complexo de órgãos determinados destinados pela ordem jurídica ao exercício de competências especiais, dando em resultado que qualquer Poder consista em um complexo de órgãos aos quais se conferem a titularidade e o exercício de cada uma das funções do Estado." Logo, a divisão de poderes não pode ser compreendida [...] "não mais mecanicamente, no sentido de uma rígida separação de órgãos com funções individuadas, mas, de um lado, como especificação de órgãos e atribuições de funções expressas em formas diferentes (lei, decreto, sentença) e, de outro lado, como coordenação de órgãos distintos na unidade do Estado, a qual encontrava sua expressão no poder político exercido pelo governo com a maior liberdade de apreciação e atividade". (GROPPALI, Alexandre. **Doutrina de Estado**. Tradução de Paulo Edmur de Souza Queiroz. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 1962, p.187-188; 190 apud BOTALLO, Eduardo Domingos. Teoria da divisão dos poderes: antecedentes históricos e principais aspectos. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**. v.102. USP: São Paulo, jan.-dez., 2007, p.40. Disponível em: <[www.revistas.usp.br/rfdusp/article/viewFile/67747/70355](http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/viewFile/67747/70355)>. Acesso em: 07 fev. 2019).

<sup>378</sup> BOTALLO, Eduardo Domingos. Teoria da divisão dos poderes: antecedentes históricos e principais aspectos. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**. v.102. USP: São Paulo, jan.-dez., 2007, p.40. Disponível em: <[www.revistas.usp.br/rfdusp/article/viewFile/67747/70355](http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/viewFile/67747/70355)>. Acesso em: 07 fev. 2019.

<sup>379</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 34. ed. revista e atualizada até a emenda constitucional n. 67, de 22.12. 2010. São Paulo: Malheiros, 2011, p.109.

interpretado exclusivamente como uma técnica distributiva de funções diferentes entre órgãos relativamente separados, mas não considerado rigidamente e válido quanto à incomunicabilidade destes entre si, visto que deve ocorrer cooperação, harmonia e equilíbrio, sem qualquer delimitação que defina uma separação absoluta ou intransponível entre eles<sup>380</sup>.

Relevante, ainda, o alerta do autor quanto ao entendimento de que o princípio desempenha função moderadora contra os excessos desnecessários de poderes eventualmente usurpadores, como o das burocracias executivas que, por vezes, com posturas viciadas e equivocadas quanto à adequação social do poder político, oprimem os legítimos interesses da liberdade humana<sup>381</sup>.

O paradigma contemporâneo do poder político-jurídico reconhece que o Estado constitucional de Direito está assentado na ideia de unidade, considerado o poder soberano uno e indivisível, no sentido de que o poder não é fracionado, mas ocorre a divisão das funções a serem desempenhadas no significado orgânico dos agentes estatais.

Dessa forma, o postulado básico da separação tripartite gestada pela doutrina liberal clássica tem no moderno constitucionalismo a separação de funções exercidas por órgãos dispersos no âmbito do Estado.

As balizas atuais acerca do tema, no pressuposto da inexistência de contornos rígidos, vão ao encontro de um Estado contemporâneo em que os órgãos de poder, além da função atribuída em caráter típico, exercem, outrossim, funções atípicas em delegação extraordinária e instrumental.

No espectro da delimitação de competência constitucional, os órgãos de Estado exercem atribuições que na essência são características de sua fisionomia institucional, denominadas típicas, sem prejuízo de outras, próprias dos órgãos distintos, de natureza atípica e complementares da função principal.

Verifica-se apontamento característico nas atribuições do Poder Judiciário que extrapolam seu núcleo central de competência quando, por exclusão de outros poderes e à maneira legislativa, cabe a ele estatuir regras do seu respectivo funcionamento ou tal qual o Poder Executivo, organizar o quadro de servidores<sup>382</sup>.

---

<sup>380</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 15.ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p.158.

<sup>381</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 15.ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p.158-159.

<sup>382</sup> BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 15.ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p.152.

Com isso, é resguardada a função típica do órgão, em realce à preservação do princípio da separação dos poderes, haja vista o compartilhamento das atribuições estabelecidas pelo texto constitucional, no equilíbrio dos freios e contrapesos da distribuição de competências.

O modelo constitucional de Estado posiciona-se a partir de instituições independentes e harmônicas entre si, mediante o exercício de competências normativas expressas no texto ao contemplar as matrizes do funcionamento do Estado, assentadas na distribuição do poder entre os órgãos de soberania encarregados das respectivas funções, na missão de organizar racionalmente o exercício das atividades para obter o equilíbrio de um governo moderado.

No enfoque, a separação dos poderes remanesce como pilar estruturante do Estado, na equilibrada equação de tarefas delegadas em caráter principal e secundário, num balanceamento a um só tempo capaz de traduzir a realização dos princípios fundantes, em defesa das liberdades e dos demais direitos fundamentais.

Concebida no estatuto normativo brasileiro a estruturação dos poderes mediante a ordenação de funções distintas, constitucionalmente atribuídas aos vários órgãos, conforme expresso na Constituição Federal, sobressai o Poder Judiciário. Trata-se daquele que, inequivocamente, singulariza-se em relação aos demais poderes, haja vista o exercício típico da função jurisdicional. Cumpre-lhe a missão de dirimir as controvérsias surgidas em decorrência da aplicação das leis, além da preponderância da atuação junto à sociedade no papel prevalente do órgão na organização político-social da atualidade.

No tocante ao primeiro aspecto, não é demais reiterar o conceito da função jurisdicional ou apenas da jurisdição como a concretização do mister conferido ao Poder Judiciário, como poder autônomo e independente, inerente ao próprio ente estatal em substituição aos particulares, para efetivar o direito ao caso específico, por meio da obediência a um procedimento determinado, ao final do qual resulta uma decisão revestida de definitividade.

Ainda que una e indivisível a jurisdição encarnada pelo Poder Judiciário em âmbito nacional, a concretização da justiça ocorre pelos diversos órgãos do sistema, na seara federal e estadual, mediante exercício das competências constitucionais para solucionar os conflitos instaurados.

Ao tempo em que o Estado assumiu tal encargo, disciplinou o direito fundamental de ação como garantia de tutela jurisdicional ampla, estabelecido que o legislador não está autorizado a vedar matérias da apreciação do Judiciário e não pode recusar-se ao conhecimento de um conflito social (artigo 5º, XXXV, Constituição Federal de 1988).

Coerência que permeia a análise prossegue na esteira de que, como o princípio do acesso à justiça, na essência, reflete o acesso a uma ordem jurídica justa, em simetria, a jurisdição deve encontrar a efetividade na faceta da atuação em concreto.

Reconfigura-se, para tanto, as atribuições do Judiciário (menos passivo, mais gestor-planejador), na busca de atender de forma ótima aos usuários de seus serviços, solucionando questões sociais que lhe são trazidas, inclusive por meio de ações planejadas que lhe imprimem feições de políticas públicas judiciárias.

Assim é que a exigência da eficácia demanda um novo incremento de atividade mediante a implantação de políticas públicas judiciárias para remover obstáculos apresentados na obtenção de uma ordem jurídica justa.

Nesse diapasão sustenta-se o Poder Judiciário como ente estatal formulador de políticas públicas, em alargamento das atribuições tradicionalmente consagradas, para reconhecer o seu papel ativo e colaborativo do projeto de justiça social delineado pela Constituição Federal de 1988, a resultar na consolidação democrática.

É certo que o Poder Judiciário assumiu, nas últimas três décadas, um espaço de enorme projeção na vida social, cabendo-lhe dar respostas aos conflitos instaurados. Mais que isso, representa a possibilidade de cumprimento dos mandamentos constitucionais que estabelecem vivência digna e saudável aos cidadãos. Este cenário influenciou na transformação da essencial função de Estado, que passa a ser vista como alternativa à superação do subdesenvolvimento, garantidora dos direitos humanos.

Por conseguinte, reconhece-se com indiscutível prioridade a expansão do papel do Poder Judiciário mediante ampliado leque de funções<sup>383</sup>, enumeradas por Luiz Flávio Gomes da seguinte maneira: a) aplicar contenciosamente a lei aos casos concretos; b) controlar os demais poderes; c) realizar seu autogoverno; d)

---

<sup>383</sup> No aspecto, Eugenio Raúl Zaffaroni identifica apenas três funções do Poder Judiciário contemporâneo: decidir os conflitos, controlar a constitucionalidade das leis e realizar seu autogoverno. (ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Poder Judiciário: crise, acertos e desacertos**. Tradução de Juarez Tavares. São Paulo: RT, 1995, p.55).

concretizar os direitos e garantias fundamentais; e) garantir o Estado Constitucional Democrático de Direito<sup>384</sup>.

A perspectiva ampliada das tarefas do Judiciário corroborou a ideia de que, no espectro da realização do autogoverno, da concretização dos direitos e da garantia do Estado Democrático, é necessário o desenho das atividades dos próprios órgãos a partir da implantação de políticas públicas de organização e encaminhamento dos serviços jurisdicionais. A ideia é possibilitar a maior participação do Estado, por intermédio desse Poder, na busca pela concretização dos direitos fundamentais e sociais conquistados ao longo da história.

Não se trata de substituir atribuições típicas dos Poderes Executivo e Legislativo, mas de dissociar de uma função do Estado em mais um órgão de Poder, atribuído ao Judiciário (assim como aos demais Poderes da União) o dever de alcançar os objetivos fundamentais da República, elencados no artigo 3º da Constituição Federal de 1988. A partir dessa premissa fica clara a participação do ator político ora destacado na definição do interesse público correspondente, em virtude do *status* que lhe foi conferido pelo texto constitucional, ausente, por conseguinte, ingerência entre os entes estatais<sup>385</sup>.

Ao contrário, eis que a Constituição, ao estabelecer a existência de três poderes harmônicos e independentes entre si, conferiu também ao Judiciário a tarefa de contribuir como um participante ativo na política nacional, para a definição de políticas públicas em sua própria estrutura orgânico-funcional, consoante abordado no estudo<sup>386</sup>.

Esse horizonte vem sendo gradativamente desenhado pela literatura jurídica. Conquanto não se tenha um exame teórico circunstanciado sobre o

---

<sup>384</sup> GOMES, Luiz Flávio. **A dimensão da magistratura no estado constitucional e democrático de direito: independência judicial, controle do Judiciário, legitimação da jurisdição, politização e responsabilidade do juiz**. São Paulo: RT, 1997, p.21-23.

<sup>385</sup> A respeito, Lenio Streck e José Moraes apontam: "As funções do Estado vêm sofrendo transformações na exata medida em que o Estado assume novos contornos. Desse modo, a clássica separação de funções de cada um dos Poderes do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário) de há muito está superada. Observe-se que, com os primeiros sinais do intervencionismo estatal, próprios do Estado Social (contemporâneo), já ocorreram sensíveis alterações na esfera das relações entre os Poderes do Estado, mediante o deslocamento da esfera de tensão do Poder Legislativo para o Poder Executivo. Já no Estado Democrático de Direito, próprio do constitucionalismo do pós-guerra, tem-se nitidamente o deslocamento dessa esfera de tensão, passando do Poder Executivo e do Poder Legislativo para o Poder Judiciário, mormente nos países com Constituições dirigentes, onde os Tribunais Constitucionais proporcionam aquilo que muitos autores chamam de "judicialização da política". (STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria do estado**. 6.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p.189).

<sup>386</sup> Por certo que o Poder Judiciário não faz política partidária, até porque tal é vedada aos membros da magistratura pela própria Constituição Federal. No entanto, em concorrência com outros atores políticos, faz política, no sentido de assumir parte da responsabilidade no que tange à definição dos rumos que devem ser seguidos pela Nação, seja por meio de decisões judiciais, seja por meio das políticas públicas definidoras das diretrizes a serem seguidas pelo sistema de justiça.

alargamento de atribuição no tocante à categoria própria das políticas públicas judiciárias, constata-se que o Poder Judiciário detém funções políticas reguladoras dessas atividades:

A despeito da crescente atenção deslocada para o Poder Judiciário, ainda não é estudado na dimensão necessária, principalmente no tocante à sua importância na efetividade de importantes políticas públicas (TAYLOR, 2007), até porque existiriam pelo menos três dimensões de atuação relevante dos tribunais para a ciência política, quais sejam: a hobbesiana, a smithiana e a madisoniana. Observa-se que os estudos sobre o Judiciário ainda se restringem excessivamente à dimensão hobbesiana da segurança pública ou ao campo smithiano, cuja ênfase recai sobre os custos e incentivos à economia de mercado (CASTELAR PINHEIRO, 2000). Pouca atenção, portanto, tem sido dada para a dimensão madisoniana de inter-relação entre os poderes, principalmente no que diz respeito às políticas públicas. Nesse sentido, uma faceta de atuação do Judiciário relativamente ignorada refere-se ao seu papel como formulador de políticas públicas direcionadas especificamente para esse poder<sup>387</sup>.

Na dimensão exposta, o protagonismo do Poder Judiciário manifesta-se para além da arena política e decisória, identificada a necessidade de uma atuação mais concreta a respeito da organização estrutural, da gestão e do planejamento institucional de seus órgãos. O objetivo é promover mudanças internas a partir de políticas públicas de redesenho institucional, voltadas à readequação de procedimentos, métodos de organização estrutural, estabelecimento de metas de produtividade para garantir o aperfeiçoamento da prestação dos serviços judiciários, alargando, por consequência, o princípio do acesso à justiça.

A inovação na gestão deve orientar-se para objetivos concretos de solução de problemas específicos, criando condições que permitam experimentar novos modelos e sua constante atualização a partir de lições verificadas na prática. Além disso, deve engajar amplos leques de atores para assegurar legitimidade e viabilidade nas mudanças propostas.

Como visto, a atividade jurisdicional do Estado aperfeiçoou-se. Não basta a mera aplicação da lei pelo método da subsunção, para alcançar a esfera de formulador de políticas públicas judiciárias a serem cumpridas pelos próprios órgãos do Poder Judiciário, visando a efetiva prestação jurisdicional quando os métodos tradicionais não se revelarem suficientes.

Tem-se como desdobramento a constatação de que o fim da atividade judiciária é proporcionar ao jurisdicionado a concretização de um direito que lhe está

---

<sup>387</sup> SILVA, Jeovan Assis da; FLORÊNCIO, Pedro de Abreu e Lima. Políticas judiciárias no Brasil: o Judiciário como autor de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**. Brasília 62, abr.-jun., 2011, p.124.

sendo negado ou ameaçado de efetivação, de maneira que a atividade jurisdicional pode não ser o bastante caso se perca de vista sua destinação.

Pressuposto necessário à compreensão do que são as políticas públicas judiciárias é entender que o Judiciário exerce papel político institucional para atender uma finalidade social na busca de soluções que impliquem no incremento do funcionamento da justiça e no constante compromisso de repensar a definição de seus rumos e o exercício da função jurisdicional.

A acepção adotada para políticas públicas no presente estudo envolve, portanto, dimensão ampliada a partir do reconhecimento de práticas e programas criados e desenvolvidos pelo Poder Judiciário, relacionados, a um só tempo, com as funções de autogestão e de orientação ao funcionamento do sistema de justiça, impactando de modo positivo no exercício da função jurisdicional e consequente solução de demandas sociais apresentadas no contexto pré e pós-processual.

Isso significa que as políticas públicas judiciárias não se confundem com políticas judiciais, estas destacadas por Jeovan Assis da Silva e Pedro de Abreu e Lima Florêncio:

Para começar, preferir-se-á buscar compreender o fenômeno a partir da expressão 'políticas judiciárias', porque entende-se aqui que o uso do termo políticas judiciais pode equivocadamente remeter ao que, em inglês, corresponde à expressão '*judicial policies*'. Nos EUA, os estudos sobre *judicial policies* enfatizam o impacto que as decisões de cortes superiores possuem sobre cortes inferiores ou mesmo sobre o pronunciamento judicial a respeito de políticas públicas implementadas nas demais esferas de governo (bons exemplos seriam as decisões a respeito de ações afirmativas e aborto). Políticas judiciais também surgiram quando magistrados tomam decisões políticas a partir da interpretação da Constituição ou da elaboração de precedentes judiciais. No contexto das políticas judiciais nos EUA, os tribunais são percebidos como importantes integrantes do sistema político e capazes de iniciar e modificar políticas<sup>388</sup>.

Igualmente, a política pública judiciária detém dimensão singularizada em relação às políticas judiciárias, conceituadas como a "ciência e arte que trata da constituição da justiça e procura ordenar, corrigir e simplificar o funcionamento de seus órgãos, adotando e executando medidas necessárias que atinjam a eficiência que sua finalidade social exige"<sup>389</sup>.

---

<sup>388</sup> SILVA, Jeovan Assis da; FLORÊNCIO, Pedro de Abreu e Lima. Políticas judiciárias no Brasil: o Judiciário como autor de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**. Brasília 62, abr.-jun., 2011, p.126.

<sup>389</sup> NUNES, Pedro dos Reis. **Dicionário de tecnologia jurídica**. 9.ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1976, p.671.

Desvelando o nexo entre a essência dos conceitos discorridos, entende-se por políticas públicas judiciárias aquelas elaboradas pelo próprio Poder Judiciário, capazes de conduzir as diretrizes de ações multidimensionais, condicionadas a um roteiro que contempla: construção da agenda, formulação de alternativas, planejamentos, planos de atuação e posterior avaliação sistemática das ações instituídas pelo ente estatal. Este, por sua vez, é o responsável pela direção de programas que concretizem socialmente a garantia de acesso à justiça, fomentando o desenvolvimento de um regime que assegure a dignidade dos cidadãos.

Um passo adiante permite situar as políticas públicas judiciárias como atividade atípica do Poder Judiciário, consistente em programa de ação político-institucional expresso pelo protagonismo de diversos atores que operam por meio de objetivos e metas previamente definidos, aptos à consecução de um resultado que represente ampliar o acesso à justiça na faceta da efetividade do exercício jurisdicional e da administração da justiça.

Para o cumprimento do mister invocado o Judiciário promove uma releitura da atuação clássica, sob o fundamento de que a entrega do provimento jurisdicional, depois de provocado, demanda em muitos casos uma postura ativa:

No plano prático, existe um amplo consenso de que as reformas nos tribunais, seus procedimentos e nas profissões jurídicas são necessárias para adaptar os sistemas de justiça a novas políticas sociais e interesses recém-reconhecidos. São necessários mais criatividade e experimentação que possam ajudar a sugerir abordagens novas e promissoras [...] As instituições não são sagradas: elas servem para identificar e propiciar implementação de políticas sociais<sup>390</sup>.

O Estado, no âmbito das atividades constitucionalmente atribuídas ao Poder Judiciário, confirma a função transformadora da realidade social, congloba o desenvolvimento nacional capaz de atender a prestação da justiça, além da construção de projetos de pacificação. Essa nova moldura, sem dúvida, fortalece a estrutura estatal, ao destinar papéis flexíveis ao Poder Judiciário de acordo com a

---

<sup>390</sup> Tradução livre: On the practical level there is a broad consensus that reforms in courts, in courts procedures, and in the legal profession are necessary to adapt the systems of justice to new social policies and newly-recognized interests. More creativity and experimentation are clearly required, and comparative study can help to suggest new and promising approaches [...] The institutions are not sacred: they serve to aid or thwart the implementation of social policies. (GARTH, Bryant G; CAPELLETTI, Mauro; TROCKER, Nicolo. **Access to justice** – variations and continuity of a world-wide movement. Digital repositior of Maurer Faculty. Maurer School of Law – Indiana University: Indiana, 1985, p.222).

evolução da política e das decisões exigidas em cada momento específico de sua realização.

A afirmativa de que os tribunais constitucionais exercem função política não é recente. Nos idos de 1957, Robert Dahl defendeu a atuação da Suprema Corte como *policymaker*, ou seja, uma instituição política destinada a tomar decisões sobre políticas públicas mediante a observância de alguns parâmetros de aceitabilidade, desviando-se dos critérios jurídicos encontrados na jurisprudência, nas leis e na Constituição<sup>391</sup>.

Segundo o autor, independentemente de conformação com a legalidade ou constitucionalidade de uma alternativa, a decisão política é tomada por uma escolha efetiva de acordo com: as preferências de uma minoria de cidadãos e contra as preferências de uma maioria; as preferências de uma maioria, contrariando as minorias; ou, com as preferências de uma minoria em contrariedade a outras minorias, estando os demais (maioria) indiferentes.

Prossegue na análise do sistema estadunidense com a crítica de que os presidentes americanos não são conhecidos por indicar juízes com visões políticas distintas, nem se poderia esperar a confirmação de um nome cuja postura em questões-chave fosse contrária à maioria dominante do Senado, de modo que a visão política dominante na Corte nunca é muito diferente da visão política das maiorias legislativas.

Consoante se depreende da contribuição doutrinária a esse horizonte, Robert Dahl destaca a complexidade do papel de uma Suprema Corte como instituição elaboradora de políticas públicas, especialmente em sociedades democráticas, nas quais, em princípio, a decisão deve seguir a soberania popular, de modo que a principal tarefa é conferir legitimidade às políticas fundamentais que definem padrões de comportamentos básicos requeridos para a operacionalização de uma democracia.

Embora o contexto apresentado pelo cientista político norte-americano tenha relação com a função política exercida pelo Supremo Tribunal Federal, como a Corte Constitucional Suprema no país, interessante observar a evolução desse pensamento no plano normativo pátrio a partir da instalação do Conselho Nacional de Justiça, pela Emenda Constitucional n. 45/2004.

---

<sup>391</sup> DAHL, Robert. **Tomada de decisões em uma democracia**: a Suprema Corte como uma entidade formuladora de políticas nacionais. Tradução de Grupo Primacy Translation. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

O marco legal ampliou o desempenho da função política do Poder Judiciário em face do protagonismo do órgão de controle externo, com vistas a efetivar os princípios basilares do sistema, como o acesso à justiça, a celeridade processual, a proteção e a concretização judicial de direitos fundamentais.

Sem a pretensão de adensar o estudo sobre o contexto político, social e econômico precedente à instalação do Conselho Nacional de Justiça<sup>392</sup>, para o presente trabalho importa o lugar de destaque ocupado pelo órgão no Poder Judiciário, com atuação em todo o território nacional visando concretizar ações de planejamento, coordenação e controle administrativo, além do aperfeiçoamento da prestação da justiça, materializado pela competência expressa no tocante à edição de atos regulamentares e recomendação de providências<sup>393</sup> (artigo 103-B, §4º, I, Constituição Federal de 1988).

Concebido o Conselho Nacional de Justiça como órgão de coordenação do sistema em nível de gestão, organização e fiscalização, destaca-se a missão precípua quanto à capacidade de planejamento e transparência do Poder Judiciário, "no papel de gestor estratégico dos recursos administrativos, humanos, logísticos e financeiros"<sup>394</sup>, além da função primordial no tocante à ampliação e democratização do acesso à justiça, visando contribuir para a paz social.

A atuação do Conselho Nacional de Justiça voltada a modernizar e superar as deficiências do Poder Judiciário rompe visões e práticas limitadas da administração judiciária, planejando e coordenando administrativamente e de forma vinculativa a atuação dos Tribunais em atendimento à necessidade reguladora, corretora e estimuladora do Estado<sup>395</sup>.

---

<sup>392</sup> O tema foi objeto de estudo específico na dissertação 'O Conselho Nacional de Justiça como Instrumento de Efetividade da Constituição de 1988', apresentada em dezembro de 2014, à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração Direito Constitucional, sob orientação do Professor Doutor André Ramos Tavares.

<sup>393</sup> A competência constitucional do Conselho Nacional de Justiça no tocante à expedição de atos regulamentares e recomendação de providências, haja vista a materialização das políticas públicas judiciárias por meio de tais instrumentos de aplicação direta ou autoexecutória. Sobre essa matéria, grandes constitucionalistas registram: "competência de grande significado institucional, nesse contexto, é aquele referente à expedição de atos regulamentares". (MENDES, Gilmar Ferreira; Coelho, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007, p.939).

<sup>394</sup> SAMPAIO, José Adércio Leite. **O Conselho Nacional de Justiça e a independência do Judiciário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p.274.

<sup>395</sup> No balanço efetuado pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Mendes, em 2012, após passagem pela presidência do órgão, enfatizada a atuação de *policymaker* do Conselho. Conforme suas palavras: "Os esforços para se assegurar tais garantias são nítidos nas diversas iniciativas coordenadas pelo Conselho Nacional de Justiça. Essa Instituição demonstra constantemente seu austero compromisso com a defesa dos direitos fundamentais, assumindo a sua responsabilidade pela inclusão social e proteção efetiva dos direitos fundamentais e fortalecendo a crença no valor inquestionável da cidadania. Além disso, o Conselho Nacional de Justiça defende o papel do Judiciário como estabilizador de expectativas econômicas e garantidor de direitos fundamentais e a relevância da cooperação com a iniciativa privada para construir um Judiciário mais ajustado

A importância reside na viabilidade de integrar o sistema judiciário como um todo<sup>396</sup>, desde a sua base até a cúpula, inserindo programas de informatização, de qualificação de servidores, de gestão administrativa, ampliando a transparência e a fiscalização da máquina administrativa judiciária e de acesso à justiça, embasados em relatórios estatísticos<sup>397</sup> que apontam, mesmo após mais de 10 anos da instalação do órgão, gargalos de magnitude a inviabilizar o próprio funcionamento do sistema de justiça, na elevada litigiosidade, fenômeno cultural componente da sociedade brasileira.

Estabelecidas as premissas centrais norteadoras do Conselho Nacional de Justiça, emerge a natural ocupação de espaço como o protagonista nato das políticas públicas judiciárias, constituindo-se, portanto, pedra fundamental para se aperfeiçoar o sistema de justiça brasileiro, sob o ideal de consolidação de uma justiça eficiente e célere, consumando o pressuposto ideal hegemônico para a instituição.

Atribuído ao Conselho o redesenho do sistema de justiça em busca de um Judiciário mais forte e eficiente, o órgão foi identificado como elemento viabilizador da formulação de políticas públicas destinadas ao crescimento e ao desenvolvimento da sociedade, além da garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos, conforme previstos na Constituição Federal de 1988.

A função política dirigida ao Conselho foi anunciada já no julgamento da ADI 3367-1-DF<sup>398</sup>, quando mencionado pelo Ministro Relator Cezar Peluso o "papel de órgão formulador de uma indeclinável política judiciária nacional" na medida em que o Conselho Nacional de Justiça:

sob a rubrica das atribuições inerentes ao poder de controle da atuação administrativa e financeira do Judiciário (artigo 103-B, §4º), assume o dever jurídico de diagnosticar problemas, planejar políticas e formular projetos, com vistas ao aprimoramento da organização judiciária e da prestação

---

às demandas da sociedade. Também, estimula a desjudicialização e resolução de conflitos por meios extrajudiciais<sup>395</sup>. (MENDES, Gilmar Ferreira. **As contribuições do CNJ para o Judiciário brasileiro**. Disponível em: <<http://www.editorajc.com.br/as-contribuicoes-do-cnj-para-o-judiciario-brasileiro/>>. Acesso em: 30 jul. 2018).

<sup>396</sup> Considerada a unicidade do Poder Judiciário nacional, reputa-se que ao Conselho Nacional de Justiça cabe fixar a implementação de diretrizes nacionais para nortear a atuação institucional de todos os órgãos do Poder Judiciário. Tanto assim o é que a Resolução n.70, de 18/03/2009, dispôs sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário.

<sup>397</sup> Atributos de conhecimento em patamar fundamental destinado a produzir base de dados segura para um diagnóstico preciso.

<sup>398</sup> Proposta pela Associação dos Magistrados Brasileiros em face das normas relativas ao órgão, julgada totalmente improcedente.

jurisdicional, em todos os níveis, como exigência da própria feição difusa da estrutura do Poder nas teias do pacto federativo<sup>399</sup>.

O Conselho, em linhas gerais, desempenha papel formulador das políticas públicas judiciárias nacionais, voltadas à ampliação do acesso à justiça, à pacificação e à responsabilidade social. Na visão de Maria Tereza Sadek:

O Conselho Nacional de Justiça representa um dos aspectos mais significativos das alterações recentes. [...]. Suas linhas de atuação decorrem de suas funções de natureza administrativa e disciplinar. Assim, elas envolvem planejamento estratégico e proposições de políticas judiciárias, modernização tecnológica, ampliação do acesso à justiça<sup>400</sup>.

A ênfase quanto ao papel do Conselho Nacional de Justiça de formulador de políticas públicas foi proclamada, igualmente, por Germana Moraes e Geovana Freire:

O Conselho Nacional de Justiça se caracteriza como um órgão elaborador de políticas públicas para o judiciário, buscando aproximar os campos político e jurídico, conforme a demanda da sociedade complexa e em constante mutação que está inserido<sup>401</sup>.

Nessa mesma linha de compreensão, Sérgio Renault acentua o papel relevante do Conselho na atividade de planejar e implementar políticas públicas, tendo em vista sua razão de ser institucional voltada a possibilitar a integração de programas de informatização, de qualificação de servidores, de acesso à justiça e de gestão administrativa em todo o sistema de justiça<sup>402</sup>.

Em simetria, o Conselho Superior de Justiça do Trabalho (CSJT)<sup>403</sup> e o Conselho da Justiça Federal (CJF)<sup>404</sup> exercem a mesma função perante as Justiças do Trabalho e Federal Comum, principais responsáveis pelos arranjos institucionais correspondentes às políticas públicas nos âmbitos de atuação respectivos.

Em vista da característica narrada, os órgãos simultaneamente incorporam a figura dos "fazedores oficiais" de políticas públicas, vale dizer, são os *policymakers* encarregados do encadeamento de ações planejadas, envolvendo

<sup>399</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno. ADI n.3.367/DF. Rel. Min. César Peluso, j.13-04-2005.

<sup>400</sup> SADEK, Maria Tereza. Poder Judiciário: seu panteão. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais (RBEC)**, Belo Horizonte, ano 5, out.-dez., 2011, p.135.

<sup>401</sup> FREIRE, Geovana Maria Cartaxo de Arruda; MORAES, Germana de Oliveira. O Conselho Nacional de Justiça como ponto de mutação do sistema judicial brasileiro. In: **XX Congresso Nacional do CONPEDI**, Vitória/ES, Anais, 2011, p.1105.

<sup>402</sup> RENAULT, Sérgio R. Tamm. A reforma do Poder Judiciário sob a ótica do governo federal. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ENAP, v.56, n.2, 2005, p.133.

<sup>403</sup> BRASIL. Constituição Federal (1988). Artigo 111-A, §2º, II.

<sup>404</sup> BRASIL. Constituição Federal (1988). Artigo 105, III, parágrafo único, II.

meios e instrumentos aptos a atingir os objetivos traçados para redimensionar os rumos funcionais do sistema de justiça.

O atributo do fazedor de política pública, embora extraída do texto constitucional, haja vista a possibilidade de expedição de atos regulamentares e a recomendação de providências para garantir a eficácia do mister constitucional (artigos 103-B, §4º, I; 105, parágrafo único, II; e, 111-A, §2º, II da Constituição Federal de 1988), não aparece expressamente descrita como tal. Vem evidenciada nas tarefas atribuídas aos órgãos, tão somente capazes de êxito mediante coordenação multidimensional encontrada nas políticas públicas judiciárias.

Logo, nada mais claro do que situar os órgãos de controle neste patamar.

Pelo breve panorama apresentado fica claro, pois, que os Conselhos como *policymakers* têm competência constitucional para assegurar que o Poder Judiciário nacional execute providências transformadoras em prol da sociedade, redimensionando o desempenho do sistema de justiça. Para tanto, necessário o funcionamento como órgãos fomentadores de políticas públicas judiciárias, por meio de programas selecionados, voltados à condução da essência do papel do Judiciário, mais próximo e sensível às demandas da população.

No aparato da efetividade, os Conselhos Judiciais contemplam instrumentos de maior valia para o nivelamento na esfera nacional, pois detêm autoridade para dispor, de modo uniforme e racional, sobre o regramento das políticas públicas para o Poder Judiciário nacional em concretização do princípio da eficiência.

A plausibilidade da política pública está assentada na correta escolha dos elementos que abrangem as diferentes etapas de desenvolvimento, desde o processo de formulação da agenda até a avaliação dos resultados, para o que a leitura dos dados estatísticos constitui instrumento nuclear a embasar a tomada de decisão nos programas escolhidos.

Chancela-se como meio válido e legítimo para atender tal desiderato, o órgão de assessoramento técnico do Conselho Nacional de Justiça, denominado Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ), criado pela Lei n. 11.364/2006, posteriormente alterado pela Lei n. 11.618/2007, para desenvolver pesquisas atinentes ao Poder Judiciário, realizar levantamentos e dados estatísticos, além de

manter bancos de dados para avaliação do Judiciário nacional, os quais devem ser disponibilizados e coletados permanentemente.

As ações do Departamento de Pesquisas contam com orçamento específico para o fomento, produção, gestão e disseminação de conhecimentos, por meio da promoção de pesquisas engajadas no incremento de soluções aos problemas que afetam o desempenho do ente estatal.

O Departamento de Pesquisas Judiciárias tem como atribuição estabelecer vínculos de cooperação e intercâmbio com quaisquer órgãos e entidades públicas ou privadas nacionais, estrangeiras ou multinacionais, assim como celebrar contratos com autoridades públicas e pessoas físicas e jurídicas nacionais e internacionais, especializados nos assuntos submetidos a exame. Outrossim, cabe ao órgão a proposição de projetos nas áreas temáticas relativas a direito e sociedade, direito e política, direito e economia, reforma legal e do Judiciário e em outras áreas que atendam aos interesses do Poder Judiciário, especificando as linhas de pesquisa desenvolvidas e suas diretrizes metodológicas visando modernização.

Nesta senda relatórios anuais denominados 'Justiça em Números' são veiculados desde o início do funcionamento do Conselho Nacional de Justiça. Eles contemplam um pressuposto da maior valia para a *ratio* pretendida em perspectiva, considerada a noção elementar de que nenhuma instituição pode ser gerida sem conhecer plenamente sua realidade, assentada na análise adequada das informações extraídas de dados estatísticos confiáveis.

A transparência é um pressuposto fundamental das políticas públicas judiciárias, na medida em que permite consolidar dados capazes de gerar a compreensão do passado e de orientar os gestores na tomada de decisões, facilitando o controle social tão importante ao funcionamento das instituições públicas<sup>405</sup>.

---

<sup>405</sup> De imediato, a análise do 'Justiça em Números' demonstra a cultura da litigiosidade que se tornou um entrave para a modernização e a celeridade do Judiciário brasileiro. Os dados divulgados relativamente aos últimos anos apontam estabilização no congestionamento da Justiça, sem que se tenha em verdade avançado na efetividade, conforme demonstrado pelos dados divulgados nos últimos três anos. Em 2016, referente ao ano base 2015, consignou-se 74 milhões de processos em tramitação, com 27,8 milhões de casos novos e 28,6 milhões de processos baixados. A taxa de congestionamento, praticamente estável desde 2013, alcançou 72,2% em 2015, para um quadro de 17.338 magistrados e 278.515 servidores. Quanto ao ano de 2017, relativo ao ano base 2016, registrou-se a somatória de 79,7 milhões de processos em tramitação, com 29,4 milhões de casos novos e 29,4 milhões de processos baixados. A taxa de congestionamento foi equivalente a 73%, para um quadro de 18.011 magistrados e 279.013 servidores. A divulgação do último ano aferido (2018), relativa ao ano base de 2017, apontou 80,1 milhões de processos em tramitação, destacados 29,1 milhões ajuizados e 31 milhões baixados no curso do ano, reduzida, de maneira inédita, a taxa de congestionamento para percentual de 67,9%,

A partir dos números compilados, impõe-se compreender as causas e as consequências da litigiosidade, percebendo os porquês da concentração do acervo, o conteúdo das matérias e classes processuais que sobrecarregam o sistema, a fim de viabilizar o planejamento adequado para o repensar das vias disponíveis à concretização do acesso à justiça, garantindo a prestação de um serviço público essencial com qualidade e em tempo razoável.

Não há dúvida de que o tratamento dos dados estatísticos auxilia no compêndio necessário a amparar o encaminhamento dos assuntos correspondentes às questões orçamentárias, administrativas e de litigiosidade do Poder Judiciário brasileiro. Ademais, falhas indicadas no sistema podem subsidiar o planejamento e a formulação de políticas públicas judiciárias visando o contínuo aperfeiçoamento da prestação jurisdicional.

É possível concluir que o sistema do 'Justiça em Números' é ferramenta indispensável para a realização de políticas públicas atinentes ao sistema de justiça, permitindo elaborar diagnósticos e planos de ação, além de possibilitar concretamente a prestação de contas à sociedade. Conforme ressalta Rubens Curado, "é a consciência que gera a ação, força propulsora da gestão"<sup>406</sup>.

Por meio das políticas públicas implementadas em decorrência dos dados obtidos, a disseminação de conhecimentos deve ser cumprida com a divulgação dos resultados das pesquisas às instituições da justiça, aos operadores do direito e à comunidade em geral.

Com isso, inverte-se a lógica. É o Judiciário como protagonista dessas ações que passa a ser objeto de fiscalização, inclusive quanto à *accountability* das prestações implementadas no correspondente âmbito de atuação.

A esse respeito importa o conceito trazido pela doutrina de Fabrício Tomio e Ilton Robl, no sentido de que o termo *accountability* refere-se à:

necessidade de uma pessoa ou instituição que recebeu uma atribuição ou delegação de poder prestar informações e justificações sobre suas ações e seus resultados, podendo ser sancionada política, pública, institucional e/ou juridicamente por suas atividades<sup>407</sup>.

---

para um quadro de 18.168 magistrados e 272.093 servidores. (Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pj-justica-em-numeros>>. Acesso em: 28 ago. 2018).

<sup>406</sup> SILVEIRA, Rubens Curado. Gestão judiciária: o que gritam os números da justiça. In: (Coords.) MENDES, Gilmar Ferreira; SILVEIRA, Fabiano Augusto Martins; MARRAFON, Marco Aurélio. **Conselho Nacional de Justiça**: fundamentos, processo e gestão. São Paulo: Saraiva, 2016, p.339.

<sup>407</sup> TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. *Accountability* e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Revista de Sociologia e Política**, v.21, n.45, mar. 2013, p.30.

Em seguida, os autores explicam a diferença entre *accountability* vertical, ou seja, mecanismos de controle externo do povo, divididas em eleitoral (cidadãos sancionam por meio da eleição os representantes e as autoridades eleitas) e social (sociedade organizada e imprensa por meio de denúncias e exposição pública); e *accountability* horizontal (institucional) realizada mediante instrumentos de controle interno entre os agentes estatais com autoridade para requisitar informações e justificações<sup>408</sup>.

Nesse particular enfatiza-se a função política do Poder Judiciário visto que as atividades desenvolvidas por meio de políticas públicas são passíveis de controle social e institucional, responsabilização e prestação de contas (especialmente a partir das informações colhidas pelos Conselhos judiciais)<sup>409</sup>.

À luz desse papel manifesto e cada vez mais recorrente, torna-se claro que os órgãos do Judiciário responsáveis pela concretização das políticas públicas têm o dever de informar as ações adotadas, além de justificar as atitudes e as respectivas escolhas, sob pena de sanção pelo agir de maneira ineficiente ou com abuso de autoridade, por exemplo.

Como desdobramento, a crítica ao modelo atual versa sobre o fato de que os juízes e os Tribunais, de maneira geral e incluindo a vertente de atuação nos projetos que envolvem políticas públicas, não estão submetidos ao mesmo controle oferecido pelos meios tradicionais de *accountability*, sobretudo porque seus agentes "são dotados de elevado grau de garantias funcionais", casos em que há significativa limitação de formas eficientes de controle<sup>410</sup>.

Anna Maria Campos, pioneira na discussão sobre *accountability* na seara nacional, revelou a dificuldade de controle sobre os servidores públicos, agentes não representantes ativos dos cidadãos na relação entre democracia constitucional e *accountability*<sup>411</sup>. O embaraço no controle retoma a característica

---

<sup>408</sup> TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. *Accountability* e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Revista de Sociologia e Política**, v.21, n.45, mar. 2013, p.30.

<sup>409</sup> Não é demais enfatizar que o preceito abordado não representa ofensa à independência judicial decisional do magistrado no exercício de dizer o direito ao caso concreto.

<sup>410</sup> TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. *Accountability* e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Revista de Sociologia e Política**, v.21, n.45, mar. 2013, p.36.

<sup>411</sup> CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzir para o português? **Revista de Administração Pública**. fev.-abr., Rio de Janeiro, 1990, p.33.

das "anarquias organizadas" do modelo de Michael Cohen, James G. March e Johan Olsen (*garbage can model*)<sup>412</sup>.

De fato, a dificuldade de controle se torna ainda mais complexa num ambiente organizacional de membros permanentes ("dotados de elevado grau de garantias funcionais"<sup>413</sup>), que podem ser convocados, provisoriamente, a atuar na administração, com ou sem compromisso com as decisões tomadas na gestão anterior. A oscilação dos cargos de gestão e planejamento (de políticas públicas judiciárias) de forma provisória, mas por membros permanentes (em razão da garantia funcional) corrobora a dificuldade de controle descrita por Anna Maria Campos<sup>414</sup>, por reproduzir o que o modelo do *garbage can* aponta como um de seus deflagradores justamente pelas "preferências problemáticas", em movimentos que ora aproximam, ora distanciam a atenção sobre a decisão originariamente tomada, mesmo que por caprichos<sup>415</sup>.

Os problemas observados fragilizam todas as fases do ciclo da política pública, desde a primeira, por revelar inconsistência de metas e adoção de "decisões ambíguas", agravada pela oscilação de membros que participam da tomada de decisão. Na falta de controle, sobressai o imprevisto: soluções procuram pelos problemas e as alternativas são postas pelos participantes à medida que aparecem<sup>416</sup>. É a "inversão temporal completa da produção normativa", expressa na inviabilidade de controle quando "não existem atores pré-constituídos, nem desafios pré-determinados"<sup>417</sup>.

Vale dizer, é o domínio da incerteza e "indeterminação dos valores"<sup>418</sup> em oposição ao ideal de regular controle e *accountability* de todas as fases do ciclo da política pública judiciária.

Denota-se idêntica deficiência no sistema de justiça, em que se vislumbra a ausência de transparência e publicidade adequadas na compilação dos dados obtidos e alimentados pelos Tribunais do país. Basta um rápido acesso ao

<sup>412</sup> COHEN, Michael; MARCH, James; OLSEN, Johan. A garbage can model of organizational choice. **Administrative Science Quarterly**, v.17, p.1-25, 1972, p.1.

<sup>413</sup> TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. *Accountability* e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Revista de Sociologia e Política**, v.21, n.45, mar. 2013, p.36.

<sup>414</sup> CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzir para o português? **Revista de Administração Pública**. fev.-abr., Rio de Janeiro, 1990, p.33.

<sup>415</sup> COHEN, Michael; MARCH, James; OLSEN, Johan. A garbage can model of organizational choice. **Administrative Science Quarterly**, v.17, p.1-25, 1972, p.1.

<sup>416</sup> SOUZA, Celine. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, n.16, jul.-dez., 2006, p.30.

<sup>417</sup> OST, François. **O tempo do direito**. Tradução de Élcio Fernandes. Bauru: Edusc, 2005, p.351.

<sup>418</sup> OST, François. **O tempo do direito**. Tradução de Élcio Fernandes. Bauru: Edusc, 2005, p.351.

site do Conselho Nacional de Justiça para constatar que dos portais eletrônicos pouco se pode avaliar em termos de resultados das políticas públicas judiciárias implementadas, além de inexistirem informações e indicadores suficientes para todos os programas<sup>419</sup>.

Os atores públicos têm a obrigação de comprometimento com a qualidade dos serviços públicos oferecidos aos consumidores da justiça, observada a justa distribuição dos benefícios e os resultados obtidos; caso contrário, sem a transparência necessária sobre suas ações, estará prejudicada a participação social e a viabilidade do controle dos órgãos, ensejando, por conseguinte, baixo desempenho dos agentes públicos e baixos índices de concretude dos programas<sup>420</sup>. Além disso, os atores políticos envolvidos têm por dever constitucional apresentar dados decorrentes das atividades administrativas e financeiras realizadas (conforme artigo 37 da Constituição Federal de 1988).

Coerente seria o desenvolvimento de projetos obrigatórios de acompanhamento sistemático de políticas públicas judiciárias com potencial de reforçar a *accountability* horizontal das ações do Poder Judiciário, mensurando os resultados obtidos e capazes de promover alterações institucionais e estruturais significativas no Estado, como meios para concretizar a democracia. Para conferir uma visão filosófico-jurídica do tema, considera-se que nesses programas se exaltam três aspectos:

Do lado da democracia, iremos perguntar como arbitrar entre prioridades do presente, experiência do passado e exigências do futuro. Do lado da justiça, começaremos a nos interrogar sobre a durabilidade da herança que transmitimos às gerações futuras. Do lado do direito positivo, iremos nos recolocar a questão de saber se, mais que gerir na urgência, não seria preciso, antes, instituir na confiança<sup>421</sup>.

No escopo, outrossim, a promulgação de leis mais específicas estabelecendo um desenho institucional de controle interno e externo das políticas

---

<sup>419</sup> Os projetos do Sistema Carcerário, Execução Penal e Medidas Socioeducativas não possuem dados que possibilitem avaliar projetos como o 'Começar de Novo' ou 'Cidadania nos Presídios'. (Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias>>. Acesso em: 01 ago. 2018).

<sup>420</sup> Ana Maria Campos percebe que a fiscalização, em uma burocracia livre, preocupa-se somente com a orientação dos funcionários sobre as normas e procedimentos (formalismo). (CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzir para o português? **Revista de Administração Pública**. fev.-abr., Rio de Janeiro, 1990, p.42).

<sup>421</sup> OST, François. **O tempo do direito**. Tradução de Élcio Fernandes. Bauru: Edusc, 2005, p.408.

públicas formuladas pelo Poder Judiciário que considerem a legitimidade e a eficiência incorporadas na Constituição Federal de 1988<sup>422</sup>.

Em vista de todo o exposto parece certo concluir que o Poder Judiciário quando age como gestor público, seja pelos Conselhos judiciais, seja pelos Tribunais singularizados, tem como dever constitucional implantar políticas públicas de interesse relevante para a sociedade.

Na esteira, considerada a multidimensionalidade atrelada ao funcionamento do sistema de justiça, inserem-se as políticas públicas, especificamente voltadas a aperfeiçoar a prestação jurisdicional decorrente do amplo conhecimento que o Poder Judiciário detém de suas estruturas. É certo que, como parte da Administração Pública, possui informações técnicas de suas instituições para planejar e executar ações.

Políticas públicas orientadas para o sistema judicial podem ser resumidas como programas e ações implementados pelo Poder Judiciário, em sua seara de atribuições, para aperfeiçoar a atuação no efetivo exercício das funções constitucionais. Nos contornos que seguem, quando o Judiciário propõe determinada política pública, responsabiliza-se por conceber, negociar interlocutores, realizar consultas públicas, eleger opções razoáveis e aptas a concretizar as finalidades e organizar as despesas inerentes.

As políticas públicas, em geral, são relevantes para aperfeiçoar a democracia contemporânea. Cabe ao Poder Judiciário elaborar os respectivos programas sem a interferência dos demais poderes, como órgão legitimado ao redirecionamento das atividades da instituição em áreas específicas na promoção dos direitos fundamentais estatuídos.

O efeito transformador congloba o percurso que vai do momento de tomar a decisão até implementar atividades multidimensionais reputadas relevantes pelo ente estatal e concretizadas por meio de programas específicos voltados à efetividade do acesso à justiça e cumprimento dos deveres atribuídos aos agentes públicos<sup>423</sup>.

Logo, as políticas públicas judiciárias consistem em programas e ações

---

<sup>422</sup> ROBL FILHO, Ilton Norberto. **Conselho Nacional de Justiça** – Estado Democrático de Direito e *accountability*. São Paulo: Saraiva, 2013, p.195.

<sup>423</sup> Ante a relevância do entrelaçamento proposto, não é demasia salientar que o acesso à justiça constitui instrumento de democracia, cidadania e inclusão social, elemento fundante do Estado Democrático de Direito. Delimitou-se que a expansão dos direitos reclama a efetividade (e eficiência) da operacionalidade de serviços judiciários criativos e inovadores, para além do provimento jurisdicional tradicional como método e fim de acesso à Justiça.

implantados dentre as atividades do Estado prestacional. Ainda que reportem um conceito polissêmico, um *fuzzy*<sup>424</sup> normativo, compõem o eixo de reciprocidade estatal dentro do Estado Democrático de Direito e de todos os seus poderes. Guarnecido dessa oscilação conceitual e da nebulosidade das premissas que constituem a sua definição, relevante analisar diante dos programas instituídos, aqueles com fisionomia de política pública judiciária.

Empiricamente constatada a consolidação de políticas públicas judiciárias no cenário brasileiro, serão analisadas em seguida, na seara do Conselho Nacional de Justiça: a conciliação e mediação, o sistema carcerário, a execução penal e as medidas socioeducativas e a violência contra a mulher (Lei Maria da Penha); e ainda, no Conselho Superior da Justiça do Trabalho, o Programa Trabalho Seguro.

No intento de demonstrar o atributo de *policymakers* dos Conselhos judiciais, inserido nas funções dos órgãos de controle, o desafio que segue consiste em desvendar as políticas públicas judiciárias, identificando e examinando as ações postas em prática pelo Poder Judiciário no exercício da sua função atípica.

Cabe, em última análise, referenciar que a seleção das políticas públicas judiciárias considera as características dos programas desenvolvidos pelos fazedores institucionais, competentes para por em prática uma atuação transformadora nas vertentes enfocadas, cujo exame, destaque-se, observa diferentes estágios causais e consecutivos, como também etapas analíticas de características heterogêneas.

## 5.2 Conciliação e mediação

Notória a cultura da litigiosidade como um dos maiores problemas da Justiça brasileira, demonstrada anualmente nos relatórios do 'Justiça em Números' elaborados pelo Conselho Nacional de Justiça. Os dados estatísticos sinalizam que o sistema de Justiça padece de dificuldades para além das questões estruturais, materiais e até mesmo processuais, na medida em que o contingente de demanda por si revela elemento desestabilizador do funcionamento adequado do aparato judiciário, posto que, abarrotado de processos em larga monta, não consegue

---

<sup>424</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estudo sobre direitos fundamentais**. 2.ed. São Paulo: RT; Portugal: Coimbra, 2008, p.100.

responder ao quantitativo em observância ao esperado binômio qualidade/celeridade<sup>425</sup>.

Em grande medida o fenômeno expresso no levantamento de dados decorre do período seguinte à promulgação da Constituição Federal de 1988. Neste momento, foi consagrado o Poder Judiciário no primeiro plano do cenário político nacional na senda da outorga de novos direitos, da incapacidade dos demais Poderes na execução de políticas públicas que lhes são próprias, da ineficiência dos serviços prestados e da maior conscientização do cidadão como sujeito de direitos e detentor da tutela jurisdicional.

Ampliado o protagonismo judicial associado à visão alargada de acesso à justiça, as últimas décadas contaram com o aumento de demandas judiciais, especialmente sobre matérias antes restritas às esferas de competência dos Poderes Executivo e Legislativo, incapazes de responder aos anseios advindos da consolidação do estado de bem-estar social.

O Judiciário passa, nesse cenário, a ser acionado em questões econômicas, políticas e sociais, acarretando o excesso de demandas e a consequente morosidade na resposta judicial mediante os instrumentos processuais ordinários<sup>426</sup>.

Além disso, outros aspectos de engessamento do Poder Judiciário brasileiro devem ser sopesados dentre os problemas que calcificam o desenvolvimento adequado do sistema, dentre eles o excesso de formalidade, os custos operacionais dos trâmites e a duração prolongada de procedimentos, de modo que é preciso repensar novas modalidades que visem a melhor integração com o atual sistema jurídico.

A solução, de imediato, evidencia-se na antítese da "cultura da sentença", qual seja, a busca da pacificação, compreendida esta como finalidade precípua da função jurisdicional. Por certo, as limitações dos mecanismos

---

<sup>425</sup> Os dados levantados pelo Conselho Nacional de Justiça indicam um preocupante cenário no Poder Judiciário, haja vista elevada média de processos em tramitação ao longo dos anos aferidos. Para fins informativos registra-se, por exemplo, que nos últimos 5 anos (2014-2018) a média de processos em tramitação chegou ao patamar aproximado de 85,6 milhões, a representar uma taxa de congestionamento média equivalente a 71%. Note-se, ainda, que a taxa de congestionamento avalia a capacidade do Poder Judiciário decidir com presteza as demandas da sociedade, ou seja, na medida em que o gargalo de congestionamento encontrado se mantém estável, está demonstrado que o modelo contencioso necessita da construção de espaços alternativos de solução do conflito.

<sup>426</sup> Por certo, o reconhecimento do direito de acesso à justiça, como porta de ingresso ao Judiciário, e a conscientização da sociedade quanto aos direitos estatuídos levaram à crescente demanda judicial; entretanto, a despeito de não ser objeto do presente estudo, trata-se de problemática de maior complexidade, abrangendo matérias de natureza política, econômica, social, além da administração e gerenciamento do sistema de justiça.

processuais encontram mananciais valorosos nos instrumentos consensuais de solução dos conflitos intersubjetivos, com ênfase à conciliação e à mediação, principais vertentes à disposição dos operadores do direito contemporâneo.

O fortalecimento da composição de conflitos por meio de instrumentos que busquem reestabelecer de maneira ágil e efetiva a desejada paz social é destacado por Kazuo Watanabe:

A incorporação dos meios alternativos de resolução de conflitos, em especial dos consensuais, ao instrumental à disposição do Judiciário para o desempenho de sua função de dar tratamento adequado aos conflitos que ocorrem na sociedade, não somente reduziria a quantidade de *sentenças*, de *recursos* e de *execuções*, como também, o que é de fundamental importância para a *transformação social com mudança de mentalidade*, propiciaria uma *solução mais adequada aos conflitos*, com a consideração das peculiaridades e especificidades dos conflitos e das particularidades das pessoas nele envolvidas<sup>427</sup>.

Na esteira, necessário pontuar o predicado mais relevante da conciliação e da mediação, pois instrumentos de pacificação social que encerram o conflito em dimensão muito superior à demanda, trazendo às partes o alívio pela solução encontrada, retirada a supremacia do vencedor e igualmente a opressão do vencido, superadas pela compreensão da plausibilidade de encaminhamento que contemple o melhor interesse, mediante concessões recíprocas a que se atribui finalidade de premissa superior.

Colocados em marcha diversos projetos concatenando meios consensuais de solução dos conflitos de interesse, com ênfase na conciliação e na mediação, surgiu a necessidade de promover a construção de um modelo capaz de aprimorar o funcionamento das estruturas de Estado, nivelando as disparidades de um país continental, seguramente refletidas no universo onde gravitam as unidades do Poder Judiciário brasileiro<sup>428</sup>.

A composição orgânica do Poder Judiciário foi reestruturada de modo a colocar em prática o desenho de uma política judiciária nacional de tratamento

<sup>427</sup> WATANABE, Kazuo. Política pública do Poder Judiciário nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses. In: (Coords.) PELUSO, Antônio Cezar; RICHA, Morgana de Almeida. **Conciliação e mediação**: estruturação da Política Judiciária Nacional. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p.4.

<sup>428</sup> Nesse sentido, André Gomma de Azevedo anota como desafio do acesso à justiça "redefinir o papel do Poder Judiciário na sociedade como menos judicatório e mais harmonizador"; e, prossegue: "na medida em que se iniciam os trabalhos de estruturação de novos modelos autocompositivos para o Poder Judiciário por meio da Resolução n.125 do Conselho Nacional de Justiça, constata-se a necessidade de se recontextualizar a atuação do próprio Estado na sua função de harmonizador da sociedade". (AZEVEDO, André Gomma de. Desafios de acesso à justiça ante o fortalecimento da autocomposição como política pública nacional. In: (Coords.) PELUSO, Antônio Cezar; RICHA, Morgana de Almeida. **Conciliação e mediação**: estruturação da Política Judiciária Nacional. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p.23).

adequado dos conflitos de interesse, a partir de um novo modelo de atuação jurisdicional.

O objetivo primordial que se busca com a instituição de semelhante política pública é a solução mais adequada dos conflitos de interesses, pela participação decisiva de ambas as partes na busca do resultado que satisfaça seus interesses, o que preservará o relacionamento delas, propiciando a justiça coexistencial [...]. Por meio dessa *política pública judiciária*, que proporciona aos jurisdicionados uma solução mais adequada dos conflitos, o Judiciário Nacional estará adotando um importante *filtro da litigiosidade*, que, ao contrário de barrar o acesso à justiça, assegurará aos jurisdicionados o *acesso à ordem jurídica justa*, e, além disso, atuará de modo importante na redução da quantidade de *conflitos a serem ajuizados* e também, em relação aos *conflitos judicializados* ou que *venham a ser judicializados*, a sua solução pelos mecanismos de solução consensual dos conflitos, o que certamente determinará a redução substancial da quantidade de sentenças, de recursos e de execuções judiciais<sup>429</sup>.

Assim é projetada finalisticamente uma política pública judiciária para a entrega da prestação respectiva, por meio da conciliação e mediação, conformada a padrões eficientes, de acesso, de celeridade e de efetividade. Para tanto, foi necessário desenvolver um modelo estruturado, visando contribuir no desafogamento do Judiciário, importante filtro de litigiosidade, capaz de reunir, outrossim, a emancipação das partes que passam a compor seus interesses com menor grau de intervenção do Estado.

Com efeito, no exercício das atribuições constitucionalmente concebidas (artigo 103-B, §4º, Constituição Federal de 1988), o Conselho Nacional de Justiça<sup>430</sup> instituiu a política judiciária nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesse no âmbito do Poder Judiciário, formalizada pela Resolução n. 125, de 29/11/2010<sup>431</sup>.

O normativo consolidou uma política pública judiciária nacional, organizada e estruturada com fulcro nos interesses sociais percebidos pelo órgão administrativo de cúpula do Poder Judiciário, previstos mecanismos destinados a promover o interesse público de determinado segmento da população.

---

<sup>429</sup> WATANABE, Kazuo. Política pública do Poder Judiciário nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses. In: (Coords.) PELUSO, Antônio Cezar; RICHA, Morgana de Almeida. **Conciliação e mediação: estruturação da Política Judiciária Nacional**. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p.4-5.

<sup>430</sup> O retorno à essência das atribuições do Conselho Nacional de Justiça lhe remete aspectos de controle, eficiência operacional, acesso à Justiça e responsabilidade social, concebido o Poder Judiciário como um modelo nacional em que buscada a padronização do sistema em sua integralidade e deste modo compreendido pela população.

<sup>431</sup> Trata-se de verdadeira política pública judiciária, organizada e estruturada com fulcro nos interesses sociais percebidos pelo órgão administrativo de cúpula do Poder Judiciário, por meio de mecanismos que busquem promover o interesse público de determinado segmento da população.

A ideia central foi conceber um novo paradigma nacional para prestação do serviço jurisdicional mediante utilização de meios alternativos de solução de lides, ao tempo em que asseverou primordial desenvolvê-los com eficiência operacional, padronização e racionalização dos órgãos de justiça, a fim de evitar disparidades nos serviços prestados e, com isso, incrementar a qualidade e a eficiência da atividade jurisdicional.

O texto expressou sensibilidade ao reconhecer as similitudes e respeitar as especificidades de cada segmento, permitindo fluidez ao modelo em sua acepção macro, permeável às diferentes esferas de atuação do Poder Judiciário, na seara de suas competências.

Linhas mestras de base filosófica utilizada para estruturação da política pública judiciária foram pontuadas já na parte inicial do ato normativo, em que os *considerandos* representam exposição de motivos circunstanciada e contemplam os fundamentos principiológicos das formas consensuais de solução dos conflitos, compreendidos estes em elevada e crescente escala na sociedade, a demandar do Judiciário instrumentos de pacificação social.

Atribuiu-se aos órgãos judiciários a incumbência de oferecer mecanismos consensuais, prestando atendimento e orientação necessários para a realização da política pública judiciária, definidos os atores que participam do processo em diferentes momentos.

À frente da edificação desse programa, o Conselho Nacional de Justiça figura na condição de *policymaker* para o desempenho central na coordenação dos serviços públicos judiciários a partir de diretrizes nacionais integradas na Resolução, definindo parâmetros gerais de atuação e sistematização que devem ser seguidos pelos Tribunais de todo o país, com a finalidade de reduzir os conflitos de interesses judicializados.

A concepção macro atribuída ao Conselho Nacional de Justiça como *policymaker* insere indicadores de ação elásticos para os trabalhos de conciliação no espaço pré-processual, processo de execução e efetividade dos processos em relação aos litigantes em massa. Também em relação aos principais atores envolvidos, a inserção dos agentes e operadores do direito, em especial mediante parceria com a Ordem dos Advogados do Brasil, Ministério Público, Associações e Faculdades de Direito.

Em outras palavras, o Conselho possui, outrossim, função abrangente de interlocutor nacional entre os diversos segmentos do Poder Judiciário e instituições públicas e privadas e de fomentador à propagação e à valorização das práticas autocompositivas.

No desiderato de gerir a política pública da conciliação no Judiciário, o Conselho é responsável por observar de perto o crescimento e a diversificação das atividades nos Tribunais, os quais contam com manancial expressivo na criatividade e no comprometimento das instituições e de seus magistrados.

Significa dizer que nada obstante a abrangência e a definição das diretrizes nacionais fiquem sob a responsabilidade do Conselho Nacional de Justiça, é por intermédio dos Tribunais que a política pública em questão adquire formato no âmbito interno, desaguando no desenvolvimento de ações concretas concatenadas.

Os contornos de atuação dos Tribunais envolvidos são, portanto, decisivos para a eficácia das estratégias delineadas pela política, mediante escolha racional das prioridades e interesses públicos que conduzirão a relação de causalidade entre a política pública e o resultado pretendido.

De maneira coerente, o direcionamento do desenho de ações de competência dos Tribunais, no âmbito da conciliação e da mediação, conta com o Comitê Gestor da Conciliação, encarregado de apresentar projetos anuais descrevendo as atividades a serem implementadas nas unidades jurisdicionais, por intermédio dos gestores responsáveis, que recebem orientações para preparar e executar os trabalhos.

Nesse particular não é demais o registro de que os Comitês Gestores são instituídos pelo Conselho Nacional de Justiça segundo Portarias<sup>432</sup>, para dar efetividade ao projeto de divulgação e incentivo da solução pacífica de conflitos, além de ser encarregado da organização e da execução de medidas de continuidade do Movimento pela Conciliação, realizado anualmente nos Tribunais em todo o país.

O desenho da política judiciária nacional de tratamento dos conflitos de interesse vem alicerçado em quatro pilares estruturantes.

O primeiro deles consiste no estabelecimento de Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos de cada Tribunal (NUPEMECs),

---

<sup>432</sup> Nas quais nomeados os membros indicados nos períodos de atuação respectiva.

células de inteligência no desenvolvimento da política judiciária local, responsáveis pelo prolongamento do programa nos Estados, pela interlocução com outros Tribunais, entidades públicas e privadas<sup>433</sup>, a fim de manter e aperfeiçoar as ações voltadas ao cumprimento da política e de suas metas<sup>434</sup>.

Para planejar é preciso conhecer a realidade de cada Tribunal, mapeando todas as práticas implantadas no Estado ou Região, analisando a forma como são distribuídas, segundo a organização judiciária local, o tipo de atividade que vêm desenvolvendo, quais as parcerias já firmadas e que vêm se mostrando produtivas e afinadas com os escopos do Poder Judiciário, os melhores resultados colhidos e as práticas adotadas que conduziram a eles. Possivelmente esta será a primeira missão dos Núcleos: esmiuçar as formas e os locais de implantação das práticas autocompositivas<sup>435</sup>.

De fato, aos Núcleos cabe o exercício da função política, tarefa que resulta na permanência, aprimoramento e expansão dos meios alternativos de solução de controvérsias, de acordo com a especificação e a orientação dos Tribunais para o desenvolvimento da política pública judiciária na esfera regional ou estadual.

Os Núcleos ainda devem criar e manter cadastro unificado de todos os conciliadores e mediadores que atuem no âmbito do respectivo Tribunal, ligados ou não ao Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania, mediante fixação de critérios mínimos para a inscrição e a observância dos princípios éticos constantes do Código de Ética de Conciliadores e Mediadores Judiciais (Anexo III da Resolução n. 125/2010).

Importante espaço de alargamento da atuação judiciária, por esta via, insere a possibilidade de conciliadores e mediadores privados no cadastro, após

<sup>433</sup> O aspecto, em particular, revela importante característica da política pública na multiplicidade de atores públicos e privados. Dentre eles, as instituições de ensino, universidades, Subseções da Ordem dos Advogados do Brasil, Defensorias Públicas, Procuradorias, Ministério Público, órgãos do Poder Executivo etc. O incentivo às práticas autocompositivas não se sustenta sem a integração com as demais instituições.

<sup>434</sup> As funções do NUPEMEC são descritas nos incisos do artigo 7º do regramento em exame: I – desenvolver a Política Judiciária de tratamento adequado dos conflitos de interesses, estabelecida nesta Resolução; II – planejar, implementar, manter e aperfeiçoar as ações voltadas ao cumprimento da política e suas metas; III – atuar na interlocução com outros Tribunais e com os órgãos integrantes da rede mencionada nos artigos 5º e 6º; IV – instalar Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania que concentrarão a realização das sessões de conciliação e mediação que estejam a cargo de conciliadores e mediadores, dos órgãos por eles abrangidos; V – incentivar ou promover capacitação, treinamento e atualização permanente de magistrados, servidores, conciliadores e mediadores nos métodos consensuais de solução de conflitos; VI – propor ao Tribunal a realização de convênios e parcerias com entes públicos e privados para atender aos fins desta Resolução; VII – criar e manter cadastro de mediadores e conciliadores, de forma a regulamentar o processo de inscrição e de desligamento; VIII – regulamentar, se for o caso, a remuneração de conciliadores e mediadores, nos termos do artigo 169 do Novo Código de Processo Civil combinado com o artigo 13 da Lei de Mediação.

<sup>435</sup> NOGUEIRA, Mariella Ferraz de Arruda Pollice. Dos núcleos permanentes de métodos consensuais de solução de conflitos. In: (Coords.) PELUSO, Antônio Cezar; RICHA, Morgana de Almeida. **Conciliação e mediação**: estruturação da Política Judiciária Nacional. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p.254.

processo de seleção e confirmação de treinamento, de modo a garantir a qualidade dos serviços prestados àqueles interessados na autocomposição.

O segundo pilar estabelecido pelo normativo prevê a instalação e a fiscalização de Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs), encarregados da execução da política pública, assumindo a responsabilidade pelo funcionamento e pelo sucesso mediante a coordenação de um magistrado<sup>436</sup> que supervisionará os serviços prestados pelos conciliadores, mediadores e demais colaboradores nas sessões e audiências. Aos servidores do Judiciário, capacitados nos termos do Anexo I e com dedicação exclusiva, fica delegada a triagem dos casos, prestação de informações e orientação aos jurisdicionados para garantia do legítimo acesso à ordem jurídica justa.

Coerência lógica do modelo atribui aos Centros a gestão das sessões, audiências de conciliação e mediação a cargo de conciliadores e mediadores, além do atendimento e orientação ao cidadão.

Na vertente histórica destaca-se a racionalização das atividades dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania inspirada no gerenciamento dos processos e no Fórum de Múltiplas Portas ou Tribunal Multiportas do direito norte-americano.

Este sistema decorreu inicialmente de uma abordagem inovadora elaborada pelo professor de Harvard, Frank E. A. Sander, em 1976, ao se debruçar sobre a demanda crescente nos tribunais dos Estados Unidos e a insatisfação popular com o sistema judiciário. Sua proposta previa programas diferenciados de solução diversa da adjudicada, estabelecidas portas apropriadas ao conflito, dentro ou fora do tribunal, mediante o diagnóstico das causas e o subsequente encaminhamento para solução pelo meio mais adequado.

Teve como meta colocar em funcionamento engrenagens aptas a reduzir ou eliminar a frustração dos cidadãos e desenvolver programas que preenchessem as lacunas nos serviços de administração da justiça. Nas palavras de Valéria Luchiari:

O Fórum de Múltiplas Portas ou Tribunal Multiportas constitui uma forma de organização judiciária na qual o Poder Judiciário funciona como um centro de resolução de disputas, com vários e diversos procedimentos, cada qual com suas vantagens e desvantagens, que devem ser levadas em

---

<sup>436</sup> Sobre o juiz coordenador, necessário realizar treinamento, nos termos do Anexo I da Resolução n. 125/2010, cujo objetivo é associar os magistrados à política pública judiciária, expondo-lhes a forma de funcionamento dos Centros e os métodos de solução de conflitos a serem utilizados.

consideração, no momento da escolha, em função das características específicas de cada conflito e das pessoas nele envolvidas. Em outras palavras, o sistema de uma única "porta", que é o do processo judicial, é substituído por um sistema composto de variados tipos de procedimento, que integram um "centro de resolução de disputas", organizado pelo Estado, composto de pessoas treinadas para receber as partes e direcioná-las ao procedimento mais adequado para o seu tipo de conflito<sup>437</sup>.

No sistema de justiça nacional previsto pela Resolução, os CEJUSCs devem abranger três setores: o setor de solução de conflitos pré-processual, o processual e o setor de cidadania, além de contar com estrutura funcional mínima.

A capacitação permanente de magistrados, servidores e colaboradores nos métodos consensuais de solução dos conflitos representa o terceiro pilar dessa política pública, atribuído ao Conselho Nacional de Justiça o desenvolvimento de parâmetro curricular e de ações correspondentes<sup>438</sup>, além da avaliação do treinamento dos mediadores e conciliadores, orientando e apoiando as localidades com dificuldade na efetivação da política judiciária nacional.

A capacitação específica é essencial ao sucesso do programa e, por isso mesmo, somente serão admitidos mediadores e conciliadores treinados na forma do texto constante no Anexo I, cabendo aos Tribunais realizar o curso próprio ou por meio de parcerias. Dentre as mais relevantes, o desenvolvimento de projetos para formar prepostos de grandes demandantes, dos setores privado e público, além de conteúdos para áreas específicas da mediação, como família, penal e justiça restaurativa<sup>439</sup>.

Os cursos de formação<sup>440</sup> de instrutores, supervisores e prepostos em mediação judicial e conciliação, como também de formação de instrutores em oficinas de divórcio e parentalidade abrangem perspectiva de acesso à Justiça de importante repercussão social, contemplando parcerias dentro e fora do Poder Judiciário, promoção, formação e sensibilização dos atores envolvidos nos processos autocompositivos.

---

<sup>437</sup> LUCHIARI, Valéria Ferioli Lagrasta. Resolução n.125 do Conselho Nacional de Justiça. In: (Coords.) PELUSO, Antônio Cezar; RICHA, Morgana de Almeida. **Conciliação e mediação**: estruturação da Política Judiciária Nacional. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p.241.

<sup>438</sup> O curso de capacitação básica dos terceiros facilitadores (conciliadores e mediadores) tem por objetivo transmitir informações teóricas gerais sobre a conciliação e a mediação. Além disso, propiciam vivência prática para aquisição do mínimo de conhecimento que torne o corpo discente apto ao exercício da conciliação e da mediação judicial. O curso é dividido em duas etapas (teórica e prática), tem como parte essencial os exercícios simulados e o estágio supervisionado de 60 e 100 horas, nos termos delineados pelo Anexo I da Resolução n. 125, denominado 'Diretrizes Curriculares'.

<sup>439</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Cursos de Formação. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/conciliacao-e-mediacao-portal-da-conciliacao/cursos-formacao>>. Acesso em: 13 mar. 2018.

<sup>440</sup> Sob a coordenação da Comissão Permanente de Acesso à Justiça e Cidadania.

Em tal linha de atuação firmados convênios entre o Conselho Nacional de Justiça e as Escolas Nacionais de Magistratura (Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – ENFAM e a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados do Trabalho – ENAMAT), para desenvolver cursos de capacitação destinados a magistrados e servidores, direcionados para a conciliação a fim de formar multiplicadores.

A importância da ação formativa reflete diretamente na qualidade dos serviços prestados e assegura o acesso a uma "ordem jurídica justa", de modo que é razoável a exigência de disciplina mínima alinhada com a compatibilidade dos ensinamentos em relação ao conteúdo programático estabelecido, assegurando a uniformidade do ensino.

Os programas têm por escopo incentivar e promover a capacitação, treinamento e atualização permanente de magistrados, servidores, conciliadores e mediadores, nos métodos consensuais de solução de conflitos. A atuação desses sujeitos redimensiona a política pública judiciária e causa impacto na condução dos processos judiciais e nas reclamações apresentadas pelas partes.

O último e não menos importante pilar exige a manutenção de um banco de dados permanentemente atualizado sobre as atividades de conciliação e mediação no país, para possibilitar a análise apurada dos diversos diagnósticos sobre a justiça brasileira e a elaboração de planejamento que vise aprimorar a prestação jurisdicional.

Nesse sentido o caráter coercitivo da Resolução, ao estabelecer que os Tribunais deverão criar e manter banco de dados sobre as atividades de cada Centro, cabendo ao Conselho Nacional de Justiça compilar as informações sobre os serviços públicos de solução consensual das controvérsias existentes no país e sobre o desempenho de cada um deles, por meio do Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ), mantendo constante atualização do banco de dados.

Por certo, o somatório do conjunto de informações armazenadas, aliado à observação dos paradigmas existentes, constitui instrumental à disposição dos Tribunais e do Conselho Nacional de Justiça no pressuposto de que a dinâmica atualizada das relações no tempo e no espaço é fator determinante para aprimorar a política judiciária nacional.

De outra parte, as ações de divulgação alcançam as "boas práticas" elaboradas pelos Tribunais em mediação judicial e conciliação. Com acerto o *síte* do

Conselho disponibiliza material detalhado a respeito dos programas regionalizados, informando a descrição dos projetos, principais objetivos, público participante, recursos envolvidos e os resultados obtidos, a representar um facilitador e incentivador dos mecanismos consensuais de solução de demandas<sup>441</sup>.

No campo da promoção de discussões e levantamento de boas práticas de aprimoramento do exercício das funções desempenhadas por seus integrantes, foi criado o Fórum Nacional da Mediação e Conciliação (FONAMEC), no âmbito da justiça estadual. Seu objetivo é aperfeiçoar os métodos consensuais de solução de conflitos de interesse por meio do intercâmbio de experiências. Composto pelos coordenadores dos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos, o Fórum tem âmbito nacional e conta com o auxílio dos Tribunais de Justiça dos Estados, da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) e das Escolas de Magistratura para concretizar os objetivos correspondentes<sup>442</sup>.

Ainda na esteira da visibilidade do programa e compilação de dados, teve início o funcionamento do Portal da Conciliação, ferramenta extremamente relevante para consolidar a política judiciária nacional. Verifica-se no *site* do Conselho as seguintes funcionalidades: publicação das diretrizes da capacitação de conciliadores e mediadores e de seu código de ética; relatório gerencial do programa, por tribunal, detalhado por unidade judicial e por Centro; compartilhamento de boas práticas, projetos, ações, artigos, pesquisas e outros estudos; fórum permanente de discussão, facultada a participação da sociedade civil; divulgação de notícias relacionadas ao tema e relatórios de atividades da Semana da Conciliação (artigo 15, Resolução n. 125 do Conselho Nacional de Justiça)<sup>443</sup>.

A estratégia de comunicação é, outrossim, um elemento indiscutivelmente relevante para disseminar a cultura da conciliação perante a sociedade, fulcrada na importância do diálogo para se chegar à solução do problema. Material de divulgação de campanha elaborado, a cada período, pauta a visibilidade da matéria, mediante veiculação com ampla repercussão em programas de rádio, mídia televisiva e nas redes sociais. A interlocução também é realizada por

---

<sup>441</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Banco de boas práticas em mediação judicial e conciliação. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br>>. Acesso em: 13 mar. 2018.

<sup>442</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Fórum Nacional da Mediação e Conciliação – FONAMEC. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br>>. Acesso em: 13 mar. 2018.

<sup>443</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Conciliação e mediação – portal da conciliação. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoaes/conciliacao-e-mediacao-portal-da-conciliacao>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

magistrados, na apresentação de dados e de boas práticas de conciliação nas comunidades.

Esgotadas as premissas fundamentais em que estruturado o tratamento adequado dos conflitos de interesses e traçadas as diretrizes gerais de funcionamento nos Tribunais, o passo que segue demanda fazer referência a ações concretas, exemplificativamente consideradas aquelas entendidas como de maior densidade para alavancar a política pública judiciária.

Dentre as hipóteses aventadas, foi lançado o prêmio 'Conciliar é legal' em 2010, cujo objetivo é identificar, premiar, disseminar e estimular a realização de ações de transformação no âmbito do Poder Judiciário<sup>444</sup>, como também para imprimir modernização, rapidez e eficiência à justiça brasileira.

A partir de temas macro que envolvem a paz duradoura, a conciliação pré-processual e a Semana Nacional da Conciliação, foram inscritas, na primeira edição, práticas nos três segmentos de justiça, premiadas nas categorias Tribunais e Juiz Individual<sup>445</sup>. Os critérios de avaliação observaram a eficiência dos modelos, a restauratividade das relações sociais, a criatividade, a exportabilidade, a satisfação do usuário, o alcance social e a desburocratização.

O prêmio está na 9ª edição e, em 2018, contemplou dez categorias: Tribunal de Justiça, Tribunal Regional do Trabalho, Tribunal Regional Federal, Juiz Individual, Instrutores de Mediação e Conciliação, Ensino Superior, Mediação e Conciliação Extrajudicial, Demandas Complexas ou Coletivas, Tribunal de Justiça Militar e Tribunal Regional Eleitoral<sup>446</sup>.

Outra forma de valorizar os magistrados que atuam na conciliação foi inserida na Resolução n. 106 do Conselho Nacional de Justiça, que dispõe sobre os critérios objetivos para aferir o merecimento na promoção de magistrados e acesso aos Tribunais de 2º grau, estabelecido o elenco utilizado na escolha e os fundamentos declarados da convicção, dentre eles a produtividade e a presteza.

O normativo aprovado introduziu a avaliação da produtividade considerando alguns parâmetros como, por exemplo, o volume de produção

---

<sup>444</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Prêmio Conciliar é Legal**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/conciliacao-e-mediacao-portal-da-conciliacao/premio-nacional-da-conciliacao>>. Acesso em: 05 maio 2018.

<sup>445</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Prêmio Conciliar é Legal**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/conciliacao-e-mediacao-portal-da-conciliacao/premio-nacional-da-conciliacao/1-edicao>>. Acesso em: 08 maio 2018.

<sup>446</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **IX Prêmio Conciliar é Legal**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/eventos-campanhas/evento/595-premio-conciliar-e-legal>>. Acesso em: 31 jan. 2019.

mensurado pelo número de conciliações realizadas. E, ainda, privilegia na avaliação da produtividade os magistrados cujo índice de conciliação seja proporcionalmente superior ao de sentenças. Ademais, na prestação computa medidas efetivas de incentivo à conciliação em qualquer fase do processo.

Contribuição expressiva a esse horizonte de ações abrange a ampliação dos espaços de conciliação e mediação na era da modernidade eletrônica. Assegurar o acesso à justiça a todos os cidadãos por meio da pacificação social figurou no programa lançado pelo Conselho Nacional de Justiça 'Mediação digital: a justiça a um clique', em que se viabiliza a celebração de acordos pela forma virtual para partes fisicamente distantes. As ações de divulgação dessa nova modalidade de acesso tecnológico estão sendo difundidas nos Tribunais, por marca e visual próprios, para facilitar o reconhecimento do sistema pelo usuário da ferramenta<sup>447</sup>.

A mais emblemática atuação do Poder Judiciário no tema da conciliação e mediação tem início antes mesmo da concepção estruturada de uma política pública judiciária, com o Movimento pela Conciliação, em 23 de agosto de 2006<sup>448</sup>.

Em breve retrospectiva histórica de importante registro por representar marco de visibilidade na cultura da pacificação, o programa 'Conciliar é legal' teve por foco incentivar e divulgar a solução pacífica de conflitos mediante a construção de acordos, além da modernização, da rapidez e da eficiência da justiça brasileira. Prossegue atualmente com a participação dos Tribunais nas esferas estaduais, federais e do trabalho, irmanadas unissonamente as cortes de justiça na interlocução dialética para tornar concreto o direito à cidadania.

O dia da justiça (08/12) marcou o início das atividades conjuntas de conciliação, em contexto que posteriormente se materializou como projeto permanente do Conselho Nacional de Justiça.

---

<sup>447</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Mediação digital**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-aco-es/conciliacao-e-mediacao-portal-da-conciliacao/2016-05-10-12-39-49>>. Acesso em: 13 mar. 2018.

<sup>448</sup> Por iniciativa dos conselheiros Germana de Moraes e Eduardo Lorenzoni, com apoio da ministra Ellen Gracie e da unanimidade dos seus integrantes. No discurso do lançamento do programa, a Ministra Ellen Gracie ressaltou: "A conciliação é o caminho para a construção de uma convivência mais pacífica. O entendimento entre as partes é sempre a melhor forma para que a Justiça prevaleça. O objetivo é uma sociedade capaz de enfrentar suas controvérsias de modo menos litigioso, valendo-se da conciliação, orientada por pessoas qualificadas, para diminuir o tempo na busca da solução de conflitos e reduzir o número de processos, contribuindo, assim, para o alcance da paz social. (BUZZI, Marco Aurélio Gastaldi. Movimento pela conciliação – um breve histórico. In: (Coords.) PELUSO, Antônio Cezar; RICHA, Morgana de Almeida. **Conciliação e mediação**: estruturação da Política Judiciária Nacional. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p.50).

Trata-se do primeiro marco oficial, institucional, e não apenas político-programático, ou de mera gestão, versando sobre o reconhecimento da existência de uma nova modalidade, em que pese ressurgente, de se solucionar contendas, e nisso inaugura o novo formato da verdadeira *Justiça Nacional*, a qual nasce, ou como Fênix, ressurgente, sob signo da missão cidadã de implantar métodos que detenham a real capacidade de dar pronta solução, em tempo útil razoável, aos conflitos de interesses apresentados no seio das populações, a bem de imensidões de jurisdicionados que a cada dia mais querem e necessitam se valer desses serviços, demonstrando que é de fato relevante para o Estado o elemento mais significativo integrante do teorema da ação judicial, qual seja, o "tempo de vida", durante o qual as partes, pacífica e resignadamente, aguardam a solução do conflito sem recorrer, para tanto, a métodos marginais, até mesmo ilícitos<sup>449</sup>.

A primeira Semana Nacional da Conciliação, de 3 a 8 de dezembro de 2007, representou a ampliação do movimento, envolvendo mais de 3 mil magistrados e 20 mil servidores e colaboradores empenhados para o atendimento superior a 400 mil pessoas<sup>450</sup>.

O ano de 2008 agregou assinatura de termos de cooperação entre os dias 1º e 5 de dezembro, aberta a Semana simultaneamente em sete capitais do país<sup>451</sup>.

Visando dar continuidade ao movimento, divulgar e incentivar a solução pacífica de conflitos, foi instituído o comitê gestor da conciliação, em 9 de outubro de 2009<sup>452</sup>, cujas atividades ficaram sob a responsabilidade da comissão permanente de acesso à justiça e cidadania<sup>453</sup>.

A Semana Nacional (de 7 a 11 de dezembro) efetivou mais de 260 mil audiências e 120 mil acordos, somando aproximadamente R\$ 1 bilhão.<sup>454</sup> O evento apresentou diferencial para a conciliação no âmbito do Judiciário ao incluir uma

<sup>449</sup> BUZZI, Marco Aurélio Gastaldi. Movimento pela conciliação – um breve histórico. In: (Coords.) PELUSO, Antônio Cezar; RICHA, Morgana de Almeida. **Conciliação e mediação**: estruturação da Política Judiciária Nacional. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p.47.

<sup>450</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/images/programas/movimento-pela-conciliacao/2007-semana\\_conciliacao\\_2007.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/programas/movimento-pela-conciliacao/2007-semana_conciliacao_2007.pdf)>. Acesso em: 03 maio 2018.

<sup>451</sup> BUZZI, Marco Aurélio Gastaldi. Movimento pela conciliação – um breve histórico. In: (Coords.) PELUSO, Antônio Cezar; RICHA, Morgana de Almeida. **Conciliação e mediação**: estruturação da Política Judiciária Nacional. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p.53.

<sup>452</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Portaria n.637**. Disponível em: <<https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/34399>>. Acesso em: 03 maio 2018.

<sup>453</sup> As Comissões, órgãos integrantes do Conselho Nacional de Justiça, nos termos do artigo 2º do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça, possuem as seguintes atribuições: I – discutir e votar as proposições sujeitas à deliberação que lhes forem distribuídas; II – realizar audiências públicas com órgãos públicos, entidades da sociedade civil ou especialistas; III – receber requerimentos e sugestões de qualquer pessoa sobre tema em estudo ou debate em seu âmbito de atuação; IV – estudar qualquer assunto compreendido no respectivo campo temático ou área de atividade, podendo propor, no âmbito das atribuições para as quais foram criadas, a realização de conferência, exposições, palestras ou seminários (artigo 28 do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça).

<sup>454</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/images/programas/movimento-pela-conciliacao/2010/folder15x21cm.pdf>>. Acesso em: 03 maio 2018.

semana específica para realizar audiências de conciliação em processos vinculados à Meta 2<sup>455</sup>. O programa, para reduzir o grande estoque de processos da justiça brasileira, buscou aqueles de grande complexidade e tramitação prolongada.

Ainda, os processos mais antigos, assim considerados os distribuídos até 31/12/2005 (Meta 2), contaram com uma semana de conciliação específica em 2009, quando mais de 69 mil audiências foram realizadas e mais de 25 mil acordos foram firmados, movimentando R\$ 218 milhões<sup>456</sup>.

Premissa central para o incentivo ao jurisdicionado na participação direta de acordo amigável está baseada nas campanhas publicitárias criadas para demonstrar os benefícios múltiplos da conciliação, a exemplo do *slogan* adotado em 2009: 'Ganha o cidadão. Ganha a Justiça. Ganha o País'.

Diversas foram as ações implementadas: parcerias com entidades representativas de classe, com empresas públicas e privadas e com órgãos públicos; criação de centrais de conciliação; realização de cursos técnicos e de mutirões conciliatórios no âmbito dos Tribunais.

O crescente destaque do Movimento pela Conciliação resultou em sua institucionalização no âmbito do Conselho Nacional de Justiça em março de 2009<sup>457</sup>, mediante aprovação em Plenário que avaliou a consolidação do Movimento diante da necessidade e da importância da solução pela via da pacificação, assentado também que a justiça assoberbada é justiça de baixa qualidade.

Por consequência, adentrar em 2010 trouxe o adensamento da temática, transformada em política pública judiciária de tratamento adequado dos conflitos de interesse no âmbito do Poder Judiciário, com substrato no poder

---

<sup>455</sup> Dentre as metas traçadas no 2º Encontro Nacional do Judiciário (realizado em fevereiro de 2009) em busca da efetiva prestação jurisdicional, a meta 2 objetivou identificar os processos judiciais mais antigos e adotar medidas concretas para julgar os feitos distribuídos até 31/12/2005 (em 1º e 2º graus e tribunais superiores).

<sup>456</sup> CONJUR. **Semana da conciliação**. Acordos em tribunais ultrapassam R\$ 218 milhões. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2009-set-28/acordos-semancconciliacao-ultrapassam-218-milhoes>>. Acesso em: 03 maio 2018.

<sup>457</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Voto de relatoria da conselheira Andréa Pachá nos autos do processo n.0001075-26.2008.2.00.0000, de 17 mar. 2009, cuja ementa segue transcrita: "Diante do exposto, considerando a sua trajetória, a percepção de que o movimento permanece consolidado e solidificado e de que a sociedade e principalmente os membros do Poder Judiciário já reconhecem hoje a necessidade e a importância da solução de conflitos por meio da conciliação, submeto a este Plenário a presente proposta de que o projeto em referência deixe de integrar os trabalhos da Comissão de Acesso à Justiça, Juizados Especiais e Conciliação e seja institucionalizado no âmbito deste Conselho Nacional de Justiça, devendo a Secretaria-Geral dar continuidade e prosseguimento ao movimento, criando-se um Comitê Gestor e indicando, desde logo, os servidores que ficarão responsáveis pela sua execução. Sugiro, por fim, que após a aprovação da presente sejam oficiados todos os tribunais dando-se ciência do seu teor e seja solicitado o apostilamento de elogio nos assentamentos funcionais dos juízes e servidores que trabalharam durante todos esses anos no Movimento pela Conciliação no âmbito das Cortes".

normativo do órgão estatuído no inciso I, do §4º, do artigo 103-B, da Constituição Federal de 1988.

Do ponto de vista prático, o novo momento representou um avanço para a capilarização das práticas, o enraizamento do projeto que, para além da semana nacional da conciliação, incorporou-se à agenda permanente dos Tribunais, mobilizados para o desenvolvimento do aparato judicial na via de soluções alternativas que visem melhorar a prestação jurisdicional.

O *slogan* 'Conciliando a gente se entende' simbolizou a campanha de 2010 e seu inegável avanço merecedor de registro: em contraposição à cultura litigiosa, ganha visibilidade e incentivo a solução dos conflitos por meio do diálogo; inaugura-se um ciclo virtuoso nos Tribunais, com as práticas conciliatórias respaldadas por magistrados, servidores, procuradores, operadores do direito de modo geral; ampliam-se as estruturas por meio de capacitações, núcleos e centros próprios para equilibrar o modelo adversarial; a cultura da conciliação amplia espaço social, ao incorporar legitimidade perante a população com a resolução dos conflitos mediante exercício de cidadania e justiça.

A abordagem da Semana Nacional de 2011 priorizou o enfrentamento dos litígios em massa a partir dos dados coletados pelo Conselho Nacional de Justiça sobre os 100 maiores litigantes dos tribunais estaduais, regionais federais e do trabalho<sup>458</sup>. Constatados gargalos no *ranking*, em especial relativamente aos setores públicos federal, estadual e municipal, bancos e telefonia, a diretriz do planejamento esteve assentada em negociações coletivas envolvendo agências reguladoras e empresas demandantes em larga escala, estabelecidas metas de conciliação mediante termos de cooperação específicos, que possam igualmente absorver a seara da conciliação pré-processual.

Com o conceito 'Quem concilia sempre sai ganhando', o ano de 2012 marcou o enfoque junto às redes sociais, programada a divulgação de *posts* diários<sup>459</sup> sobre o número de acordos realizados no período e outros dados relevantes, como incentivo aos que ainda não conciliaram. O material tornou-se

---

<sup>458</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Demandas em massa serão o alvo da Semana Nacional da Conciliação 2011**. Disponível em: <<http://cnj.jus.br/noticias/cnj/56985-demandas-em-massa-serao-o-alvo-da-semana-nacional-da-conciliacao-2011>>. Acesso em: 03 maio 2018.

<sup>459</sup> Na ocasião, deliberado o uso de artes que "instruam o fã a manifestar sua vontade de conciliar, sejam emotivas e comoventes, retratem o *lead* das matérias do portal e reforcem a identidade visual da campanha". Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/images/campanhas/conciliacao/2012/campanha\\_da\\_conciliacao\\_2012\\_final\\_revisado\\_Car mem.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/campanhas/conciliacao/2012/campanha_da_conciliacao_2012_final_revisado_Car mem.pdf)>. Acesso em: 12 mar. 2018.

recorrente na página do Conselho Nacional de Justiça no *Facebook*, inclusive mediante a *#euconcilio*. De igual forma, planejada a mobilização de celebridades pelo perfil no *Twitter*, com a mesma *hashtag*.

A Semana Nacional da Conciliação de 2013 expôs o *slogan* 'Eu concilio. Você concilia. Nós ganhamos'. A edição contou com o engajamento espontâneo dos próprios tribunais que assumiram o protagonismo na consolidação da justiça consensual. A iniciativa refletiu nos dados obtidos, indicando recorde no número de acordos celebrados pelas partes até então: 203 mil composições homologadas, a representar um aumento de 16% em relação ao ano anterior. Nessa 8ª edição, realizadas mais de 375 mil audiências, envolvendo montante superior a R\$ 1 bilhão em acordos<sup>460</sup>.

Desenvolvida a campanha pela conciliação de 2014 segundo o conceito de que a conciliação é um acordo justo: 'Conciliar: bom para todos, melhor para você'. Para auxiliar os tribunais na divulgação da Semana Nacional nas redes sociais (pelos canais *Facebook*, *Twitter*, *Youtube*, *Instagram*, portal, intranet), o Conselho Nacional de Justiça elaborou um plano de comunicação digital destinado a sensibilizar o internauta a respeito da importância da utilização dessa ferramenta. Na esteira, oferecidos conteúdos nas redes sociais sobre os serviços da Semana Nacional da Conciliação com o intuito de desmistificar o litígio e sanar dúvidas dos procedimentos, destacada a conciliação como a forma de resolução de conflitos mais simples, rápida e econômica<sup>461</sup>.

No ano seguinte, 'O caminho mais curto para resolver seus problemas' foi a marca utilizada em todas as ações do programa, incluída a Semana Nacional. Para reforçar essa nova face da justiça, selecionadas fotos e imagens que remetem à sensação de liberdade e de satisfação. O plano de comunicação incluiu divulgação publicitária conjunta pelos Tribunais e Conselho Nacional de Justiça, pela imprensa e mídias sociais, a adicionar força e visibilidade aos atos em auxílio aos Tribunais na repercussão em seus canais<sup>462</sup>.

---

<sup>460</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Semana nacional da conciliação atinge recorde de acordos fechados**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/61175-semana-nacional-de-conciliacao-atinge-recorde-de-acordos-fechados>>. Acesso em: 12 mar. 2018.

<sup>461</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/conciliacao-e-mediacao-portal-da-conciliacao/semana-nacional-de-conciliacao/campanhas/campanha-2014>>. Acesso em: 03 maio 2018.

<sup>462</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/conciliacao-e-mediacao-portal-da-conciliacao/semana-nacional-de-conciliacao/campanhas/campanha-2015>>. Acesso em: 03 maio 2018.

Mais recentemente, a Semana Nacional de 2016 manteve o conceito: 'O caminho mais curto para resolver seus problemas', realizadas 444 mil audiências, resultando em 130 mil acordos que totalizaram R\$ 1,2 bilhão em valores homologados pela Justiça<sup>463</sup>.

A Semana Nacional de Conciliação de 2017 elegeu o tema 'Conciliar: nós concordamos' e teve como objetivo empoderar as partes na decisão de conciliar e o consenso atingido de comum acordo. Amplamente noticiada nessa campanha a página no Portal do Conselho Nacional de Justiça com endereço e contato dos Núcleos ou Centros de Conciliação dos Tribunais, a fim de facilitar a busca de informações do cidadão sobre como conciliar, quais processos podem integrar a modalidade, prazos e outras informações no tribunal competente<sup>464</sup>.

Na edição, 757.051 pessoas foram atendidas, mobilizando 4.001 magistrados, 193 juízes leigos, 6.510 conciliadores e 6.972 colaboradores, o que ensejou a homologação de 127 mil acordos, num total de R\$ 1,6 bilhão<sup>465</sup>.

Finalmente, a Semana Nacional de Conciliação de 2018 concatenou uma sequência de atividades concentradas nos Tribunais, mediante o conceito: 'Conciliar: a decisão é nossa'. A facilitação da busca de informações do cidadão contou com o alargamento de espaço, alinhada ao desiderato de atender e orientar consoante texto normativo<sup>466</sup>.

Curioso notar que o Movimento pela Conciliação emergiu como um instrumento de mobilização social e de orientação aos operadores jurídicos para fomentar a cultura de realização de acordos nos processos judiciais. A iniciativa resultou na consolidação de uma política pública judiciária focada em ações contínuas de incentivo à conciliação e mediação, reduzindo lides mediante soluções alternativas de controvérsias e contribuição para uma justiça mais efetiva, transparente e célere.

---

<sup>463</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Semana nacional da conciliação termina com 130 mil acordos**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/84154-semana-nacional-da-conciliacao-termina-com-130-mil-acordos>>. Acesso em: 13 mar. 2018.

<sup>464</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Semana Nacional da Conciliação 2017**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/conciliacao-e-mediacao-portal-da-conciliacao/semana-nacional-de-conciliacao/campanhas/campanha-2017>>. Acesso em: 31 jan. 2019.

<sup>465</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Semana Nacional da Conciliação 2017**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/02/ba07ceee6af0a315a9b2b399e25a67ab.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2018.

<sup>466</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Semana Nacional da Conciliação 2018**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/conciliacao-e-mediacao-portal-da-conciliacao/semana-nacional-de-conciliacao/campanhas>>. Acesso em: 31 jan. 2019.

De todo o exposto, pode-se dizer que os objetivos da política pública judiciária em curso podem ser sintetizados conforme segue: a) colaborar na organização dos serviços de conciliação, mediação e outros métodos consensuais de solução de conflitos, para promover a criação de Juízos de resolução alternativa de conflitos, órgãos judiciais especializados na matéria; b) capacitar magistrados, servidores, mediadores, conciliadores e demais facilitadores da solução consensual de controvérsias; c) desenvolver relações de cooperação entre os órgãos públicos, instituições públicas e privadas da área de ensino, para promover a cultura da solução pacífica dos conflitos; promover e apoiar ações para implementar práticas autocompositivas junto a empresas públicas e privadas e agências reguladoras; d) promover eventos para divulgar boas práticas na utilização de técnicas e habilidades autocompositivas; e) premiar e disseminar boas práticas autocompositivas; e, f) reduzir a taxa de congestionamento do Poder Judiciário.

Segundo Kazuo Watanabe, mentor intelectual da base normativa:

A instituição de semelhante *política pública pelo CNJ*, além de criar um importante *filtro da litigiosidade*, estimulará em nível nacional o nascimento de uma *nova cultura*, não somente entre os profissionais do direito, como também entre os próprios jurisdicionados, de *solução negociada e amigável dos conflitos*. Essa cultura terá inúmeros reflexos imediatos em termos de *maior coesão social* e determinará, com toda a certeza, mudanças importantes na organização da sociedade, influenciando decisivamente na mudança do conteúdo e orientação do ensino universitário na área do Direito, que passará a formar profissionais com visão mais ampla e social, com plena consciência de que lhes cabe atuar muito mais na orientação, pacificação, prevenção e composição amigável, do que na solução contenciosa dos conflitos de interesse<sup>467</sup>.

A conformação identificadora da conciliação como política pública judiciária, por último, é expressamente reconhecida na Resolução n. 174, de 30/10/2016, do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, que insere tal *status* em seus *considerandos*, assentando o funcionamento inequívoco do modelo de ação estatal na seara do Poder Judiciário.

Como se vê, a política pública judiciária nacional, institucionalizada pelo Conselho Nacional de Justiça em caráter permanente, é um processo social, composto de etapas interdependentes e articuladas, para difundir os benefícios nela previstos.

---

<sup>467</sup> WATANABE, Kazuo. Política pública do Poder Judiciário nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses. In: (Coords.) PELUSO, Antônio Cezar; RICHA, Morgana de Almeida. **Conciliação e mediação: estruturação da Política Judiciária Nacional**. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p.6.

Por meio de um conjunto de ações do Poder Judiciário, busca alavancar os objetivos coletivos de aprimorar a sociedade a partir de um filtro da litigiosidade que, igualmente, contribuirá para formar nova cultura de solução de controvérsias como alternativa à solução adjudicada, com reflexos imediatos em termos de consolidação da cidadania e de maior coesão social.

### 5.3 Sistema carcerário, execução penal e medidas socioeducativas

De acordo com dados do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias<sup>468</sup> (INFOPEN), o Brasil possui 726.712 pessoas privadas de liberdade em unidades do sistema penitenciário e em carceragens de delegacias<sup>469</sup>, figurando como o terceiro no *ranking* dos países com maior população prisional do mundo<sup>470</sup>.

Em termos relativos, a taxa de aprisionamento registrou a marca de 352,6 pessoas presas para cada 100 mil habitantes, representando um aumento de 157% no interregno compreendido entre 2000 e 2016<sup>471</sup>. Os dados indicam, outrossim, um déficit de 358.049 vagas e uma taxa de ocupação de 197,4%<sup>472</sup>.

O problema envolvendo o sistema carcerário brasileiro revelou-se verdadeira violação de direitos humanos, visibilizada pela atuação do Conselho Nacional de Justiça, que levantou a falência do modelo diante de falhas de diversas ordens, grandemente atreladas à superpopulação carcerária, redundando na ausência de condições adequadas de saúde, educação, alimentação, trabalho e assistência jurídica.

Consta nos relatórios do Conselho Nacional de Justiça o retrato das condições de vida insalubre, falta de acesso a direitos básicos, indispensáveis à dignidade minimamente concebida em qualquer ordem jurídica, ilustrada a barbárie estarrecidora em dois casos paradigmáticos: no Estado do Tocantins, encontrados

---

<sup>468</sup> Criado em 2004, o INFOPEN compila informações estatísticas do sistema penitenciário brasileiro, por meio de um formulário de coleta estruturado, preenchido pelos gestores de todos os estabelecimentos prisionais do país. Ao longo de sua existência, o processo de coleta e análise dos dados do INFOPEN consiste numa ferramenta estratégica para a gestão prisional.

<sup>469</sup> Conforme último diagnóstico oficial sobre o sistema prisional atualizado em junho de 2016. (SANTOS, Thandara (Org.). **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**. Atualização em junho de 2016. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública Departamento Penitenciário Nacional, 2017, p.7).

<sup>470</sup> BRASIL. EBC Agência Brasil. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-12/populacao-carceraria-do-brasil-sobe-de-622202-para-726712-pessoas>>. Acesso em: 09 abr. 2018.

<sup>471</sup> SANTOS, Thandara (Org.). **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**. Atualização em junho 2016. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública Departamento Penitenciário Nacional, 2017, p.12.

<sup>472</sup> A taxa de ocupação é o resultado obtido pela razão entre o número total de pessoas privadas de liberdade e a quantidade de vagas existentes no sistema prisional. Para o cálculo, são computadas as pessoas privadas de liberdade em carceragens de delegacias, desconsideradas as vagas existentes em espaços de custódia.

presos amarrados em árvores por falta de espaço nas celas da prisão<sup>473</sup>; no Estado do Espírito Santo, constatou-se violência carcerária diante de presos em contêineres de ferro submetidos a temperaturas desumanas, esquartejamento e tortura, objeto de denúncia na Organização das Nações Unidas<sup>474</sup>.

Na avaliação do Ministro Ricardo Lewandowski, ao prefaciando obra elaborada pelo Grupo de Trabalho no âmbito do Departamento Penitenciário Nacional<sup>475</sup>, importa considerar:

Dentre os desacertos diagnosticados, que demandam urgente correção, encontram-se a forma seletiva de atuação da justiça criminal, o crescimento exponencial da população carcerária, os custos elevados de manutenção do sistema prisional, a estigmatização social dos detentos e o elevado índice de reincidência dos egressos, resultante da total incapacidade de sua ressocialização com base no atual modelo de execução penal.

Além dos males apontados, constatou-se que é preciso vencer a própria inércia dos intérpretes desse sistema esgotado, inação essa que leva ao contínuo agravamento das mazelas existentes. E o pior é que – como reação ao crescimento da criminalidade – a "cultura do encarceramento" aprofunda-se cada vez mais, estimulando uma crescente demanda de certos setores sociais para o endurecimento das penas.

Essas reações, destituídas de qualquer fundamento racional, não logram apresentar – como ficou evidenciado – qualquer resultado positivo para o incremento da segurança pública. Pelo contrário, tão somente demonstram que a violência estatal acaba gerando mais violência social<sup>476</sup>.

Vale referenciar, no campo da proteção jurídica, o destaque por conta do dever de assunção das responsabilidades dos entes públicos, diante da repercussão, inclusive na seara internacional, dos dados aferidos e desvelados da condição de indiferentes atores, consumada a necessidade de pôr em prática medidas saneadoras.

Diante das múltiplas situações levantadas no modelo prisional brasileiro, constatada a deficiência no sistema e na efetividade da justiça criminal, o Conselho Nacional de Justiça, consideradas as atribuições regulamentares constitucionais (artigo 103-B, §4º da Constituição Federal de 1988), desenvolveu programas destinados ao sistema carcerário, à execução penal e às medidas socioeducativas visando equacionar, no espaço que compete ao Poder Judiciário, uma das questões mais complexas da realidade social do país.

<sup>473</sup> Disponível em: <<https://espaco-vital.jusbrasil.com.br/noticias/2353994/em-tocantins-presos-ficam-amarrados-em-arvore>>. Acesso em: 05 fev. 2019.

<sup>474</sup> Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2010/03/15/violacao-de-direitos-humanos-em-presidios-do-es-sera-discutida-na-onu.htm>>. Acesso em: 05 fev. 2019.

<sup>475</sup> Instituído pela Portaria n. 395, de 03 de novembro de 2015.

<sup>476</sup> LEWANDOSKI, Ricardo. **Postulados, princípios e diretrizes para a política de alternativas penais**. Brasília: Ministério da Justiça, Departamento Penitenciário Nacional, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Conselho Nacional de Justiça, 2016, p.7.

A atuação por meio desses programas específicos permite minimizar a insustentável situação do sistema carcerário, retratadas ao longo dos anos as péssimas condições de higiene e de saúde, superlotação, atentado à higidez física e mental dos presos nas mais diversas irregularidades praticadas sob as vistas do Estado em sua totalidade<sup>477</sup>. Guardada a responsabilidade de cada protagonista estatal, na questão judiciária, os relatórios das unidades da federação exigem a adoção de medidas corretivas nas mazelas mais prementes.

A resposta à questão passa pelo enfoque das políticas públicas judiciárias examinadas, na certeza de que a magnitude do problema vivenciado exige ações, termos e acordos de cooperação entre os três Poderes da República, instituições correlatas e entidades privadas, cada qual assumindo seus encargos e adotando as medidas cabíveis para, de forma articulada, fazer frente ao retrato caótico do sistema penitenciário nacional.

Para desconstruir o ambiente apresentado emergem atores centrais na somatória de esforços entre o Conselho Nacional de Justiça, o Conselho Nacional do Ministério Público e o Ministério da Justiça, parceiros no desenvolvimento de políticas públicas judiciárias que consubstanciam importante suporte na evolução de diretrizes norteadoras do sistema penal, abarcando um sólido conjunto de indicadores em auxílio ao fomento da mudança cultural do encarceramento<sup>478</sup>, extremamente necessária para essa área de atribuição do Estado.

Observado o protagonismo central do Conselho Nacional de Justiça para enfrentar a questão na perspectiva do Poder Judiciário, foi criado o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas – DMF (Lei n.12.106/2009), como órgão do Conselho Nacional de Justiça encarregado de fiscalizar e controlar o

---

<sup>477</sup> Nas palavras de Maria Tereza Sadek, no tocante às deficiências do sistema carcerário: "O retrato é sempre terrível, variando apenas a ênfase em um de seus traços postos em evidência. Compõem a cena, celas superlotadas, sem condições de higiene, insalubres; pavilhões sem divisões internas e sem triagem por tipo de delito. Recentemente duas jovens turistas inglesas tiveram a oportunidade, no Rio de Janeiro, de provar, e proclamar ao mundo, a calamidade do sistema prisional brasileiro, dividindo uma cela abarrotada, sem colchão, sem banho, com privada sem descarga. Depois de uma semana conseguiram sair. Deixaram para trás outras brasileiras que provavelmente ficarão no abandono e por muito mais tempo, quaisquer que tenham sido seus delitos. Prisões com tais deficiências, nem seria preciso dizer, não ressocializam, mas são verdadeiras escolas de crimes, fábricas de delinquentes, reino da lei do mais forte, tornando draconiano qualquer castigo". (SADEK, Maria Tereza. A favor do homem comum. **Caráter perverso do sistema carcerário não é novidade**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2009-ago-12/carater-perverso-sistema-carcerario-brasileiro-nao-nenhuma-novidade>>. Acesso em: 09 abr. 2018).

<sup>478</sup> Segundo dados do INFOPEN, 40% das pessoas privadas de liberdade no Brasil, em julho de 2016, não haviam sido julgadas e condenadas; 38% foram sentenciadas em regime fechado; 15%, em regime semiaberto e 6%, em regime aberto. (SANTOS, Thandara (Org.). **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**. Atualização em junho de 2016. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública Departamento Penitenciário Nacional, 2017, p.13).

cumprimento de penas no sistema carcerário, tomar soluções em face das irregularidades e implantar medidas socioeducativas, dentre outras<sup>479</sup>.

Desde a sua concepção, o órgão tem como incumbência específica assegurar o escopo fundamental do Conselho na modificação da realidade enfrentada no sistema prisional e de justiça; além disso, ocupa papel de destaque como fazedor oficial da política pública ora examinada.

Em 2011, o Conselho instituiu o Grupo de Trabalho de Juízes de Varas Penais e Medidas Alternativas (Portaria n. 46/2011), a fim de dar suporte na definição de diretrizes e de atuação, procedimentos e objetivos voltados ao desenvolvimento da Política Criminal das Penas e Medidas Alternativas com foco no desencarceramento, na intervenção penal mínima e no aspecto restaurativo.

O limite territorial que o cárcere estabelece torna insustentável ao Estado manter em prisão todo aquele universo de pessoas por ele criminalizadas, o que demanda os diversos programas do Conselho Nacional de Justiça/ Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas cujo objetivo é aperfeiçoar a prestação jurisdicional e modernizar as varas criminais e de execução penal, além de adotar ações educativas, de capacitação social e de reinserção no mercado de trabalho dos presos e egressos do sistema carcerário, que deve ser visto não de maneira isolada, mas integrado ao mundo social.

Nessa seara, o Conselho Nacional de Justiça atua com o objetivo de promover uma cultura de pacificação no campo penal, de acordo com a concepção democrática no sentido de que a prisão constitui uma medida excepcional, a última

---

<sup>479</sup> Nos termos da Lei n. 12.106/2009: Artigo 1º Fica criado, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas – DMF. §1º Constituem objetivos do DMF, dentre outros correlatos que poderão ser estabelecidos administrativamente: I – monitorar e fiscalizar o cumprimento das recomendações e resoluções do Conselho Nacional de Justiça em relação à prisão provisória e definitiva, medida de segurança e de internação de adolescentes; II – planejar, organizar e coordenar, no âmbito de cada tribunal, mutirões para reavaliação da prisão provisória e definitiva, da medida de segurança e da internação de adolescentes e para o aperfeiçoamento de rotinas cartorárias; III – acompanhar e propor soluções em face de irregularidades verificadas no sistema carcerário e no sistema de execução de medidas socioeducativas; IV – fomentar a implementação de medidas protetivas e de projetos de capacitação profissional e reinserção social do interno e do egresso do sistema carcerário; V – propor ao Conselho Nacional de Justiça, em relação ao sistema carcerário e ao sistema de execução de medidas socioeducativas, a uniformização de procedimentos, bem como de estudos para aperfeiçoamento da legislação sobre a matéria; VI – acompanhar e monitorar projetos relativos à abertura de novas vagas e ao cumprimento da legislação pertinente em relação ao sistema carcerário e ao sistema de execução de medidas socioeducativas; VII – acompanhar a implantação e o funcionamento de sistema de gestão eletrônica da execução penal e de mecanismo de acompanhamento eletrônico das prisões provisórias; VIII – coordenar a instalação de unidades de assistência jurídica voluntária no âmbito do sistema carcerário e do sistema de execução de medidas socioeducativas.

*ratio* do Estado-juíz para restabelecer a ordem social abalada por um comportamento penal relevante. De outro modo,

perpetuar-se-á a lamentável situação retratada, em que pessoas que cumprem condenações perdem, não apenas a liberdade, mas, sobretudo, as perspectivas de retomada de vida condigna e socialmente útil, quando a Constituição da República convida todos a construir uma sociedade justa e solidária, enraizada no respeito à dignidade da pessoa humana<sup>480</sup>.

Pelo panorama apresentado, a atuação do Conselho Nacional de Justiça no âmbito da política pública judiciária converge para reestruturar a justiça criminal, tema prioritário na tomada de soluções que possam reverter o atual quadro do sistema penitenciário brasileiro.

As medidas e os programas a seguir estudados traduzem o encaminhamento e a reorganização dos atos judiciários que conferem a ampliação do acesso à justiça e o aprimoramento da prestação jurisdicional.

O mais notório programa levado a efeito pelo Conselho Nacional de Justiça consiste nos 'Mutirões Carcerários', responsáveis por levar às manchetes nacionais e internacionais as perversas cenas da realidade prisional no país e por reacender o debate quanto à necessidade premente de reforma das prisões e do sistema de justiça criminal.

A iniciativa destinada a efetivar o controle social do sistema carcerário foi posta em prática em agosto de 2008, e posteriormente inserida no texto legal (Lei n. 12.106/2009), ao prever, dentre os objetivos do Departamento de Monitoramento e Fiscalização, o planejamento, a organização e a coordenação, no âmbito de cada tribunal, de mutirões para reavaliar a prisão provisória e definitiva, a medida de segurança e a internação de adolescentes (artigo 1º, I).

Os excessos diagnosticados pautaram as duas principais vertentes de atuação dos Mutirões Carcerários, com a participação de juízes, membros do Ministério Público, da Defensoria Pública, da Ordem dos Advogados, da Administração Penitenciária e Segurança Pública, além dos servidores e entidades educacionais.

A primeira voltada à revisão jurídica das prisões provisórias e definitivas ante o grande número de pessoas privadas de liberdade sem condenação

---

<sup>480</sup> PELUSO, César. Conselho Nacional de Justiça. **Mutirão carcerário** – raio x do sistema penitenciário brasileiro. 2012. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/mutirao\\_carcerario.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/mutirao_carcerario.pdf)>. Acesso em: 11 abr. 2018.

ou de presos condenados com a integralidade da pena já executada<sup>481</sup>, a representar um verdadeiro mecanismo de acesso à justiça para parcela discriminada no sistema<sup>482</sup>.

A segunda com enfoque na inspeção dos estabelecimentos prisionais de cada Estado, originando os relatórios que comprovaram a inobservância do princípio da dignidade humana para grande parte dos presos e a consequente falência do sistema como um todo<sup>483</sup>.

Ao relatar o projeto desenvolvido durante a gestão como presidente do Conselho Nacional de Justiça, o idealizador do programa, Ministro Gilmar Mendes, refletiu:

Trata-se de experiência exitosa por permitir que se avalie, com precisão, o atual estado do sistema carcerário brasileiro, incentivando-se a atuação conjunta de tribunais e demais órgãos públicos.

[...]

Os mutirões nos dão uma aula de Brasil, cujas revelações ensinam que apenas por meio de esforço conjunto, sério e planejado pode-se virar essa página tão triste e calamitosa, tanto do ponto de vista dos direitos humanos como da segurança pública. Daí a elaboração de ampla Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública, alicerçada em estreita colaboração entre os órgãos do Judiciário, do Executivo e do Ministério Público, direcionada à superação dos problemas que, além de empalidecerem a efetividade da lei, inibem o fortalecimento das instituições democráticas no país<sup>484</sup>.

As constatações advindas dessa importante ação na política pública judiciária ensejaram a Resolução Conjunta n. 1/2009 do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, impondo às unidades do Poder Judiciário e do Ministério Público a implantação de mecanismos que permitam, com periodicidade mínima anual, rever a legalidade da manutenção das prisões provisórias e definitivas, das medidas de segurança e das internações de adolescentes em conflitos com a lei.

---

<sup>481</sup> A deficiência do Judiciário ao retardar a prestação jurisdicional pode ser verificada no Estado do Maranhão, onde um detento condenado a 17 anos de prisão permaneceu no cárcere um ano e três meses a mais do que deveria. (MENDES, Gilmar Ferreira. Conselho Nacional de Justiça e parcerias institucionais – temas prioritários. In: MENDES, Gilmar Ferreira; SILVEIRA, Fabiano Augusto Martins; MARRAFON, Marco Aurélio. **Conselho Nacional de Justiça**: fundamentos, processo e gestão. São Paulo: Saraiva, 2016, p.27).

<sup>482</sup> Muitas vezes por falta de condições financeiras para contratar advogado ou por não ter acesso aos serviços da Defensoria Pública.

<sup>483</sup> Os relatórios dos mutirões carcerários apresentam nítidos exemplos dos abusos cometidos nas prisões brasileiras e a indignidade das pessoas privadas de liberdade submetidas ao sistema. Os documentos confeccionados pelo Conselho Nacional de Justiça de 2010 a 2014, atinentes a todos os Estados da federação, estão disponíveis em: <<http://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario-e-execucao-penal/pj-mutirao-carcerario/relatorios>>. Acesso em: 10 abr. 2018.

<sup>484</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. Conselho Nacional de Justiça e parcerias institucionais – temas prioritários. In: MENDES, Gilmar Ferreira; SILVEIRA, Fabiano Augusto Martins; MARRAFON, Marco Aurélio. **Conselho Nacional de Justiça**: fundamentos, processo e gestão. São Paulo: Saraiva, 2016, p.25-26; 28.

O regramento buscou reverter a ineficiência do sistema de execução penal com a formação de grupos de trabalho de cada Estado membro, encarregados da revisão das penas provisórias e definitivas, das medidas de segurança e das condições de cumprimento, além de serem responsáveis pelo exame das possibilidades de reinserção do interno à sociedade.

Na esteira da efetividade de direitos como a dignidade da pessoa humana, garantia do devido processo legal, presunção de inocência e razoável duração do processo, o Conselho concentrou esforços na elaboração de diretrizes específicas relacionadas ao planejamento estratégico e à coordenação da política pública judiciária, modernização tecnológica, ampliação do acesso à justiça, pacificação e responsabilidade social e garantia do efetivo cumprimento da Lei de Execução Penal<sup>485</sup>.

Para tanto, o arcabouço normativo emitido pelo Conselho Nacional de Justiça contempla instruções aos Tribunais, visando maior efetividade e organização da prestação jurisdicional, essencial à modernização do Judiciário e, por consequência, à celeridade processual e concretização do direito fundamental do acesso efetivo à justiça.

Vários são os exemplos nesse sentido: a) a Recomendação n. 20/2008 sugere aos Tribunais o maior intercâmbio de experiências no âmbito da execução penal, a adoção de processo eletrônico, a estruturação e a regionalização das varas de execuções penais; b) a Resolução n. 66/2009, com a finalidade de imprimir maior controle das decisões que decretam prisão provisória, determina o envio de relatórios sobre o tema às Corregedorias Gerais de Justiça; c) a Resolução n. 77/2009 tem por objetivo a inspeção nos estabelecimentos e entidades de atendimento ao adolescente em conflito com a lei de modo a auxiliar os magistrados no controle e aplicação das medidas socioeducativas; d) a Resolução n. 108/2010 dispõe sobre a padronização do cumprimento de alvarás de soltura pelo mesmo juízo competente para decidir a respeito da liberdade ao preso provisório ou condenado, no prazo de 24h; e) a Resolução n. 223/2016 institui o processo eletrônico de execução unificado como sistema de processamento de informações e prática de atos processuais relativos à execução penal; e, f) a Portaria n. 69/2017 que indica a realização anual de esforço concentrado de julgamento dos crimes

---

<sup>485</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. Conselho Nacional de Justiça e parcerias institucionais – temas prioritários. In: MENDES, Gilmar Ferreira; SILVEIRA, Fabiano Augusto Martins; MARRAFON, Marco Aurélio. **Conselho Nacional de Justiça: fundamentos, processo e gestão**. São Paulo: Saraiva, 2016, p.28.

dolosos contra a vida (mês nacional do júri), definindo diretrizes e ações para garantir a razoável duração do processo e os meios assecuratórios da celeridade de sua tramitação.

Sem embargo do elevado grau da complexidade da matéria, demandando muito mais que ações isoladas para o desenvolvimento do sistema penitenciário, a iniciativa inaugurou a consolidação de políticas públicas do sistema penal no âmbito do Poder Judiciário nacional com significativo impacto na efetividade da Lei de Execuções Penais ante o alcance das medidas a indivíduos desprovidos de proteção, posto que desde a instalação, "cerca de 400 mil processos de presos já foram analisados e mais de 80 mil benefícios concedidos, como progressão de pena, liberdade provisória, direito a trabalho externo, entre outros", totalizando "45 mil presos libertados como resultado do programa, pois já haviam cumprido a pena decretada pela justiça"<sup>486</sup>.

A consolidação da prática possibilitou, para além do diagnóstico preciso do sistema carcerário e de execução penal, a adoção de medidas e ações concretas de planejamento de vagas e regimes para os presos que devem ficar no sistema, tendo por isso recebido o Prêmio Innovare, na edição VI, de 2009<sup>487</sup>.

Relevante assinalar que o programa instituído pelo Conselho Nacional de Justiça permanece, após mais de uma década, gerando reflexos positivos no sistema da justiça criminal, a exemplo do primeiro mutirão carcerário de 2018, no Estado do Paraná, que, contando com a participação do Ministério Público e da Defensoria Pública, revisou 1.599 processos em três Varas de Execuções Penais e antecipou 786 benefícios<sup>488</sup>.

Em razão da crítica ao modelo penal que tem no encarceramento o seu método hegemônico, a realização de mutirões carcerários surgiu como uma medida capaz de amenizar a situação e promover o acesso à justiça de condenados e pessoas privadas de liberdade, tanto pela via da razoável duração do processo, quanto pelo dever de proporcionar dignidade à prestação jurisdicional, especialmente em virtude do excessivo grau de desigualdade e de exclusão que caracterizam a sociedade brasileira.

---

<sup>486</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Mutirão carcerário**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario-e-execucao-penal/pj-mutirao-carcerario>>. Acesso em: 10 abr. 2018.

<sup>487</sup> PRÊMIO INNOVARE. **Prática premiada**. Disponível em: <<http://www.premioinnovare.com.br/proposta/mutirao-carcerario/print>>. Acesso em: 11 abr. 2018.

<sup>488</sup> Conselho da Comunidade de Curitiba. Publicada em 6 mar. 2018. Disponível em: <<https://conselhodacomunidadecwb.com.br/2018/03/06/primeiro-mutirao-carcerario-de-2018-revisa-1-599-processos/>>. Acesso em: 10 abr. 2018.

A partir dos mutirões surge uma nova vertente de ação: o projeto 'Começar de Novo'<sup>489</sup>, prevendo um conjunto de ações educativas, de capacitação profissional e social e de reinserção no mercado de trabalho dos presos, egressos do sistema carcerário e de cumpridores de medidas e penas alternativas<sup>490</sup>.

O objetivo do programa é promover a cidadania e reduzir a reincidência de crimes, primando pela dignidade da pessoa e justiça social mediante participação ativa dos órgãos públicos e da sociedade na construção de caminhos para transformação capaz de promover o reconhecimento dos direitos e deveres dos destinatários e a ressocialização a partir do trabalho, afastando o condenado da inércia e dando oportunidade de recuperar sua autoestima e valorização como ser humano.

Como desdobramento da implementação do modelo, forma-se uma rede de solidariedade à inserção, com o papel ativo dos Tribunais, entidades públicas e privadas, firmando contratos em parceria para a contratação de ex-detentos. Fica claro que essa política pública judiciária visa germinar a qualidade de vida de todos os cidadãos, dever do Estado, mas também de responsabilidade comum, devendo, portanto, ser pensada e consolidada junto à sociedade civil.

O portal de oportunidades e o cadastramento de entidades integrantes da rede e de propostas de cursos, trabalhos, bolsas e estágios materializam a responsividade moderna. Para tanto, o Conselho Nacional de Justiça disponibilizou uma página de internet que reúne vagas de emprego e cursos de capacitação.

O sistema funciona mediante intermediação dos Tribunais de Justiça, a quem cabe a coordenação nos estados, por intermédio do grupo gestor responsável pelos ajustes entre o candidato e a entidade ofertante da vaga. Além disso, poderá o egresso contatar o Conselho da Comunidade para mediação e ajustes necessários.

Nesse último aspecto, importante destacar que a norma editada pelo Conselho Nacional de Justiça almejou efetivar a Lei de Execuções Penais também no tocante à instalação e ao funcionamento dos Conselhos da Comunidade, prevista no artigo 80 da Lei n. 7.210/1984.

Parcerias em todo o território consubstanciam a forma de potencializar as ações do programa mediante oferta de cursos, muitas vezes gratuitos, a

---

<sup>489</sup> Institucionalizado pela Resolução n. 96, de 27/10/2009.

<sup>490</sup> Diante do diagnóstico inicial sobre o sistema prisional, o Conselho Nacional de Justiça buscou com o programa sensibilizar órgãos públicos e da sociedade para a oferta de trabalho e de cursos profissionalizantes para presos e egressos do sistema carcerário.

empresas que necessitem patrocinar a qualificação profissional para preencher vagas. A capacitação do assistido tem especial importância para o êxito da medida de reinserção, haja vista a constatação ao longo de sua existência de número expressivo de vagas que deixam de ser preenchidas por falta de preparo da mão de obra prisional<sup>491</sup>.

Visando divulgar o projeto e expandir as propostas de trabalho e cursos de capacitação profissional para presos e egressos do sistema penitenciário, em 2011, o Conselho lançou a 'Cartilha do Empregador' com informações claras e precisas quanto ao programa, elencando os incentivos legais para contratação e os deveres da instituição contratante, para auxiliar as empresas e as instituições que oferecem oportunidade de trabalho<sup>492</sup>.

No documento explicativo há referência a leis estaduais e municipais<sup>493</sup> prevendo a reserva de percentual mínimo de vagas de trabalho em obras e serviços contratados pelo Poder Público, inclusive empresas públicas e sociedades de economia mista, a apenados, egressos e cumpridores de medidas socioeducativas.

A política pública judiciária de inclusão teve grande repercussão nos anos que antecederam a Copa das Confederações e a Copa do Mundo FIFA 2014, quando firmado o Acordo de Cooperação Técnica entre o Comitê Organizador, o Ministério do Esporte e os Estados e Municípios sedes dos jogos, que assumiram o compromisso de exigir das empresas vencedoras nas licitações de obras de infraestrutura e serviços a oferta de vagas de trabalho aos assistidos do programa 'Começar de Novo'<sup>494</sup>. Para além desse evento mundial, o Conselho Nacional de Justiça tem mantido dezenas de parcerias com o propósito de potencializar as ações do programa.

---

<sup>491</sup> Note-se que 41% da população carcerária nacional sequer possui o ensino fundamental completo (INFOPEN 2016, p.61).

<sup>492</sup> Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/images/programas/comecar-de-novo/campanha-2011/cartilha\\_do\\_empregador.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/programas/comecar-de-novo/campanha-2011/cartilha_do_empregador.pdf)>. Acesso em: 11 abr. 2018.

<sup>493</sup> "No Estado do Maranhão, a Lei n. 9.116/2010 instituiu a Política Estadual de inserção de egressos do sistema prisional no mercado de trabalho; em Minas Gerais, foi criado o Projeto Regresso (Decreto n. 45.119/2009), destinado a fomentar a inserção dos egressos do sistema prisional no mercado de trabalho, além da edição da Lei n. 18.401/2009, que passou a autorizar o Poder Executivo a conceder subvenção econômica às pessoas jurídicas que contratam egressos do sistema prisional daquele Estado; e, no Estado de São Paulo, foram instituídos o Programa Pró-Egresso (Programa de Inserção de Egressos do Sistema Penitenciário no Mercado de Trabalho), pelo Decreto n. 55.126/2009, e o Programa de Inserção de Jovens Egressos e Jovens em Cumprimento de Medida Socioeducativa no Mercado de Trabalho, pelo Decreto n. 55.125/2009". (MENDES, Gilmar Ferreira. Conselho Nacional de Justiça e parcerias institucionais – temas prioritários. In: MENDES, Gilmar Ferreira; SILVEIRA, Fabiano Augusto Martins; MARRAFON, Marco Aurélio. **Conselho Nacional de Justiça**: fundamentos, processo e gestão. São Paulo: Saraiva, 2016, p.32-33).

<sup>494</sup> Empregou-se 682 presos e ex-detentos do sistema carcerário no período.

Ainda como estímulo, foram fixados pelo Conselho, por meio da Portaria n. 49/2010, requisitos para outorga de um selo às instituições que apoiam essa ideia: selo do programa 'Começar de Novo'. Para receberem o documento assinado pelo presidente do Conselho Nacional de Justiça entregue pelo Tribunal de Justiça local, as instituições devem oferecer cursos de capacitação ou vagas de trabalho para os assistidos.

Ao tratar da política pública judiciária de reintegração social no sistema penitenciário, o Conselho Nacional de Justiça, em parceria com outros membros do Poder Público e da sociedade civil, promove caminhos a fornecer amparo a essa parcela da população, entendido o trabalho como fator de dignidade na recuperação. Desse modo, a política pública judiciária tem contribuído para evitar o cenário caótico do sistema, no qual se retroalimentam os ciclos de criminalidade e taxas de reincidência.

Para arrematar, inúcuas as iniciativas no sentido de assegurar os direitos fundamentais dos acusados e dos detentos do sistema penitenciário brasileiro, sem a contrapartida de ações para a reinserção social dos egressos.

Novo programa de ação implementado pelo Conselho Nacional de Justiça consiste em assegurar a apresentação de toda pessoa presa em flagrante à autoridade judicial competente em 24 horas. São as 'Audiências de custódia', alavancadas em fevereiro de 2015, mediante uma parceria firmada entre o Ministério da Justiça e o Tribunal de Justiça de São Paulo<sup>495</sup>.

Além dos acordos firmados em conjunto pelo Conselho Nacional de Justiça, Ministério da Justiça e Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD) preverem a difusão do projeto 'Audiência de Custódia', foi estabelecido, outrossim, o uso de medidas alternativas à prisão e à monitoração eletrônica buscando enfrentar a cultura do encarceramento instalada no Brasil e, como consequência, reduzir a superlotação dos presídios e o ciclo de violência instalado no sistema penitenciário como um todo.

Esta política pública judiciária presta homenagem ao princípio constitucional da dignidade humana, sobretudo ao estimular a cultura do diálogo mediante apresentação e entrevista do acusado ao juiz, numa audiência em que são

---

<sup>495</sup> A iniciativa teve grande receptividade dos Tribunais e figurou dentre uma das metas do Conselho Nacional de Justiça efetivamente cumpridas já em outubro de 2015, com a instituição da medida. (Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario-e-execucao-penal/audiencia-de-custodia/mapa-da-implantacao-da-audiencia-de-custodia-no-brasil>>. Acesso em: 11 abr. 2018).

ouvidas as manifestações do Ministério Público, da Defensoria Pública ou do advogado constituído, e é considerada "a primeira linha de defesa dos direitos do cidadão alvo de uma persecução criminal"<sup>496</sup>.

Nesse contexto, o magistrado deverá analisar a prisão sob o aspecto da legalidade, da necessidade e da adequação da continuidade do encarceramento ou da eventual concessão de liberdade, com ou sem a imposição de outras medidas cautelares, e poderá avaliar também eventuais ocorrências de tortura ou de maus-tratos, entre outras irregularidades.

Num traçado do inovador programa composto por três acordos, o primeiro dispôs sobre o apoio técnico e financeiro aos estados para a implantação de Centrais de Monitoração Eletrônica, Centrais Integradas de Alternativas Penais e câmaras de mediação penal, mediante recursos a serem repassados pelo Ministério da Justiça aos Estados, responsáveis pela execução do projeto e pela aquisição de tornozeleiras eletrônicas<sup>497</sup>.

O segundo acordo procurou ampliar a cominação de medidas alternativas à prisão<sup>498</sup>, como a aplicação de penas restritivas de direitos, o uso de medidas protetivas de urgência, o uso de medidas cautelares diversas da prisão, a conciliação e a mediação, na busca da efetividade do sistema de alternativas penais no país.

Com relação à política de substitutivos ao cárcere, é faculdade dos magistrados tanto para os casos de prisões provisórias, como para as medidas cautelares e de execução da pena, podendo ser adotado como medidas alternativas, por exemplo, o uso de tornozeleiras eletrônicas, o recolhimento domiciliar no período noturno, a proibição de viajar, de frequentar alguns lugares ou de manter contato com determinadas pessoas.

Por último, o escopo do terceiro acordo foi a elaboração de diretrizes e a promoção de política de monitoração eletrônica para todos os estados. O incentivo à utilização das tornozeleiras abarca principalmente duas situações específicas: monitoramento de medidas cautelares incidentes a acusados de qualquer crime,

---

<sup>496</sup> LEWANDOWSKI, Ricardo. **Postulados, princípios e diretrizes para a política de alternativas penais**. Brasília: Ministério da Justiça, Departamento Penitenciário Nacional, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Conselho Nacional de Justiça, 2016, p.8.

<sup>497</sup> Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario-e-execucao-penal/audiencia-de-custodia/historico>>. Acesso em: 11 abr. 2018.

<sup>498</sup> Segundo Eugenio Raúl Zaffaroni, a intervenção minimalista é "uma tendência político-criminal contemporânea, que postula a redução ao mínimo da solução punitiva nos conflitos sociais, em atenção ao efeito frequentemente contraproducente da ingerência penal do Estado". (PIERANGELI, José Henrique; ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Manual de direito penal brasileiro**: parte geral. 11.ed. São Paulo: RT, 2015, p.324).

com exceção daqueles acusados da prática de crimes dolosos punidos com pena privativa de liberdade superior a quatro anos ou que já tiverem sido condenadas por outro crime doloso, e monitoramento de medidas protetivas de urgência aplicadas a acusados de crime que envolva violência doméstica e familiar contra mulher, criança, adolescente, idoso, enfermo ou pessoa com deficiência.

As informações consolidadas do programa indicam a importância da concepção da política pública judiciária em comento, especialmente quando o objeto da medida está diretamente relacionado ao bem atrelado à liberdade do cidadão<sup>499</sup>.

Considerado um contexto de sucesso para o aperfeiçoamento do sistema de justiça criminal, as 'Audiências de Custódia' foram regulamentadas pela Resolução n. 213/2015. O regramento que deve ser aplicado pelo Poder Judiciário apresenta protocolos específicos e minuciosos a serem seguidos pelos magistrados quanto a sua atuação, aplicação e acompanhamento de medidas cautelares diversas da prisão para custodiados apresentados nas audiências de custódias; procedimentos para acompanhamento das medidas cautelares e inclusão social. Além disso, estabelece condutas pormenorizadas sobre prevenção e combate à tortura, tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes.

A atuação das Centrais Integradas de Alternativas Penais e das Centrais de Monitoramento Eletrônico de Pessoas está condicionada aos procedimentos elencados detalhadamente na norma.

Inegável a relevância dos contornos estabelecidos por esta política pública judiciária instituída pelo Conselho Nacional de Justiça, visando alterar os parâmetros que norteiam o sistema penal e, mais que isso, a promoção da cultura da paz e o rompimento com os malefícios do círculo vicioso da violência que envolve prisão, marginalização e reincidência. Para isso, o sistema de justiça deve ter adequada estrutura na execução das alternativas penais de modo que as opções judiciais possam ser sopesadas e efetivadas.

Passo adiante das políticas públicas judiciárias anteriormente aferidas lançou o programa 'Cidadania nos presídios', voltado ao reconhecimento e à

---

<sup>499</sup> Segundo os dados colhidos: total de audiências de custódia realizadas: 258.485; casos que resultaram em liberdade: 115.497 (44,68%); casos que resultaram em prisão preventiva: 142.988 (55,32%); casos em que houve alegação de violência no ato da prisão: 12.665 (4,90%); casos em que houve encaminhamento social/assistencial: 27.669 (10,70%). (Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario-e-execucao-penal/audiencia-de-custodia/mapa-da-implantacao-da-audiencia-de-custodia-no-brasil>>. Acesso em: 11 abr. 2018).

valorização de direitos a partir de debates sobre a nova dinâmica e metodologia para o sistema de execução e fiscalização das penas.

Em alinhamento ao pretendido inicialmente pelos mutirões carcerários, propõe-se rever o funcionamento das varas de execução penal e a superlotação dos presídios, destacada a interlocução e a interação dos atores envolvidos nas rotinas de execução penal<sup>500</sup>.

A síntese do programa enfoca fazer a diferença na perspectiva do julgamento dos pedidos de indulto e comutação, metodologia de cooperação e colaboração, diagnóstico e plano de ação para mudanças estruturais, qualidade na ação e nos resultados, celeridade nos julgamentos e concentração de atos, capacitação dos agentes públicos, construção consensual das modificações e solução dos problemas, fortalecimento das estruturas locais, relação presos/vagas em estabilidade ou redução e articulação de ações sociais para o egresso<sup>501</sup>.

A importância da atuação interinstitucional é refletida em ações que redundem na garantia da efetividade do sistema, o que se verifica, por exemplo, na interação acordada entre o Tribunal de Justiça do Espírito Santo, a Secretaria de Justiça, o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Brasileiro de Óptica e Optometria, em projeto local que resultou na realização de exames visuais e doação de óculos para 148 internas da Penitenciária Feminina de Cariacica. A iniciativa demonstra que a construção de fluxos e parcerias entre as instituições que compõem o sistema penal em todas as suas fases facilitam a preservação e o respeito à dignidade da pessoa.

Há que se fazer referência no elenco que segue ao Programa de Ações Intersetoriais de Assistência à Saúde e de Assistência Social para o Sistema Prisional (PAISA) – Saúde Prisional, instituído em 2016, pelo Conselho Nacional de Justiça. A iniciativa reúne diversas medidas com o intuito de transformar o cenário peculiar e perverso de violações a direitos humanos cotidianamente verificado nas carceragens brasileiras.

A finalidade dessa ação é assegurar aos presos um padrão sanitário e de assistência social mínimo. Para tanto, conta com a parceria do Poder Executivo e da sociedade civil.

---

<sup>500</sup> Seguem detalhados os objetivos correspondentes no *site* do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario-e-execucao-penal/cidadania-nos-presidios>>. Acesso em: 05 fev. 2019.

<sup>501</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario-e-execucao-penal/cidadania-nos-presidios/objetivos-detalhados>>. Acesso em: 12 abr. 2018.

A via escolhida para assegurar aos detentos o acesso universal aos procedimentos de assistência básica à saúde foi definida a partir da adoção de medidas para a prevenção de doenças e o acesso a tratamentos específicos, além da garantia de atendimento para gestantes e seus filhos e de medidas terapêuticas aos presos com transtorno mental e dependentes de drogas.

O programa é dividido em quatro eixos norteadores que se desdobram em ações a serem alcançadas, para os fins nele previstos: eixo 1 – universalização do acesso à saúde das pessoas privadas de liberdade; eixo 2 – saúde das mulheres privadas de liberdade; eixo 3 – medidas terapêuticas aplicáveis à pessoa com transtorno mental em conflito com a lei; eixo 4 – indicador do Conselho Nacional de Justiça de fiscalização e monitoramento da dignidade humana<sup>502</sup>.

Finalmente, na missão de acompanhar e propor soluções a respeito das irregularidades verificadas nos sistemas carcerários e nas execuções das medidas socioeducativas, foi criado o ‘Programa Justiça ao Jovem’, inicialmente denominado ‘Medida Justa’, com o intento de investigar o cenário nacional a respeito da execução da medida socioeducativa de internação do jovem em conflito com a lei<sup>503</sup>.

Aspirando ao mapeamento das condições correspondentes, desenvolvido um amplo trabalho de campo, em que foram visitados 320 estabelecimentos de internação das Varas da Infância e Juventude de todos os estados da federação e documentadas as impressões pertinentes a cada um deles, especialmente no tocante aos aspectos da estrutura física das unidades de internação, ao atendimento prestado, à forma de tramitação dos processos e o perfil social dos adolescentes entre 12 e 18 anos.

Os relatórios parciais produzidos na primeira etapa do programa<sup>504</sup> seguiram encaminhados aos Tribunais de Justiça, por intermédio de suas presidências, corregedorias e coordenadorias da infância e juventude, e aos Executivos Estaduais, além de outras autoridades integrantes do Sistema de Garantias de Direitos Infantojuvenis, para análise das recomendações e adoção das providências cabíveis.

---

<sup>502</sup> Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario-e-execucao-penal/saude-prisional>>. Acesso em: 12 abr. 2018.

<sup>503</sup> Lançado em 2010 pelo Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas.

<sup>504</sup> Realizada de 19/07/2010 a 28/10/2011, por uma equipe composta por juízes com experiência na execução de medidas socioeducativas, servidores de cartórios judiciais e técnicos do Judiciário das áreas de assistência social, psicologia e pedagogia.

Num segundo momento, um ano após a primeira visita, as equipes retornaram aos estados mais críticos para averiguar possível evolução das unidades responsáveis pelos jovens. Propôs-se, ainda, a articulação com os Poderes Judiciário e Executivo dos respectivos estados e a realização de cursos de aperfeiçoamento para magistrados e servidores, a fim de garantir as disposições da Lei n. 12.594/2012 (Lei do SINASE) e do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Assim, com o intuito de analisar a execução das medidas socioeducativas, o Conselho Nacional de Justiça realizou investigação social com a intenção de traçar panorama da situação dos adolescentes em conflito com a lei no Brasil, buscando conhecer o perfil social destes, dos processos de execução de medida em tramitação e as condições de atendimento deles nas estruturas de internação. Este trabalho, sem precedentes no âmbito da pesquisa empírica sobre o sistema de Justiça Infantojuvenil, pela sua abrangência geográfica e institucional, expressa a importância das atividades desempenhadas pelo Conselho Nacional de Justiça de contribuir para a efetividade de direitos e garantias de crianças e adolescentes socialmente vulneráveis no Brasil. A partir da realização de diagnósticos sobre a execução das medidas socioeducativas, pode-se desenvolver políticas bem orientadas de melhoramento do sistema de Justiça<sup>505</sup>.

Também em 2012, diante da complexidade e da magnitude do problema envolvendo os direitos e as garantias da criança e do adolescente, o Conselho Nacional de Justiça aprova a Resolução n. 165, estabelecendo normas gerais para o atendimento, pelo Poder Judiciário, ao adolescente em conflito com a lei no âmbito da internação provisória e no cumprimento das medidas socioeducativas.

Note-se, portanto, a atuação concreta do órgão na criação de critérios pontuais relacionados à população infantojuvenil e a adoção de uma política orientadora para o sistema de garantias de direitos dos jovens em conflito com a lei. Tornou-se factível, por meio dessas premissas, conferir ao gestor público a padronização de procedimentos que possibilita análises sobre a compatibilidade entre a oferta de serviços de justiça e sua demanda.

Outra medida de materialização da política pública judiciária veiculou cartilhas destinadas ao adolescente em cumprimento de medida socioeducativa de internação ou de semiliberdade nos estabelecimentos educacionais. É um instrumento útil aos agentes do sistema de garantias de direitos, dentre eles,

---

<sup>505</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Panorama nacional** – a execução das medidas socioeducativas de internação. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/panorama\\_nacional\\_doj\\_web.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/panorama_nacional_doj_web.pdf)>. Acesso em: 12 abr. 2018.

conselheiros tutelares e de direitos, servidores das unidades socioeducativas, defensores públicos, promotores de justiça e juízes da infância e da juventude.

Em vista do exposto parece certo concluir que a política pública judiciária voltada para a causa infantojuvenil promove canais para o acesso à justiça disponibilizando subsídios para aprimorar a estrutura judiciária e prestar adequadamente o serviço jurisdicional. É o primeiro passo para garantir condições dignas a esses sujeitos vulneráveis e de restabelecimento da vida livre com possibilidade concreta de regresso da criança e do adolescente ao convívio social.

Em resumo, diante da situação carcerária no Brasil, reconhece-se graves violações aos direitos fundamentais nas prisões, praticadas pelo próprio Estado, conforme reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal em liminar na ADPF 347/DF, de relatoria do Ministro Marco Aurélio, um “estado de coisas inconstitucional”<sup>506</sup>.

A sujeição de detentos a condições inadequadas que vão desde a superlotação, insalubridade, proliferação de doenças, violência, má alimentação, falta de água potável, de assistência judiciária, de educação e trabalho, até a insuficiência de controle do cumprimento das penas, leva a distorções que culminam com o domínio dos cárceres por organizações criminosas.

Na mudança do quadro dramático enfrentado pelo sistema prisional, a transformação da postura do Poder Público envolve de modo geral os Poderes de Estado e as instituições correlatas, donde emerge a fundamentalidade de políticas públicas coordenadas.

Mais adiante, o protagonismo individual atribui a cada ator estatal responsável, dever próprio na implementação de políticas públicas atinentes aos problemas vivenciados *interna corporis*, para a solução das mazelas que lhes são peculiares.

Assim é que a perspectiva da atuação do Poder Judiciário apresentada nos programas coordenados pelo Conselho Nacional de Justiça estabelece sua condição como principal *policymaker* na formulação de políticas públicas judiciárias para contribuir no afastamento e superação do estado de inconstitucionalidade.

---

<sup>506</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADPF 347/DF. Decisão liminar deferida em parte em 09 set. 2015.

#### 5.4 Violência contra a mulher (Lei Maria da Penha)

Tema recorrente através dos tempos, a violência doméstica é um grave problema social com visibilidade cada vez maior. Deve ser enfrentado pelo grande universo de mulheres vítimas, independente de classe social, e possui muitas formas de manifestação, das mais tênues às mais evidentes, noticiados com frequência casos de feminicídio.

A complexidade perpassa por diversidade de fatores envolvidos na violência familiar/conjugal, pois o fenômeno instala-se na intimidade do convívio em conjuntura de papéis com hierarquia de gênero e de poder, relações assimétricas de toda ordem no ambiente doméstico.

O Brasil registrou, em 2017, 1.273.398 processos referentes à violência doméstica contra a mulher. O número corresponde a praticamente um processo a cada 100 brasileiras, de acordo com levantamento do Conselho Nacional de Justiça feito para o Dia Internacional da Mulher de 2018<sup>507</sup>.

Ainda sobre os dados da violência contra as mulheres no mundo, segundo a Organização Mundial da Saúde, estima-se que 70% das mulheres já sofreram violência física ou sexual praticada por parceiro íntimo em algum momento da vida<sup>508</sup>.

Em vista desta conjuntura, o estudo prossegue no desencadeamento de uma política pública judiciária sobre medidas de combate à violência doméstica e familiar praticada contra a mulher, ao encontro da efetividade da Lei Maria da Penha, tema sobre o qual está debruçado o Conselho Nacional de Justiça, desde 2007.

Interessante observar que, não obstante a importância e a antiguidade da matéria como chaga da sociedade brasileira, o tratamento jurídico específico que lhe foi conferido é bastante recente, situando-se tanto na Lei n. 11.340/2006, quanto na adoção de medidas estruturantes no Poder Judiciário.

A Lei Maria da Penha é um marco na história do direito pátrio, representou a ruptura da noção de que o processo tradicional era suficiente para que a mulher transpusesse os séculos de tratamento de inferioridade, discriminação

---

<sup>507</sup> Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/86390-violencia-contra-mulher-e-combatida-com-parceiros-da-justica-2>>. Acesso em: 18 abr. 2018.

<sup>508</sup> Disponível em: <<http://www.unwomen.org/en/what-we-do/ending-violence-against-women/facts-and-figures>>. Acesso em: 23 abr. 2018.

e violência. Para além de uma norma repressiva, recriou o processo penal a partir de mecanismos para assegurar a proteção da mulher, recuperar o agente agressor, romper o ciclo da violência nas famílias e, por consequência, promover a pacificação social, por meio da atuação conjunta entre os Poderes e as demais instituições.

No curso da história, embora as reivindicações e as conquistas de direitos civis, políticos e econômicos tenham ocorrido ao longo do século XX, somente a partir dos anos 1970 que os direitos das mulheres a uma vida sem violência começaram a se estabelecer por meio de diversos tratados e convenções aprovadas por entidades internacionais de direitos humanos em reflexo aos movimentos feministas como um fenômeno global<sup>509</sup>. Em 1979, a pressão dos movimentos resultou na Convenção das Nações Unidas sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres, quando foram materializados os compromissos assumidos na conferência realizada no México em 1975<sup>510</sup>.

Não menos importante, a Conferência das Nações Unidas sobre Direitos Humanos, realizada pela Organização das Nações Unidas em 1993, reconheceu ser prioridade da comunidade internacional promover e proteger os direitos humanos das mulheres. Por sua vez, a Convenção de Belém do Pará, adotada pela Organização dos Estados Americanos em 06/06/1994, ratificada pelo Brasil em 1995, traçou um conceito de violência contra mulher, definida como "qualquer ação ou conduta, baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto no âmbito público como no privado"<sup>511</sup>.

---

<sup>509</sup> Sobre o movimento feminista no Brasil, Ana Paula Schwelm Gonçalves resume: "A primeira onda do feminismo tinha o foco originalmente na promoção da igualdade nos direitos contratuais, propriedade para homens e mulheres, oposição de casamentos arranjados e da propriedade de mulheres casadas (e seus filhos) por seus maridos. Com o golpe militar de 1964, os movimentos de mulheres, juntamente com os demais movimentos populares, foram silenciados e massacrados. A segunda onda do feminismo iniciou nos anos 70, após a ampliação da resistência ao regime militar, quando se proliferou através de novos grupos e assumiu novas bandeiras como os direitos reprodutivos, a sexualidade e o combate à violência contra a mulher. No final da década de 70, os lemas de luta do movimento feminista brasileiro foram "quem ama não mata" e "o silêncio é cúmplice da violência", para banir a prática de homicídios praticados por homens violentos que acabavam absolvidos pela sociedade em nome da chamada "tese da legítima defesa da honra". O tema ganha visibilidade com manifestações de rua e espaço na mídia, denunciando o problema da violência conjugal, e o que era uma situação comum mantida em segredo no mundo privado, passa a ganhar espaço público e "exigir" soluções". (GONÇALVES, Ana Paula Schwem. Secretaria Especial de Políticas para Mulheres: um instrumento indispensável para o empoderamento das mulheres em situação de violência. In: (Coords.) CAMPOS, Amíni Haddad; COSTA, Lindinalva Rodrigues Dalla. **Sistema de justiça, direitos humanos e violência no âmbito familiar**. Curitiba: Juruá, 2011, p.76).

<sup>510</sup> O normativo entrou em vigor em 03/09/1981 e foi corroborada por 188 países. No Brasil e em outros territórios, contudo, a Convenção foi ratificada com reservas no âmbito dos direitos civis.

<sup>511</sup> CONVENÇÃO Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher 'Convenção de Belém do Pará' (1994). Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/images/programas/lei-maria-da-penha/convencao\\_de\\_belem.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/programas/lei-maria-da-penha/convencao_de_belem.pdf)>. Acesso em: 21 mar. 2018.

No cenário pátrio, a nova conjuntura normativa e a política internacional somaram-se às reivindicações feministas em busca da conquista de direitos a uma vida sem violência, principalmente após o caso envolvendo Maria da Penha Fernandes, vítima de duas tentativas de homicídio pelo marido em 1983. Ao recorrer à Organização dos Estados Americanos (OEA), denunciando a impunidade e a morosidade da resposta judicial<sup>512</sup>, Maria da Penha obteve, em 2001, a condenação do Estado brasileiro por negligência, omissão e tolerância em relação à violência doméstica contra as mulheres.

Na ocasião, a deliberação da Organização dos Estados Americanos orientou o governo a implementar as seguintes medidas: a) capacitar e sensibilizar funcionários judiciais e policiais especializados para compreenderem a importância de não tolerar a violência doméstica; b) simplificar os procedimentos judiciais penais a fim de reduzir o tempo processual, sem afetar os direitos e as garantias do processo; c) estabelecer formas alternativas às judiciais, rápidas e efetivas de solucionar conflitos intrafamiliares, além de sensibilizar com respeito à sua gravidade e às consequências penais geradas; d) multiplicar o número de delegacias policiais especiais para a defesa dos direitos da mulher e dotá-las dos recursos especiais necessários à tramitação e investigação de todas as denúncias de violência doméstica, além de prestar apoio ao Ministério Público na preparação de seus informes judiciais; e, e) incluir em seus planos pedagógicos unidades curriculares destinadas a compreender a importância do respeito à mulher e a seus direitos reconhecidos na Convenção de Belém do Pará, bem como ao manejo dos conflitos intrafamiliares<sup>513</sup>.

A pressão do cenário internacional e a condenação pela Organização dos Estados Americanos culminaram com a aprovação da Lei n. 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), considerada um dos mais relevantes avanços legislativos na seara dos direitos humanos, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 que, em seu artigo 226, §8º, já havia declarado pleno repúdio à violência intrafamiliar e definido a responsabilidade do Estado em dar respostas mais contundentes a essa forma de violência<sup>514</sup>.

---

<sup>512</sup> A condenação a 2 anos de prisão do marido agressor ocorreu apenas em 2002.

<sup>513</sup> ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Relatório n. 54/2001; caso 12.051 – Maria da Penha Fernandes, 4 abr. 2001. Disponível em: <<https://www.cidh.oas.org/annualrep/2000port/12051.htm>>. Acesso em: 19 mar. 2018.

<sup>514</sup> Segundo o texto constitucional: "O Estado assegurará a assistência à família, na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito das relações".

Em breve apontamento sobre a legislação, importante destacar, de modo geral, a inovação no tocante ao procedimento mínimo previsto no normativo que compreende a inaplicabilidade dos institutos despenalizadores<sup>515</sup>, a atuação de equipe multidisciplinar no processo, a tramitação concomitante do procedimento cautelar das medidas protetivas e a modificação de estrutura das autoridades públicas e dos sujeitos processuais, mediante criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a mulher.

Ademais, prevista a instituição de serviços especializados por meio de casas de abrigo, delegacias, núcleos de defensoria pública, serviços de saúde, centros da mulher e promotorias públicas ou núcleos de gênero do Ministério Público.

Na esteira dos contornos dos institutos, a Lei Maria da Penha trouxe uma conceituação precisa das formas de violência<sup>516</sup>, a possibilitar às vítimas o reconhecimento e o correto enquadramento das demandas com todas as suas peculiaridades, viabilizada, outrossim, a elaboração de melhores políticas de enfrentamento visando contemplar o caráter multidimensional do problema.

O conceito abrangente de violência contra a mulher e a natureza complexa das agressões ocorridas em contextos familiares, de intimidade, traduz de imediato a dimensão do desafio do Estado para tornar efetivo o mecanismo legal. A visão tradicional do direito, com enfoque meramente jurídico, não basta para enfrentar esse tipo característico de violência, que exige abordagem multidisciplinar para a compreensão de suas razões e o estabelecimento de formas de modificar essa realidade.

Por certo, a promulgação da Lei Maria da Penha impactou sobremaneira as instituições que compõem o sistema de justiça, uma vez que o recente instrumento legal dispôs sobre a criação de estruturas especializadas para processar os crimes que envolvem a violência doméstica e familiar contra a mulher, ao passo que possibilita criar estruturas especializadas em órgãos que cumprem as

---

<sup>515</sup> Os crimes contra a mulher perdem o caráter de menor potencial ofensivo, excluída a competência dos Juizados Especiais Criminais para processamento dessas demandas.

<sup>516</sup> Artigo 5º. Para os efeitos desta Lei, configura violência doméstica e familiar contra a mulher qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial: I – no âmbito da unidade doméstica, compreendida como o espaço de convívio permanente de pessoas, com ou sem vínculo familiar, inclusive as esporadicamente agregadas; II – no âmbito da família, compreendida como a comunidade formada por indivíduos que são ou se consideram aparentados, unidos por laços naturais, por afinidade ou por vontade expressa; III – em qualquer relação íntima de afeto, na qual o agressor conviva ou tenha convivido com a ofendida, independentemente de coabitação.

funções essenciais à justiça, como o Ministério Público e a Defensoria Pública, competentes para atuar nesses casos.

Com a lei formou-se, portanto, um verdadeiro microsistema de proteção à família e à mulher, reunindo um conjunto de princípios, diretrizes e regras cujo desiderato é alcançar a questão da violência em toda sua gênese e complexidade, para resguardar a entidade familiar e assegurar à mulher o direito à integridade física, psíquica e moral.

Não sem razão as peculiaridades no enfoque normativo da proteção das mulheres em situação de violência foram tratadas como política pública já no artigo 8º da Lei, previsto um conjunto de ações articulado dos órgãos de Estado<sup>517</sup>.

Desse modo, a mesma lógica segue o enquadramento no Judiciário mediante parceria do Conselho Nacional de Justiça, com o Ministério da Justiça, a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República e a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados.

Isso porque a atuação do Poder Judiciário na aplicação da Lei Maria da Penha possui papel fundamental para concretude do instrumento legal, uma vez que as medidas protetivas, uma das principais inovações da norma, dependem da concessão por meio de ato judicial, como um dos mais importantes instrumentos de prevenção de agressões.

Sob essa perspectiva, a Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, desenvolvida pelo Conselho Nacional de Justiça, visa conferir efetividade à Lei Maria da Penha, mediante ações de combate à

---

<sup>517</sup> Artigo 8º A política pública que visa coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher far-se-á por meio de um conjunto articulado de ações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de ações não-governamentais, tendo por diretrizes: I – a integração operacional do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública com as áreas de segurança pública, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação; II – a promoção de estudos e pesquisas, estatísticas e outras informações relevantes, com a perspectiva de gênero e de raça ou etnia, concernentes às causas, às consequências e à frequência da violência doméstica e familiar contra a mulher, para a sistematização de dados, a serem unificados nacionalmente, e a avaliação periódica dos resultados das medidas adotadas; III – o respeito, nos meios de comunicação social, dos valores éticos e sociais da pessoa e da família, de forma a coibir os papéis estereotipados que legitimem ou exacerbem a violência doméstica e familiar, de acordo com o estabelecido no inciso III do artigo 1º, no inciso IV do artigo 3º e no inciso IV do artigo 221 da Constituição Federal; IV – a implementação de atendimento policial especializado para as mulheres, em particular nas Delegacias de Atendimento à Mulher; V – a promoção e a realização de campanhas educativas de prevenção da violência doméstica e familiar contra a mulher, voltadas ao público escolar e à sociedade em geral, e a difusão desta Lei e dos instrumentos de proteção aos direitos humanos das mulheres; VI – a celebração de convênios, protocolos, ajustes, termos ou outros instrumentos de promoção de parceria entre órgãos governamentais ou entre estes e entidades não-governamentais, tendo por objetivo a implementação de programas de erradicação da violência doméstica e familiar contra a mulher; VII – a capacitação permanente das Polícias Civil e Militar, da Guarda Municipal, do Corpo de Bombeiros e dos profissionais pertencentes aos órgãos e às áreas enunciados no inciso I quanto às questões de gênero e de raça ou etnia; VIII – a promoção de programas educacionais que disseminem valores éticos de irrestrito respeito à dignidade da pessoa humana com a perspectiva de gênero e de raça ou etnia; IX – o destaque, nos currículos escolares de todos os níveis de ensino, para os conteúdos relativos aos direitos humanos, à equidade de gênero e de raça ou etnia e ao problema da violência doméstica e familiar contra a mulher.

violência doméstica em âmbito nacional e de maneira sistematizada em todo o Poder Judiciário brasileiro. Seu escopo é reduzir os casos nela previstos e contribuir para modernizar o acesso à justiça, superando as desigualdades e combatendo todas as formas de preconceito e discriminação.

Assim é que logo após a entrada em vigor da Lei Maria da Penha, o Conselho, em sintonia, muito embora não houvesse coerção legislativa para instalar varas e juizados de violência doméstica contra a mulher, editou o primeiro ato regulamentar sobre a matéria, a Recomendação n. 09/2007<sup>518</sup>, por meio da qual instou os Tribunais, de imediato, à criação e estruturação dos Juizados Especializados nas capitais e no interior dos estados, com a implementação de equipes multidisciplinares para efetividade da norma.

Diante da lógica de que o Poder Judiciário é responsável por adotar políticas que visem garantir os direitos humanos das mulheres no âmbito das relações domésticas e familiares, recomendou inicialmente aos Tribunais de Justiça dos Estados e Distrito Federal a prática das medidas a seguir: divulgar a Lei Maria da Penha e as providências administrativas necessárias à mudança de competência e à garantia do direito de preferência do julgamento das causas decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher; formar um Grupo Interinstitucional de Trabalhos para tratar de medidas integradas de prevenção, de responsabilidade do Judiciário, tendentes à implantar políticas públicas que visam a coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher e garantir os direitos humanos das mulheres no âmbito das relações domésticas e familiares; incluir, nas bases de dados oficiais, estatísticas sobre violência doméstica e familiar contra a mulher; promover cursos de capacitação multidisciplinar em direitos humanos/violência de gênero e de divulgação da Lei n. 11.340/2006, voltados aos operadores de direito, preferencialmente magistrados; e, integrar o Poder Judiciário aos demais serviços da rede de atendimento à mulher<sup>519</sup>.

Subsequente ato normativo atrelado à funcionalidade do Poder Judiciário materializou-se com a Resolução n. 128/2011<sup>520</sup>, que impôs a criação de Coordenadorias Estaduais das Mulheres em situação de violência doméstica e

---

<sup>518</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=1217>>. Acesso em: 19 mar. 2018.

<sup>519</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Recomendação n.9, de 08/03/2007**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=1217>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

<sup>520</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/images/atos\\_normativos/resolucao/resolucao\\_128\\_17032011\\_22022017192521.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/atos_normativos/resolucao/resolucao_128_17032011_22022017192521.pdf)>. Acesso em: 19 mar. 2018.

familiar nos Tribunais dos Estados e do Distrito Federal, dirigidas por magistrados, mediante colaboração de equipe multiprofissional e administrativa<sup>521</sup>. Além de estabelecer o órgão como integrante da estrutura permanente da Presidência de cada Tribunal de Justiça, elencou suas respectivas atribuições, dentre elas, observar as diretrizes do Conselho Nacional de Justiça no que tange à execução de políticas públicas judiciárias atinentes a tema tão caro à sociedade atual.

Após ultrapassar mais de uma década de vigência, ainda são inúmeros os desafios que se impõem à efetividade da Lei Maria da Penha, especialmente se consideradas as dificuldades decorrentes do embate cultural na incidência da norma e a infraestrutura precária para resgatar a dignidade das mulheres. Nesta seara, o decisivo papel do Conselho Nacional de Justiça como órgão de articulação e integração com outras instituições para estruturar práticas de ampliação do acesso à justiça, voltadas à melhoria da prestação jurisdicional no particular.

Campo das atribuições constitucionalmente conferidas ao Conselho Nacional de Justiça, a violência doméstica contra a mulher integra a agenda de ações cuja execução é delegada à Comissão Permanente de Acesso à Justiça e Cidadania, em processo de condução do Poder Judiciário à essência do seu mister, no aspecto voltado à atuação preventiva, punitiva e de redução das violações aos direitos das mulheres.

Para enquadrar as ações do Conselho nesse contexto, houve a concretização de uma política pública judiciária a partir da indução de melhorias na aplicação da Lei n. 11.340/2006 em atuação orgânica do Conselho Nacional de Justiça, agregada a diversas medidas integradas convergentes a um objetivo comum. O objetivo é estabelecer as condições necessárias para melhor prestação jurisdicional em diversas frentes de atuação, muitas delas dependentes de articulação interinstitucional, até mesmo pelo caráter multidisciplinar envolvendo o tema.

---

<sup>521</sup> As atribuições das Coordenadorias seguem descritas no regimento: I – elaborar sugestões para o aprimoramento da estrutura do Judiciário na área do combate e prevenção à violência doméstica e familiar contra as mulheres; II – dar suporte aos magistrados, aos servidores e às equipes multiprofissionais visando à melhoria da prestação jurisdicional; III – promover a articulação interna e externa do Poder Judiciário com outros órgãos governamentais e não-governamentais; IV – colaborar para a formação inicial, continuada e especializada de magistrados e servidores na área do combate/prevenção à violência doméstica e familiar contra as mulheres; V – recepcionar, no âmbito de cada Estado, dados, sugestões e reclamações referentes aos serviços de atendimento à mulher em situação de violência, promovendo os encaminhamentos e divulgações pertinentes; VI – fornecer os dados referentes aos procedimentos que envolvam a Lei n. 11.340/2006 ao Conselho Nacional de Justiça de acordo com a parametrização das informações com as Tabelas Unificadas do Poder Judiciário, promovendo as mudanças e adaptações necessárias junto aos sistemas de controle e informação processuais existentes; VII – atuar sob as diretrizes do Conselho Nacional de Justiça em sua coordenação de políticas públicas a respeito da violência doméstica e familiar contra a mulher.

No âmbito das ações concretas desenvolvidas pelo Conselho e Tribunais, destacam-se: as Jornadas Lei Maria da Penha, o Fórum Nacional de Juízes de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (FONAVID), o Programa Justiça pela Paz em Casa e, por fim, a Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres no Poder Judiciário (Portaria n. 15/2017 do Conselho Nacional de Justiça).

Logo após a vigência da Lei n. 11.340/2006, estatuinto um modelo judicial próprio para aplicar normas mais severas de controle à violência doméstica, foram inauguradas as primeiras ações do Conselho Nacional de Justiça voltadas à implementação do novo regramento pelos tribunais estaduais, em prol da estruturação dos serviços legalmente previstos e do aumento da qualidade do atendimento e eficácia da prestação jurisdicional às mulheres.

Já em 2007, o Conselho Nacional de Justiça, em parceria com a Secretaria Especial de Política para as Mulheres<sup>522</sup>, promoveu a I Jornada Lei Maria da Penha, realizada com o intuito de incentivar debates permanentes a respeito da aplicação do normativo e orientar os procedimentos dos operadores do direito, especialmente magistrados e servidores, no tocante aos casos de violência doméstica.

A I Jornada teve como foco a importância da especialização no enfrentamento à violência doméstica contra a mulher, no qual se destacou a criação de comissões disciplinares nos tribunais, formadas por psicólogos, assistentes sociais, dentre outros profissionais para acompanhar as vítimas. O encontro inaugural resultou no encaminhamento de compromisso dos participantes quanto à promoção da aplicabilidade da norma nas respectivas instituições e regiões, de modo a facilitar a criação de uma rede interinstitucional de erradicação e combate à violência doméstica e familiar contra a mulher. Estiveram presentes representantes de 27 Tribunais de Justiça, além de atores do sistema de justiça e de outros Poderes da República.

Em documento<sup>523</sup> encaminhado pelos participantes do evento estabeleceu-se a realização anual da Jornada visando avaliar o cumprimento da Lei Maria da Penha e dos instrumentos internacionais que tratam do tema<sup>524</sup>.

---

<sup>522</sup> Hoje denominada Secretaria Nacional de Política para Mulheres.

<sup>523</sup> Ao final de cada edição é produzida uma Carta na qual são reproduzidas as propostas de ação para subsidiar a implementação da Política Judiciária Nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres.

Por seu turno, a II Jornada Lei Maria da Pena, ocorrida em 2008<sup>525</sup>, fixou como meta capacitar magistrados e servidores na aplicação da legislação<sup>526</sup>, implantar e supervisionar varas especializadas em violência doméstica<sup>527</sup>, marco digno de registro pelo subsequente êxito para a concretude da política pública judiciária<sup>528</sup>.

Neste evento, balizada, ainda, a necessidade de se criar espaço da temática junto ao *site* do Conselho Nacional de Justiça, delineada a nova perspectiva de distribuição da justiça pela inserção dos dados referentes à aplicação da Lei n. 11.340/2006 no 'Justiça em Números', garantindo, assim, a eficácia do artigo 8º, II da norma.

Visando colocar essa política em prática decidiu-se promover materiais de divulgação e informativos explicativos dos aspectos da Lei Maria da Pena envolvendo a violência doméstica e familiar e correspondentes procedimentos e serviços públicos disponíveis para auxiliar o rompimento do ciclo.

Dentre os propósitos fixados para a realização contínua dos trabalhos, evidente a importância do encaminhamento dessa ação pelo órgão máximo incumbido do controle administrativo e estrutural dos tribunais, na medida em que a atuação conjunta e coordenada do Poder Judiciário Estadual pelo Conselho Nacional de Justiça conduz ao aprimoramento permanente dos debates de enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher.

O ano seguinte marcou o programa a partir do desenvolvimento de uma identidade visual com o objetivo de chamar a atenção para o ciclo de violência. Isso porque a natureza da hostilidade nesses casos gera danos físicos e psíquicos, muitas vezes irreparáveis para ela própria e para as pessoas do círculo de

---

<sup>524</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **I Jornada Lei Maria da Pena**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/08/0cf86f19e12fa25e1cd894a1236c99f0.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

<sup>525</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **II Jornada Lei Maria da Pena**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/lei-maria-da-penha/edicoes/ii-jornada>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

<sup>526</sup> Consoante previsto no inciso VII do artigo 8º da Lei Maria da Pena.

<sup>527</sup> Para tanto, vale o registro de que destinados R\$ 21 milhões pelo Programa Nacional de Segurança com Cidadania para combate à violência nas regiões com maior índice de criminalidade no país (Pronasci), do Ministério da Justiça, para investimento em projetos de criação de núcleos de justiça comunitária, na efetivação da Lei Maria da Pena e na assistência jurídica a presos e familiares de 13 Estados da Federação. (Disponível em: <<http://www.observatoriodeseguranca.org/seguranca/pronasci>>. Acesso em: 24 abr. 2018).

<sup>528</sup> Desse processo de encaminhamentos na esfera administrativa, a gestão coordenativa do Conselho alcançou significativo resultado em 2017, quando atingida a Meta 8 do Poder Judiciário brasileiro com a instalação de, ao menos, uma Vara/Juizado Especializado em crimes contra mulher em cada Tribunal de Justiça do país. Em 2006, havia apenas seis unidades especializadas; atualmente são 125 juízos instalados em atendimento às determinações do Conselho.

convivência, principalmente os filhos, que tendem a repetir os padrões vivenciados<sup>529</sup>.

Outrossim, relevante ação decorreu dessa terceira edição de trabalhos com a criação do Fórum Permanente de Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (FONAVID)<sup>530</sup>, cuja finalidade é congrega magistrados do Sistema de Juizados e Varas de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher dos Estados e do Distrito Federal<sup>531</sup>.

A IV Jornada realizada em 2010 enfatizou a continuidade do projeto de instalação de Juizados Especializados e a estruturação das Varas já implantadas. Na busca pela efetividade da Lei Maria da Penha destacou-se a necessidade de uniformizar os procedimentos relativos ao funcionamento das Varas Especializadas; também foi apresentada proposta preliminar do Manual de Rotinas e Estruturação dos Juizados, que sugeriu a adoção de um número máximo de processos por Vara<sup>532</sup>.

O documento contendo o registro e a sistematização das normas e procedimentos para o bom funcionamento dos Juizados visou proporcionar serviços padronizados aos cidadãos, rotinas de trabalho para as atividades judiciais e dos serventuários, que garantam a prestação jurisdicional célere e de qualidade em todas as unidades da Federação.

A edição contemplou outras ações relativas aos Juizados de Violência Doméstica, como apurar dados que orientem as políticas judiciárias pertinentes ao tema e divulgar boas práticas que possam ser disseminadas pelo país. Para atingir tais intentos, previstos trabalhos junto à coordenação do Projeto Integrar<sup>533</sup>, com o dever de alcançar a eficácia e a eficiência na prestação jurisdicional observado o planejamento estratégico que engloba a padronização dos serviços judiciários, assim como com o Comitê Gestor da Tabela Processual Unificada, que tem por finalidade uniformizar classes, assuntos e movimentação processual.

---

<sup>529</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **III Jornada Maria da Penha**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/lei-maria-da-penha/edicoes/iii-jornada>>. Acesso em: 06 fev. 2019.

<sup>530</sup> Projeto de igual modo permanente no Conselho Nacional de Justiça, conforme se verá adiante.

<sup>531</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Termo de criação de Fórum Permanente**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/images/programas/lei-maria-da-penha/iii-jornada/criacaooforummariadapenha.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

<sup>532</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **IV Jornada Maria da Penha**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/lei-maria-da-penha/edicoes/iv-jornada>>. Acesso em: 06 fev. 2019.

<sup>533</sup> Instituído no âmbito do Conselho Nacional de Justiça para auxiliar o Judiciário: na adoção de práticas de gestão que contribuam para aprimorar as rotinas e melhorar o atendimento ao cidadão; na modernização do fluxo de trabalho das secretarias e gabinetes e a realização da gestão por competência – reengenharia da estrutura de pessoal nas unidades judiciárias; e, na uniformização da prestação da Justiça em todo o Judiciário brasileiro.

A V Jornada Lei Maria da Penha expôs o quadro atualizado da instalação e do funcionamento dos Juizados e Varas Especializadas e propôs uma reflexão sobre o significado dos dados colhidos, abordando os aspectos jurídicos da lei em painéis de debate com a presença de magistrados, juristas e operadores do direito<sup>534</sup>.

Ao avaliar a estruturação apta a permitir a efetividade da Lei n. 11.340/2006, foram criadas, pela Resolução n. 128/2011, as Coordenadorias Estaduais das Mulheres em situação de violência doméstica e familiar nos Tribunais de Justiça dos Estados e Distrito Federal, com atribuições descritas no artigo 2º do Regramento<sup>535</sup>.

Dando continuidade às atividades anuais, o evento organizado em 2012 teve por finalidade discutir políticas públicas do Poder Judiciário para a aplicação da Lei Maria da Penha e ações integradas com outros órgãos que coíbam a violência no ambiente doméstico. Além de abordar aspectos jurídicos da norma, a Jornada apresentou os resultados obtidos a partir da sua aplicação nos estados e o funcionamento do sistema de monitoramento de dados sobre a aplicação da lei nos tribunais e nas varas especializadas. Durante essa Jornada, definidos os objetivos que devem ser alcançados pelas coordenadorias de violência doméstica nos tribunais, criadas pela Resolução n. 128 do Conselho Nacional de Justiça<sup>536</sup>.

Debatida a efetividade da lei brasileira na VII Jornada<sup>537</sup>, diante da existência de apenas 66 unidades judiciárias, distribuídas de maneira desigual nas regiões do país, a deficiência foi apresentada ao lado das boas práticas desenvolvidas pelos tribunais. Por sua vez, a VIII Jornada Lei Maria da Penha

---

<sup>534</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **V Jornada Maria da Penha**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/lei-maria-da-penha/edicoes/v-jornada>>. Acesso em: 06 fev. 2019.

<sup>535</sup> Elaborar sugestões para aprimorar a estrutura do Judiciário na área do combate e prevenção à violência doméstica e familiar contra as mulheres; dar suporte aos magistrados, aos servidores e às equipes multiprofissionais visando melhorar a prestação jurisdicional; promover a articulação interna e externa do Poder Judiciário com outros órgãos governamentais e não governamentais; colaborar para a formação inicial, continuada e especializada de magistrados e servidores na área do combate/prevenção à violência doméstica e familiar contra as mulheres; recepcionar, no âmbito de cada Estado, dados, sugestões e reclamações referentes aos serviços de atendimento à mulher em situação de violência, promovendo os encaminhamentos e divulgações pertinentes; fornecer os dados referentes aos procedimentos que envolvam a Lei n. 11.340/2006 ao Conselho Nacional de Justiça de acordo com os parâmetros das informações conforme as Tabelas Unificadas do Poder Judiciário, promovendo as mudanças e adaptações necessárias junto aos sistemas de controle e informação processuais existentes; atuar sob as diretrizes do Conselho Nacional de Justiça em sua coordenação de políticas públicas a respeito da violência doméstica e familiar contra a mulher.

<sup>536</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **VI Jornada Maria da Penha**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/eventos-campanhas/evento/100-6-jornada-lei-maria-da-penha>>. Acesso em: 06 fev. 2019.

<sup>537</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **VII Jornada Maria da Penha**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/60541-cnj-promove-vii-jornada-da-lei-maria-da-penha>>. Acesso em: 06 fev. 2019.

resultou na fixação de metas que demonstram a nítida configuração do programa como uma política pública judiciária<sup>538</sup>.

Realizada na Escola Paulista da Magistratura do Estado de São Paulo, a IX edição buscou mobilizar, discutir, aprovar, revisar, publicar e divulgar trabalhos e propostas relacionadas à promoção da efetividade da Lei Maria da Penha, recomendada a criação do Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, cujo objetivo constou na implantação de políticas públicas a partir de dados sobre o perfil das vítimas.

A proposição incluiu orientação aos tribunais para criar núcleos de atendimento aos agressores domésticos, em verdadeiro comprometimento institucional a fim de evitar desmobilização do apoio e do acompanhamento dos trabalhos de prevenção e combate a cada mudança de gestão. Reiterada, neste momento, a necessidade de desenvolver cursos e treinamentos, pelas escolas da magistratura objetivando uma maior sensibilização dos juízes e dos servidores para o tema<sup>539</sup>.

A X Jornada promovida em agosto de 2016 realçou a efetividade da Lei Maria da Penha atrelada ao cumprimento das medidas protetivas de urgência no tocante às recomendações ao Poder Judiciário. A adoção de sistema virtual para estas medidas, desde a delegacia de polícia aos tribunais, foi apontada como imprescindível para agilizar a tramitação, tanto quanto a instalação de sistema virtual de comunicação, monitoramento e acompanhamento<sup>540</sup>.

---

<sup>538</sup> 1. Fomentar a criação de uma Equipe Multidisciplinar vinculada a cada Vara que trabalha contra a Violência Doméstica. 2. Fomentar a criação e/ou especialização de Juizados ou Varas nas capitais e no interior. 3. Fomentar a realização de cursos de capacitação para servidores, magistrados e parceiros da rede. 4. Recomendar a designação de magistrado auxiliar para juízo de origem dos Juízes das Coordenadorias Estaduais da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar, a fim de garantir que não haja prejuízo da função jurisdicional em decorrência das responsabilidades atribuídas em razão do cargo de coordenador. 5. Fomentar a implementação e o fortalecimento das Coordenadorias Estaduais das Mulheres em Situação de Violência Doméstica e Familiar, inclusive, com dotação orçamentária específica com vistas a possibilitar a instalação física, criação de estrutura de apoio administrativo e de equipe multiprofissional em cada Coordenadoria. 6. Fomentar a criação de banco de dados estatísticos do Judiciário nacional, único, a ser alimentado pelas coordenadorias estaduais, sobre a violência doméstica e familiar contra a mulher. 7. Fomentar medidas para assegurar a efetividade e fiscalização do cumprimento das medidas protetivas por meio de monitoramento eletrônico ou outro recurso. 8. Fomentar a criação de programa de reeducação/conscientização para os agressores. 9. Criação de mecanismos para facilitar o acesso da vítima ao sistema de justiça. 10. Fomentar a criação de fórum permanente de discussão, na internet, para os coordenadores do Poder Judiciário Estadual. 11. Fomentar a realização de palestras educativas nas escolas e divulgação nos veículos de comunicação com vista à conscientização das questões de gênero. 12. Fomentar a realização de parcerias com os demais poderes públicos e órgãos de saúde e assistência social para possibilitar a reabilitação dos agressores usuários álcool e drogas. (BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Carta. **VIII Jornada Lei Maria da Penha**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br>>. Acesso em: 20 mar. 2018).

<sup>539</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Carta **IX Jornada Lei Maria da Penha**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

<sup>540</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Carta **X Jornada Lei Maria da Penha**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

Com a inclusão em sistemas de consultas integradas buscou-se interligar o Poder Judiciário com o Sistema de Segurança Pública, Ministério Público e Defensoria Pública, possibilitando acompanhar as medidas protetivas nas audiências com a presença das partes. Sugeriu-se, ainda, implantar ações para agilizar a intimação do autor sobre as medidas protetivas, devendo o juiz monitorar o cumprimento para evitar a vigência por tempo indeterminado<sup>541</sup>.

Nos trabalhos realizados no período ficou patente a necessidade de os tribunais estruturarem os Juízos Especializados com equipe multidisciplinar, mediante disponibilização de verba a ser destinada ao combate à violência doméstica.

A edição comemorativa de 10 anos da Jornada teve como pauta debater sobre os avanços e os desafios da Lei Maria de Penha, concentrada a programação nas ações da justiça restaurativa<sup>542</sup> com foco na construção da "paz em casa" para enfrentar a violência doméstica e apontar matérias a serem equacionadas pelo órgão<sup>543</sup>.

Com ênfase na adoção de práticas da justiça restaurativa, como forma de pacificar os casos cabíveis e independente de responsabilização criminal, aprovada uma recomendação aos tribunais estaduais no sentido de apoiar e estimular a participação dos magistrados que atuam com a temática da violência

---

<sup>541</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Carta **X Jornada Lei Maria da Penha**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br>>. Acesso em: 21 mar. 2018.

<sup>542</sup> Conforme se depreende da conceituação apresentada pelo Conselho, "o método promove intervenções focadas na reparação dos danos, no atendimento das necessidades da vítima e na responsabilização do ofensor com objetivo de promover a pacificação das relações sociais. Pode ser utilizada em crimes graves, sem necessariamente excluir o sistema criminal, pois, de fato, não deve ser excludente de pena ao agressor. Não há um momento ideal de iniciar as práticas restaurativas: ela pode ocorrer na fase anterior à acusação, na fase pós-acusação (antes do processo), assim como na etapa em juízo, tanto antes do julgamento quanto durante o tempo da sentença. E pode ser uma alternativa à prisão ou fazer parte da pena". (Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/85041-justica-restaurativa-e-aplicada-em-casos-de-violencia-domestica>>. Acesso em: 21 mar. 2018).

<sup>543</sup> 1. Aprofundamento no tema da Justiça Restaurativa; 2. Criação de mais varas especializadas; 3. Capacitação das equipes técnicas em questões de gênero e em Justiça Restaurativa; 4. Fortalecimento da rede de proteção às mulheres; 5. Preservação da palavra da vítima; 6. Discussão de um novo modelo de suspensão de processo, com a participação da vítima; 7. Melhoria da estrutura das varas e capacitação de seus servidores; 8. Ouvida do Ministério Público e das equipes antes do envio de um caso para procedimento restaurativo; 9. Estudo prévio dos casos aos quais será aplicada a Justiça Restaurativa; 10. Critérios para assegurar a voz e a proteção da mulher; 11. Investimento na capacitação em Justiça Restaurativa, com mais regulamentação sobre o como aplicá-la na área da violência doméstica, sem trair os princípios e garantias da Lei Maria da Penha; 12. Reavaliação acerca da jurisprudência sobre o tema da violência doméstica; 13. Debate sobre a oportunidade de aplicação da Justiça Restaurativa na área da violência doméstica e da técnica adequada, visando a não revitimização; 14. Incompatibilidade de os membros das equipes multidisciplinares de atendimento funcionarem como facilitadores; 15. Reconhecimento de que a Lei Maria da Penha não é do Poder Judiciário, mas fruto do movimento de defesa dos direitos das mulheres; 16. Avaliação da aplicação da Justiça Restaurativa em crimes de violência doméstica apenas na fase da execução da pena; 17. Ouvida da sociedade; 18. Atenção para o fato de a ONU não haver recomendado o uso da mediação para tratar as questões de violência doméstica. (BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório Final XI Jornada Lei Maria da Penha**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br>>. Acesso em: 21 mar. 2018).

doméstica em atividades extrajudiciais e com outras instituições governamentais e não governamentais. A finalidade era proporcionar maior integração e interação, valorizando essa participação no exercício das funções. Para tanto, aos tribunais foi exortada a capacitação permanente dos magistrados, das equipes multidisciplinares e dos facilitadores em justiça restaurativa e em temática de gênero<sup>544</sup>.

Finalmente, a edição da Jornada Maria da Penha realizada em 2018 teve por escopo sensibilizar profissionais que atuam no sistema de justiça e segurança pública a respeito da importância de aprimorar a atuação na investigação, processamento e julgamento de homicídios dolosos praticados contra a mulher baseados no gênero.

Nessa seara, o evento enfocou o tema feminicídio e a necessidade de capacitação e de integração operacional do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública, da Polícia Civil e da Polícia Militar, para implementar as diretrizes nacionais para investigar, processar e julgar com perspectiva de gênero as mortes violentas de mulheres – feminicídios, além de integrar as instituições responsáveis por aplicar as normas de proteção aos direitos das mulheres, com o intuito de multiplicar ações concretas para capacitar e aperfeiçoar a investigação, o processo e o julgamento da morte violenta de mulheres, com perspectiva de gênero<sup>545</sup>.

O Fórum Permanente de Juízes de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (FONAVID), instituído em 31/03/2009, durante a III Jornada, merece uma descrição à parte nas ações de enfrentamento das demandas pelo Poder Judiciário<sup>546</sup>.

Em primeiro lugar, porque a multiplicidade de atores envolve além da triangulação do Conselho Nacional de Justiça com o Ministério da Justiça e a Secretaria para as Políticas para as Mulheres (SPM), também a atuação conjunta da

---

<sup>544</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Carta **XI Jornada Lei Maria da Penha**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br>>. Acesso em: 21 mar. 2018.

<sup>545</sup> BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/eventos-campanhas/evento/597-xii-jornada-lei-maria-da-penha>>. Acesso em: 17 dez. 2018.

<sup>546</sup> Como resultado dos acordos, por meio do Termo de Cooperação Técnica SRJ/MJ n. 03/2009, foi estabelecido que o FONAVID terá, por tempo indeterminado, o apoio do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), da Escola de Formação e Aperfeiçoamento dos Magistrados (ENFAM), da Secretaria de Reforma do Poder Judiciário do Ministério da Justiça (SRJ/MJ), da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) e da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), objetivando o suporte institucional e financeiro para a consecução de seus objetivos.

Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM).

A condução permanente do debate pauta as ações do Fórum cujo manancial de destaque está no compartilhamento de experiências e decisões na esteira da compreensão dos aspectos jurídicos sobre a legislação.

Embora com abordagem similar às temáticas das Jornadas anuais, os encontros do Fórum Permanente de Juízes de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher resultam na formulação de Enunciados para orientar os operadores do direito, na medida em que é intensa a controvérsia sobre as definições e os conceitos abarcados pela legislação ainda recente no ordenamento jurídico.

Entre as várias discussões que marcaram a atuação do Fórum Permanente de Juízes de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher sobressaem: a garantia de vínculo trabalhista à vítima de violência doméstica, a gestão de conflitos familiares, a concessão das medidas protetivas, os limites e os conflitos de competência entre os Juizados e as Varas de Violência doméstica e Varas de Família. Atualmente são 46 enunciados<sup>547</sup>.

Dos encontros anuais, relevante ressaltar em 2018 a abordagem 'Violências Machistas: Desafios do Sistema de Justiça', que debateu a violência de gênero em um diálogo entre o direito e outras áreas da ciência como a sociologia e a psicologia.

Há que se distinguir ainda o programa de ação 'Justiça pela Paz em Casa', para julgar ações relativas a casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, sensibilizar e conscientizar sobre o tema, esforço concentrado realizado ao longo de três semanas do ano<sup>548</sup>. Incorporada à política judiciária nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres, tornou-se uma ação permanente dos Tribunais de Justiça dos Estados e Distrito Federal<sup>549</sup> em compromisso firmado com o Conselho Nacional de Justiça.

Necessário, por fim, registrar que o protagonismo do Conselho na coordenação, elaboração e execução de políticas públicas judiciárias relativas às mulheres em situação de violência no espaço jurídico de atribuições do Poder

---

<sup>547</sup> Disponíveis em: <[http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/lei-maria-da-penha/forum/enunciados](http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoaes/lei-maria-da-penha/forum/enunciados)>. Acesso em: 21 mar. 2018.

<sup>548</sup> Nos meses de março (dia internacional da mulher), agosto (data da Lei Maria da Penha) e novembro (dia internacional para eliminação da violência contra as mulheres).

<sup>549</sup> O Conselho Nacional de Justiça institucionalizou a Campanha como programa permanente por meio da Portaria n. 15, de 08/03/2017.

Judiciário resultou mais recentemente na Portaria n. 15, de 08/03/2017, definidora da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.

Dentre as principais premissas, o texto incentiva a criação de unidades judiciárias especializadas, a constante capacitação, o aperfeiçoamento dos sistemas informatizados para coletar dados estatísticos, destaca a importância das coordenadorias estaduais da mulher, estabelece a forma de concretização das atividades para alcançar resultados e incorpora o programa 'Justiça pela Paz em Casa' como ação permanente.

Com o fito de alterar a cultura da violência doméstica, a política judiciária nacional avança ao prever a aproximação dos tribunais e do Poder Executivo para inserir nos currículos escolares conteúdos relativos aos direitos humanos, igualdade de gênero, de raça ou etnia e combate à violência contra a mulher. Entidades públicas e não governamentais poderão participar das ações, como parceiras, sobretudo nas áreas de segurança pública, assistência social, educação, trabalho e habitação.

Em última análise, a violência contra a mulher guarda um caráter singular enquanto política pública judiciária, haja vista o paralelismo da Lei Maria da Penha com a subsequente inclusão na agenda do Conselho Nacional de Justiça, definida de imediato a configuração espelhada, de sua iniciativa, a fim de que o novo regramento pudesse, pela mesma via estrutural, encontrar efetividade na somatória de parceiros e ações envolvidas, para mudar o contexto das mazelas do Poder Público no que diz respeito ao sistema de justiça.

É fato que a Lei Maria da Penha definiu uma política pública. Além disso, a faceta de atuação do Judiciário preserva identidade própria dentro do espaço de inserção no sistema de justiça. Isto porque não basta a política pública de iniciativa do Poder Executivo, pois o que as diferencia é justamente o escopo de atingir internamente ações mediante o protagonismo somado a partir da agenda de cada qual.

Vale dizer, a política pública judiciária mantém o viés de resolução da problemática intrínseca ao funcionamento da matéria no Poder Judiciário.

Por certo a institucionalização do tema pelo Conselho Nacional de Justiça tem nos *standards* da ação institucional pretensão de perenidade. Em outras palavras, procura-se com isso evitar a quebra de continuidade para obter o efeito

transformador dos problemas que atingem a prestação jurisdicional no tema da violência doméstica.

Outro elemento merecedor de arremate é o suporte normativo expresso no texto legal, concebida uma política pública de proteção contra a violência doméstica, juntamente com a previsão dos meios necessários aos resultados, circunstanciados os atores e previsto o conjunto articulado de ações.

Dos contornos da atuação institucional emerge, por consequência, que de maneira inédita ações foram (e permanecem) desenvolvidas pelo Poder Judiciário nacional, coordenadas pelo órgão administrativo de cúpula desse poder, para democratizar o acesso à justiça e fortalecer as instituições responsáveis por reduzir os índices de violência contra as mulheres, combater a impunidade e promover a paz.

## 5.5 Programa Trabalho Seguro

O cerne do nosso sistema jurídico constitucional atribui ao tema da saúde peculiaridade que o distingue, pois expressamente albergado na Constituição Federal junto a políticas públicas para resguardar as garantias correspondentes. Embora evidente tratar-se de tarefa atribuída ao Poder Executivo, o fluxo de demandas judiciais envolvendo a matéria, também disciplinada pelos normativos de proteção na seara trabalhista, exigiu uma política pública judiciária específica para prevenir riscos de acidentes do trabalho e saúde do trabalhador.

Com efeito, dentre os direitos sociais regulamentados na Constituição Federal de 1988, estatui o artigo 196:

a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

O direito à saúde foi reconhecido internacionalmente na Declaração Universal de Direitos Humanos, proclamada pela Assembleia das Nações Unidas em 10/12/1948, prescrito no artigo 25, §1º: "todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar-lhe, e a sua família, saúde e bem-estar"<sup>550</sup>.

---

<sup>550</sup>DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Disponível em: <[http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf)>. Acesso em: 31 mar. 2017.

Ainda na seara dos documentos externos<sup>551</sup>, atribui-se aos Estados signatários a obrigação de assegurar o direito de toda pessoa a desfrutar o mais elevado nível possível de saúde física e mental.

No campo do direito do trabalho, a Constituição da Organização Internacional do Trabalho, no preâmbulo, ressaltou a necessidade de proteger os trabalhadores "contra as moléstias graves ou profissionais e os acidentes do trabalho"<sup>552</sup>, como elemento de justiça social.

Atenta à realidade crescente no que tange aos acidentes de trabalho nas diversas localidades do planeta, a Organização Internacional do Trabalho, em 1947, aprovou a Convenção n. 81<sup>553</sup>, dispondo que a inspeção do trabalho "deverá ser informada dos acidentes de trabalho e dos casos de enfermidade profissional, nos casos e da maneira determinados pela legislação nacional" (artigo 14).

O artigo 20 da norma estrangeira estabelece ainda que "a autoridade central de inspeção publicará um relatório anual de caráter geral sobre os trabalhos de inspeção submetidos a seu controle", devendo conter as estatísticas de acidente de trabalho (alínea "f").

Em 1981, aprovada a Convenção da Organização Internacional do Trabalho n. 155, segundo a qual os Estados aderentes devem formular, por em prática e reexaminar periodicamente uma política nacional coerente a respeito de segurança e saúde dos trabalhadores e do meio ambiente do trabalho, tendo por objetivo "a prevenção dos acidentes e dos perigos para a saúde resultantes do trabalho quer estejam relacionados com o trabalho quer ocorram durante o trabalho, reduzindo ao mínimo as causas dos riscos inerentes ao ambiente de trabalho" (artigos 4º, 1 e 2)<sup>554</sup>.

O artigo 7º do mesmo instituto determina:

a situação em matéria de segurança e saúde dos trabalhadores e meio ambiente de trabalho deverá ser examinada, a intervalos adequados, globalmente ou com relação a setores determinados, com a finalidade de se identificar os principais problemas, elaborar meios eficazes para resolvê-los, definir a ordem de prioridade das medidas que forem necessário adotar e avaliar os resultados.

---

<sup>551</sup>Promulgado no Brasil a partir do Decreto n.591, de 06/07/1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm)>. Acesso em: 31 mar. 2017.

<sup>552</sup> Disponível em: <[http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/decent\\_work/doc/constituicao\\_oit\\_538.pdf](http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/decent_work/doc/constituicao_oit_538.pdf)>. Acesso em: 31 mar. 2017.

<sup>553</sup> Promulgada no país pelo Decreto n. 95.461, de 11/12/1987.

<sup>554</sup> Disponível em: <[http://direitoshumanos.gddc.pt/3\\_8/IIIPAG3\\_8\\_4\\_A.htm](http://direitoshumanos.gddc.pt/3_8/IIIPAG3_8_4_A.htm)>. Acesso em: 05 mar. 2018.

Em alinhamento, o artigo 8º estabelece que os Estados membros devem providenciar, por via legislativa ou regulamentar, ou por qualquer outro método de acordo com as organizações representativas de empregadores e de trabalhadores interessados, as medidas necessárias a efetivar o artigo 4º, incluindo as destinadas à orientação dos empregados e trabalhadores (artigo 10º).

Ainda sobre esse diploma, importante destacar a previsão contida no artigo 11 no sentido de que as autoridades competentes deverão garantir a realização progressiva das seguintes tarefas:

o estabelecimento e a aplicação de procedimentos para a declaração de acidentes do trabalho e doenças profissionais por parte dos empregadores e, quando for pertinente, das instituições seguradoras ou outros organismos ou pessoas diretamente interessadas, e a elaboração de estatísticas anuais sobre acidentes do trabalho e doenças profissionais (alínea c).

Interessante apontar ainda a diretiva do normativo internacional, ao estabelecer dentre as tarefas a serem desempenhadas pelo Estado na consecução dos objetivos previstos, a publicação anual de informações sobre as medidas adotadas para aplicação da política de prevenção de acidentes do trabalho.

Nesse contexto, considerada a realidade brasileira dos acidentes do trabalho e doenças ocupacionais<sup>555</sup>, desconectada daquela estatuída pelas normas que regulamentam o tema, especificamente a Convenção n. 155 da Organização Internacional do Trabalho, ratificada pelo Brasil por meio do Decreto n. 1.254/1994, adotou-se integradora conformação pelo Poder Judiciário, no âmbito de sua competência, para alavancar uma política pública interna voltada à execução de projetos e ações nacionais para prevenção.

No cenário histórico, importa contextualizar o nascimento do Programa Nacional de Prevenção de Acidentes de Trabalho (Programa Trabalho Seguro), materializado em decorrência do número alarmante de acidentes do trabalho e

---

<sup>555</sup> Durante o ano-base 2017, foram registrados 549.405 mil acidentes do trabalho. Do total registrado com CAT, os acidentes típicos representaram 75,5%; os de trajeto 22,34% e as doenças do trabalho 2,15%. As pessoas do sexo masculino participaram com 68,87% e as do sexo feminino 31,12% nos acidentes típicos; 60,06% e 39,93% nos de trajeto; e 59,16% e 40,83% nas doenças do trabalho. Nos acidentes típicos, a faixa etária decenal com maior incidência de acidentes foi de 30 a 34 anos, com 16,60% do total de acidentes registrados. Nos acidentes de trajeto e nas doenças de trabalho, a faixa com maior incidência foi de 25 a 29 anos e 35 a 39 anos com, respectivamente, 17,95% e 18,51% das ocorrências registradas (ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/dados-abertos-sst/>>. Acesso em: 04 fev. 2019). Além desses números, outros dados apontam que a situação pode ser ainda mais grave, considerada a subnotificação dos acidentes, decorrentes da falta de emissão da CAT pelas empresas. O Anuário Estatístico ressalta, outrossim, que os indicadores de acidentes do trabalho são os itens avaliados para poder mensurar e avaliar a exposição dos trabalhadores aos níveis de risco de acordo com a atividade econômica, bem assim o acompanhamento das flutuações e das tendências históricas dos acidentes e seus impactos nas empresas e na vida dos trabalhadores.

doenças ocupacionais, dos custos sociais, previdenciários e trabalhistas, a par do expressivo número de processos ajuizados na justiça especializada.

Em maio de 2011, o presidente do Tribunal Superior do Trabalho e do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, ministro João Oreste Dalazen, assinou recomendação conjunta, orientando desembargadores e juízes do trabalho a priorizar a tramitação e o julgamento de processos relativos a acidentes do trabalho. A recomendação, subscrita pelo corregedor-geral da Justiça do Trabalho, ministro Antônio José Barros Levenhagen, ocorreu durante a solenidade de comemoração dos 70 anos da instalação da Justiça do Trabalho no Brasil<sup>556</sup>.

Essa foi a primeira medida concreta do protocolo de Cooperação Técnica firmado pelo Tribunal Superior do Trabalho com os Ministérios da Saúde, do Trabalho e Emprego, da Previdência Social, Advocacia-geral da União e Conselho Superior da Justiça do Trabalho. O protocolo teve a adesão do Ministério da Saúde.

No evento lançado o Programa Nacional de Prevenção de Acidentes de Trabalho, a apresentação de vídeo institucional sobre o tema e dado destaque ao desenvolvimento de campanha institucional de rádio, TV, mídia impressa e *internet* para alertar a gravidade da situação relativa aos acidentes do trabalho. Na ocasião, o presidente do Tribunal Superior do Trabalho e do Conselho Superior da Justiça do Trabalho afirmou que os dados oficiais são uma "pálida imagem" da grave situação, seja porque não abrangem o trabalho informal, seja pelo fato de muitas empresas deixarem de comunicar o acidente à Previdência Social<sup>557</sup>.

Em tal espectro, o Programa Trabalho Seguro (Programa Nacional de Prevenção de Acidentes de Trabalho) desponta como uma política pública judiciária de iniciativa do Conselho Superior da Justiça do Trabalho e do Tribunal Superior do Trabalho, em parceria com diversas instituições públicas e privadas. Seu objetivo é formular e executar projetos e ações nacionais voltados à prevenção de acidentes do trabalho e fortalecer a Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho, de modo a contribuir para diminuir o número de acidentes e, por consequência, reduzir o número de ações no tema (demandas trabalhistas, acidentárias e previdenciárias).

No plano interno, a Política Nacional de Segurança e Saúde do Trabalho (PNSST), promulgada pelo Decreto n. 7.602/2011, buscou atender à disposição contida no artigo 4º da Convenção n. 155 da Organização Internacional

---

<sup>556</sup> Disponível em: <<https://www.trt1.jus.br>>. Acesso em: 04 fev. 2019.

<sup>557</sup> Disponível em: <<https://www.trt1.jus.br>>. Acesso em: 04 fev. 2019.

do Trabalho, antes examinada, constituindo um importante marco na promoção da saúde e da segurança dos trabalhadores, ao eliminar ou reduzir riscos no ambiente de trabalho, elevando a prevenção à condição de princípio.

Curto lapso temporal decorreu até a regulamentação do Programa com a Resolução n. 96/2012 do Conselho Superior da Justiça do Trabalho. Destaca-se a possibilidade de garantir sua consecução mediante orçamento próprio e específico para desenvolver ações e projetos, inclusive destinados aos Tribunais Regionais Trabalhistas<sup>558</sup>.

Assentado, portanto, o Programa Trabalho Seguro no âmbito da Justiça do Trabalho, as atividades são norteadas pelas seguintes linhas de atuação: (i) política pública: colaborar na implementação de políticas públicas de defesa do meio ambiente, da segurança e da saúde no trabalho e de assistência social às vítimas de acidentes de trabalho; (ii) diálogo social e institucional: incentivar o diálogo com a sociedade e com instituições públicas e privadas, notadamente por meio de parcerias voltadas a cumprir os objetivos do Programa; (iii) educação para a prevenção: desenvolver ações educativas, pedagógicas e de capacitação profissional em todos os níveis de ensino, diretamente a estudantes, trabalhadores e empresários; (iv) compartilhamento de dados e informações: incentivar o compartilhamento e a divulgação de dados e informações sobre saúde e segurança no trabalho entre as instituições parceiras, prioritariamente por meio eletrônico; (v) estudos e pesquisas: promover estudos e pesquisas sobre causas e consequências dos acidentes de trabalho no Brasil, e temas conexos, a fim de auxiliar no diagnóstico e no desenvolvimento de ações de prevenção e de redução dos custos sociais, previdenciários, trabalhistas e econômicos decorrentes; (vi) efetividade normativa: adotar ações e medidas necessárias ao cumprimento das normas internas e internacionais ratificadas pelo Brasil sobre saúde, segurança e meio ambiente de trabalho, assim como ao aperfeiçoamento da legislação vigente; (vii) eficiência jurisdicional: incentivar a tramitação prioritária dos processos relativos a

---

<sup>558</sup> Inicialmente, em 2012, o Conselho Superior da Justiça do Trabalho destinou R\$ 2 milhões para o Programa com repasse parcial a todos os Tribunais Regionais. (Disponível em: <<http://www.premioinnovare.com.br/praticas//programa-nacional-de-prevencao-de-acidentes-de-trabalho-programa-trabalho-seguro>>. Acesso em: 06 mar. 2018). Em 2017, foram destinados R\$ 4 milhões ao Trabalho Seguro. (Disponível em: <<https://juslaboris.tst.jus.br>>. Acesso em: 06 mar. 2018). Em 2018, o Conselho Superior da Justiça do Trabalho disponibilizou R\$ 1 milhão ao Programa. (Disponível em: <<http://as1.trt3.jus.br>>. Acesso em: 06 mar. 2018).

acidentes de trabalho e ao ajuizamento de ações regressivas nas hipóteses de culpa ou dolo do empregador<sup>559</sup>.

Do sintético traçado das principais diretrizes da Resolução n. 96 do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, percebe-se o Poder Judiciário atuando ativamente a partir da administração de uma política pública judiciária voltada a promover estratégias, prioridades e ações no âmbito das relações laborais, em resposta às demandas sociais e aos anseios da coletividade. Busca-se, outrossim, promover contínuas mudanças no processo de produção e no meio ambiente do trabalho, fomentando a importância da educação e da capacitação profissional para prevenir acidentes por meio de estratégias de redução de riscos<sup>560</sup>.

Além disso, destaca-se dentre os principais objetivos da política pública judiciária o desenvolvimento de um banco de dados e de informações a serem compartilhadas entre os órgãos da Administração Pública, a fim de aperfeiçoar a metodologia estatística utilizada e formar um quadro único acerca dos dados referentes a acidentes do trabalho para todos os envolvidos no Programa<sup>561</sup>.

Não seria possível cumprir com os objetivos de um programa de tamanha dimensão sem o comprometimento dos diversos entes que gravitam na problemática envolvendo doenças e acidentes do trabalho. Uma das mais relevantes etapas do Programa envolve a articulação entre instituições públicas federais, estaduais e municipais, abrangendo a aproximação com os atores da sociedade civil, como empregados, empregadores, sindicatos, Comissões Internas de Prevenção de Acidentes (CIPAs), além de instituições de pesquisa e de ensino.

Assim, institucionalizadas e sistematizadas ações de prevenção de acidentes do trabalho no âmbito da Justiça do Trabalho diante do Protocolo de Cooperação Técnica firmado pelo Tribunal Superior do Trabalho, Conselho Superior da Justiça do Trabalho, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Saúde, Ministério da Previdência Social e da Advocacia-Geral da União, ao qual aderiram todos os Tribunais Regionais do Trabalho e diversas instituições públicas e privadas<sup>562</sup>.

---

<sup>559</sup> BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Programa Trabalho Seguro**. Disponível em: <<http://www.tst.jus.br/web/trabalhoseguro/regulamentacao1>>. Acesso em: 11 fev. 2019.

<sup>560</sup> De modo geral, a gestão de risco deve ser pensada no Brasil a partir destas premissas mais evoluídas.

<sup>561</sup> BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Programa Trabalho Seguro**. Disponível em: <<http://www.tst.jus.br/web/trabalhoseguro/regulamentacao1>>. Acesso em: 11 fev. 2019.

<sup>562</sup> Disponível em: <<http://www.tst.jus.br/>>. Acesso em: 11 fev. 2019.

Concomitantemente, para o desenvolvimento das atividades em concreto foi criado o Comitê Interinstitucional<sup>563</sup>, destinado a conjugar esforços para implementar os projetos e as ações nacionais voltadas a prevenir acidentes do trabalho e fortalecer a Política Nacional de Segurança e Saúde do Trabalho<sup>564</sup>, indicados magistrados para atuar como gestores nacionais e regionais, vale dizer, responsáveis pela condução da política pública judiciária.

No âmbito interinstitucional, a atuação conjunta dos parceiros alarga a envergadura do Programa Trabalho Seguro para além do Judiciário trabalhista, na senda de diversos projetos desenvolvidos pela somatória das contribuições individuais dos entes envolvidos, na medida das competências respectivas<sup>565</sup>.

A despeito da importância de todas as parcerias, destaca-se a atuação do Ministério do Trabalho, pelo papel nas normas regulamentadoras relativas à segurança e à medicina do trabalho. Na outra ponta, o Ministério da Previdência e Assistência Social incorpora a faceta complexa das estatísticas e dos benefícios concedidos em razão de acidentes e doenças do trabalho, constituindo outro elemento relevante nas ações do Programa. Por sua vez, a Fundacentro<sup>566</sup> agrega contribuição expressiva na eficiente divulgação de estudos e pesquisas sobre segurança e medicina do trabalho.

Um país de dimensão continental como o Brasil demanda capilaridade judiciária nacional para atingir seus propósitos. Assim é que dentre as diretrizes

---

<sup>563</sup> Formado o Comitê por representantes do Tribunal Superior do Trabalho, do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, dos Ministérios da Saúde, da Previdência Social e do Trabalho e Emprego, da Fundação Jorge Duprat Figueiredo, de Segurança e Medicina do Trabalho (FUNDACENTRO), do Instituto Nacional do Seguro Social, da Advocacia Geral da União e do Ministério Público do Trabalho.

<sup>564</sup> As atribuições do Comitê são descritas da seguinte forma: propor, planejar e acompanhar os programas e as ações pactuados; implementar políticas públicas permanentes em defesa do meio ambiente do trabalho; promover estudos e pesquisas sobre causas e consequências dos acidentes de trabalho, a fim de auxiliar na prevenção e na redução dos custos sociais e econômicos decorrentes; fomentar ações educativas e pedagógicas a fim de sensibilizar a sociedade civil sobre a necessidade de combater os riscos no trabalho; promover e conferir efetividade às Convenções internacionais ratificadas pelo Brasil que versem sobre segurança e saúde dos trabalhadores; criar e alimentar um banco de dados comum, com informações necessárias ao alcance do objeto do Protocolo.

<sup>565</sup> Em 2012 o Programa contava com mais de 60 instituições parceiras. Disponível em: <<http://www.premioinnovare.com.br>>. Acesso em: 06 mar. 2018.

<sup>566</sup> A Fundacentro foi criada oficialmente em 1966, "quando a preocupação com os altos índices de acidentes e doenças do trabalho crescia no Governo e entre a sociedade", voltada para o estudo e pesquisa das condições dos ambientes do trabalho, com a participação de todos os agentes sociais envolvidos na questão. Com sua vinculação ao Ministério do Trabalho em 1974, cresceram as atribuições e atividades da instituição, exigindo um novo salto da entidade: a implantação do Centro Técnico Nacional, cuja construção teve início em 1981, sendo concluído em 1983, no bairro de Pinheiros, em São Paulo. Atualmente, a Fundacentro é liderança na América Latina no campo da pesquisa na área de segurança e saúde no trabalho, designada como centro colaborador da Organização Mundial da Saúde (OMS), além de colaboradora da Organização Internacional do Trabalho (OIT). No tocante às políticas públicas em SST, abre espaço para divulgação e participação de pesquisadores em comissões e grupos que tenham como objetivo discutir ou formular normas, diretrizes e documentos referentes a diferentes temas e áreas que compõem as Políticas Públicas em SST. (Disponível em: <<http://fundacentro.gov.br/>>. Acesso em: 18 fev. 2019).

dessa política pública para promover a saúde do trabalhador, a norma regulamentar instrumentaliza a celebração de parcerias diretamente pelos Tribunais Regionais do Trabalho como mecanismo para reduzir o número de acidentes do trabalho no âmbito de atuação regional.

Reunindo as duas pontas do funcionamento judiciário encontra-se a matriz para a condução do Programa, em âmbitos nacional e regional, ambos coordenados pelas administrações dos Tribunais respectivos. Na efetividade das ações regularmente previstas, o Comitê Gestor Nacional e os Gestores Regionais são os responsáveis pela coordenação da política pública judiciária.

No que tange à gestão nacional, é competência do Presidente do Conselho Superior da Justiça do Trabalho coordenar globalmente as atividades do Programa Nacional de Prevenção de Acidentes de Trabalho, auxiliado por um comitê designado especificamente para conceber e gerenciar atividades na vertente da política judiciária nacional enfocada.

O alcance destinado a obter efeito reflexo regional das ações, a fim de reverberar a mesma linguagem nacional na comunicação para a melhor qualidade de resultados, em acréscimo à mudança global da cultura, é atingido pela atuação direta dos Tribunais Regionais respectivos, aos quais incumbe designar, igualmente, gestores regionais e equipes específicas para desenvolver as atividades técnicas e operacionais do Programa no contexto de sua atuação.

No âmbito das atribuições nacionais e regionais deve estimular, coordenar e implementar as ações de prevenção de acidentes do trabalho, em colaboração com os órgãos envolvidos; atuar na interlocução com os demais gestores, relatando as ações desenvolvidas, as dificuldades encontradas e os resultados alcançados; promover e coordenar ações educativas voltadas a empregados, empregadores, estudantes, sindicatos, escolas e demais entidades públicas e privadas no propósito de fomentar a cultura de prevenção de acidentes por meio da educação; divulgar e distribuir os materiais produzidos e recomendados pelo programa; acompanhar o cumprimento dos planos de ação, as metas, as recomendações, as resoluções e os compromissos relativos ao Programa<sup>567</sup>.

Em outras palavras, os protagonistas da política pública judiciária concernente ao Programa Trabalho Seguro são os gestores responsáveis por conduzir as ações planejadas, envolvida toda cadeia de atos necessários para

---

<sup>567</sup> Conforme artigo 6º da Resolução n.96 do Conselho Superior da Justiça do Trabalho.

elaborar e executar objetivos. A condução oficial do modelo em questão está assentada no tripé em que figuram como *policymakers* o Conselho Superior do Tribunal de Justiça e os grupos gestores nacional/regional.

O panorama nacional trazido à luz mostrou, segundo a complexidade descrita, a premência de fomentar e difundir ações permanentes de prevenção de novos litígios e de defesa do meio ambiente, da segurança e saúde no trabalho, além de promover a cidadania e a responsabilidade socioambiental, como objetivos perseguidos para redimensionar os fatores de risco.

As múltiplas situações em que as iniciativas devem ser desenvolvidas pelos grupos gestores são estabelecidas por meio de metas escolhidas pelos fazedores oficiais, que nacionalmente instituem as diretrizes para o cumprimento pelos Tribunais Regionais do Trabalho, respeitado o elenco de prioridades avaliadas<sup>568</sup>.

Explicitadas as diretrizes gerais de ação, merece destaque a realização de Seminários de Prevenção de Acidentes do Trabalho realizados periodicamente no Tribunal Superior do Trabalho, contendo a discussão dos temas de maior vulnerabilidade na segurança e saúde do trabalhador. Exemplo marcante ocorreu em 2011, quando assinada a Carta de Brasília, documento que sintetiza a compreensão sobre os principais aspectos que repercutem no aperfeiçoamento da proteção ao meio ambiente laboral<sup>569</sup>. No Seminário, foi proposto um

---

<sup>568</sup> Biênio 2014/2015: META 1 – Desenvolver e implementar plano de comunicação que dê maior visibilidade aos objetivos do Programa Trabalho Seguro, para fins de conscientização de trabalhadores, empregadores e sociedade em geral quanto à necessidade de prevenção de acidentes de trabalho e doenças ocupacionais. META 2 – Promover ações educativas continuadas, voltada a estudantes, trabalhadores e empregadores, fomentando a inclusão do tema saúde e segurança no trabalho em todos os níveis de ensino, preferencialmente com uso de material pedagógico do Programa Trabalho Seguro. META 3 – Divulgar mensagens educativas sobre saúde, segurança e meio ambiente de trabalho, com foco na prevenção de acidentes de trabalho, por mecanismos de comunicação de massa com campanha publicitária específica. META 4 – Realizar evento anual abrangente e multidisciplinar, para discussão de temas relacionados à prevenção de acidentes de trabalho e doenças ocupacionais, preferencialmente quanto ao trabalhador rural, no ano de 2014. META 5 – Instituir banco de dados de boas práticas na gestão de processos relativos a acidentes de trabalho e doenças ocupacionais. META 6 – Instituir, no âmbito dos Regionais, a Semana de promoção de saúde no trabalho e prevenção de acidentes no TRT, voltada a magistrados, servidores e terceirizados. Biênio 2015-2017: META 1 – Realizar um evento científico multidisciplinar na jurisdição do Tribunal Regional sobre o tema dos transtornos mentais relacionados ao trabalho. META 2 – Desenvolver o Programa de prevenção de transtornos mentais também no âmbito da Justiça do Trabalho, envolvendo magistrados e funcionários, devendo realizar a "Semana de Prevenção de Acidentes e Doenças Ocupacionais", preferencialmente abrangendo a semana do dia 28 de abril de 2017. META 3 – Divulgar por todos os meios possíveis mensagens educativas sobre saúde, segurança e meio ambiente do trabalho, com ênfase para o tema deste biênio. META 4 – Aprofundar o relacionamento institucional com os parceiros locais do Programa do Trabalho Seguro para realizar eventos conjuntos e intensificar o compartilhamento de informações. META 5 – Contribuir com o Tribunal Regional na criação do cadastro de profissionais para realização de perícias, especialmente nas demandas sobre acidentes de trabalho e doenças ocupacionais.

<sup>569</sup> As percepções dos expositores foram consolidadas no documento a seguir transcrito: CARTA DE BRASÍLIA SOBRE PREVENÇÃO DE ACIDENTES DE TRABALHO. Os participantes do Seminário de Prevenção de Acidentes de Trabalho, organizado e promovido pelo Tribunal Superior do Trabalho, entre 20 e

posicionamento do Estado, empresas, trabalhadores e sociedade em geral no que concerne ao grave quadro dos acidentes de trabalho no país.

Na linha prática da atuação, relevante registrar as Resoluções do Conselho Superior da Justiça do Trabalho n. 98/2012 e n. 103/2012. A primeira dispõe sobre a inclusão de exigências de capacitação em saúde e segurança no trabalho nos editais e contratos administrativos firmados pelos Tribunais Regionais do Trabalho. Dessa forma, os Tribunais Regionais do Trabalho devem inserir nos editais de licitação, cujo objeto seja contratar obras ou serviços que envolvam o fornecimento de mão de obra, bem como nos contratos administrativos, cláusula com exigência de capacitação de todos os trabalhadores em saúde e segurança no trabalho, dentro da jornada, observada carga mínima de duas horas mensais, com ênfase na prevenção de acidentes. A segunda norma aprovou o guia prático para incluir critérios de sustentabilidade nas contratações de bens e serviços no âmbito da Justiça do Trabalho de primeiro e segundo graus.

A mudança de um determinado cenário para ser concretizada com a efetividade pretendida é diretamente proporcional à conscientização dos diversos personagens envolvidos na faceta humana do processo produtivo, donde a importância do tema, trabalhado pelas diversas vertentes que abrangem as causas e os efeitos do problema, deságua no desenvolvimento de uma cultura de prevenção nacional.

---

21 de outubro de 2011, vêm a público para: 1. Expressar perplexidade e preocupação com o número acentuado e crescente de acidentes e doenças relacionados ao trabalho no País, que atinge diretamente a dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos da República; 2. Alertar as empresas de que acidentes de trabalho são previsíveis e, por isso, evitáveis, razão pela qual prevenção e gestão de riscos constituem investimento, enquanto reparação de danos implica prejuízo; 3. Recordar que é dever do empregador cumprir e fazer cumprir as normas de segurança e medicina do trabalho (CLT, artigo 157), obrigação do empregado colaborar no seu cumprimento (CLT, artigo 158), e atribuição do Estado promover a respectiva fiscalização (CLT, artigo 156), de modo a construir-se uma cultura de prevenção de acidentes; 4. Afirmar que um ambiente de trabalho seguro e saudável deve ter primazia sobre o recebimento de adicionais compensatórios pelas condições desfavoráveis; 5. Registrar que o avanço do Direito Ambiental deve alcançar os locais de trabalho, para assegurar aos trabalhadores um meio ambiente seguro, saudável e ecologicamente equilibrado; 6. Exigir o fiel cumprimento do artigo 14 da Convenção 155 da OIT, em vigor no Brasil desde 1993, segundo o qual questões de segurança, higiene e meio ambiente do trabalho devem ser inseridas em todos os níveis de ensino e de treinamento, incluídos aqueles do ensino superior técnico e profissional, com o objetivo de satisfazer as necessidades de treinamento de todos os trabalhadores; 7. Conclamar pela ratificação urgente da Convenção 187 da Organização Internacional do Trabalho OIT, sobre o Março Promocional da Segurança e Saúde no Trabalho; 8. Encarecer aos poderes constituídos a implementação, com urgência, de política nacional sobre segurança, saúde e meio ambiente do trabalho; 9. Proclamar a necessidade de maiores investimentos na produção e difusão de conhecimento sobre Segurança e Saúde no Trabalho e Meio Ambiente, bem como de uniformidade e maior presteza na divulgação das estatísticas oficiais relativas aos acidentes de trabalho no País, a fim de auxiliar a implementação de políticas públicas realistas e eficazes; 10. Convocar toda a sociedade para uma mobilização e conjugação de esforços na busca de medidas concretas para reduzir ao mínimo possível os acidentes e doenças relacionados ao trabalho, com os quais todos perdem. Brasília, 21 de outubro de 2011.

Importante, pois, referenciar o viés cultural albergado pelo Programa Trabalho Seguro diante da recorrente incidência de determinados fatores de risco, consistente na autorização para inserir conteúdos de segurança e saúde do trabalhador, incluindo conhecimentos essenciais em prevenção de acidentes no ensino básico como forma de sensibilizar a sociedade. Evidente que a educação é o mais importante e eficiente predicado para cumprir o comando constitucional na proteção do ambiente laboral seguro e saudável. A inclusão do tema no currículo escolar representa o maior passo, a médio e longo prazo, para reverter elementos reiterados.

O principal resultado da ação é a familiarização, desde a formação inicial, com valores, conhecimentos e princípios em Segurança e Saúde no Trabalho (SST). É a maneira mais eficaz de aumentar a conscientização dos futuros trabalhadores, empregadores ou profissionais liberais. As ações neste aspecto têm como maior veículo as cartilhas desenvolvidas pela Fundacentro.

Contudo, o diálogo com a sociedade e as instituições públicas e privadas deve ultrapassar as atividades educacionais e de conscientização. Cabe às comunidades do trabalho sugerir, informar, pleitear meios de cooperação que viabilizem o aprimoramento imediato das condições de trabalho. O envolvimento direto de trabalhadores e organizações com a questão significa a transformação do meio ambiente do trabalho a representar as adequadas condições para realizar as atividades laborais em segurança.

Campanhas de comunicação em massa são elemento de destaque no Programa Trabalho Seguro, haja vista a visibilidade dos temas enfocados, relevantes para a inserção publicitária em âmbito nacional. Diante de ações concentradas de mídia é possível pulverizar o conhecimento do problema, chamar a atenção para a mudança de cultura e a conscientização da responsabilidade de todos, atingindo o elemento pedagógico pretendido para reverter o nefasto quadro de acidentes e de doenças do trabalho.

Dentre os diversos temas, é escolhido a cada período um ramo específico de atividade para potencializar os resultados. A primeira abordagem, em 2012<sup>570</sup>, foi a construção civil, seguida dos acidentes de transportes em 2013<sup>571</sup>. Em

---

<sup>570</sup> BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Vídeos. Disponível em: <<http://www.tst.jus.br>>. Acesso em: 04 fev. 2019.

<sup>571</sup> BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Disponível em: <<http://www.tst.jus.br>>. Acesso em: 04 fev. 2019.

2014, sob o tema ‘Trabalhadores Rurais’<sup>572</sup>, iluminou-se o dever de cuidado com a mão de obra que sustenta um dos pilares centrais da economia brasileira, de forma geral mantida com o árduo trabalho sem visibilidade no campo.

A campanha certa ganhou a mídia perfeita nesta gestão do programa, quando veiculada publicidade em larga escala, com o *slogan*: ‘A prevenção é o melhor caminho – os acidentes não acontecem por acaso, os acidentes acontecem por descaso’. O propósito de ressaltar a previsibilidade do acidente agregou a identificação do público com o tema e superou as expectativas<sup>573</sup>.

Enfatizados os acidentes com máquinas em 2015<sup>574</sup> e projetada a veiculação do problema conhecido como o mal do século XXI<sup>575</sup> para o biênio 2016/2017, quando escolhido pelos gestores nacionais e regionais do programa o tema ‘Transtornos Mentais e Saúde do Trabalho’<sup>576</sup>, haja vista o crescente número de demandas e os afastamentos previdenciários envolvendo estas enfermidades.

Para o biênio 2018/2020 as ações do programa ‘Trabalho Seguro’ foram pautadas pelo tema ‘Violências no trabalho: enfrentamento e superação’, escolhido para conscientizar a sociedade sobre a importância de combater práticas no ambiente de trabalho que possam resultar em problemas físicos e psicológicos<sup>577</sup>.

No tocante ao diálogo social e institucional, foram estabelecidas diretrizes aos grupos de trabalho visando divulgar mensagens sobre prevenção de acidentes do trabalho por meio de instrumentos de comunicação em massa, os quais, durante determinados períodos, passaram a figurar em extratos bancários, contas de energia, água e telefone, dentre outros<sup>578</sup>.

A criação do Portal Trabalho Seguro nos *sites* do Tribunal Superior do Trabalho e do Conselho Superior de Justiça do Trabalho, com réplicas regionais nos *sites* dos Tribunais Regionais do Trabalho, representa o registro institucional e configura um importante instrumento para divulgar ações, dados estatísticos,

---

<sup>572</sup> BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Disponível em: <<http://www.tst.jus.br>>. Acesso em: 04 fev. 2019.

<sup>573</sup> A campanha recebeu a medalha de prata do Prêmio Colunistas 2015 na categoria Filme Institucional ou Corporativo, mediante cinco vídeos chamando a atenção da sociedade para a importância das ações de prevenção, contou com o apoio de todos os Tribunais Regionais do Trabalho, das instituições parceiras do Programa Trabalho Seguro, da Associação Brasileira de Rádio e TV (Abert) e de outros segmentos da sociedade relacionados aos direitos dos trabalhadores.

<sup>574</sup> BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Disponível em: <<http://www.tst.jus.br>>. Acesso em: 04 fev. 2019.

<sup>575</sup> ASSOCIAÇÃO Brasileira de Psiquiatria. Disponível em: <<http://abp.org.br>>. Acesso em: 06 abr. 2017.

<sup>576</sup> BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Disponível em: <<http://www.tst.jus.br>>. Acesso em: 04 fev. 2019.

<sup>577</sup> Disponível em: <<http://www.csjt.jus.br>>. Acesso em: 17 dez. 2018.

<sup>578</sup> Como exemplo dessa atuação que estimula o diálogo social e institucional, o Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região incluiu frases sobre saúde e segurança no trabalho nos contracheques dos trabalhadores do Sinduscon, do Seconci e outras entidades parceiras, além da divulgação de dicas na rádio CBN.

eventos, cursos e palestras, além de outras informações necessárias ao cumprimento dos objetivos do Programa<sup>579</sup>.

Especificamente no que diz respeito à inserção jurisdicional proativa, a Recomendação Conjunta GP. CGJT n. 1/2011 orienta que os Tribunais Regionais do Trabalho confirmam prioridade à tramitação e ao julgamento das reclamações trabalhistas que envolvam acidente do trabalho. Como exemplo, a Portaria Presidência-Corregedoria n. 02/2018, do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região, no sentido de priorizar os processos relacionados a acidentes do trabalho, inclusive ações civis públicas e ações coletivas envolvendo a questão<sup>580</sup>.

Em contexto semelhante, a Recomendação Conjunta GP.CGJT n. 2/2011, para que os magistrados da Justiça do Trabalho encaminhem cópia de sentenças e acórdãos que reconheçam conduta culposa do empregador em acidente do trabalho à respectiva unidade da Procuradoria Geral Federal, a fim de subsidiar eventual ajuizamento de ação regressiva, nos termos do artigo 120 da Lei n. 8.213/1991<sup>581</sup>.

---

<sup>579</sup> Como exemplo, as "boas práticas" de prevenção de acidentes adotadas pelos Tribunais Regionais do Trabalho: BOA PRÁTICA 1 – Capacitação de magistrados em SST; Capacitação de magistrados através de curso de conteúdo técnico sobre saúde, segurança e medicina do trabalho; BOA PRÁTICA 2 – Equipe de apoio aos gestores regionais; Instituir equipe de apoio aos gestores regionais, constituída de, pelo menos, um servidor, que possa acompanhar a execução das atividades do Programa, sem prejuízo de suas atribuições, como estabelecer contatos (telefonemas) com parceiros, elaboração de relatórios, documentos, sistematização das mensagens e documentos enviados pelos gestores nacionais etc. BOA PRÁTICA 3 – Enfoque especial às micro e pequenas empresas; Instituir parcerias com órgãos que desenvolvam atividades junto às micro e pequenas empresas, a exemplo do SEBRAE, para a criação de manuais sobre segurança, saúde e meio ambiente do trabalho, específicos para a atividade econômica do empreendimento, além de planejamento de cursos de formação sobre o tema direcionado aos pequenos empreendedores. BOA PRÁTICA 4 – Realização de Audiências Públicas; Realizar audiências públicas para discutir problemas relacionados à segurança, saúde e meio ambiente do trabalho, com participação dos parceiros do Programa, sindicatos, etc. BOA PRÁTICA 5 – Visitas a canteiros de obras; Visitar canteiros de obras, em parceria com Auditores-Fiscais do Trabalho, Procuradores do Trabalho e representantes dos órgãos de Saúde, Trabalho e Meio Ambiente Estaduais ou Municipais, para apresentar mensagens do Programa a trabalhadores e empregadores. BOA PRÁTICA 6 – Estipulação de condições para fornecer energia elétrica; Incentivar que as concessórias de energia elétrica exijam apresentação de projeto das instalações elétricas dos canteiros de obras, subscrito por profissional legalmente habilitado, como condição essencial para a ligação inicial e o fornecimento de energia elétrica. BOA PRÁTICA 7 – Disponibilização *online* de Autos de Infração e Termos de Ajustamento de Conduta; Manter contato com o Ministério Público do Trabalho e a Superintendência Regional do Trabalho para disponibilização *online* aos Juízes do Trabalho dos Autos de Infração e Termos de Ajustamento Conduta. BOA PRÁTICA 8 – Formação de base de dados para tutela dos interesses coletivos; Implementar Banco de Dados Nacional relativo a decisões de tutelas preventivas coletivas acerca de segurança, saúde e meio ambiente do trabalho, permitindo seu compartilhamento. BOA PRÁTICA 9 – Composição de acervo bibliográfico; Criação de biblioteca nos Regionais, com acervo bibliográfico e audiovisual sobre segurança e medicina do trabalho, formada, inicialmente, com o material fornecido pela Fundacentro e pelo MTE. BOA PRÁTICA 10 – Produção de material educativo; Produção de filmes, cartilhas e outros materiais de divulgação. BOA PRÁTICA 11 – Aperfeiçoamento da matriz curricular de cursos Técnicos de Segurança do Trabalho; Introdução da disciplina 'Aspecto legal da segurança do trabalho' na matriz curricular do curso Técnico de Segurança do Trabalho.

<sup>580</sup> Disponível em: <<http://www.tst.jus.br>>. Acesso em: 06 mar. 2018.

<sup>581</sup> Artigo 120 da Lei n.8.213/1991: "Nos casos de negligência quanto às normas padrão de segurança e higiene do trabalho indicados para a proteção individual e coletiva, a Previdência Social proporá ação regressiva contra os responsáveis".

Vê-se que o acesso à justiça, na perspectiva do Trabalho Seguro, representa uma ordem jurídica vislumbrada na amplitude do quadro que envolve os acidentes do trabalho e doenças ocupacionais. Por esse motivo, imperativo incluí-los no âmbito de política pública judiciária reunindo trabalhadores, empregadores e instituições públicas e particulares no sistema nacional de promoção e proteção da saúde, possibilitada a articulação das ações de promoção, proteção, prevenção, assistência, reabilitação e reparação.

O cumprimento da missão do programa depende da soma de esforços do Judiciário e instituições parceiras para envolver a sociedade e disseminar a consciência de que todos são responsáveis pela prevenção. Além disso, identificar e debater as implicações metodológicas, à luz do entendimento atual, visa contribuir para aperfeiçoar e ampliar o papel da Justiça do Trabalho na proteção da saúde dos trabalhadores.

Emerge, portanto, o Programa Trabalho Seguro inovando o papel institucional da Justiça do Trabalho, ao agregar uma atuação ativa de prevenção de novos litígios ao modelo tradicional de pacificação de conflitos e reparação de direitos.

Não menos importante, o Programa contribui para redesenhar a formulação e o desenvolvimento de políticas públicas, historicamente afetadas ao Poder Executivo, destacada a atuação ampliada pelo Poder Judiciário visando fomentar a articulação e a integração de ações realizadas por instituições públicas e privadas em prol de um objetivo comum. Representa, outrossim, importante instrumento de aproximação de magistrados trabalhistas e sociedade, sobretudo em ações educativas nas escolas, sindicatos, empresas e ambientes de trabalho.

Por derradeiro, a síntese da atuação ativista do Poder Judiciário Trabalhista, na preservação da saúde do trabalhador, é uma política pública judiciária voltada à prevenção de acidentes do trabalho e proteção dos interesses da coletividade – sociedade, trabalhadores, empregadores e do Estado, visando preservar a dignidade da pessoa humana e valorização social do trabalho, fundamentos da República Federativa do Brasil.

A existência de normas é insuficiente para efetivar os direitos sociais. Cabe ao Poder Judiciário Trabalhista promover ações para conscientizar e prevenir acidentes do trabalho e doenças ocupacionais alargando o paradigma contido no

acesso à justiça e enfrentando o tema alusivo aos infortúnios laborais mediante instituição de uma política pública circunstanciada.

Verifica-se, na essência, a atuação direta do Poder Judiciário para concretizar o direito à saúde e contribuir para o cumprimento da Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho, na conscientização de assunto pouco valorizado pela população em geral, mas que afeta diretamente todos os trabalhadores do país.

Com a materialização do programa abre-se o leque para o acesso à ordem jurídica justa, inserido o Poder Judiciário Trabalhista na realidade social, comprometido com a realização da justiça, mediante uma política pública judiciária capaz de promover a tutela de direitos sociais, evitar a proliferação de demandas, vencida, por conseguinte, aquela atuação judicial meramente reparatória.

O Judiciário Trabalhista, portanto, assume posição de destaque, tornando-se instrumento de inserção política a contribuir para o exercício da cidadania ativa e para a participação de diversos atores no conjunto das atividades atreladas ao Programa Trabalho Seguro, instrumento que garante a efetividade dos direitos assegurando a democracia do século XXI.

## 6 CONCLUSÃO

Com a ascensão do Estado moderno ao liberal e, posteriormente, ao social contemporâneo, houve gradual evolução dos conceitos que fragmentavam as competências entre os poderes estatais e dos paradigmas jurídicos dos direitos sociais, inclusive o de acesso à justiça.

Se no modelo do século XIX, caberia ao Estado apenas fiscalizar a convivência social e, ao Judiciário, aplicar a lei, na contemporaneidade houve um compassado redesenho das atribuições dos poderes estatais. Se no Estado moderno e liberal, com tripartição entre as competências dos poderes, bastava assegurar o mero exercício do direito de ação, no social contemporâneo, cede-se espaço a uma visão de unidade de um Estado prestacional a quem incumbe por meio de todos os seus poderes, de algum modo, em algum momento, atender ao interesse geral de garantir direitos fundamentais, conferindo efetividade e eficácia ao que antes era apenas um acesso formal à justiça, revelando-se método de aprimoramento da cidadania.

A premissa elementar da tripartição dos poderes da doutrina liberal clássica converte-se, no moderno constitucionalismo, em separação de funções dispersas nos vários órgãos da unidade do Estado, no equilíbrio de freios e contrapesos e resguardada a função típica de cada órgão. A ampliação das atividades e de direitos a serem providos acarretou uma mudança política inspirada no atendimento da sociedade, que demandou incremento da intervenção estatal.

Não basta declarar direitos. A Constituição Federal passa a espelhar a consciência social dominante, autorizando a participação concreta do cidadão, com a garantia de acesso à justiça.

Nessa dinâmica, houve a reconfiguração das atribuições que tornaram permeáveis as fronteiras das funções entre os poderes, caracterizando uma interpenetração de competências entre Judiciário, Executivo e Legislativo, adaptável à realidade complexa atual que justifica o próprio Estado de Bem-Estar Social.

Diante da evolução ficou incorporada a possibilidade de promoção de direitos fundamentais com interlocução do Judiciário na defesa da ordem jurídica, em atuação que ultrapassa o vetusto conceito do juiz boca da lei, não mais compatível com a realidade contemporânea de um mero aplicador desconectado da realidade social vivenciada. Estreita-se a relação entre o cumprimento dos direitos

constitucionais (princípios e objetivos do Estado Democrático de Direito) e a atividade estatal, vinculando juridicamente todos os poderes e órgãos, considerada a universalidade das políticas governamentais destinadas à sociedade como um todo.

A demanda por solução dos conflitos sociais que proclamam prestações positivas é alçada a lugar privilegiado no modo de institucionalização das relações humanas, em especial junto ao Poder Judiciário, tanto como conformador quanto como órgão julgador dos embates por direitos. Na esteira da complexa realidade em transformação, premente haver tratamento adequado aos litígios instaurados como forma de transpor a coletividade ao alcance de metas predeterminadas em nivelamento do sistema de justiça.

Reconhecida a expansão das tarefas do Poder Judiciário no espectro do alargamento das suas funções, evidencia-se o incremento das atribuições tradicionalmente consagradas para possibilitar o cumprimento dos mandamentos constitucionais, assegurada maior participação do Estado por intermédio desse poder na busca pela concretização dos direitos conquistados ao longo da história.

Na perspectiva do acesso à justiça, essa evolução das tarefas estatais passa a compreender um conteúdo de largo alcance numa ordem de valores e direitos fundamentais, não restritos ao ordenamento jurídico processual.

O conceito de acesso à justiça alberga maior completude, no sentido de atuação dos serviços judiciários, em suas possíveis vertentes, para implementar os direitos desatendidos. Diversificam-se os matizes para além da efetividade do processo, abrangendo novas hipóteses pela expansão de mecanismos no intento de conferir concretude aos direitos. São alternativas que dão oportunidade efetiva de resolução de conflitos, atendendo ao primado de acesso à ordem jurídica justa, por instrumentos diversos dos tradicionais, mas ainda assim aptos a conferir a tutela pretendida e solucionar o conflito social.

Metodologicamente refletido, o referencial teórico da presente tese assinala a evolução do acesso à justiça em três ondas renovatórias: a primeira situa a assistência judiciária gratuita que compreende os modelos de representação em juízo; a segunda insere a coletivização de ações; e, por fim, numa perspectiva multidimensional, a terceira onda abrange as duas primeiras e ainda compreende um emaranhado de mecanismos e instituições hábeis a solucionar conflitos, abarcando a reestruturação do Poder Judiciário, sua gestão e estratégias com foco no aprimoramento dos serviços a fim de conferir concretude ao acesso à justiça.

Eis a problemática identificada no movimento da terceira onda: o direito brasileiro desenvolve programas de ações categorizados como políticas públicas judiciárias, sugerido na presente tese tratar-se de mecanismos de alargamento do acesso à justiça. Isto porque detectado um curso contínuo de mudanças para modificar procedimentos e a própria estrutura dos tribunais, com colaboração de pessoas leigas ou paraprofissionais, em arranjo institucional complexo que confira fluxo de solução de litígio alternativo ao da decisão adjudicada.

A premissa maior encontrada no realinhamento das atividades públicas, em sentido lato, reclama ferramentas capazes de avançar nas tarefas cumpridas pelo governo, mediante avaliação, execução e controle com coordenação, planejamento estratégico e conjugação de fatores que exigem domínio técnico para a realização de políticas públicas. O fenômeno político que transformou o Estado inspira mudança de estratégia de governo, exigindo compreender e estabelecer instrumentos de identificação e de sistematização, indispensáveis para impor racionalização e cientificidade às políticas públicas.

A investigação revela que as políticas públicas não podem ser expressas numa definição fechada, mas pelo escopo de concretizar os direitos fundamentais enquanto ações capazes de materializar o cumprimento das promessas constitucionalmente previstas. Por isso mesmo compreendem um conceito polissêmico e de natureza flutuante, tratando-se de fenômeno que será mais reconhecido por suas feições do que classificado em um conceito.

Conforme delineado, a atividade ou ação governamental será dotada de feições de política pública quando compreender orientações, conteúdos, instrumentos, mecanismos, definições ou modificações institucionais e, ainda, previsão de resultados. Não traduz, portanto, uma atividade simples, mas dinâmica, complexa e multidisciplinar, que pode ser caracterizada pela presença de fases distintas que se complementam, desde a elaboração, decisão, execução e posterior controle e avaliação dos resultados.

Viés subsequente demonstra o comprometimento de diversos atores, cada qual com um nível de decisão que repercutirá no debate sobre a importância dos formuladores e fazedores de política. Considerada a pluralidade envolvida, a identificação das políticas públicas passa pela compreensão dos componentes institucional, decisório, comportamental e causal, organizados em um ciclo composto de etapas, não consecutivas nem causais.

Um passo adiante, a realização de políticas públicas encontra a práxis do Judiciário, que passa a atuar por intermédio de ações concretas para viabilizar o acesso à justiça, num desenvolvimento dogmático do conceito tradicional quanto ao tema. Ao Judiciário incumbirá, paralelamente à função jurisdicional, o protagonismo de políticas públicas judiciárias, caracterizadas pelo incremento de ferramentas para efetivar o acesso à justiça. Neste sentido, o Poder Judiciário exerce atribuição atípica, considerado o redesenho da função estatal.

Observado o fenômeno em curso, concluiu-se que as políticas públicas judiciárias correspondem a programas de ação político-institucional desencadeados pela pluralidade de atores, voltados a objetivos e metas previamente definidos, pertinentes à consecução de um resultado que represente ampliar o acesso à justiça na faceta da efetividade do exercício jurisdicional e da administração da justiça.

A tese retrata, pois, que a partir da dissociação de uma função do Estado em mais de um órgão de poder, no caso, o Judiciário, é possível lapidar os objetivos fundamentais da República, na seara das ações que, conjugadas, destacam a fisionomia de políticas públicas judiciárias.

Destarte, as políticas públicas judiciárias compreendem ações desempenhadas pelo Poder Judiciário, destinadas a implementar objetivos constitucionais e legais que lhes compete para, em articulação com outros órgãos estatais e a sociedade, eleger agenda e objetivo específico no intuito de realizar, elaborar, planejar e executar políticas públicas internalizadas.

Relevante o lugar de destaque ocupado pelos órgãos do Poder Judiciário na realização das políticas públicas que lhes são próprias. Ao Conselho Nacional de Justiça o natural espaço como protagonista nato para consumir o pressuposto ideal hegemônico à instituição. Em simetria, o Conselho Superior da Justiça do Trabalho e o Conselho da Justiça Federal figuram como os principais responsáveis pelos arranjos correspondentes às políticas públicas judiciárias nos seus âmbitos de atuação. Vale dizer, são os *policymakers*, em conjunto com os Tribunais, os gestores encarregados do encadeamento de ações planejadas, envolvendo meios e instrumentos aptos a atingir os objetivos traçados para reconfigurar o sistema de justiça.

Descendo ao exame empírico na ordem dos modelos eleitos para comprovar a tese, constata-se a consolidação de políticas públicas judiciárias no cenário brasileiro, avaliadas concretamente considerando as características

desenvolvidas pelos fazedores institucionais dos programas: (a) a conciliação e mediação; (b) o sistema carcerário, execução penal e medidas socioeducativas; (c) a violência contra a mulher (Lei Maria da Penha); e, (d) o programa trabalho seguro.

Na síntese dos quatro programas referenciados, a conclusão de que o Judiciário figura como fazedor oficial de política pública, verdadeiro agente transformador para garantir efetividade ao direito de acesso à justiça, na perspectiva da terceira onda renovatória cappellettiana.

No entanto, revelou-se um grande problema e também um desafio: se a transparência e a eficiência constituem pressuposto fundamental das políticas públicas, o elemento crucial para as políticas públicas judiciárias apresentarem *accountability*, de forma transparente, consiste no controle das escolhas políticas e atos procedimentais dos agentes envolvidos na formulação e na execução das ações.

Com efeito, nessa inversão de lógica, é o protagonismo estatal do Poder Judiciário enquanto formulador e fazedor de políticas públicas singularizadas que deve ser objeto de fiscalização e prestação de contas das ações implementadas. Por certo, é necessário acompanhar todas as etapas, custos e cotejamento com dados estatísticos aptos a permitir o controle de eficiência dos programas em que o Judiciário tem investido.

O levantamento constante do 'Justiça em Números' é de grande valia para *ratio* intentada, mas não o suficiente. É preciso estabelecer o *accountability* horizontal mediante instrumentos de controle e eventual responsabilização do agente estatal, destacada a obrigação de comprometimento com a qualidade dos serviços públicos oferecidos aos consumidores da justiça, de modo a evitar baixo desempenho ou índices de concretude minguados.

Diagnosticado, outrossim, possível déficit de resultado em face da significativa alternância dos agentes encarregados da condução das políticas públicas, revelada a descontinuidade nos programas em detrimento da qualidade das atividades desenvolvidas, agravado pelas garantias funcionais na seara institucional, o que resulta na dificuldade de controle e relega o programa original a um domínio de incerteza.

Portanto, aferida a ausência de estabilidade, transparência e publicidade dos dados, emerge a falibilidade do sistema de justiça no âmbito da atividade proposta, prejudicada a adequada avaliação dos resultados das políticas

públicas judiciárias. Mais além, a verificação da eficácia e da efetividade de uma política pública judiciária deve considerar o custo, assim como o controle da quantidade de insumos do programa envolvido na política, o que torna indispensável o cálculo monetário para avaliações abrangentes.

É preciso contemplar no impacto da política pública judiciária a justa distribuição dos benefícios e dos resultados obtidos, no contexto de reciprocidade do Estado social contemporâneo, o que deve ser observado por todos os poderes estatais, inclusive o Judiciário. A política pública judiciária deve aquilatar vocação jurisdicional com entrega e aprimoramento do acesso à justiça, em todas as suas ondas e, mais, de concretude, na multidimensionalidade que a perspectiva da terceira onda expressa, como compasso de aprimoramento da cidadania e da democracia.

À guisa de encerramento cumpre registrar o notável efeito transformador operado no sistema de justiça por meio das políticas públicas judiciárias. Os referenciais de desempenho passam atualmente por macro concepções, conformadoras dos modelos pelos quais ampliado o acesso à justiça, segundo a pluralidade de atores envolvidos na prestação de serviços judiciários. Contemplam-se, por consequência, inovadores formatos de organização, desenvolvimento e funcionamento do aparato propriamente dito, naquilo que se compreende por uma ordem jurídica de qualidade: "Nossa herança não é precedida de nenhum testamento" (René Char).

Eis o fato: o Judiciário protagoniza políticas públicas que materializam a abordagem multidimensional do acesso à justiça. A este fato não foi dado testamento. É preciso investigá-lo, depurá-lo e teorizá-lo. Afinal, sem o "húmus teórico" dificilmente se passaria de "vegetação rasteira, ao sabor dos 'ventos', dos 'muros' da eficácia"<sup>582</sup>.

Com o húmus desta tese, espera-se que a contribuição teórica e os apontamentos críticos constituam insumo hábil a fomentar um cultivo exuberante dessa vegetação (políticas públicas judiciárias), que pode render árvores capazes de gerar frutos suficientes a saciar o acesso à justiça da sociedade contemporânea.

---

<sup>582</sup> CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7.ed. Coimbra: Almedina, 2000, p.18.

## REFERÊNCIAS

AITH, Fernando. Políticas públicas de Estado e de governo: instrumentos de consolidação do Estado Democrático de Direito e de promoção e proteção aos direitos humanos. In: (Org.) BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

ACTION COMMITTEE on access to justice in civil and family matters. Disponível em: <[http://www.cfcj-fcjc.org/sites/default/files/docs/2013/AC\\_Report\\_English\\_Final.pdf](http://www.cfcj-fcjc.org/sites/default/files/docs/2013/AC_Report_English_Final.pdf)>. Acesso em: 29 jun. 2018.

AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha. Administração pública. In: CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de et al. **Dicionário de políticas públicas**. Barbacena: Universidade do Estado de Minas Gerais, Eduemg, 2012.

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/dados-abertos-sst/>>. Acesso em: 04 fev. 2019.

ARENHART, Sérgio Cruz; MARINONI, Luiz Guilherme. **Manual do processo de conhecimento**. 3.ed. atualizada do livro Manual do processo de conhecimento – a tutela jurisdicional através do processo de conhecimento. São Paulo: RT, 2004.

ARMELIN, Donaldo. Acesso à justiça. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, v.31,1989.

ASSIER-ANDRIEU, Louis. **O direito nas sociedades humanas**. Tradução de Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

ASSOCIAÇÃO Brasileira de Psiquiatria. Disponível em: <<http://abp.org.br>>. Acesso em: 06 abr. 2017.

ÁVILA, Humberto. **Teoria da segurança jurídica**. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

AZEVEDO, André Gomma de. Desafios de acesso à justiça ante o fortalecimento da autocomposição como política pública nacional. In: (Coords.) PELUSO, Antônio Cezar; RICHÁ, Morgana de Almeida. **Conciliação e mediação: estruturação da Política Judiciária Nacional**. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

BARCELLOS, Ana Paula de. Alguns parâmetros normativos para a ponderação constitucional. In: (Org.) BARROSO, Luís Roberto. **A nova interpretação constitucional: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas**. 3.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

\_\_\_\_\_. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: (Orgs.) SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti. **Direitos fundamentais: orçamento e reserva do possível**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

BARKHUYSEN, Tom; BRENNINKMEIJER, Alex; EMMERIK, Michiel van. Access to justice as a fundamental right in the dutch legal order. **Leiden repository**. Intersentia Rechtswetenschappen: Leiden University, 1998. p. 395-420. Disponível em: <https://openaccess.leidenuniv.nl/>>. Acesso em: 21 jul.2018.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2009.

\_\_\_\_\_. **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática**. Disponível em: <<http://www.oab.org.br>>. Acesso em: 25 nov. 2016.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 22.ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005.

\_\_\_\_\_. A problemática da constituição dirigente: algumas considerações sobre o caso brasileiro. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, ano 36, n.142, abr.-jun., 1999.

\_\_\_\_\_. Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 15.ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

\_\_\_\_\_; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. 8.ed. Brasília: OAB, 2006.

BONETI, Lindomar Wessler. **O silêncio das águas – políticas públicas, meio ambiente e exclusão social**. 2.ed. Porto Alegre: Unijuí, 2003.

BOTALLO, Eduardo Domingos. Teoria da divisão dos poderes: antecedentes históricos e principais aspectos. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**. v.102. USP: São Paulo, jan.-dez. 2007, p.40. Disponível em: <[www.revistas.usp.br/rfdusp/article/viewFile/67747/70355](http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/viewFile/67747/70355)>. Acesso em: 07 fev. 2019.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 9.ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Panorama nacional – a execução das medidas socioeducativas de internação**. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/panorama\\_nacional\\_doj\\_web.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/panorama_nacional_doj_web.pdf)>. Acesso em: 12 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. **Banco de boas práticas em mediação judicial e conciliação**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br>>. Acesso em: 13 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. **Fórum Nacional da Mediação e Conciliação** – FONAMEC. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br>>. Acesso em: 13 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. **Conciliação e mediação** – portal da conciliação. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/conciliacao-e-mediacao-portal-da-conciliacao>>. Acesso em: 10 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. **Prêmio Conciliar é Legal**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/conciliacao-e-mediacao-portal-da-conciliacao/premio-nacional-da-conciliacao>>. Acesso em: 05 maio 2018.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. **IX Prêmio Conciliar é Legal**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/eventos-campanhas/evento/595-premio-conciliar-e-legal>>. Acesso em: 31 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. **Mediação digital**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/conciliacao-e-mediacao-portal-da-conciliacao/2016-05-10-12-39-49>>. Acesso em: 13 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. **Portaria n.637**. Disponível em: <<https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/34399>>. Acesso em: 03 maio 2018.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. **Demandas em massa serão o alvo da Semana Nacional da Conciliação 2011**. Disponível em: <<http://cnj.jus.br/noticias/cnj/56985-demandas-em-massa-serao-o-alvo-da-semana-nacional-da-conciliacao-2011>>. Acesso em: 03 maio 2018.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. **Semana Nacional da Conciliação atinge recorde de acordos fechados**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/61175-semana-nacional-de-conciliacao-atinge-recorde-de-acordos-fechados>>. Acesso em: 12 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. **Semana Nacional da Conciliação termina com 130 mil acordos**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/84154-semana-nacional-da-conciliacao-termina-com-130-mil-acordos>>. Acesso em: 13 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. **Semana Nacional da Conciliação 2017**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/conciliacao-e-mediacao-portal-da-conciliacao/semana-nacional-de-conciliacao/campanhas/campanha-2017>>. Acesso em: 31 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. **I Jornada Lei Maria da Penha**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. **II Jornada Lei Maria da Penha**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/lei-maria-da-penha/edicoes/ii-jornada>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. **III Jornada Maria da Penha**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/lei-maria-da-penha/edicoes/iii-jornada>>. Acesso em: 06 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. **Termo de criação de Fórum Permanente**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/images/programas/lei-maria-da-penha/iii-jornada/criacaoforummariadapenha.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. **IV Jornada Maria da Penha**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/lei-maria-da-penha/edicoes/iv-jornada>>. Acesso em: 06 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. **V Jornada Maria da Penha**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/lei-maria-da-penha/edicoes/v-jornada>>. Acesso em: 06 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. **VI Jornada Maria da Penha**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/eventos-campanhas/evento/100-6-jornada-lei-maria-da-penha>>. Acesso em: 06 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. **VII Jornada Maria da Penha**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/60541-cnj-promove-vii-jornada-da-lei-maria-da-penha>>. Acesso em: 06 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. Carta. **VIII Jornada Lei Maria da Penha**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. Carta. **IX Jornada Lei Maria da Penha**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. Carta. **X. Jornada Lei Maria da Penha**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório Final XI Jornada Lei Maria da Penha**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br>>. Acesso em: 21 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. Carta **XI Jornada Lei Maria da Penha**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br>>. Acesso em: 21 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. EBC Agência Brasil. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-12/populacao-carceraria-do-brasil-sobe-de-622202-para-726712-pessoas>>. Acesso em: 09 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Informativo STF** n.546. Ação direta de inconstitucionalidade n. 2.139 MC/DF e ação direta de inconstitucionalidade n. 2160 MC/DF. Relator original Min. Octávio Gallotti, Redator designado para o acórdão, Min. Marco Aurélio de Mello. Brasília, 13-5-2009.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior do Trabalho. Disponível em: <<http://www.tst.jus.br>> . Acesso em: 04 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior do Trabalho. **Programa Trabalho Seguro**. Disponível em: <<http://www.tst.jus.br/web/trabalhoseguro/regulamentacao1>>. Acesso em: 11 fev. 2019.

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

\_\_\_\_\_. **Controle judicial de políticas públicas**: possibilidades e limites. Fórum Administrativo de Direito Público, Belo Horizonte, ano 9, n.103, set. 2009.

\_\_\_\_\_. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. In: **Políticas públicas** – possibilidades e limites. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

\_\_\_\_\_. O conceito de políticas públicas em direito. In: **Políticas públicas**. Reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

\_\_\_\_\_. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

\_\_\_\_\_. Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. In: **Políticas públicas**. Possibilidades e limites. Belo Horizonte: Fórum, 2008. Disponível em: <<https://www.researchgate.net>>. Acesso em: 21 set. 2017.

BUZZI, Marco Aurélio Gastaldi. Movimento pela conciliação – um breve histórico. In: (Coords.) PELUSO, Antônio Cezar; RICHA, Morgana de Almeida. **Conciliação e mediação**: estruturação da política judiciária nacional. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando poderemos traduzir para o português? **Revista de Administração Pública**. fev.-abr., Rio de Janeiro, 1990.

CAMPOS, Norma Sônia N.; MARTINS JÚNIOR, Hernani. Pad e os modelos de juiz. In: (Coords.) FIGUEIRAS, Cláudia Sofia Melo; FONSECA, Isabel; FREITAS, Sérgio Henriques Zandona. **Anais do VII Encontro internacional do Conpedi em Braga-Portugal**. Florianópolis: Conpedi, 2017. p.37. Disponível em: <<https://www.conpedi.org.br>>. Acesso em: 09 fev. 2019.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7.ed. Coimbra: Almedina, 2006.

\_\_\_\_\_. **Estudo sobre direitos fundamentais**. 2.ed. São Paulo: RT; Portugal: Coimbra, 2008.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt; BRASIL, Felipe Gonçalves. Subsistemas, comunidades e redes: articulando ideias e interesses na formulação de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**. jul.-set., Brasília, 2015.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes legisladores?** Tradução de Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1993, reimpressão 1999.

\_\_\_\_\_; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. Os desafios do Judiciário: um enquadramento teórico. In: (Org.) FARIA, José Eduardo. **Direitos humanos, direitos sociais e justiça**. São Paulo: Malheiros, 2002.

CARDOSO, Clara Machado. **Propugnando um conceito jurídico-metodológico de políticas públicas para concretização de direitos fundamentais**. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/>>. Acesso em: 28 jun. 2018.

CASTRO, Jorge Roberto de. **Manual de assistência judiciária: teoria, prática e jurisprudência**. Rio de Janeiro: Aide, 1987.

CHIARI, Juliana. Avaliação de políticas públicas. In: (Orgs.) CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga; AMABILE, Antônio Eduardo de Noronha. **Dicionário de políticas públicas**. Barbacena: UEMG, 2012.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 8.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

CICHOCKI NETO, José. **Limitações ao acesso à justiça**. Curitiba: Juruá, 1999.

CLÈVE, Clèmerson Merli. **Temas de direito constitucional**. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

COHEN, Michael; MARCH, James; OLSEN, Johan. A garbage can model of organizational choice. **Administrative Science Quarterly**, v.17, p.1-25, 1972.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista de informação legislativa**, v.35, n.138, abr.-jun.1998.

\_\_\_\_\_. O Ministério Público na defesa dos direitos econômicos, sociais e culturais. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, n.40, 2001. Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br>>. Acesso em: 11 dez. 2017.

CONJUR. **Semana da conciliação**. Acordos em tribunais ultrapassam R\$ 218 milhões. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2009-set-28/acordos-semana-conciliacao-ultrapassam-218-milhoes>>. Acesso em: 03 maio 2018.

CONVENÇÃO Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher 'Convenção de Belém do Pará' (1994). Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/images/programas/lei-maria-da-penha/convencao\\_de\\_belem.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/programas/lei-maria-da-penha/convencao_de_belem.pdf)>. Acesso em: 21 mar. 2018.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. O direito nas políticas públicas. In: (Orgs.) MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Unesp; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. O papel da jurisdição constitucional na realização do Estado Social. **Revista de Estudos Criminais** n.10, Porto Alegre, 2003.

COSTA NETO, José Wellington Bezerra da. **Acesso à justiça e carência econômica**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2011.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 27.ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

DAHL, Robert. **Tomada de decisões em uma democracia**: a Suprema Corte como uma entidade formuladora de políticas nacionais. Tradução de Grupo Primacy Translation. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Disponível em: <[http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf)>. Acesso em: 31 mar. 2017.

DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya Gaparetto. Dimensões da constitucionalização das políticas públicas. **Revista de Direito Administrativo** v.273. Rio de Janeiro, set.-dez., 2016.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Fundamentos do processo civil moderno**. v.I. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução de Nelson Boeira. 3.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

\_\_\_\_\_. **O império do direito**. Tradução de Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

\_\_\_\_\_. **Instituições de direito processual civil**. v.I. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

\_\_\_\_\_. **A instrumentalidade do processo**. 5.ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

ETZIONI, Amitai. **Mixed scanning**: uma "terceira" abordagem de tomada de decisão. Tradução de Francisco G. Heidemann. Publicado originalmente na *Public Administration Review*. Washington, D.C., v.27, n.5, p.385-392, dez.1967. Disponível em: <<https://ctsadalbertoazevedo.files.wordpress.com/2016/07/etzioni.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2017.

FARACO, Marina. Poder Judiciário e crise hídrica no Brasil: o protagonismo judicial no controle de políticas públicas. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais (RBEC)**, Belo Horizonte, ano 9, n.33, set.-dez., 2015.

FEREJOHN, John. Judicializing politics, politicizing law. **Law and contemporary problems**, v.65, n.3, 2002.

FREIRE, Geovana Maria Cartaxo de Arruda; MORAES, Germana de Oliveira. O Conselho Nacional de Justiça como ponto de mutação do sistema judicial brasileiro. In: **XX Congresso Nacional do CONPEDI**, Vitória/ES, Anais, 2011.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n.21, jun. 2000.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. **Políticas públicas**: a responsabilidade do administrador e o Ministério Público. São Paulo: Max Limonad, 2000.

GARTH, Bryant; CAPELLETTI, Mauro; TROCKER, Nicolo. **Access to justice**: comparative general report. Digital repository of Maurer Law. Articles by Maurer Faculty, 1976.

\_\_\_\_\_. **Access to justice** – variations and continuity of a world-wide movement. Digital repository of Maurer Faculty. Maurer School of Law – Indiana University: Indiana, 1985.

GARAPON, Antoine. **O juiz e a democracia** – o guardião das promessas. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

GERALDO, Pedro Heitor Barros. A gestão da “justiça de proximidade” na França: a análise da política pública judiciária. **Revista SJRJ**, v.18. n.30. Rio de Janeiro, 2011.

GOMES, Luiz Flávio. **A dimensão da magistratura no estado constitucional e democrático de direito**: independência judicial, controle do Judiciário, legitimação da jurisdição, politização e responsabilidade do juiz. São Paulo: RT, 1997.

GOMES, Maria Tereza Uille. **Políticas públicas e Ministério Público**. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

\_\_\_\_\_. **Direito humano à educação e políticas públicas**. Curitiba: Juruá, 2009.

GONÇALVES, Ana Paula Schwem. Secretaria Especial de Políticas para Mulheres: um instrumento indispensável para o empoderamento das mulheres em situação de violência. In: (Coords.) CAMPOS, Amini Haddad; COSTA, Lindinalva Rodrigues Dalla. **Sistema de justiça, direitos humanos e violência no âmbito familiar**. Curitiba: Juruá, 2011.

GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e direito pressuposto**. 5.ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O novo processo do consumidor. In: **Revista de Processo**, v.16, n.62, abr.-jun., 1991.

GROPPALI, Alexandre. **Doutrina de Estado**. Tradução de Paulo Edmur de Souza Queiroz. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 1962.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. v.2. 2.ed. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: (Orgs.) HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco. Capítulo 1 do livro **Políticas públicas e desenvolvimento** – bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Universidade de Brasília, 2009.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Fabris, 1991.

IMMERGUT, Ellen. O núcleo teórico do novo institucionalismo. In: (Orgs.) SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas** – coletânea. v.1, 2007.

KANT, Immanuel. **Metafísica dos costumes**. Tradução de Edson Bini. Bauru: Edipro, 2003.

LEWANDOWSKI, Ricardo. **Postulados, princípios e diretrizes para a política de alternativas penais**. Brasília: Ministério da Justiça, Departamento Penitenciário Nacional, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Conselho Nacional de Justiça, 2016.

LEVI, Lucio. Verbete "governo". In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PAQUINO Gianfranco. **Dicionário de política**. v.I. Tradução de Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacaís e Renzo Dini. Brasília: UnB, 1998.

LUCHIARI, Valéria Ferioli Lagrasta. Resolução n. 125 do Conselho Nacional de Justiça. In: (Coords.) PELUSO, Antônio Cezar; RICHA, Morgana de Almeida. **Conciliação e mediação**: estruturação da Política Judiciária Nacional. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

MARCELLINO JUNIOR, Julio Cesar. **Análise econômica do acesso à justiça**: a tragédia dos custos e a questão do acesso inautêntico. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

MARINONI, Luiz Guilherme. Direito fundamental de ação. In: (Coords.) CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Coords.). **Tratado de direito constitucional**. v.1. São Paulo: Saraiva, 2010.

MASSA-ARAZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: (Org.) BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 41.ed. Atualizada por Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2015.

MELO, Marcos André. Estado, governo e políticas públicas. In: (Org.) MICELI, S. O que ler na ciência social brasileira (1970-1995). **Ciência política**. v.III. São Paulo: Sumaré, 2000.

MENDES, Gilmar Ferreira. **As contribuições do CNJ para o Judiciário brasileiro**. Disponível em: <<http://www.editorajc.com.br/as-contribuicoes-do-cnj-para-o-judiciario-brasileiro/>>. Acesso em: 30 jul. 2018.

MENDES, Gilmar Ferreira. Conselho Nacional de Justiça e parcerias institucionais – temas prioritários. In: MENDES, Gilmar Ferreira; SILVEIRA, Fabiano Augusto Martins; MARRAFON, Marco Aurélio. **Conselho Nacional de Justiça**: fundamentos, processo e gestão. São Paulo: Saraiva, 2016.

\_\_\_\_\_; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007.

MORAES, Alexandre. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 8.ed, atualizada até a EC n. 67/10. São Paulo: Atlas, 2011.

\_\_\_\_\_. **Direito constitucional**. 24.ed. Atualizada até a EC n.57/08. São Paulo: Atlas, 2009.

\_\_\_\_\_. **Direito administrativo constitucional**. 3.ed. atualizada até a EC n. 52/06. São Paulo: Atlas, 2006.

MORAES, José Luis Bolzan de. As crises do Judiciário e o acesso à justiça. In: AGRA, Walber de Moura. **Comentários à reforma do Poder Judiciário**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

MOTTA, Luiz Eduardo Pereira; RUEDIGER, Marco Aurélio; RICCIO, Vicente. O acesso à justiça como objeto de política pública: o caso da Defensoria Pública do Rio de Janeiro. **Caderno EBAPE.BR**, v.4, n.2, jun. 2006.

NALINI, José Renato. O Poder Judiciário na Constituição de 1988. In: (Coords.) MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Tratado de direito constitucional**. v.1. São Paulo: Saraiva, 2010.

\_\_\_\_\_. **O juiz e o acesso à justiça**. São Paulo: RT, 1994.

NOGUEIRA, Mariella Ferraz de Arruda Pollice. Dos núcleos permanentes de métodos consensuais de solução de conflitos. In: (Coords.) PELUSO, Antônio Cezar; RICHA, Morgana de Almeida. **Conciliação e mediação**: estruturação da política judiciária nacional. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

NUNES, Dierle José Coelho. **Processo jurisdicional democrático**: uma análise crítica das reformas processuais. Curitiba: Juruá, 2008.

NUNES, Pedro dos Reis. **Dicionário de tecnologia jurídica**. 9.ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1976.

OLIVEIRA FILHO, Márcio Antônio de; OLIVEIRA, Ana Carolina Portes de; CHAVES, Jéssica Galvão; TEODORO, Warlen Soares. A contribuição da comissão interamericana de direitos humanos para o acesso à justiça qualitativo. **Revista de direito internacional**. v.10, n.2. Uniceub, 2013.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Relatório n. 54/2001; caso 12.051 – Maria da Penha Fernandes, 4 abr. 2001. Disponível em: <<https://www.cidh.oas.org/annualrep/2000port/12051.htm>>. Acesso em: 19 mar. 2018.

OST, François. **O tempo do direito**. Tradução de Élcio Fernandes. Bauru: Edusc, 2005.

PARADA, Eugenio Lahera. Política y políticas públicas. In: (Orgs.) SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006.

PASTORI, Giorgio. Verbete "Administração Pública". In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PAQUINO Gianfranco. **Dicionário de Política**. v.I. Tradução de Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacaís e Renzo Dlni. Brasília: UnB, 1998.

PASSOS, José Joaquim Calmon de. Democracia, participação e processo. In: (Coords.) GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo. **Participação e processo**. São Paulo: RT, 1988.

PIERANGELI, José Henrique; ZAFFARONI, Eugênio Raúl. **Manual de direito penal brasileiro**: parte geral. 11.ed. São Paulo: RT, 2015.

PELUSO, Antônio Cezar. Conselho Nacional de Justiça. **Mutirão carcerário** – raio x do sistema penitenciário brasileiro. 2012. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/mutirao\\_carcerario.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/mutirao_carcerario.pdf)>. Acesso em: 11 abr. 2018.

\_\_\_\_\_; RICHA, Morgana de Almeida (Orgs.). **Conciliação e mediação:** estruturação da política judiciária nacional. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Burocracia pública e reforma gerencial. **Revista do Serviço Público de 1937 a 2007**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2007.

QUIGLEY, Julia; SHARP, Graham; SOUTER, Janelle. **'Action' to justice:** addressing access to justice in Saskatchewan Court of Queen's Bench. University of Saskatchewan: College of Law, february, 2016.

RAMOS, Glauco Gumerato. Realidade e perspectivas da assistência jurídica aos necessitados no Brasil. **Cadernos Adenauer 3:** acesso à justiça e cidadania. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, maio 2000.

RENAULT, Sérgio R. Tamm. A reforma do Poder Judiciário sob a ótica do governo federal. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ENAP, v.56, n.2, 2005.

RIBEIRO, Ludmila. A Emenda Constitucional 45 e a questão do acesso à justiça. **Revista Direito GV**, São Paulo, 4(2), jul.-dez., 2008.

RIBEIRO, Paulo de Tarso Ramos. **Direito e processo:** razão burocrática e acesso à justiça. São Paulo: Max Limonad, 2002.

RICHA, Morgana de Almeida. Política pública do Poder Judiciário nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses. In: (Org.) PELUSO, Antônio Cezar; RICHA, Morgana de Almeida. **Conciliação e mediação:** estruturação da política judiciária nacional. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

\_\_\_\_\_. O CNJ e a trajetória constitucional. In: (Orgs.) STOCO, Rui; PENALVA, Janaína. **Dez anos de reforma do Judiciário e o nascimento do Conselho Nacional de Justiça**. São Paulo: RT, 2015.

ROBERTE, Jean-François. Emerging trends in access to justice and dispute resolution in Canada. **Journal of Arbitration and Mediation**, v.4. n.2. Disponível em: <<https://www.ramjam.ca>>, p.79-80. Acesso em: 16 maio 2018.

ROBL FILHO, Ilton Norberto. **Conselho Nacional de Justiça – Estado Democrático de Direito e accountability**. São Paulo: Saraiva, 2013.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. Acesso à justiça e prazo razoável na prestação jurisdicional. In: (Coords.) WAMBIER, Teresa Arruda Alvin; WAMBIER, Luiz Rodrigues; GOMES JR., Luiz Manoel; FISCHER, Octavio Campos; FERREIRA, William Santos. **Reforma do Judiciário**. Primeiros ensaios críticos sobre a EC n. 45/2004. São Paulo: RT, 2005.

\_\_\_\_\_. **Acesso à justiça no direito processual brasileiro**. São Paulo: Editora Acadêmica, 1994.

SADEK, Maria Tereza. Poder Judiciário: seu panteão. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais (RBEC)**, Belo Horizonte, ano 5, out.-dez., 2011.

\_\_\_\_\_. (Org.) **Acesso à justiça**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

\_\_\_\_\_. A favor do homem comum. **Caráter perverso do sistema carcerário não é novidade**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2009-ago-12/carater-perverso-sistema-carcerario-brasileiro-nao-nenhuma-novidade>>. Acesso em: 09 abr. 2018.

SALDANHA, Nelson. **Estado, jurisdição e garantias** (um capítulo da história constitucional). Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br>>. Acesso em: 10 out. 2014.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **O Conselho Nacional de Justiça e a Independência do Judiciário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução à sociologia da administração da justiça. **Revista crítica de ciências sociais**. n.21. Coimbra: Universidade de Coimbra, nov.1986.

SANTOS, Thandara (Org.). **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**. Atualização em junho 2016. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública Departamento Penitenciário Nacional, 2017.

SARAT Austin. Harvard Review 94 (1990/1981), p.1919 apud GARTH, CAPPELLETTI; TROCKER. **Access to justice** – variations and continuity of a world-wide movement. Digital repositior of Maurer Faculty. Maurer School of Law – Indiana University: Indiana, 1985.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: (Orgs.) SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elizabete. **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006.

SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Claudio Pereira de. (Orgs.). **A constitucionalização do direito**: fundamentos teóricos e aplicações específicas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

SCHUCH, Luiz Felipe Siegert. **Acesso à justiça e autonomia financeira do Poder Judiciário**: a quarta onda? Curitiba: Juruá, 2006.

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

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SILVA, Jeovan Assis da; FLORÊNCIO, Pedro de Abreu e Lima. Políticas judiciárias no Brasil: o Judiciário como autor de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**. Brasília 62, abr.-jun., 2011.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 8.ed. até a Emenda Constitucional 70, de 22-12-2011. São Paulo: Malheiros, 2012.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional positivo**. 18.ed. Atualizada até a Emenda Constitucional 27, de 21-03-2000. São Paulo: Malheiros, 2000.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional positivo**. 26.ed. rev. e atualizada nos termos da Reforma Constitucional (até a Emenda Constitucional n. 48, de 10.8.2005). São Paulo: Malheiros, 2006.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional positivo**. 34. ed. revista e atualizada até a emenda constitucional n. 67, de 22.12. 2010. São Paulo: Malheiros, 2011.

SILVEIRA, Rubens Curado. Gestão judiciária: o que gritam os números da justiça. In: (Coords.) MENDES, Gilmar Ferreira; SILVEIRA, Fabiano Augusto Martins; MARRAFON, Marco Aurélio. **Conselho Nacional de Justiça: fundamentos, processo e gestão**. São Paulo: Saraiva, 2016.

SOURDIN, Tania. The role of the courts in the new justice system. 7 yb. **Arbitration Law Review**, 2015.

SOUZA, Celine. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, n.16, jul.-dez., 2006.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**. Salvador, n. 39, jul.-dez., 2003.

STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do direito**. 2.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

\_\_\_\_\_; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria do estado**. 6.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. Processo constitucional. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do. (Coords.) **Tratado de direito constitucional**. v.2. São Paulo: Saraiva, 2010.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. *Accountability e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)*. **Revista de Sociologia e Política**, v.21, n.45, mar. 2013.

TUDE, João Martins. **Conceitos gerais de política públicas**. Disponível em: <<http://www2.videolivros.com.br/pdfs/24132.pdf>>. Acesso em: 03 out. 2017.

VASCONCELOS, Agno. **O princípio da eficiência na gestão pública**. Disponível em: <<https://www.webartigos.com/artigos/o-principio-da-eficiencia-na-gestao-publica/14519/>>. Acesso em: 08 dez. 2017.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, mar.-abr., 1996.

VITOVSKY, Vladimir Santos. O acesso à justiça no novo Código de Processo Civil: continuidades, inovações e ausências. **Revista CEJ**, Brasília, ano XIX, n.67, set. - dez., 2015.

WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: (Coords.) GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo (Coords). **Participação e processo**. São Paulo: RT, 1988.

\_\_\_\_\_. Novas atribuições do Judiciário: necessidade de sua percepção e reformulação da mentalidade. **Revista Escola Paulista da Magistratura**, I, n.1, set.-dez. 1996.

\_\_\_\_\_. Política pública do Poder Judiciário nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses. In: (Coords.) PELUSO, Antônio Cezar; RICHA, Morgana de Almeida. **Conciliação e mediação: estruturação da política judiciária nacional**. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. v.2. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Revisão técnica de Gabriel Cohn. Brasília: UnB, 1999.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Poder Judiciário: crise, acertos e desacertos**. Tradução de Juarez Tavares. São Paulo: RT, 1995.

### **Referências normativas**

#### **(Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT)**

ABNT NBR 6022: 2018 – Informação e documentação – Artigo em publicação periódica técnica e/ou científica – Apresentação

ABNT NBR 6027: 2012 – Informação e documentação – Informação e documentação – Sumário – Apresentação

ABNT NBR 14724: 2011 – Informação e documentação – Trabalhos acadêmicos – Apresentação

ABNT NBR 15287: 2011 – Informação e documentação – Projetos de pesquisa – Apresentação

ABNT NBR 6034: 2005 – Informação e documentação – Índice – Apresentação

ABNT NBR 12225: 2004 – Informação e documentação – Lombada – Apresentação

ABNT NBR 6024: 2003 – Informação e documentação – Numeração progressiva das seções de um documento escrito – Apresentação

ABNT NBR 6028: 2003 – Informação e documentação – Resumo – Apresentação

ABNT NBR 10520: 2002 – Informação e documentação – Citações em documentos – Apresentação

ABNT NBR 6023: 2002 – Informação e documentação – Referências – Elaboração