

POLÍTICAS JUDICIAIS E O DESAFIO DA EFICIÊNCIA: AVALIANDO O IMPACTO NA TRANSFORMAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA CÍVEL NO BRASIL¹

JUDICIAL POLICIES AND THE CHALLENGE OF EFFICIENCY: EVALUATING THE IMPACT ON TRANSFORMING ACCESS TO CIVIL JUSTICE IN BRAZIL

Victor Saldanha Priebe²
Cleber Augusto A'Costa de Lima³

Resumo: Com os resultados que se pretende alcançar com a presente pesquisa, a qual trabalhará no sentido de minimamente desvendar os impactos que o conjunto de políticas públicas judiciárias nas ações civis no Brasil, buscar-se-á compreender se há viabilidade transformadora, no sentido positivo, ao conceito central de acesso à ordem jurídica justa. Em sendo assim, o objetivo principal que se pretende alcançar é o de observar se as atuais políticas públicas judiciárias possuem capacidade de cristalização do cenário e construção de meios que superem as dificuldades encontradas. Nisto, a problemática que será enfrentada durante o desenvolvimento do texto origina-se no fato de que não se detecta preliminarmente que as ações avaliativas possuam o poder de alterar a prática forense e, com isto, transforme o atual contexto de acesso à justiça civil no Brasil. Para examinar a proposta, optou-se por utilizar o método de pesquisa bibliográfico. Ao fim, concluiu-se que a falta de mecanismos avaliativos qualitativos a consolidação da cultura autocompositiva se torna deficitária, e, com isto, a transformação que se pretende por meio dos métodos alternativos de resolução de conflitos carecem de base estrutural que aportaria sentido em todas as direções, iniciando pelo litigante eventual até chegar no habitual, mas tendo como parceiros instituições de ensino e a advocacia pública os quais muito têm a contribuir na pavimentação desta transformação que se pretende no cenário das ações civis.

Palavras-chave: Ações civis; Avaliação; Impactos; Política pública judiciária; Tratamento adequado dos conflitos.

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. Líder do “Grupo Interdisciplinar de Pesquisa em Direito Processual e Análise Econômica”, Integrante do Grupo de Pesquisas “Políticas Públicas no Tratamento dos Conflitos”, ambos vinculados ao CNPq. Pesquisador no projeto de pesquisa “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, Bolsista CAPES Modalidade II. Mediador e Advogado. E-mail: victor.priebe@hotmail.com

³ Mestre em Ensino de História pelo Programa de Mestrado Profissionalizante em História da Universidade de Santa Santa Maria – UFSM. Especialista em Teologia pela Universidade Franciscana - UFN. Graduado em História pela Universidade do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul - UNIJUÍ. Bacharelado em Direito pela Universidade Luterana do Brasil – ULBRA, *campus* Cachoeira do Sul. E-mail: profcleberlima1982@gmail.com

Abstract: With the results that are intended to be achieved with this research, which will work in the sense of minimally revealing the impacts that the set of public judicial policies in civil actions in Brazil, will seek to understand if there is transformative viability, in the positive sense, to the central concept of access to a just legal order. Therefore, the main objective that is intended to be achieved is to observe whether the current judicial public policies have the capacity to crystallize the scenario and build means that overcome the difficulties encountered. In this regard, the problem that will be faced during the development of the text originates in the fact that it is not preliminarily detected that the evaluative actions have the power to change forensic practice and, with this, transform the current context of access to civil justice into the Brazil. To examine the proposal, it was decided to use the bibliographic research method. In the end, it was concluded that the lack of qualitative evaluative mechanisms, the consolidation of the self-compositional culture becomes deficient, and, with this, the transformation that is intended through alternative methods of conflict resolution lacks a structural basis that would bring meaning to all the directions, starting with the occasional litigant until reaching the usual, but having educational institutions and public law as partners, which have a lot to contribute to the paving of this transformation that is intended in the scenario of civil actions.

Keywords: Civil actions; Assessment; Impacts; Judicial public policy; Appropriate handling of conflicts.

1. Introdução

De início nesta pesquisa que tem por tema o desvelar dos impactos que as atuais ferramentas de avaliação da política públicas judiciária de tratamento dos conflitos de interesse possui para que exista um mínimo de transformações benéficas no contexto de acesso à ordem jurídica justa no âmbito dos direitos civis brasileiros.

Deste modo, o objetivo principal que se pretende alcançar é o de observar se a modelagem atual da política pública judiciária de tratamento de conflitos possui capacidade de cristalização do cenário e construção de meios que superem as dificuldades encontradas Logo, será objeto de investigação de que forma acontece a consolidação do acesso à justiça na perspectiva da processualística civil.

Nesta toada, a problemática a ser enfrentada com a presente pesquisa origina-se no fato de que, não se detecta preliminarmente que as ações avaliativas possuam o poder de alterar a prática forense e, com isto, transforme o atual contexto de acesso à justiça civil no Brasil. Com isto, surge a hipótese de que os mecanismos de avaliação não agem no sentido de propor modificações que capazes de alterar o conturbado cenário se falta de eficácia nas ações que versam sobre direito civil no âmbito do Poder Judiciário brasileiro.

No que tange ao desenvolvimento do presente estudo, no primeiro item do texto proceder-se-á com uma análise que tangencia os assuntos de acesso à justiça e ações civis em vista de observar como se dá a entrega da ordem jurídica justa sob o contexto do processo civil brasileiro, Adiante, no segundo ponto do texto, serão analisadas ações propostas por políticas judiciária atualmente em funcionamento e buscar compreender em qual medida é possível que o cenário processual civil seja alterado em questões de eficiência.

Por derradeiro, destaca-se que com a finalidade de se atingir os objetivos foi utilizado o método de investigação bibliográfico, essencial para a verificação das teses doutrinárias e jurisprudenciais que embasaram o estudo e chegar a uma conclusão.

2. ACESSO À JUSTIÇA E AÇÕES CIVIS: a entrega da ordem jurídica justa sob o contexto processual civil

De início neste ponto que se propõe proceder com um breve panorama quanto ao conceito atualmente adotado de acesso à justiça no âmbito do Poder Judiciário brasileiro, e, como isto está refletindo no acervo de ações civis em trâmite no país, se faz necessário se ter muito claro quais são as linhas e limites da conceituação que embasará esta pesquisa.

Desta maneira, vale mencionar que há no contexto jurídico doutrinário brasileiro uma forte inclinação histórica que tende pela adoção do conceito de acesso à justiça cunhado por Mauro Cappelletti e Bryan Garth na emblemática obra.

No entendimento destes a conceituação do termo possui uma amplitude a qual são necessárias três ondas para que seja considerado por “o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos” (Cappelletti; Garth, 1988, p. 12).

Nesta linha, as denominadas ondas de acesso à justiça, que sustentaram este conceito clássico de acesso à justiça por algum tempo, tiveram como assuntos centrais soluções práticas identificadas como, “assistência judiciária”, na primeira, “representação jurídica para os interesses difusos”, na segunda, e um “enfoque de acesso à justiça” como terceira onda (Cappelletti; Garth, 1988, p. 31).

Vale observar que em todas estas temáticas são consideradas como tentativas de superar os entraves à prestação jurisdicional de maneira mais bem planejada e compreensiva a toda a

coletividade, tal como o cidadão principal titular da maior gama de direitos que são levados a apreciação nos mais variados tipos de conflitos que possam existir.

Em sendo assim, de antemão se percebe que o primeiro obstáculo a ser transposto, com a finalidade de que exista um mínimo padrão em se falando de acesso, está voltado ao alto custo de um processo e garantia de que o custo final processo não supere a o valor do assunto conflituoso em debate, pois, isto acarretaria em entrave quando se fala em buscar resolver a situação por meio da Jurisdição (Bernardes; Carneiro, 2019, p. 198).

Contudo, o segundo entrave a ser superado traz luz ao fato de que é necessário que a representação judicial em juízo possua capacidade de defender as teses pelas quais os direitos estão em conflito. Isto ganha relevância quando se percebe que o “formalismo presente na máquina judiciária acentua as desigualdades entre as partes, prejudicando os litigantes ocasionais, especialmente os mais humildes” (Bernardes; Carneiro, 2019, p. 199). Observando este assunto sob o prisma dos litigantes habituais constata-se uma vantagem a estes em detrimento aos ocasionais, muito pelo fato de que a experiência de estar continuamente levando casos a juízo facilita a consolidação de estratégias de atuação e de gestão dos contenciosos massivos.

Já na terceira onda, o obstáculo a ser superado está representado na forma de gerar conexões que possam inter-relacionar as demais formas de transposição de situações que dificultem, de alguma forma, o acessar aos serviços judiciários. Assim, entendem Cappelletti e Garth que “poder-se-ia dizer que a enorme demanda latente por métodos que tornem os novos direitos efetivos forçou uma nova meditação sobre o sistema de suprimento – o sistema judiciário” (1988, p. 70).

Frente a consolidação desta linha conceitual merece destaque a linha de pensamento trazida por Marc Galanter quando menciona que

O Acesso à Justiça tem sido identificado principalmente com a remoção de barreiras para promover demandas que já são reconhecidas como direitos. Como todos os sistemas legais contêm regiões ou mesmo vastos continentes de baixa efetividade das normas, isso deixou espaço suficiente de território para ambições expansionistas (Galanter, 2015, p. 43).

Desta maneira, o surgimento de novos direitos que a própria esteira do acesso à justiça proporciona faz com que estejamos em uma sociedade cada vez mais repleta de leis, e, com isto, tenhamos um mundo jurídico sofisticado em suas estruturas jurídicas, mas deficitário em recursos jurídicos (Galanter, 2015, p. 33).

Sob este panorama importa observar como atualmente é tratado o conceito em análise, pois, ao longo do tempo os mais variados desenvolvimentos sociais exigiram que houvesse uma modelação conceitual para que não fosse perdida todo o arcabouço de direitos que se criou em torno deste direito fundamental.

Para tanto, entendeu-se que tal atualização cunhada por Kazuo Watanabe traz uma interessante visão complementar a qual faz com que se deixe de pensar o acesso à justiça como mero acesso aos órgãos do Poder Judiciário para que seja compreendido como acesso à ordem jurídica justa. Os rumos desta interpretação vão “no sentido de que os cidadãos têm o direito de serem ouvidos e atendidos não somente em situação de controvérsias com outrem, como também em situação de problemas jurídicos que impeçam o pleno exercício da cidadania” (2019, p. 109).

Assim, esta atualizada dimensão deixa claro que acessar a justiça é bem mais abrangente do que simplesmente litigar em juízo, devendo, portanto, levar em consideração procedimentos/métodos extrajudiciais que proporcionem que os detentores dos direitos alcancem os resultados que pretendem de maneira diversa daquela estabelecida pela justiça adjudicada.

Neste passo, vem se entendendo que

o papel do Judiciário não se deve limitar à solução dos conflitos de interesses, em atitude passiva e pelo clássico método da adjudicação por meio de sentença, cabendo-lhe utilizar todos os métodos adequados de solução das controvérsias, em especial os métodos de solução consensual, e de forma ativa, com organização e oferta de serviços de qualidade para esse fim (Watanabe, 2019, p. 110).

Entretanto, da mesma forma que na interpretação clássica do acesso à justiça esta releitura conceitual também possui obstáculos que necessitam ser transpostos para que se tenha uma plena atuação das inter-relações e sentidos que se pretende aportar ao conceito.

Logo, entende-se que o mais difícil obstáculo a ser superado encontra-se representado pelo o que se entende como cultura da sentença ou cultura do litígio. Sob esta cultura reside a “mentalidade hoje predominante entre os profissionais do direito e também entre os próprios destinatários dos serviços de solução consensual de litígios, que é a da submissão ao paternalismo estatal” (Watanabe, 2019, p. 113).

Diante deste quadro emerge o entendimento de que somente haverá uma alternância de uma cultura do litígio para a cultura da pacificação no momento em que este debate transborde as raias do debate jurídico e se somem a esta construção atores públicos, políticos, privados em

seus mais variados segmentos, tais como, instituições bancárias e financeiras, comércio, indústria, sistema educacional como um todo, e, principalmente, todos os níveis de imprensa, tudo com a intenção de mobilizar a sociedade civil de que o caminho pacificação é viável, eficiente e devolve ao detentores dos direitos a autonomia da condução de seus conflitos.

Não é prudente que se compreenda a superação deste obstáculo como sendo uma tarefa fácil, pelo contrário, tanto que tal raciocínio aproximaria a observação as ilusões de Pollyana⁴, deixando de ser considerado as todas nuances da vida em sociedade, principalmente as negativas.

Sobre estas dificuldades, Ada Pellegrini Grinover traduz a situação de maneira cristalina quando pontual alguns motivos para que esse enraizamento exista e sinaliza um interessante caminho inicial para que tal cenário se altere. Neste passo, a autora entende que

A sociedade contemporânea é altamente conflitiva. O adensamento populacional, o caráter finito e a conseqüente insuficiência dos bens materiais e imateriais à disposição dos homens para a satisfação de suas necessidades, a escassez de recursos, a concentração de riquezas em mãos de poucos, tudo coopera para que indivíduos e coletividades se envolvam cada vez mais em situações conflituosas. E quando os conflitos precisam ser solucionados pelo processo, deste deve resultar a justa tutela de interesses e direitos (Grinover, 2018, p. 33-34).

Deste modo, sendo inafastáveis as insatisfações que a vida em sociedade traz cabe ao Estado a atividade de equilibrar esta balança evitando condutas desagregadoras e estimulando as agregadoras, seja pela distribuição direta de bens e oportunidades as pessoas, seja por meio do seu poder de definir situações concretas, tal como a missão pacificadora do processo visto como instrumento⁵ (Dinamarco, 2022, p. 274).

Assim, a processualística civil contemporânea ao implementar o sentido de que esta estaria agindo como um elemento pelo qual o direito material seria implementado também abre espaço para que existam flexibilizações ou adaptações procedimentais a fim de que o resultado útil do processo seja o mais próximo possível do que se espera alcançar com o conceito anteriormente observado, qual seja, acesso à ordem jurídica justa.

⁴ Com termo esta terminologia utilizada quer-se dizer que: “Aqueles que têm a “Ilusão de Pollyanna” desejam trocar a vida por uma fábula, desejam viver “de” e “na” fantasia, se alienando do mundo. O resultado pode ser a frustração. Importante salientar que o otimismo é uma qualidade importante do ser humano, porém, a “Ilusão de Pollyanna” trabalha com a lógica de um otimismo exacerbado, com uma visão romântica e fantasiosa dos acontecimentos, inclusive e principalmente, aqueles mais graves e destrutivos” (Spengler, 2022, p. 382).

⁵ “Falar em instrumentalidade do processo ou em sua efetividade significa, no contexto, falar dele como algo posto à disposição das pessoas como vista a fazê-las mais felizes (ou menos infelizes), mediante a eliminação dos conflitos que as envolvem, com decisões justas” (Dinamarco, 2022, p. 274).

Neste passo, apesar de o processo civil brasileiro sempre ter sido pautado pelo rígido princípio da legalidade das formas, há o entendimento de que as formalidades não devem prevalecer nem ao menos sufocar o mérito do direito submetido a apreciação, prestigiando, com isto, o princípio da instrumentalidade das formas. Entretanto, a medida que se espera atualmente para o Código de Processo Civil de 2015 é que seja fomentado um diálogo dos procedimentos, no que, acredita-se ser uma forma eficiente de enfrentamento do atual contexto das ações civis em trâmite no Poder Judiciário brasileiro (Grinover, 2018, p. 39-40).

Contudo, há de se ressaltar a ambivalência existente no conceito de eficiência quando se trata de processo, uma vez que, como bem tratam Dierle José Nunes e Alexandre Gustavo Melo Franco Bahia,

há dois tipos de “eficiência” no sistema processual: uma primeira perspectiva de eficiência “quantitativa”, se definiria em termos de velocidade dos procedimentos e redução de custos, na qual quanto mais barata e rápida a resolução dos conflitos, maior eficiência seria obtida, sendo a qualidade do sistema processual e de suas decisões um fator de menor importância.

Uma segunda perspectiva de eficiência (qualitativa) seria aquela na qual um dos elementos principais de sua implementação passaria a ser a qualidade das decisões e de sua fundamentação e que conduziria à necessidade de técnicas processuais adequadas, corretas, justas, equânimes e, completaríamos, democráticas para aplicação do direito (Nunes; Bahia, 2009, p. 250).

Sob este cenário conceitual não há como negar que as ações contemporâneas por parte do Conselho Nacional de Justiça, que tem por intenção gerenciar o acervo processual, especialmente o civil, vão amplamente no sentido de privilegiar a perspectiva quantitativa da eficiência em detrimento da qualitativa. Tal situação se torna clara quando é observado o relatório anual Justiça em Números e constatado que não existem menções quanto a avaliações qualitativas, direcionando, portanto, toda a sua expertise apenas a um segmento da eficiência.

É de se levar em consideração neste ponto a competência do órgão administrativo do Poder Judiciário, por força da Lei 11.636/2006, para organizar a coleta, gestão e análise dos dados produzidos pela máquina judiciária com os objetivos de construção de conhecimentos baseados em evidências que tenham por foco: 1) o desenvolvimento de pesquisas que aprofundem o conhecimento da realidade da função jurisdicional no país; 2) a realização de análises e diagnósticos dos maus funcionamentos em todos os segmentos da justiça brasileira; e 3) proporcionar, com os subsídios em dados técnicos, a formulação de políticas judiciárias que contornem as mazelas identificadas (Brasil, 2006).

Neste passo, não se vislumbra um impeditivo justificador a não ação por parte do CNJ quanto a construção de painéis estatísticos que leve em consideração a eficiência em seu viés qualitativo no cenário das ações civis brasileiras, enquanto que, no segmento quantitativo, existe fartura de análises⁶ já de alguns anos, mas sem que se vislumbre, na mesma proporção, uma conversão desta riqueza em melhorias objetivas no arcabouço das ações civil⁷.

Frente a esta contextualização surge a necessidade de compreender se existem possibilidades de proposição de ações que proponham mudanças no cenário apresentado com um maior nível de assertividade, sendo o que passa-se a fazer.

3. POLÍTICAS JUDICIÁRIAS DE AVALIAÇÃO: em que medida é possível propor outro cenário?

De início neste ponto que busca analisar a maneira pela qual seria viável propor um cenário que tenha capacidade de alterar as condições atuais por meio do sistema de avaliação das políticas públicas judiciárias, é interessante expor objetivamente os números que compõe o atual acervo de processos que versam sob as mais variadas temáticas do direito civil.

Logo, a opção por limitar esta análise apenas na temática das ações civis se tem por justificada visto que, sua condição constitucional de possuir competência residual frente aos demais segmentos do Poder Judiciário, a faz ter a maior estrutura na máquina jurisdicional contendo 9.552 unidades judiciárias, entre varas e juizados especiais, totalizando 64,5% do contexto geral (CNJ, 2024, p. 40).

Isto por si já garante à análise a segurança de que os dados possuem uma relevância significativa no cenário que se pretende propor alterações. Entretanto, ainda merece ser levado em consideração que este recorte em observação é responsável por 71% do total de casos em tramitação atualmente. Nesta linha,

O tema Direito Civil aparece duas vezes entre os cinco assuntos mais frequentes na justiça, constando também como principal matéria em todos os graus de jurisdição da

⁶ Sobre este assunto, sem detrimento de outros, destacam-se no CNJ os seguintes painéis: Painel de Estatística do Poder Judiciário; Painel de Grandes litigantes; Painel da Judicialização da Saúde; e Painel da Execução Cível. (CNJ, 2024, p. 14-15).

⁷ Este entendimento vem do que foi disposto pelo relatório Justiça em Número quando observou que: “O tema Direito Civil aparece duas vezes entre os cinco assuntos mais frequentes na justiça, constando também como principal matéria em todos os graus de jurisdição da Justiça Estadual, especialmente na forma de ações sobre obrigações contratuais e de indenizações por dano moral, que surgem tanto na árvore do direito civil quanto na de direito do consumidor” (CNJ, 2024, p. 274).

Justiça Estadual, especialmente na forma de ações sobre obrigações contratuais e de indenizações por dano moral, que surgem tanto na árvore do direito civil quanto na de direito do consumidor. [...] O sistema de juizados especiais, inclusive recursal, ocupa-se especialmente com discussões de danos morais e materiais. Na justiça comum, entram nos cinco maiores assuntos discussões sobre o direito de família em matéria de alimentos e de relações de parentesco (guarda, adoção de maior, alienação parental, suspensão do poder familiar, investigação de maternidade/paternidade, entre outros) (CNJ, 2022, p. 276).

Sob estes dados deve se ter em mente que a soma dos obstáculos do acesso à justiça anteriormente vistos com a quantidade de processos propostos anualmente, ocasiona o que se convencionou chamar de taxa de congestionamento, a qual foi atribuída a função de medir “o percentual de processos que ficaram represados sem solução, comparativamente ao total tramitado no período de um ano” (CNJ, 2024, p. 125-126).

Este indicador é apresentado pelo CNJ em uma série histórica desde o ano de 2009 até o momento, sendo que, é possível falar em uma linearidade nos percentuais⁸ identificados com suaves oscilações, uma vez que, no primeiro ano foi identificado uma taxa de congestionamento na casa dos 70,6% e, em sua última edição, o relatório Justiça em Números apontou um represamento em 74,2% pontos percentuais para todo o Judiciário (CNJ, 2024).

Entretanto, retomando ao recorte proposto inicialmente de observar a justiça Estadual com mais afinco, nota-se que também existem leves elevações e quedas na taxa de congestionamento ao longo do período da série histórica, contudo, neste segmento da justiça brasileira foi identificado uma pequena elevação se comparada com o indicador global. Neste caso, os percentuais iniciais e finais ficaram em 73% e 76,2% (CNJ, 2024).

Deste modo, a situação posta pela conjuntura destes dados ocasiona um efeito benéfico ao que se convencionou chamar de litigantes habituais, e, em sentido contrário, traz um prejuízo aqueles que eventualmente litigam em juízo, o que, por sua vez, faz com que os primeiros busquem a morosidade do processo e não a resolução dos conflitos como os últimos.

Nesta linha, Marc Galanter dispõe que

Because of differences in their size, differences in the state of the law, and differences in their resources, some of the actors in the society have many occasions to utilize the courts (in the broad sense) to make (or defend) claims; others do so only rarely. We might divide our actors into those claimants who have only occasional recourse to the courts (one-shotters or OS) and repeat players (RP) who are engaged in many similar litigations over time. [...] Typically, the RP is a larger unit and the stakes in any given case are smaller (relative to total worth). OSs are usually smaller units and the stakes

⁸ Segue os dados percentuais por ano em toda a série histórica da taxa de congestionamento publicada pelo CNJ: 2009 – 70,6%; 2010 – 72%; 2011 – 71,4%; 2012 – 70,8%; 2013 – 71,8%; 2014 – 71,7%; 2015 – 72,9%; 2016 – 73,4%; 2017 – 72,4%; 2018 – 71,3%; 2019 – 68,7%; 2020 – 75,8%; 2021 – 74,2% (CNJ, 2022, p. 127).

represented by the tangible outcome of the case maybe high relative to total worth, as in the case of injury victim or the criminal accused. Or, the OS may suffer from the opposite problem: his claims may be so small an unmanageable (the short weighted consumer or the holder of performing rights) that the cost of enforcing them outruns any promise of benefit⁹ (1974, p. 103).

Portanto, os grandes litigantes ao compreenderem que o processo pode ser usado como uma ferramenta de postergação dos seus deveres, e, também, como escudo protetor para que deixe de implementar aquilo que é de sua obrigação, acabam utilizar-se da morosidade e falta de eficiência da Jurisdição como ferramenta de tortura¹⁰ contra os litigantes pouco acostumados as práxis processuais.

Contudo, a este cenário deve ser adicionada a problemática de que, no polo ativo, as ações em trâmite no ramo da justiça estadual os cinco primeiros grandes litigantes identificados fazem parte, de alguma forma, do Poder Público, enquanto que, no polo passivo, figuram tanto autarquias públicas, instituições financeiras públicas e privadas, e, novamente entes federativos.

Nisto, no ranking disposto pelo CNJ, em seu Painel dos Grandes Litigantes, os mais relevantes no polo ativo em âmbito nacional, em ordem, são: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, com 1,22% dos processos; Município de São Paulo, detentor de 1,20% do todo; Município de São Gonçalo, o qual possui 0,91% da massa de ações; Município de Guarulhos, com 0,84% pontos percentuais das ações; e Município de Salvador, com 0,71% do percentual geral (CNJ, 2024).

Do mesmo modo, mas de lado oposto da tríade processual, o ranking divulgado pelo CNJ para o polo passivo no contexto de todos os tribunais da justiça estadual ficou, respectivamente, da seguinte forma: Instituto Nacional do Seguro Social, representando 1,11% da totalidade do processo; Banco Bradesco, detentor de 0,74%; Banco do Brasil, com 0,65% do todo; Estado do Rio Grande do Sul, aparecendo com 0,55% das ações; e Estado de São

⁹ Livre tradução: Por causa de diferenças em seu tamanho, diferenças no estado da lei e diferenças em seus recursos, alguns dos atores da sociedade têm muitas oportunidades de utilizar os tribunais (no sentido amplo) para fazer (ou defender) reclamações; outros o fazem apenas raramente. Podemos dividir nossos atores entre aqueles reclamantes que têm apenas recurso ocasional aos tribunais (one-shotters ou OS) e jogadores reincidentes (RP) que estão envolvidos em muitos litígios semelhantes ao longo do tempo. [...] OSs são geralmente unidades menores e as apostas representadas pelo resultado tangível do caso podem ser altas em relação ao valor total, como no caso da vítima de lesão ou do criminoso acusado. Ou, o OS mau sofre do problema oposto: suas reivindicações podem ser tão pequenas e incontroláveis (o consumidor de menor peso ou o detentor de direitos performáticos) que o custo de executá-las supera qualquer promessa de benefício.

¹⁰ Sobre este assunto ver: KAFKA, Franz. *O processo*. Córdova: Dom Quixote, 2009.

Paulo, figurando com 0,49% do universo geral das ações em trâmite nas justiças estaduais (CNJ, 2024).

Demonstrado isto, a situação ganha um relevo quando se percebe que quase na totalidade daqueles que aparecem como sendo as primeiras posições entre os grandes litigantes, em ambos os polos da composição processual, são ou fazem parte do contexto dos poderes públicos constituídos.

Com isto a compreensão de que o Poder Público é um dos grandes causadores da sua própria falta de eficiência ao ser o seu maior demandante habitual, dá outros contornos quando se busca propor cenários que de alguma forma facilitem o acesso à justiça, em suas vertentes quantitativa e qualitativa, para os litigantes eventuais.

Importa destacar que não se pretende com a demonstração dos dados acima demonizar a administração pública impondo-lhe a pecha de litigante habitual, e, de outro lado, tratar os litigantes eventuais como sendo pessoas que mereçam proteções exacerbadas por pater da gestão da máquina judiciária. A propósito, a construção de estratégias que organizem o acervo processual repetitivo é plenamente lícita e bastante utilizada no Brasil.

Entretanto os questionamentos que surgem a fim de que se avalie para medir sua potencialidade alteração são as eventuais situações de abusos no exercício das atividades desenvolvidas quando os *repeat players*

abusam do exercício do direito de ação, provocando reiteradamente os órgãos judiciários de forma indevida e desnecessária. A crítica desenvolvida em face dos litigantes habituais pressupõe uma situação de abusividade na atuação processual repetitiva, mormente quando é a Administração Pública a responsável pela prática temerária da litigância serial (Franco, 2021, p. 91).

Nesta mesma linha, Maria Tereza Aina Sadek lembra que a previsão constitucional atribuída ao Poder Judiciário de ser o órgão responsável pela solução dos litígios acaba por ser reduzida à responsabilidade de resolver, com maior volume e intensidade, aqueles que envolvam sobretudo o poder público em todos os seus níveis. Deste modo, não há como deixar de considerar que a força de trabalho responsável por analisar toda a demanda que bate as portas da justiça é finita, logo, faz com que sobre pouco espaço de manobra para que a instituição cumpra seus desígnios relacionados “à garantia dos direitos e à composição dos conflitos de interesses” (Sadek, 2014, p. 60).

Entretanto, sob este cenário o qual remete que o princípio de acesso à justiça é mais compreendido como uma injustiça qualificada e manifesta¹¹ retomamos para a perspectiva de que quantitativa que corresponde, como visto, apenas a uma das facetas da eficiência. Desta maneira, ao refletimos sobre as possibilidades de rearranjos tendo como ponto de partida o argumento de que necessitamos de celeridade acabaremos por confundir finalidade e consequência do exercício da prestação jurisdicional.

Em sendo assim, ao falar de acesso à justiça

a finalidade não seria desafogar, mas garantir direitos, resolver conflitos, harmonizando e pacificando a sociedade. Se o Judiciário consegue dar respostas com qualidade em um tempo adequado, um tempo em que cada vez mais se otimiza a prestação jurisdicional, a celeridade faz do desafogar uma consequência (Rebouças, 2010, p. 135).

Neste passo, uma possível alteração deste cenário já sedimentado na Jurisdição brasileira poderia passar por alteração no modelo organizacional e decisório das avaliações e monitoramentos atualmente utilizados para as políticas públicas judiciárias pelo CNJ.

A partir da implementação de um maior rigor técnico nestas avaliações que: tragam de maneira clara sugestões de incremento; sejam sucedidas de controle/alteração em seu modelo organizacional posterior; e, permita a análise externa por órgão ou entidade diferente daquele que está na gestão do programa de ações da política pública em questão. Em isto sendo observado em algum nível no contexto de políticas em vigência já é de se esperar resultados diferentes do que se percebe ano a ano com o relatório Justiça em Números, o qual, vale destacar, pode ser compreendido como sendo a antítese destas ações gerenciais.

Assim, a estrutura básica que essa perspectiva aponta vai no sentido de “que avaliar não é somente medir os resultados de determinado programa ou política, mas é também compreender como e por quais motivos aquele determinado resultado foi atingido” (Farranha, 2014, p. 185), e, com este aprendizado, seja analisado em que medida a substituição das ações se faz necessária, agindo como um instrumento de correção de rota.

Em isto sendo implementado por parte do CNJ causaria efeitos sociais sensíveis uma vez que demonstraria a toda sociedade, seja para os *one-shotters* ou para os *repeat players*, que está legitimamente preocupado com a condução dos trabalhos que vem sendo desenvolvidos no Poder Judiciário, ao contrário de anualmente apresentar um relatório estatístico que se presta

¹¹ Termo cunhado por Rui Barbosa em seu discurso à turma do ano de 1920 da Faculdade de Direito do Lago de São Francisco. BARBOSA, Rui. Orações aos Moços. Brasília: Senado Federal, 2019.

apenas em alterar em poucos centésimos, para cima ou para baixo, as porcentagens pré-fixadas e apresentadas no ano anterior.

Neste passo, a pesquisa segue em vistas de observar em que medida o cenário avaliativo qualitativo poderia ser viável no cenário de políticas judiciárias atual e como estas podem contribuir para novos tempos em se falando de efetividade processual.

4. Conclusão

Frente a tudo o que foi apresentado quanto a tentativa de desvendar os impactos que o atual cenário avaliativo da política pública judiciária nacional de tratamento adequado dos conflitos, para que, ao fim, se mesure se os impactos revelados pelo dados possuem a capacidade de transformar o estado de crise no congestionado das ações civis que vivencia o Judiciário brasileiro.

Destas leituras interpretativas a análise que se alcançou num primeiro momento não se observou um impeditivo categórico que pudesse justificar que, mesmo que a processualística brasileira esteja alinhada aos conceito mais moderno de acesso à justiça, não existam métodos que possam avaliar a qualidade dos serviços judiciário colocados à disposição dos jurisdicionados em todas as suas facetas, seja pela justiça adjudicada, autocompositiva ou assistida pela via da extrajudicialidade.

Em sequência, os potenciais cenários vislumbrados para que as constatações atuais sejam superadas, passaria pela alteração no modelo organizacional e decisório das avaliações e monitoramentos atualmente utilizados para a política de tratamento de conflitos adotada pelo CNJ. Logo, a elevação do rigor técnico em avaliações que tratem de medir os acertos e falhas em todo o ciclo das políticas publicas, e, portanto, viabilize sugestões palpáveis de mudanças ou manutenções já se esperaria resultados diferentes.

Por derradeiro foi investigado a possibilidade de ser encontrado o rumo da eficiência processual por meio da política judiciária de tratamento dos conflitos, sendo que, para encontrar este caminho, dever-se-á utilizar uma bússola que tenha como norte a consolidação de uma cultura autocompositiva no país. Após isto estando sedimentado o caminho para eficiência, pela mão destes mecanismos, será desvelado, não querendo esconder que a trajetória será árdua.

Buscando pontualmente responder ao objetivo geral que se pretendeu atingir, qual seja, observar se a modelagem atual da política pública judiciária de tratamento de conflitos possui capacidade de cristalização do cenário e construção de meios que superem as dificuldades

encontradas, concluiu-se que, o modelo de avaliação atualmente implementado pelo órgão administrador do Poder Judiciário não é capaz de aferir a qualidade da prestação dos serviços prestados, e, portanto, não há a possibilidade de mensurar os níveis de eficiência frente as metas previamente definidas.

Do mesmo modo, buscando responder o problema justificador deste estudo, conclui-se que a hipótese foi confirmada, pois, como visto, a avaliação tal como atualmente implementada para a política pública judiciária em questão, somente com índices quantitativos, não gera efeitos na escala de ser instrumento de transformação no acervo de ações civis brasileiras.

Portanto, concluiu-se que a falta de mecanismos avaliativos qualitativos a consolidação da cultura autocompositiva se torna deficitária, e, com isto, a transformação que se pretende por meio dos métodos alternativos de resolução de conflitos carecem de base estrutural que aportaria sentido em todas as direções, iniciando pelo litigante eventual até chegar no habitual, mas tendo como parceiros instituições de ensino e a advocacia pública os quais muito têm a contribuir na pavimentação desta transformação que se pretende no cenário das ações civis.

Referências

BARBOSA, Rui. **Orações aos Moços**. Brasília: Senado Federal, 2019.

BERNARDES, Livia Heringer Pervidor; CARNEIRO, Yandria Gaudio. As ondas de acesso à justiça de Mauro Cappelletti e o acesso transnacional à justiça. In: **A Jurisdição e a cooperação jurídica internacional e os métodos adequados de tratamento de conflitos na América Latina**. P. 195-206. Disponível: <https://periodicos.ufes.br/processocivilinternacional/article/view/26039>. Acesso em: 14 out. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei 11.364 de 2006**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111364.htm. Acesso em: 14 out. 2024.

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

C.N.J. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números 2024**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024-v-28-05-2024.pdf>. Acesso em: 14 out. 2024.

C.N.J. Conselho Nacional de Justiça. **Painel dos Grandes Litigantes**. (2024) Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 14 out. 2024.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 16. ed., rev. e atual. – São Paulo: Malheiros/Juspodivm, 2022.

FARRANHA, Ana Cláudia. Equidade e Política pública: anotações para uma metodologia de avaliação. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, v. 3, n. 3, 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rigs/article/view/9170/11631>. Acesso em: 14 out. 2024.

FRANCO, Marcelo Veiga. **Administração Pública como litigante habitual**. Londrina: Thoth, 2021.

GALANTER, Marc. **Acesso à justiça em um mundo de capacidade social em expansão**. Revista Brasileira de Sociologia do Direito, Porto Alegre, ABraSD, v. 2, n. 1, p. 37-49, jan./jun., 2015. Disponível em: <https://revista.abrasd.com.br/index.php/rbsd/article/view/6/12>. Acesso em: 14 out. 2024.

GALANTER, Marc. **Why the Haves Come out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change.** *Law & Society Review*, vol. 9, no. 1, 1974, pp. 95–160. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/3053023>. Acesso em: 14 out. 2024.

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

NUNES, Dierle; BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco. **Processo constitucional: uma abordagem a partir dos desafios do Estado Democrático de Direito**. Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP, V. IV. 2009. Periódico da Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito Processual da UERJ. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/21616/15642>. Acesso em: 14 out. 2024.

REBOUÇAS, Gabriela Maia. **Reflexões sobre esgotamentos e prespectivas de um direito judicialmente organizado: ampliando o acesso à justiça**. Trabalho publicado nos Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI realizado em Fortaleza – CE nos dias 09 a 12 de junho de 2010. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3578.pdf>. Acesso em: 14 out. 2024.

SADEK, Maria Tereza Aina. Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos. **Revista USP**, [S. l.], n. 101, p. 55-66, 2014. DOI: 10.11606/issn.2316-9036.v0i101p55-66. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/87814>. Acesso em: 14 out. 2024.

SPENGLER, Fabiana Marion. De mãos dadas com Pollyanna: a mediação prevista na Resolução 174 do Conselho Superior da Justiça do Trabalho – CSJT - e as disputas trabalhistas. **Revista Jurídica**, v. 2, n. 69, p. 375-405, jun. 2022. ISSN 2316-753X. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/2406>. Acesso em: 14 out. 2024.

WATANABE, Kazuo. **Acesso à ordem jurídica justa: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.