



POLÍTICAS PÚBLICAS JUDICIÁRIAS DE ACESSO À JUSTIÇA: AÇÕES DE ESTADO QUE CLAMAM POR CONSTANTES AVALIAÇÕES ¹

JUDICIAL PUBLIC POLICIES ON ACCESS TO JUSTICE: STATE ACTIONS THAT CALL FOR CONSTANT EVALUATIONS

Victor Saldanha Priebe²

Com a presente pesquisa busca-se fazer uma análise dos mecanismos avaliativos disponíveis que sejam capazes de mostrar o panorama das formas de acesso à justiça nacional. Deste modo, pretende-se compreender claramente o cenário avaliativo das políticas públicas judiciárias direcionadas a esta garantia constitucional. Em sendo assim, o objetivo principal que se pretende alcançar é o de ter claro o panorama geral das ações avaliativas das ferramentas que proporcionam e fomentam o acesso à ordem jurídica justa no Brasil. Nisto, a problemática que será enfrentada durante o desenvolvimento do texto circunda a situação de que não há segurança nos dados apresentados pelo Conselho Nacional de Justiça, mas estes não possuem uma base que proporcione a avaliações mais minuciosa em busca de identificar os gargalos nos desenvolvimentos das políticas públicas implementadas. Para examinar a proposta, optou-se por utilizar métodos de pesquisa histórica, comparativa e bibliográfica.

Ao adentrar no ponto da pesquisa que se propõe analisar entende-se necessário que se faça uma investigação preliminar que esclareça algumas diferenças entre políticas públicas e ações governamentais/administrativas, bem como, se analise a importância da fase avaliativa destas.

¹ Pesquisa resultante do projeto “Ontem, hoje e amanhã: cartografia das políticas públicas brasileiras auto e heterocompositivas de acesso à justiça” financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul - Fapergs, Edital 07/2021 - PqG – Pesquisador Gaúcho, processo nº 21/2551-0002322-8 e pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico CNPq, Edital Processo: 407119/2021-3, Chamada CNPq/MCTI/FNDCT Nº 18/2021 - Faixa B - Grupos Consolidados.

² Doutorando e Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Especialista em Direito Processual Civil pela Escola Paulista de Direito – EPD. Integrante do Grupo de Pesquisas “Políticas Públicas no Tratamento dos Conflitos”, vinculado ao CNPq. Bolsista CAPES Modalidade II. Mediador e Assessor Jurídico da 24ª Coordenadoria Regional de Educação do Estado do Rio Grande do Sul. E-mail: victor.priebe@hotmail.com



De imediato, faz-se indispensável que se traga o conceito utilizado para distinguir uma categoria da outra. Neste caso, optou-se pelo entendimento de Maria Paula Dallari Bucci, a qual dispõe que “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 determinados. Políticas públicas são metas coletivas conscientes” (BUCCI, 2002, p. 241)

Complementando este raciocínio, a compreensão de “política pública envolve um fluxo de decisões públicas orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar a realidade”. Assim, tais mudanças estatais no modo de agir “podem ser consideradas estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório. Estes conceitos baseiam-se no entendimento de que a função das políticas públicas seria promover transformações sociais” (ROSA; LIMA; AGUIAR, 2021, p.14).

Sob este prisma, tem-se como crível o entendimento de que é possível que se denomine como política pública de acesso à justiça as ações que aportariam sentido a um conceito de facilitação na entrega ao cidadão de serviços públicos de garantam uma ordem jurídica justa.

Para que o raciocínio se consolide, faz-se necessário verificá-lo à luz do ciclo das políticas públicas, do qual, mesmo que não vinculativamente, menciona algumas etapas estruturantes para que a definição se cristalize. Deste modo, “a teoria dos ciclos elenca cinco fases que permitem entender como uma política surge e se desenvolve: (i) percepção e definição do problema; (ii) inserção na agenda política; (iii) formulação; (iv) implementação; e (v) avaliação” (SCHMIDT, 2018, p. 131).

Ante a estes elementos, merece destaque todo o esforço que o CNJ vem fazendo em busca da real compreensão e definição do núcleo do problema de acesso à justiça desde sua formação com a Emenda Constitucional nº 45 do ano de 2004.

Também, é facilmente perceptível que os problemas diagnosticados pelo órgão administrativo do Poder Judiciário estão inseridos na agenda política, de modo que, bom exemplo disto são as diversas alterações legislativas acontecidas dentro



do período sob investigação, tais como Código de Processo Civil (CPC), Lei de Mediação, Lei da Arbitragem e Resoluções esparsas do CNJ.

Quanto à formulação da estratégia de enfrentamento dos problemas identificados, tem-se claro que há uma sensível inclinação pela adoção de mecanismos alternativos de solução de conflitos, dos quais são explorados em todas as suas espécies.

No mesmo diapasão, a implementação do contexto que enseja concretização é perceptível em todos os seus níveis, tanto na execução direta pelo poder com a Resolução 125/2010, quanto a delegação de atividades à sociedade civil com a abertura legal dos mecanismos às instituições comunitárias que visem trabalhar com resoluções de demandas, e, a delegação ao setor privado, que por sua vez atua no mesmo sentido utilizando-se da arbitragem para tanto. (CNJ, 2010)

Ao fim nesta breve verificação de alinhamento ao conceito de ciclo de políticas públicas, verifica-se que existem avaliações destas ações desde seu início, pois, como se verá mais adiante no texto, o Relatório Justiça em Números vem adicionando como critérios todas as ações que se refiram ao contexto jurisdicional, no que, esta realidade também se verifica na seara da heterocomposição e extrajudicialidade.

Ainda nisto, especialmente quanto à situação de criação de política pública pelo Judiciário, é interessante observar a posição do Ministro do Superior Tribunal de Justiça, Ricardo Villas Bôas Cueva, quando prefaciou obra de Fredie Didier Jr. e Leandro Fernandez, mencionando que:

É nesse contexto que o Conselho Nacional de Justiça, como órgão de coordenação e planejamento, emerge como protagonista de uma nova era marcada por políticas públicas transformadoras, do ponto de vista formal e material, e inclusivas, da perspectiva da ampliação do acesso à justiça. É certo que, nos lindes da Constituição e dos comandos da lei processual, a competência normativa do CNJ, embora adstrita a questões que não se confundem com a atividade jurisdicional típica dos tribunais, estende-se à edição de normas regulamentares em matéria processual. Além disso, o CNJ tem manejado com muita precisão as recomendações, que podem ser caracterizadas como instrumentos de *soft law*³, cujo caráter eminentemente

³ O significado desta expressão é sintetizado por Fredie Didier Jr. e Leandro Fernandez da seguinte forma: “[...] *soft law*, frequentemente utilizada no Direito Internacional, refere-se a documentos elaborados por instituições de reconhecida expertise em determinada área que explicitam parâmetros de conduta, de interpretação ou de regramento acerca de determinado tema reputados adequados,



persuasivo, sem a coercitividade típica das normas cogentes [...] (DIDIER JR; FERNANDEZ, 2021, p. 12)

Nesta interpretação do conceito “trata-se, portanto de atribuir eficácia horizontal ao direito fundamental à tutela jurisdicional, que agora deve ser compreendida a partir de cinco predicados: acessível, instrumental, efetiva, adequada e pacificadora” (PINHO, 2021, p. 288).

Tais características levam a definição conceitual a se aproximar de um sentido de acesso democrático à justiça, muito pelo fato de que os atos normativos que o sustentam miram em uma superação da visão da jurisdição como única forma de resolução de conflitos. Desta maneira, os meios adequados de resolução de conflitos, estejam eles atuando em seara judicial, extrajudicial ou privada, aportam sentidos positivos na ampliação de uma ordem jurídica que ultrapasse antigas interpretações dos princípios processuais.

Sendo assim, entende-se que a atual definição do conceito se alinha ao que aduz Ada Pellegrini Grinover sobre a temática, pois, segundo ela, o acesso não é à justiça, mas sim à ordem jurídica justa, uma vez que é por meio dela que os conflitos são adequadamente tratados e encontrada uma solução justa que leve em consideração as peculiaridade de cada caso. (GRINOVER, 2018. P. 81)

No entanto, essa abertura conceitual demanda que existam constantes avaliações e análises ao longo de todo o ciclo da política pública de acesso à ordem jurídica justa. Isto se dá pelo fato de que um sólido sistema de avaliação garantiria o sentido democrático que, ao que parece, não se pretende perder na execução dos mecanismos que compõe toda a rede mecanismos adequados de tratamento dos conflitos. Deste modo, o alargamento do rol de atores com capacidade de influência nos resultados finais das demandas, somadas a um forte incentivo de práticas não habituais à sociedade, geram uma necessidade de constante análise e avaliação do que está sendo praticado, tanto em níveis quantitativos quanto em indicadores qualitativos.

proveitosos em determinado campo do Direito. Seu conteúdo é prescritivo, mas não cogente - no sentido de juridicamente exigível.” (2021, p. 69)



Portanto, concluiu-se que a falta da concretização de avaliações abrangentes e minuciosas dos mecanismos que auxiliam na ampliação do acesso à justiça colocam em cheque a própria expansão desta garantia fundamental, uma vez que, não se pode dimensionar precisamente quais são os gargalhos que impedem sua evolução, ou seja, sobre esta política pública parece se estar voando sem instrumentos.

Do mesmo modo, buscando responder o problema justificador deste estudo, conclui-se que a hipótese foi confirmada, pois, como visto, as avaliações existentes aos mecanismos que dão sustentação a garantia de acesso à justiça, em muitos casos, apresentam informações que não contribuem criticamente para uma análise no sentido de observar a eficácia que dele se pretende.

PALAVRAS-CHAVE: Acesso à Justiça; Políticas Públicas; Conselho Nacional de Justiça.

KEYWORDS: Access to justice; Public policy; National Council of Justice.

REFERÊNCIAS

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Editora Saraiva, 2002.

C.N.J. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução nº 125 de 2010*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/Resolucao_n_125-GP.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2022.

CHRISPINO, Alvaro. *Introdução ao estudo das políticas públicas: uma visão interdisciplinar e contextualizada*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

DIDIER JR, Fredie; FERNANDEZ, Leandro. *O Conselho Nacional de Justiça e o Direito Processual: Administração judiciária, Boas práticas e Competência normativa*. São Paulo: Editora JusPodivm, 2021.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *Ensaio sobre a processualidade: fundamentos para uma nova teoria geral do processo*. Brasília: Gazeta Jurídica, 2018.

PINHO, Humberto DallaBernardina de. Acesso à justiça e resolução dos conflitos na contemporaneidade. In: *Acesso à justiça: um novo olhar a partir do Código de Processo Civil de 2015*. Orgs. Benigna Araújo Teixeira Maia et al. Londrina: Thoth, 2021.



ROSA, Júlia Gabriele Lima da; LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa de. *Políticas públicas: introdução*. Porto Alegre: Jacarta, 2021.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. *Revista do Direito*. Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set/dez. 2018. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/index>>. Acesso em: 18 mar. 2022.