



**Flavia Campos Sardinha**

**O Conselho Nacional de Justiça e as Políticas da Qualidade nos Tribunais de Justiça do Brasil: um diálogo entre administração judiciária e o tema do acesso à Justiça**

**Dissertação de Mestrado.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências sociais da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Orientadora: Maria Celina Soares D'Araujo

Rio de Janeiro  
Outubro de 2013



**Flavia Campos Sardinha**

**O Conselho Nacional de Justiça e as Políticas da Qualidade nos Tribunais de Justiça do Brasil: um diálogo entre administração judiciária e o tema do acesso à Justiça**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Departamento de Ciências Sociais do Centro de Ciências Sociais da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

**Profa. Maria Celina Soares D'Araujo**

Orientadora

Departamento de Ciências Sociais – PUC-Rio

**Profa. Gisele Silva Araújo**

UNIRIO

**Prof. Marcelo Tadeu Baumann Burgos**

Departamento de Ciências Sociais – PUC-Rio

**Profa. Mônica Herz**

Coordenadora Setorial do Centro  
de Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 11 de outubro de 2013

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, da autora e do orientador.

## Flavia Campos Sardinha

Graduou-se em Ciências Sociais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro em 2010. Trabalhou no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, onde observou a implementação das Políticas da Qualidade no âmbito da Justiça estadual. Participou de diversos simpósios sobre direito constitucional e conferências sobre questões sociais brasileiras. Tem interesses em Direito, Ciências Sociais, Administração Pública e Sociologia do Direito.

### Ficha Catalográfica

Sardinha, Flavia Campos

O conselho Nacional de Justiça e as políticas da qualidade nos tribunais de justiça do Brasil: um diálogo entre administração judiciária e o tema do acesso à justiça / Flavia Campos Sardinha ; orientador: Maria Celina Soares D' Araujo. – 2013.

97 f. ; 30 cm

Dissertação (mestrado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Ciências Sociais, 2013.

Inclui bibliografia

1. Ciências Sociais – Teses. 2. Poder judiciário. 3. Reforma administrativa. 4. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). 5. Políticas da qualidade. 6. Administração judiciária. 7. Acesso à justiça. I. D'Araujo, Maria Celina Soares. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Ciências Sociais. III. Título.

CDD: 300

Aos meus pais, pelos valores,  
aos meus professores, pelas lições, e  
aos meus amigos, pela força de todas as horas.

## Agradecimentos

À minha orientadora Professora Maria Celina Soares D'Araujo pelo estímulo e parceria para a realização deste trabalho.

Ao CNPq e à PUC-Rio, pelos auxílios concedidos, sem os quais este trabalho não poderia ter sido realizado.

Aos meus pais Sonia e Carlos Augusto, pela educação, atenção e carinho de todas as horas. Aos meus irmãos Rafaela e Carlos Eduardo, pelos debates em casa e pelo apoio. À minha avó Elza pelos exemplos de força e pelo necessário abrigo próximo à universidade.

Aos meus amigos Ana Carolina Galvão, Alice Silveira, Juliana Lugão e Lucas de Deus por todo apoio, paciência e compreensão. À Débora Minuzzo (in memoriam), cujo incentivo foi fundamental para que eu fizesse o Mestrado na PUC-Rio. À Debora Anjos e sua mãe Sylvia, pela grande motivação na reta final.

À Magdalena Gonzalez, por todo o incentivo, e pelas palavras de apoio fundamentais para a finalização tranquila deste processo.

Aos meus colegas da PUC-Rio, Anelise Gondar, Janderson Bax e Deborah Malheiro pelas trocas e pelas alegrias que me proporcionaram ao longo do curso.

Aos professores Marcelo Burgos e Gisele Araújo que participaram da Comissão examinadora. A todos os professores e funcionários do Departamento pelos ensinamentos e pela ajuda: os Professores Luiz Werneck Vianna, Roberto DaMatta, Ângela Paiva, Sonia Giacomini, Valter Sinder, e as Secretárias Mônica e Ana Roxo.

A todos os demais amigos e familiares que de uma forma ou de outra me estimularam ou me ajudaram.

## Resumo

Sardinha, Flavia Campos; D'Araujo, Maria Celina Soares. **O Conselho Nacional de Justiça e as Políticas da Qualidade nos Tribunais de Justiça do Brasil: um diálogo entre administração judiciária e o tema do acesso à Justiça.** Rio de Janeiro, 2013. 97 p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

A partir de 2009, com a edição da Resolução nº 70, de autoria do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), implementaram-se as Políticas da Qualidade nos Tribunais de Justiça do Brasil para conferir maior qualidade às suas atividades de prestação jurisdicional, para melhorar o atendimento aos cidadãos usuários do sistema de Justiça, bem como para facilitar o acesso da população à Justiça. Esta dissertação tem por objetivos apresentar fatores políticos, institucionais e sociais que teriam levado à percepção da necessidade de uma reforma administrativa no âmbito do Poder Judiciário, e analisar a agenda do CNJ à luz dos desafios e expectativas direcionados ao Judiciário num contexto democrático e de direitos, tal como fora reconhecido pela Constituição de 1988. O trabalho apresenta os principais pontos da agenda de reforma administrativa elaborada pelo CNJ para o Poder Judiciário, e dispensa especial atenção ao Sistema de Metas, que surge como o elemento central das Políticas da Qualidade. O trabalho faz uma comparação entre as Metas 01 e 02 com relação ao objetivo da celeridade, e raciocina sobre de que modo elas servem aos interesses da instituição Poder Judiciário, aos interesses das partes que figuram nos processos, e aos interesses da sociedade brasileira em geral. Finalmente, o trabalho retrata os limites da política da celeridade adotada pelo CNJ e lembra que há outras saídas para o problema do acesso à Justiça, tais como indicaram Cappelletti & Garth e autores da Escola de Wisconsin em pesquisas sobre o tema.

## Palavras-chave

Poder Judiciário ; reforma administrativa ; Conselho Nacional de Justiça (CNJ) ; Políticas da Qualidade ; administração judiciária ; acesso à Justiça.

## Abstract

Sardinha, Flavia Campos; D'Araujo, Maria Celina Soares (Advisor). **The National Council of Justice and the Quality Policies in the Brazilian Courts of Justice: a dialogue between judicial administration and the access to Justice theme.** Rio de Janeiro, 2013. 97 p. MSc. Dissertation – Departamento de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

From 2009 on, with the editing of Resolution n° 70, authored by the National Council of Justice (CNJ), Quality Policies were implemented in the Brazilian Courts of Justice in order to confer more quality to their activities of delivering jurisdiction, in order to better attend the citizens users of the system of Justice, as well as to facilitate people's access to Justice. This dissertation aims at exposing political, institutional and social factors that would have led to the perception of the need for an administrative reform within the Judiciary and at analyzing the agenda of CNJ under the challenges and expectations posed to the Judiciary, in a democratic context, since the promulgation of Brazilian Constitution of 1988. The work presents the main points of CNJ's agenda of administrative reform for the Judiciary, and dedicates special attention to the System of Targets, that emerges as the central element of the Quality Policies implemented by CNJ. The work compares Targets 01 and 02 in relation to the objective of celerity, and thinks of how they serve the interests of the Judiciary as an institution, the interests of the parties figuring in the processes and the interests of the Brazilian society in general. Finally, the work portrays the limits of the celerity policy adopted by CNJ and reminds the readers that there are other exit strategies available for the problem of "access to Justice", such as the ones indicated by Cappelletti & Garth and by the authors of Wisconsin School in researches about the theme.

## Keywords

Judiciary; administrative reform; National Council of Justice (CNJ); Quality Policies; judicial administration; access to Justice.

## Sumário

Introdução	11
1. Antecedentes teóricos e históricos do tema do acesso à Justiça	20
1.1. A inserção do tema do acesso à justiça no diálogo entre justiça e democracia	20
1.2. Questões terminológicas	26
1.3. O pensamento sociológico do direito em nova fase	29
1.4. A crise do Welfare State e a emergência do Judiciário nas democracias contemporâneas	36
2. As Políticas da Qualidade nos Tribunais de Justiça do Brasil	43
2.1. A EC 45/2004 e a saída administrativa para a crise do Judiciário	43
2.2. A implementação da Gestão Estratégica e das Políticas da Qualidade	59
2.3. O Sistema de Metas	61
2.4. As Metas da Celeridade	63
2.5. Uma análise das Metas da Celeridade à luz das Políticas da Qualidade	67
3. Críticas à perspectiva da celeridade sob o “enfoque do acesso” de Cappelletti	72
3.1. Os limites da política da celeridade	72
3.2. Outras saídas para o problema do acesso à justiça	74
4. Conclusão	79
Referências Bibliográficas	85
Anexos	89

## Lista de Tabelas

Tabela 1: Planejamento Estratégico - Missão, Visão e Valores do Poder Judiciário	52
Tabela 2: Planejamento Estratégico - Objetivos Estratégicos do Poder Judiciário.	53
Tabela 3: Tribunais da Justiça Estadual que cumpriram as Metas da Celeridade (2010,-2012)	68

*O direito ao acesso efetivo à justiça 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. O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos. [...] O processo, no entanto, não deveria ser colocado no vácuo. Os juristas precisam, agora, reconhecer que as técnicas processuais servem a funções sociais; que as cortes não são a única forma de solução de conflitos a ser considerada e que qualquer regulamentação processual, inclusive a criação ou o encorajamento de alternativas ao sistema judiciário formal tem um efeito importante sobre a forma como opera a lei substantiva – com que frequência ela é executada, em benefício de quem e com que impacto social. [...] Os processualistas modernos precisam, conseqüentemente, ampliar sua pesquisa para mais além dos tribunais e utilizar os métodos de análise da sociologia, da política, da psicologia e da economia, e ademais, aprender através de outras culturas. [O estudo do “acesso”, um direito social fundamental crescentemente reconhecido,] pressupõe um alargamento e aprofundamento dos objetivos e métodos da moderna ciência jurídica.*

Mauro Cappelletti & Bryant Garth, *Acesso à Justiça*

## Introdução

O presente trabalho trata da *Administração Judiciária*. Este é tema que tem estimulado um crescente interesse pelo campo de estudos da *Sociologia da Administração da Justiça* e que vem sendo há muito desenvolvido nos Estados Unidos, na Europa e também no Brasil.<sup>1</sup> Discutir a Sociologia da Administração da Justiça é, pela própria complexidade deste campo de estudos e dos objetos nele tratados, um enorme desafio. São muitos os fatores aí implicados, o que força os pesquisadores do campo a escolherem um número restrito de relações de causalidade para tratar, dentre as várias encontradas. Um estudo neste campo da sociologia exige também a escolha de um contexto específico no tempo e no espaço para análise. Neste sentido, para este trabalho, optamos por direcionar nosso esforço de análise ao tema do acesso à justiça implicado nas reorientações da administração judiciária no Brasil a partir da criação do Conselho Nacional de Justiça em 2004.

Empreender tal discussão, no contexto do Brasil, exigiu a revisão de extensa literatura sobre a relação entre o papel do Poder Judiciário no processo de consolidação de uma democracia de direitos e a questão do acesso à justiça, sem deixar de atentar para as recentes mudanças institucionais ocorridas no sistema de Justiça do país. Além disso, era preciso conhecer de antemão algumas das principais características da sociedade e do Estado brasileiros, especialmente no que diz respeito à nossa convivência histórica com a exclusão de ampla parcela da sociedade dos benefícios de um Estado de Direitos inserido na ordem capitalista.

A preocupação que nos move neste projeto são as condições de realização da justiça no Brasil. Este respeitável problema tem sido tratado, contemporaneamente, em diversas universidades e centros de pesquisa brasileiros, a partir da ponta de um *iceberg* de dificuldades que estão em jogo quando o tema é acesso a direitos no país. Esta nossa difícil equação tem sido tratada por muitos como se fosse um problema de ordem prática. Afirma-se que é preciso aumentar a

---

<sup>1</sup> A este respeito, ver estudos de Santos (1989, 1996), Cappelletti & Garth (2002) e Vianna et al. (1999).

capacidade do Poder Judiciário em responder à crescente demanda por justiça nos Tribunais brasileiros.

Pois bem, tendo em vista que o problema das condições de realização da justiça no Brasil, do ponto de vista institucional, tem sido tratado em muitas universidades e centros de pesquisa associados ou não aos governos, como uma questão de *acesso à justiça*,<sup>2</sup> optamos por percorrer essa via e analisar as ações do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) no sentido de melhor viabilizar este acesso à justiça no país. Assim, optamos por estudar algumas das recentes inovações administrativas adotadas pelo CNJ que incidiram e alteraram os processos de gestão e de trabalho em praticamente todos os Tribunais de Justiça brasileiros. Chamaremos estas recentes inovações de Políticas da Qualidade. Este é o termo que tem sido utilizado no âmbito dos Tribunais de Justiça – em todos os estados do país, inclusive no TJRJ – para designar o conjunto de mudanças lideradas pelo CNJ na administração judiciária brasileira.

Em outras palavras, pretendemos apresentar, no presente trabalho, a parte da agenda do CNJ que propõe reformas de caráter administrativo como *meio* para garantir uma prestação jurisdicional de melhor qualidade aos cidadãos (leia-se, de maior celeridade), e que teria por fim, dentre outros, facilitar as condições de acesso à justiça no Brasil. O conjunto de ações que implementa estes objetivos é o que chamamos de Políticas da Qualidade – como dissemos, expressão que vem sendo utilizada para representar tais ações de reforma administrativa no âmbito do Tribunais brasileiros, sob a coordenação do CNJ.

---

<sup>2</sup> A questão do acesso à justiça não é simples. Boa parte da história de avanços conseguidos por grupos que pressionaram pela ampliação do acesso à justiça pode ser lida na obra de Cappelletti & Garth (2002). Os autores fazem também uma distinção entre as fases que marcaram a construção do conceito, que hoje pode assumir diferentes acepções. O risco que enxergamos é o de que o conceito seja tomado na sua acepção mais prática e simplista, como uma questão de ajuste entre os recursos dos Tribunais e estimativa de demanda por região do país. É fato que isto pode ser gerenciado, mas o que pretendemos expor são os limites desta visão de acesso à justiça como um problema do tipo oferta e demanda. O que o CNJ procura gerenciar é a capacidade de oferta de julgados, por parte dos Tribunais e seus funcionários, num tempo adequado, para atender à demanda sempre crescente por justiça via Judiciário no Brasil. Visão esta que se estabeleceu, no início da década de noventa, quase como um consenso geral, quando o aumento da litigação e a cada vez maior demora da Justiça em responder tal demanda foi lido como uma crise que abriu um leque de sérios problemas a serem resolvido pelo Judiciário brasileiro.

Nosso objetivo inicial é percorrer, através da sociologia, alguns dos caminhos que levaram ao surgimento do *acesso à justiça* como meio privilegiado para a “realização da justiça” – uma expectativa que, em dado momento da história, passa a ser direcionada ao Poder Judiciário e a seus serviços. Apresentaremos em seguida os aspectos centrais das Políticas da Qualidade, as quais se assentam na necessidade de fazer cumprir o novato princípio da celeridade processual e do princípio mais antigo da razoável duração do processo. O CNJ associa a necessidade de imprimir celeridade ao sistema à mais nobre finalidade de facilitar o acesso à justiça à população. Sendo assim, ao final do trabalho faremos uma crítica à perspectiva do acesso empregada pelo CNJ à luz das perspectivas aplicadas nas reformas do acesso à justiça pesquisadas por Cappelletti & Garth (2002).

Para realizar este percurso, utilizamos textos de estudiosos consagrados e intelectuais contemporâneos que estudam o campo do direito nos seus variados aspectos. Boaventura de Sousa Santos (1989, 1996) foi, para efeitos deste trabalho, o principal autor de suporte para a discussão aqui desenvolvida, visto que trata de forma didática, nem por isso menos crítica, do tema da administração da Justiça através da sociologia do direito. Este autor pareceu-me oportuno porque foi meu primeiro contato, na teoria, com o tema da administração da Justiça. Já tinha vivido na prática muitos dos problemas relacionados à administração da Justiça que receberam tratamento pelo autor. Quando fui funcionária do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro fui convidada a atuar por um tempo como auditora interna para colaborar na implementação do sistema integrado de gestão proposto pela Administração Geral do Tribunal. Como parte desta função, recebi os manuais para a implementação do modelo para estudo em casa e posterior realização de auditorias. Concomitantemente, me graduava em Ciências Sociais na Universidade do Estado do Rio de Janeiro, o que me proporcionava demoradas reflexões sobre o novo método de administração, os objetivos que declarava e a função maior do Judiciário em garantir direitos. Esta experiência também motivou o presente trabalho. No entanto, para além de tudo isso, muita pesquisa foi realizada. Para auxiliar na definição do objeto e para dar suporte ao desenvolvimento teórico aqui realizado, foram consultados, estudados, analisados e comparados, livros e capítulos de livros, artigos de revistas acadêmicas, além de

relatórios de pesquisa, que aparecem nas notas de rodapé ao longo do texto e/ou na lista de referências bibliográficas.

Contudo, nosso objetivo maior é apresentar os principais pontos da agenda de reforma administrativa do CNJ para o Poder Judiciário. Foram eles a implementação da Gestão estratégica, um modelo integrado e de alcance nacional, e das Políticas da Qualidade, a expressão deste modelo de gestão no âmbito dos Tribunais. Em seguida, apresentamos o Sistema de Metas, um dos principais instrumentos deste modelo de gestão e elemento central das Políticas da Qualidade implementadas pelo CNJ. Notamos que o objetivo de conferir celeridade ao sistema judiciário ganha importância neste Sistema de Metas. Diante disso, discutimos o destaque recebido pela Meta 2 como sendo a melhor representante do objetivo da celeridade. Fizemos uma comparação entre a Meta 2 e Meta 1, observamos onde elas se diferem e se encontram em relação ao objetivo da celeridade e de que modo elas servem aos interesses das partes que figuram nos processos. A seguir, trouxemos um retrato dos limites da política da celeridade conforme o relatado pelo próprio CNJ, e apresentamos outras saídas para o problema do acesso à justiça. Mostramos, de forma breve, a preocupação inicial e os objetivos mais gerais dos movimentos de reforma do acesso à Justiça estudados por Cappelletti & Garth e, por fim, comparamos a perspectiva cappellettiana do acesso com a perspectiva de acesso empregada pelo CNJ como parte de sua agenda de reformas administrativas para o Poder Judiciário.

O trabalho foi dividido em três capítulos. No primeiro capítulo, intitulado “Antecedentes teóricos e históricos do tema do acesso à Justiça”, apresentamos algumas mudanças significativas nos campos intelectual, social e político, primordialmente no mundo ocidental, que teriam levado ao surgimento do *acesso à justiça* como meio privilegiado para a “realização da justiça”. O aumento da procura judiciária levou à preocupação dos gestores públicos em responder àquela demanda aumentada e, de alguma forma, melhorar o acesso da população à Justiça.

Na primeira seção deste capítulo, para dar início à discussão proposta, procuramos inserir o tema do acesso à justiça no diálogo entre justiça e democracia. Apresentamos uma leitura sobre o fenômeno democrático que parece

representar o modo como a democracia tem sido vista atualmente. Como caracterizaram Darnton & Duhamel (2001), a democracia pode ser vista como um regime político em que haja, como condições mínimas, a livre seleção dos governantes pelo povo e respeito aos direitos humanos pelos governantes. Não nos propusemos a discutir estas questões, nem mesmo quaisquer daquelas características tradicionalmente associadas à democracia, como, por exemplo, a ideia de *soberania do povo*, pois jamais obteríamos sucesso em defender um modelo de democracia em que houvesse consenso entre os conceitos e suas formas de realização na prática. Isto porque uma outra marca da democracia é a convivência com a pluralidade de valores e interesses, elemento suficiente para destruir qualquer tentativa de consenso sobre as condições de realização, na prática, das características associadas às democracias. Sobre este atributo comentou muito bem Schumpeter (1961). Para fins deste trabalho, contudo, preferimos entender a democracia conforme a formulação de Robert Dahl (2005), isto é, como fruto de um cálculo de custos e benefícios feito por atores políticos em conflito, combinada com a concepção de Darnton & Duhamel (2001), de que a democracia apresenta aquelas condições mínimas e que, para além destas, deve ser vista como um processo de luta contínua, e nunca como um fato consumado. Porém, admitimos a razão de Schumpeter (1961) em afirmar, bem acompanhado de muitos outros consagrados intérpretes, que a igualdade tem significado suficientemente definido para adquirir o *status* de postulado ético nas assim chamadas democracias. Com isso, enxergamos a democracia como um regime político que contém todos os aspectos acima mencionados e que, ao fim e ao cabo, se apresenta como um ideal, tanto no campo dos valores, quanto na ordem prática. Mas, justamente por se colocar como ideal, é um conceito aberto e por isso mesmo continuamente disputado entre os atores do jogo, individuais ou coletivos, mobilizados em torno de seus interesses. Em seguida, fazemos uma analogia entre esta concepção de democracia com uma concepção de justiça por nós proposta. Sugerimos que a “justiça” deve ser vista da mesma forma: como um ideal, um conceito aberto e que é disputado na ordem prática. A partir de então, recoloco o tema exposto na introdução e apresento as duas principais perguntas que guiaram este trabalho, estimulando o leitor, ou a leitora, a pensar sobre elas ao longo do texto.

Em “Questões Terminológicas” exponho uma questão semântica presente no tratamento do tema “administração da justiça”. Esta questão se desdobra. Mas pretendo resolvê-la, provisoriamente, distinguindo dois significados presentes na expressão e, em seguida, apresento um detalhe ortográfico para marcar essa diferença. Procurei ressaltar essa diferença semântica através de uma marcação ortográfica - *justiça* iniciada ora com letra minúscula ora com letra maiúscula, significando a primeira função judicial / serviço de prestação jurisdicional e a segunda, a organização Justiça. No entanto, quando me referi ao trabalho de outros autores aqui citados direta ou indiretamente, procurei manter a grafia da palavra "justiça" na forma em que utilizaram. A preocupação maior em marcar esta diferença recai sobre a necessidade de diferenciar o acesso à Justiça, como organização, do acesso à justiça, como serviços judiciais efetivamente prestados. A política de reforma administrativa do CNJ se direciona à *organização* com o propósito de garantir que o *serviço* seja efetivamente prestado (tendo em vista a necessidade de realizar a função judicial). Por isso vimos a necessidade de marcar essas diferenças.

Em “O pensamento sociológico do direito em nova fase” apresentamos uma transição significativa pela qual teria passado a produção intelectual sobre o direito ao longo da história. O pensamento sociológico do direito teria transitado de uma visão normativista substantivista em torno do direito para uma visão centrada em seus elementos processuais, institucionais e organizacionais. Max Weber, com sua teoria da modernização e desenhando para as sociedades modernas um direito formal esvaziado de conteúdo substantivo, teria sido o autor chave para aquela transição. A nova fase do pensamento sociológico em torno do direito, voltado agora para suas questões processuais, institucionais e organizacionais, somando-se às mudanças sociais no período do pós-guerra, teriam levado a uma série de conseqüências tanto no campo intelectual quanto na realidade prática. No campo intelectual, emerge com mais vigor a preocupação da sociologia com os temas da administração da Justiça; na realidade prática, verifica-se uma nova inserção do Judiciário nas democracias contemporâneas, assim como logo se vêem os novos desafios a ele dirigidos. A discussão destes dois últimos pontos se estende até o momento em que apresento um efeito da

inscrição das garantias do bem-estar na legislação (especialmente na legislação constitucional), qual seja, o aumento exponencial da procura judiciária.

Interrompemos esta discussão para tratar da emergência nos planos simbólico e valorativo do Poder Judiciário verificado durante o período da crise do *Welfare State*. Por outro caminho, que passa pelo imaginário dos cidadãos dessas democracias (ocidentais do pós-guerra e alinhadas ao constitucionalismo) sobre o lugar da autoridade legítima, este fenômeno levaria ao mesmo efeito. A imagem do Judiciário como a “tábua das salvaçãoes” num mundo desencantado com a política também levaria ao aumento da procura judiciária para a solução de conflitos e controvérsias e para cobrar ao Estado da nova fase as garantias do bem-estar social. Em suma, os efeitos desses dois processos, o da *juridificação do bem-estar social* e o da *emergência valorativa e simbólica do Poder Judiciário* se somam, resultando no que Boaventura de Sousa Santos (1989, 1996) chamou de “explosão de litigiosidade” no âmbito dos Tribunais.

A explosão da litigiosidade suscita a questão da capacidade dos Tribunais. Também levanta o problema da acessibilidade aos serviços prestados pelos Tribunais. Logo, é um fenômeno que interfere na qualidade do acesso à Justiça. Podemos imaginar que, num quadro de explosão da litigiosidade, a tendência é que quanto menor for a capacidade dos Tribunais, mais dificultoso será o acesso à Justiça por parte da população em geral. E, desta, pelas partes mais fracas, pelos motivos expostos por Cappelletti & Garth (2002) na obra *Acesso à Justiça*, traduzida e publicada no Brasil em 1988.

O segundo capítulo, “As Políticas da Qualidade nos Tribunais de Justiça do Brasil”, aborda este assunto, pois é neste contexto intelectual e social que surgem as preocupações dos gestores públicos em implementar uma reforma no Judiciário, como parte de uma reforma mais ampla na Justiça. Expressão disso é a Emenda Constitucional nº 45 de 2004, entendida pelos legisladores como uma saída administrativa para a crise do Judiciário. Portanto, iniciamos este segundo capítulo com a seção “A EC 45/2004 e da saída administrativa para a crise do Judiciário”.

A seguir, apresentaremos a implementação da Gestão Estratégica e das Políticas da Qualidade da qual ficou incumbido o Conselho Nacional de Justiça. A implementação de um modelo integrado de gestão contou com a consultoria da Fundação Getúlio Vargas, empresa eleita para conceber e coordenar, junto com os representantes dos Tribunais estaduais, um Planejamento Estratégico para o Poder Judiciário nacional, que contaria com missão, visão, atributos de valor para a sociedade, e quinze objetivos estratégicos a serem perseguidos por todos os Tribunais estaduais. Como parte desse programa de reforma na gestão, implementou-se um Sistema de Metas, que apareceria como o elemento central das Políticas de Qualidade. A partir dos objetivos estratégicos, foram estabelecidas metas a serem atingidas ao fim de cada ano corrente pelos Tribunais estaduais. A meta que recebeu destaque pelo CNJ foi a Meta 2, que ficou conhecida como a “meta da celeridade”. Porém, após estudo mais detido, identificamos que a Meta 1 também cumpre a função do aumento da celeridade, porém em outro sentido. Isto é o que será explicado na seção seguinte, que definimos como “As Metas da Celeridade”.

Contudo, as primeiras estatísticas sobre o atingimento dessas metas indicam que há limitações nesta busca da celeridade no âmbito dos Tribunais. Este será o tema abordado no terceiro capítulo “Críticas à perspectiva da Celeridade sob o ‘enfoque do acesso’ de Cappelletti”. A primeira seção deste capítulo apresenta os limites da política da celeridade, identificados pelo próprio Conselho Nacional de Justiça, conforme a mais recente conclusão do seu Relatório das Metas Nacionais do Poder Judiciário (2013). Nesta seção apresentaremos também algumas saídas buscadas pelo CNJ para continuar com seu modelo integrado de gestão e sua política de metas, em busca da celeridade e do melhor atendimento aos usuários do sistema, isto é, aos cidadãos, funcionários internos e externos aos Tribunais, partes e advogados.

Tendo em vista estes limites encontrados aos objetivos estratégicos concebidos para o Judiciário, em especial aquele que mais nos interessa aqui, o objetivo do CNJ em facilitar o acesso à Justiça, a seção seguinte se dedica a apresentar “Outras saídas para o problema do acesso à justiça” a partir das contribuições trazidas por Cappelletti & Garth (2002) na sua discussão do

problema do acesso à Justiça. Nesta seção, faremos uma crítica da perspectiva do acesso à justiça aplicada pelo CNJ nas suas Políticas da Qualidade à luz da perspectiva do acesso presente nas reformas pesquisadas por Cappelletti & Garth (2002), cujos objetivos eram tornar efetivos os direitos (“make rights effective” na linguagem deles). Finalizamos esta seção trazendo a proposta do *novo enfoque*, também uma contribuição cappellettiana, que apresenta a Escola de Wisconsin como sendo um bom exemplo do chamado *enfoque do acesso*. Esta escola de sociologia jurídica destaca a importância da necessidade de *ir além* da representação jurídica e adotar medidas alternativas que sejam mais efetivas como instrumentos de mudança para a sociedade.

# 1. Antecedentes teóricos e históricos do tema do acesso à Justiça

## 1.1. A inserção do tema do acesso à justiça no diálogo entre justiça e democracia

É certo que são muitas as definições de democracia. Cientes disso, na virada do último milênio, Robert Darnton & Olivier Duhamel organizaram um livro (2001) que contou com ensaios de diversos especialistas no assunto, a fim de realizar “um balanço sobre a democracia, tal como existiu até o fim do século XX”.<sup>3</sup> Embora pouco afeitos a definições, dois elementos lhes pareceram essenciais num sistema que se pudesse caracterizar como democrático: “a livre seleção dos governantes pelo povo e o respeito dos direitos humanos pelos governantes”.<sup>4</sup> Afirmaram, com razão historicamente comprovável, que “as formas das instituições e as concepções dos direitos variam enormemente” nas diversas experiências de democracia.<sup>5</sup> E, diante da impossibilidade de se chegar a um consenso sobre a natureza do fenômeno, afirmaram, sobre o projeto do livro “Democracia” (2001), que tal objeto deveria ser estudado como “um processo que está sempre em movimento, que muda de caráter ao enfrentar novas dificuldades, que enfrenta desafios que ressurgem tão logo superados, que é, em suma, uma luta contínua e nunca um fato consumado”.<sup>6</sup>

Schumpeter (1961), por sua vez, apresenta as características que foram tradicionalmente associadas à democracia, como a de bem comum, vontade do povo ou vontade geral, e mostra a impossibilidade de sua realização em um corpo marcado pela pluralidade de valores e interesses. Não haveria a possibilidade de consenso acerca de tais ideias ou em torno de qual seria o melhor formato para aplicação de tais ideias na realidade concreta. Assim, por exemplo, ainda que em uma comunidade todos acordassem sobre uma mesma ideia de bem comum (imaginando-se que foram capazes de escolher para si o melhor significado de

---

<sup>3</sup> DARNTON & DUHAMEL, 2001, p. 13.

<sup>4</sup> Ibid., p. 12.

<sup>5</sup> Ibid., p. 12.

<sup>6</sup> Ibid., p. 12.

“bem comum”), seria impossível chegar a um acordo sobre como organizar as instituições para obtê-lo na prática, pois mais uma vez faltaria o consenso.

Após apresentar várias outras impossibilidades relativas a seu projeto e realização, Schumpeter (1961) conclui que “a democracia, quando condicionada desta maneira, deixa de ser um simples método que pode ser discutido racionalmente [...] Torna-se, na verdade, aquilo que, de outro ponto de vista, consideramos incapaz de tornar-se, isto é, um ideal, ou melhor, parte de um sistema ideal de coisas.”<sup>7</sup>

A partir disso, Schumpeter (1961) sugere uma saída possível para a realização da democracia em uma comunidade assim chamada democrática. Tendo em vista que a palavra “democracia” torna-se “uma bandeira, um símbolo de tudo que o homem admira, de tudo que ama em seu país, seja razoavelmente justificado ou não”<sup>8</sup>, a saída seria encará-la como um ideal. Mas um ideal que tivesse a “igualdade” como postulado ético.<sup>9</sup> Pois Schumpeter (1961, p. 323) afirma ser possível extrair o significado da palavra *igualdade* dos seus contextos de utilização, na maioria dos casos, senão em todos os casos, e que “esse significado seria suficientemente definido” para que se pudesse trabalhar com ele.

Conforme ressaltado por Fernando Limongi (2005), Robert Dahl (2005), por seu lado, parte do pressuposto de que “todo e qualquer grupo político prefere reprimir a tolerar seus adversários” e afirma que a democracia “é fruto de um cálculo de custos e benefícios feito por atores políticos em conflito”.<sup>10</sup> Assim, segundo a leitura de Limongi (2005), para Dahl (2005), a democracia “sustenta-se a partir de um equilíbrio de forças, isto é, quando nenhum grupo social está em condições de eliminar os demais, e é sobretudo fruto de um cálculo de atores políticos inseridos em uma relação estratégica”.<sup>11</sup> Neste sentido, Limongi (2005) conclui que, coerentemente com a esta sua definição de democracia, Dahl (2005)

---

<sup>7</sup> SCHUMPETER, 1961, p. 323.

<sup>8</sup> Ibid., p. 324.

<sup>9</sup> Ibid., p. 309.

<sup>10</sup> Ambas as citações são de Limongi (2005, p. 21).

<sup>11</sup> Ibid., p. 21.

inclui atores políticos e suas escolhas no quadro explicativo da manutenção da democracia.

A manutenção da democracia *não* depende da adesão prévia dos atores sociais a determinados valores. A adesão às regras democráticas é circunstancial, contingente. Depende, sobretudo, de considerações estratégicas. [...] Atores políticos tomam decisões, antecipam as conseqüências de seus atos, escolhem instituições políticas; em uma palavra, agem politicamente. E a maneira como atuam desempenha um papel decisivo na obtenção e na manutenção da democracia. (LIMONGI, 2005, p. 21, grifo meu).

Se quisermos chegar a uma concepção atual e mais realística de democracia podemos admitir a combinação das definições acima apresentadas. Atualmente, podemos enxergar a democracia como um regime em que haja, como condições mínimas, a livre seleção dos governantes pelo povo e respeito aos direitos humanos pelos governantes, conforme sugeriram Darnton & Duhamel (2001).

Além disso, podemos entendê-la como um regime que convive com a pluralidade de valores e interesses, e, também por isso, como sendo o produto de um cálculo de custos e benefícios feito por atores políticos em conflito mobilizados em torno de seus interesses. Estas seriam as lições de Schumpeter (1961) e Dahl (2005), respectivamente.

Podemos também entender “democracia” um conceito aberto cujo significado é disputado por atores individuais ou coletivos, mas que possui a *igualdade* como característica historicamente permanente, e que, portanto, pode servir como postulado ético dos regimes democráticos – sendo esta última mais uma contribuição de Schumpeter (1961).

E é justamente pela disputa em torno dos significados e dos interesses dos atores em jogo, que afirmamos a democracia deve ser tratada como processo, e nunca como um fato consumado.<sup>12</sup>

Neste sentido de Darnton & Duhamel (2001), podemos ler o fenômeno democrático como um processo dinâmico e contínuo, e no qual a luta é uma

---

<sup>12</sup> Cf. DARNTON & DUHAMEL, 2001, p. 12.

constante. No qual se luta constantemente por um ideal de democracia sempre *a ser alcançado*; e no qual se luta pelos direitos já formalizados e apenas em teoria garantidos nas democracias efetivamente existentes. E acreditamos que esta leitura do fenômeno democrático possa servir como um bom modelo para a interpretação da justiça tanto como ideal quanto como instituição.<sup>13</sup>

A ideia de democracia é uma noção inacabada ou constantemente *em construção*, assim como o é a ideia de justiça ou, como queiram, a justiça como ideal. As democracias efetivamente existentes, bem como a Justiça como instituição, da mesma forma, estão em constante reconstrução, passam por reformulações legais e de competências, mudanças que podem durar mais ou menos tempo, mas que são sempre mudanças.

Nessa linha de raciocínio, podemos definir uma analogia, e afirmar que as democracias efetivamente existentes, bem como a Justiça como instituição, assim como os conceitos que as informam e que justificam a sua existência na realidade concreta, ainda que se distanciem, ambos, conceitos e instituições, são alvos de constante busca por aprimoramentos e ajustes. Por esses motivos, e até para que perdurem, não cessam de se colocar novos questionamentos e debates. É claro que o papel dos atores que lidam com os conceitos e que agem no interior dessas instituições é fundamental para que tais mudanças, aprimoramentos, ajustes e, é preciso que se diga, até retrocessos aconteçam.

No entanto, a imprecisão conceitual e a multiplicidade de experiências históricas não são motivos suficientes para que abandonemos a discussão sobre justiça e democracia.

Pelo contrário, a ausência de um consenso sobre os conceitos de justiça e democracia deve ser tida como uma falta positiva e altamente benéfica, já que é precisamente esta dúvida quanto aos significados e este *status* de noção inacabada

---

<sup>13</sup> Gostaria de ressaltar que a escolha dos autores aqui por mim utilizados para a construção de um conceito mínimo de democracia se deu pela conveniência de já tê-los lido quando da produção deste trabalho, mas também por afinidade minha com relação às suas interpretações e forma de escrita. Isto quer dizer, então, que muitos outros autores poderiam ter sido utilizados para uma construção ou leitura do fenômeno democrático.

que vão estimular o debate sobre os conceitos e suas melhores configurações em uma realidade histórica, que é sempre específica.

Outro fator que complexifica o estudo neste campo é o de que a possibilidade de interpretação incide igualmente sobre os conceitos, instrumentos abertos em sua essência, e sobre as experiências históricas, cujas leituras são também sempre potencialmente múltiplas.

Entretanto, apesar de tudo isso <sup>14</sup>, não se pode ignorar a existência de uma história dos conceitos, bem como de marcos históricos amplamente reconhecidos, com os quais podemos e devemos trabalhar de forma a estimular e até abrir novos debates em torno da relação entre conceitos e instituições.

Neste sentido, cabe esclarecer ao leitor o que mais nos importa aqui. A partir da literatura que debate a relação entre justiça e democracia, e, mobilizando alguns dos pontos de vista da história, da sociologia do direito e da sociologia brasileira, nos propusemos a raciocinar sobre as condições de realização da justiça na democracia brasileira do pós-1988. Nosso objeto se restringe ainda mais, quanto ao conteúdo e no tempo, ao optarmos por estudar parte da agenda de um órgão relativamente novo, o Conselho Nacional de Justiça, recentemente inaugurado no Poder Judiciário brasileiro como um centro emanador de decisões administrativas com potencial de alcançar as atividades desenvolvidas em todos os Tribunais do país.

De que forma este novo órgão vem contribuindo para aprimorar e facilitar as condições de realização da justiça no Brasil? Apresentaremos o Conselho Nacional de Justiça e suas Políticas da Qualidade, e levantaremos uma discussão que irá auxiliar a reflexão dos leitores sobre esta questão de fundo que nos move.

Por mais redutor que isto possa parecer, trataremos de apenas uma dimensão, dentre as várias outras possíveis, da realização da justiça no Brasil, qual seja, a questão do acesso à Justiça. O que também nos chamou a atenção foi saber

---

<sup>14</sup> Isto é, apesar das múltiplas possibilidades interpretativas de conceitos, instituições e experiências históricas, ou seja, apesar de toda essa volatilidade que marca o trabalho com palavras, conceitos e versões da história escrita ou vivida.

que um dos principais aspectos destas Políticas da Qualidade implementadas pelo novo órgão de cúpula do Judiciário, tal como declarado no seu *site*, é justamente viabilizar esse acesso. A expressão *acesso à justiça* merece um cuidado especial, e, portanto, tratarei dela adiante. Interessa-nos agora refletir sobre a pergunta mais específica que mobilizou este trabalho: de que forma as Políticas da Qualidade e as orientações do Planejamento Estratégico do Poder judiciário vêm contribuindo para melhorar e ampliar as condições do acesso à justiça no Brasil? No ambiente de trabalho do CNJ, bem como no das Administrações Gerais dos Tribunais, também, mas não só como reflexo da orientação do Conselho,<sup>15</sup> *melhorar* significa conferir maior qualidade, e *ampliar* significa resolver mais processo judiciais em menos tempo. Melhorar e ampliar o acesso à justiça no Brasil, no sentido que tal política vem atribuindo, significa, então, conferir qualidade e celeridade à atividade de prestação jurisdicional.

Na verdade, no termo *qualidade*, vem embutida a ideia de *eficiência*, que remete a um tempo mais acelerado, ao lado de uma economia de recursos, no conjunto de atividades que concorrem para a resolução dos processos. A ideia de *transparência* também vem embutida termo qualidade, mas é menos mobilizada do que a eficiência, que aparece praticamente como sinônimo de celeridade.

É bem verdade que o CNJ tem hoje uma ampla agenda com objetivos bem definidos para o Poder Judiciário, que vão para além do objetivo da celeridade. Uma Política da Qualidade e um Planejamento Estratégico, sob tais denominações, têm a vantagem de poderem encampar novos objetivos e projetos para o Judiciário brasileiro em nome de uma maior qualidade e uma melhor estratégia para alcançar os objetivos delineados. A execução da agenda do CNJ é facilitada pelo fato de que o órgão conta, para além de sua função fiscalizadora, que é a principal, também com uma reserva de poder discricionário, o que lhe dá o caráter de um órgão executivo com amplos poderes sobre a vida do Judiciário.

Isto será recuperado nos comentários finais, onde pretendemos sugerir uma interpretação sobre o que vem representando esta parte da agenda do

---

<sup>15</sup> Como mencionaremos adiante, alguns Tribunais estaduais se adiantaram ao CNJ na realização de gestão administrativa voltada para a celeridade.

Conselho Nacional de Justiça, isto é, o implementar das Políticas da Qualidade, no desafio de realização da justiça no Brasil.

## 1.2. Questões terminológicas

Há no tratamento do assunto “administração da justiça” um problema terminológico. Quando se fala em *administrar a justiça*, seja nas análises dos sociólogos, seja no discurso das instituições e até da mídia, é comum que se alternem dois significados embutidos em estado latente na expressão: *administrar a justiça como função*, e *administrar a Justiça como organização*<sup>16</sup> ou mesmo como *um conjunto de instituições do Estado que compõem um sistema, o sistema de Justiça*.<sup>17</sup>

No presente trabalho, então, a fim de diferenciar essas duas referências mais comuns a que o termo administração da justiça pode remeter, procedo a uma diferenciação semântica e a uma marcação ortográfica que considero relevantes à explanação do tema.<sup>18</sup>

Quando falar em *justiça*, com letra minúscula, estarei referindo-me à *função*, isto é, à *função judicial* que é serviço prestado pelo Estado ou com a anuência deste, já que detém controle sobre o conjunto de regras jurídicas vigentes. Serviço este que tem como contrapartida o direito ao acesso à justiça, conhecido, antes, no mundo jurídico, como o “direito de ação”, que é precisamente o direito de invocar a tutela jurisdicional do Estado ou o direito à prestação jurisdicional. Quando falar em *Justiça*, com letra maiúscula, estarei referindo-me à *organização judiciária* que envolve Tribunais e demais

---

<sup>16</sup> Sobre a justiça como organização, ver Santos (1989). Embora tenha utilizado a mesma expressão “justiça como organização” utilizada por Santos (1989), a abordagem que faço aqui é diferente da deste autor.

<sup>17</sup> Sobre uma possível noção de sistema de Justiça, ver Oliveira (2012). Utilizei o conceito e o significado de sistema de Justiça, tal como aparece na obra, para aplicação neste trabalho.

<sup>18</sup> A diferenciação semântica tem mais relevo do que a ortográfica. Esta última eu procurei aplicar no texto com *justiça* significando serviço/função, e *Justiça* significando a organização do sistema.

instituições, órgãos, servidores.<sup>19</sup> Isto é, estarei referindo-me a todos os elementos que participam, cada qual no seu tempo e de acordo com suas competências, das fases de produção dos julgados, como as Polícias, o Ministério Público, a OAB (através de seus advogados), as Defensorias Públicas, os Juízes, os administradores e os funcionários da Justiça. A ampliação semântica do termo *organização judiciária* é proposital, e se justifica pelo fato de que um processo judicial tramita desde o seu início até o seu fim por todas as instituições e agentes ali enumerados, com algumas variações em razão da matéria (cível ou penal). Em geral, porém, uso a expressão no sentido tradicional, isto é, no sentido mais restrito; então, na maioria das vezes em que me referir à *Justiça*, estarei falando dos *Tribunais*, que é onde se processam os casos, desde a distribuição até a produção das sentenças e suas execuções. O contexto dirá se o sentido da palavra *Justiça* é o mais amplo (sistema de Justiça) ou o mais estrito (Tribunais), mas a diferença fica já de antemão estabelecida.

Contudo, a principal diferenciação que nos importa aqui é aquela entre *acesso à justiça* como serviço, função judicial de prestação jurisdicional, e *acesso à Justiça* como organização, isto geralmente significando acesso aos Tribunais. Porém, pode ser que em alguns casos seja impossível marcar esta diferença. Serão os casos em que estarei referindo-me aos dois significados ao mesmo tempo, isto é, acesso à justiça função e organização. Percebi que esta indiferenciação ocorre (os significados coincidem) quando o contexto é o do ingresso no sistema, isto é, nas situações em que o cidadão está ainda fora do sistema, mas prestes a pleitear seus direitos, e desejoso do acesso à justiça/Justiça.<sup>20</sup> Nesta hora, no ingresso, o que se busca é o acesso à função e à organização ao mesmo tempo. Essa diferenciação importa porque, uma vez que o processo é distribuído e o cidadão se torna “parte”, ele efetiva seu ingresso na Justiça (organização), mas tem chances

---

<sup>19</sup> Porém, quando estiver citando direta ou indiretamente algum autor que fale de “justiça”, por uma questão de fidelidade, mantenho a forma que aparece na publicação deste autor, quer dizer, tal qual aparece na edição da publicação do autor que utilizei na elaboração do trabalho.

<sup>20</sup> Quando falo desse cidadão que busca o acesso à justiça, quero dizer, “justiça cível”, obviamente, e não a penal.

de sair desta sem uma adequada prestação jurisdicional, ou simplesmente sem qualquer prestação, portanto sem o acesso à justiça (função).<sup>21</sup>

Então, no ingresso, a busca é pelo acesso à justiça e à Justiça a um só tempo. Durante o período em que é parte em processo judicial em curso no sistema, está requerendo o acesso à justiça (serviço/função). Apenas quando é resolvido o processo, é que se pode dizer que ele teve “acesso à justiça”, pois a função jurisdicional foi prestada.<sup>22</sup>

No estudo da atividade do Poder Judiciário, segundo penso, os termos *função* e *organização* não podem ser intercambiáveis. Isto porque a organização da Justiça exerce tão poderosa influência no desenrolar da função judicial de prestação jurisdicional que se dá no interior do Estado que devemos ter cuidado para não confundi-los. Com esta distinção para fins analíticos entre função e organização não quero sugerir que sejam dois objetos que se distanciam no estudo da “justiça” (termo que, indiferenciado, pode remeter a diversas ideias e imagens). Muito pelo contrário, a distinção serve para definir aspectos diferentes que devem convergir num diálogo enriquecedor ao estudo do tema. Neste trabalho, então, temos um pressuposto inicial: problema da justiça como função está intimamente ligado ao problema da Justiça como organização.

---

<sup>21</sup> Vide os casos de desistência do processo mesmo após abertos, por razões muitas vezes associadas às “barreiras ao acesso” mencionadas por Cappelletti & Garth (2002), ou os casos mais raros de processos desaparecidos, por razões diversas. Após uma busca geral na Internet (www), e outra no *site* do CNJ e, finalmente, no *site* da Defensoria Pública da União, não encontramos quaisquer estatísticas sobre esses casos no Brasil, o que não significa que eles não ocorram. Apenas um relatório global da ONU Mulheres apontou que são altas as taxas de desistência entre as mulheres vítimas de violência de gênero. Apontou ainda que a fragilidade dos sistemas judiciais, os custos dos processos judiciais e as dificuldades, como a distância física dos fóruns e Tribunais, podem representar desafios para as mulheres quando buscam a justiça. <<http://www.onu.org.br/justica-ainda-esta-fora-do-alcance-de-milhoes-de-mulheres-declara-onu-mulheres/>>. Acesso em: 10/04/2014.

<sup>22</sup> Aqui fica claro que não estamos falando de justiça como valor. Essa noção de acesso à justiça se restringe ao acesso à prestação jurisdicional, que se efetiva na entrega de um resultado às partes do processo. Esta parece ser a noção de acesso à justiça empregada pelo CNJ: a “entrega da prestação jurisdicional” se efetiva na entrega do resultado às partes. Ainda assim, o CNJ parece reconhecer a importância da Justiça/organização para o acesso à justiça/função. Afirmo isto tendo em vista a sua tentativa de reorganizar a gestão da primeira visando garantir às partes a segunda. Observo que isto foi inferido das informações obtidas nos *sites* do CNJ e Tribunais e em diversos documentos sobre a reestruturação administrativa em curso. Além disso, participei, quando fui funcionária do TJRJ, de cursos e processos de auditoria, em que ficaram claras tais distinções, objetivos e mecanismos, cuja lógica era: mudar a gestão da organização para realizar a função “entregar a prestação jurisdicional, num tempo adequado etc.”.

Seguindo a lógica desta distinção, em suma, trato a expressão *acesso à justiça* como sendo portadora de duas acepções principais: *acesso à função judicial*, um serviço prestado pelo Estado e formalmente garantido a todos, isto é, um serviço que em teoria foi desenhado para ser universal; e *acesso à organização judiciária* ou *ao sistema de Justiça*, que é composto de Tribunais, juízes e funcionários, assim como de outras instituições que participam do sistema de Justiça. Estariam incluídos neste enorme e complexo sistema, além das instituições e órgãos que o compõem, as instalações físicas e o pessoal que nele atua, como juízes, funcionários públicos e advogados. O motor das atividades realizadas no interior dessa organização judiciária seria o conjunto de *deveres* e *competências* definidos na legislação para cada órgão e instituição, sempre mediados por uma gestão de caráter administrativo, cujas decisões obedecem a uma hierarquia em geral bem definida e conhecida entre os que atuam neste sistema.<sup>23</sup>

### 1.3.

#### **O pensamento sociológico do direito em nova fase**

Boaventura de Sousa Santos (1989, 1996), sociólogo do direito e autor de referência no campo da sociologia da administração da Justiça, observou que a longo do histórico da produção intelectual em torno do direito houve um “privilegiamento, sobretudo no período inicial, de uma visão normativista do direito em detrimento de uma visão institucional e organizacional e, dentro daquela, no privilegiamento do direito substantivo em detrimento do direito processual”. (SANTOS, 1989, p.40).

Santos (1989) indica que houve uma transição entre essas duas visões, e que repercussões da obra de Max Weber teriam contribuído para aquela transição. Conforme explica a socióloga brasileira Gisele Araújo (2011, p. 162), a teoria da modernização de Weber

---

<sup>23</sup> Este é um quadro tipicamente weberiano. Ainda que saibamos que aspectos como vencimentos dos servidores e outros culturais sejam parte importante deste motor, não poderemos tratar deles neste trabalho.

põe no centro do debate o tema dos limites da razão, e, em consequência, das possibilidades e impossibilidades de o Direito ordenar a vida social. Para Weber, os conflitos entre valores e visões de mundo diferentes não são passíveis de soluções racionais, já que, por serem referidos a questões éticas, estéticas e de justiça, são por definição matéria de adesão costumeira e emocional. A razão presta-se somente a determinar os meios eficientes, mas não a definir os fins que devem ser perseguidos pela ação humana.

Foi assim que “a preocupação de Weber em definir a especificidade e o lugar privilegiado do direito entre as demais fontes de normatividade em circulação no seio das sociedades capitalistas” o teria levado a “centrar a sua análise no pessoal especializado encarregado da aplicação das normas jurídicas, as profissões jurídicas, a burocracia estatal.” (SANTOS, 1989, p. 41). No entendimento de Max Weber,

o que caracterizava o direito das sociedades capitalistas e o distinguia do direito das sociedades anteriores era o constituir um monopólio estatal administrado por funcionários especializados segundo critérios dotados de racionalidade formal, assente em normas gerais e abstratas aplicadas a casos concretos por via de processos lógicos controláveis, uma administração em tudo integrável no tipo ideal de burocracia por ele elaborado. (SANTOS, 1989, p. 41).

Segundo o teorizado por Weber, esta estrutura formal, racional e esvaziada de toda substância valorativa que caracteriza o Direito moderno era necessária para assegurar a sua legitimidade, isto é, sua capacidade de obter adesão voluntária. Esta, por sua vez, encontraria fundamento justamente na impessoalidade dos procedimentos de elaboração e aplicação da lei, no fato de serem as competências previamente normatizadas e na escolha meritocrática dos atores.<sup>24</sup> Para Weber, todo este desenho era necessário, pois

a racionalidade e o pluralismo de valores das sociedades modernas exigem um Direito formal, impedindo a positivação de um conjunto ético em detrimento de outros, sob pena de perda de legitimidade. Por isso, Weber rejeita qualquer tentativa de materialização do Direito, isto é, de admitir no ordenamento jurídico institutos de cunho substantivo. (ARAÚJO, 2011, p. 163).

Em outro momento, Santos (1989) atenta para duas tendências que teriam contribuído para aquela transição no campo do pensamento sociológico do direito. O tema da criação judiciária do direito, centrado na normatividade concreta e conformadora da decisão do juiz, e, em geral, a orientação teórica da escola do

---

<sup>24</sup> Esta explicação foi extraída de Araújo (2011, p. 163).

direito livre ou da jurisprudência sociológica, que, “ao deslocar a questão da normatividade do direito dos enunciados abstratos da lei para as decisões particulares do juiz, criou as precondições teóricas da *transição para uma nova visão sociológica centrada nas dimensões processuais, institucionais e organizacionais do direito.*” (SANTOS, 1989, p. 41, grifo meu).

No entanto, diversos outros fatores de mudança, identificados pelo mesmo autor (SANTOS, 1989) como *condições teóricas* e *condições sociais*, teriam contribuído para esta transição no campo do pensamento sociológico do direito.<sup>25</sup> Mudanças sociais e no campo intelectual que, como veremos nas linhas que seguem, seriam fundamentais para o surgimento da preocupação da sociologia com os temas da administração da Justiça, da nova inserção do Judiciário nas democracias contemporâneas e o dos novos desafios a ele dirigidos.

Para Santos (1989, p. 42), três importantes *condições teóricas* teriam contribuído para esta mudança na conjuntura intelectual. Foram elas i) o desenvolvimento da sociologia das organizações,<sup>26</sup> um ramo da sociologia “que tem em Weber um dos principais inspiradores, [...] e que desenvolveu um interesse específico por uma das organizações de larga escala dominante em nossa sociedade, a organização judiciária e particularmente os tribunais”; ii) o desenvolvimento da ciência política e do interesse que esta revelou pelos tribunais enquanto instância de decisão e de poder políticos;<sup>27</sup> iii) desenvolvimento da antropologia do direito ou da etnografia jurídica que, ao centrar-se nos litígios e nos mecanismos da sua prevenção e da sua resolução, desviou a atenção analítica das normas e orientou-se para os processos e para as instituições, seus graus

---

<sup>25</sup> Conforme explica, tais condições, juntas, “possibilitaram a orientação do interesse sociológico para as dimensões processuais, institucionais e organizacionais do direito” (SANTOS, 1989, p.43).

<sup>26</sup> A sociologia das organizações é um ramo da sociologia “dedicado em geral ao estudo dos agrupamentos sociais criados de modo mais ou menos deliberado para a obtenção de um fim específico, com enfoques diversos sobre a estrutura e a forma das organizações, sobre o conjunto das interações sociais no seu seio ou no impacto delas no comportamento dos indivíduos.” (SANTOS, 1989, p. 42).

<sup>27</sup> Ver SANTOS (1989, p. 42). “A teoria dos sistemas utilizada na análise do sistema político em geral encontrou no sistema judiciário um ponto de aplicação específico e as ações dos atores no sistema, particularmente as dos juízes, passaram a ser analisadas em função das suas orientações políticas.” (SANTOS, 1989, p. 42).

diferentes de formalização e de especialização, sua eficiência estruturadora dos comportamentos.

Quanto às *condições sociais*, Santos (1989, p. 43) distingue duas condições principais que teriam levado ao interesse da sociologia pelo processo e pelos tribunais: i) a primeira diria respeito às “lutas sociais protagonizadas por grupos sociais até então sem tradição histórica de ação coletiva de confrontação” - como os negros, os estudantes, amplos setores da pequena burguesia em luta por novos direitos sociais nos domínios da segurança social, habitação, educação, transportes, meio ambiente e qualidade de vida, dentre outros. Com todas as dificuldades que este encontro pudesse representar, tais movimentos sociais teriam atuado em conjunção com o movimento operário na tentativa de aprofundar o conteúdo democrático dos países saídos do pós-guerra,<sup>28</sup> e ii) a segunda condição social apontada foi a eclosão, na década de 60, da chamada crise da administração da Justiça, a qual persistiria até os dias atuais.<sup>29</sup>

Santos (1989) explica que esta última condição estaria em parte relacionada com a anterior. As lutas sociais acima referidas teriam acelerado a transformação do Estado Liberal no Estado-assistencial ou Estado-providência, “um Estado ativamente envolvido na gestão dos conflitos e concertações entre classes e grupos sociais, e apostado na minimização possível das desigualdades sociais no âmbito do modo de produção capitalista dominante nas relações econômicas”. (SANTOS, 1989, p. 43). Conforme explica Araújo (2011), o constitucionalismo democrático do pós-guerra, de matriz inequivocamente liberal (pois tratava de proteger direitos individuais contra os abusos da democracia) teve que se combinar, de início, com o Estado Social.

---

<sup>28</sup> Cf. SANTOS (1989, p. 43). Santos (1989, p. 43) explica que “foi neste contexto que as desigualdades sociais foram sendo recodificadas no imaginário social e político e passaram a constituir uma ameaça à legitimidade dos regimes políticos assentes na igualdade de direitos. A igualdade dos cidadãos perante a lei passou a ser confrontada com a desigualdade da lei perante os cidadãos, uma confrontação que em breve se transformou num vasto campo de análise sociológica e de inovação social centrado na questão do acesso diferencial ao direito e à justiça por parte das diferentes classes e estratos sociais.”

<sup>29</sup> Ver Santos, 1989, p. 43. Note-se que o artigo no qual autor afirma esta *persistência* da crise da administração da justiça *até os dias atuais* foi publicado no final da década de 1980. Artigo que foi publicado no Brasil em livro organizado por José Eduardo Faria (1989).

Ao mesmo tempo em que se desenvolvem as Constituições liberais do pós-guerra, a crise capitalista e o “perigo” da revolução comunista provocam o reconhecimento da necessidade de minimizar os conflitos sociais, positivando direitos reclamados pelos movimentos sindicais e operários da época. [Os interesses divergentes entre representantes do capital e do trabalho] deveriam ser acomodados mediante regulações estatais e/ou corporativas, obrigando as partes a aquiescer em determinadas concessões tendo em vista a pacificação da sociedade (ARAÚJO, 2011, p. 167-168).

Neste sentido, podemos afirmar com segurança que, visando a mediar conflitos entre interesses divergentes, especialmente aqueles marcados pela oposição entre capital e trabalho, o Estado-providência apresenta soluções no sentido da mediação e gestão de conflitos, distinguindo-se do Estado Liberal pelo forte componente promocional do bem-estar, sem com isso descartar a tradicional componente repressiva mais aparente no período anterior.<sup>30</sup> Como que para consolidar este componente promocional, inscreveram-se nas constituições as garantias do bem-estar social, levando ao que Santos et al. (1996) chamaram de juridificação da justiça distributiva.

*A consagração constitucional dos direitos sociais e econômicos*, tais como o direito ao trabalho e ao salário justo, à segurança no emprego, à saúde, à educação, à habitação, à segurança social *significa*, entre outras coisas, a *juridificação da justiça distributiva*. A liberdade a proteger juridicamente deixa de ser um mero vínculo negativo para passar a ser um vínculo positivo, que só se concretiza mediante prestações do Estado. (SANTOS et al., 1996, p. 03-04, grifos meus).

É desta inscrição das garantias sociais na legislação constitucional que começa a surgir com mais força a tendência de o Judiciário e os juízes assumirem funções políticas, numa espécie de co-responsabilidade com os demais poderes no exercício de suas funções políticas típicas.

Desde que o Estado se transformou num Estado-providência os direitos sociais e econômicos passaram a integrar a *pauta de direitos da cidadania sob a custódia da magistratura*. Esta função política surge, pois, em razão do desenvolvimento dos chamados direitos sociais e econômicos dos cidadãos, que de maneira clara só podem ser entendidos como conquistas do trabalho frente ao capital. (ARAÚJO, 2011, p. 167 apud LOPES, 1989, p. 138, grifos meus).

Na medida em que este modelo de Estado (que assume papel assistencial ou de providência) fez alterar as relações da sociedade com o seu leque de

---

<sup>30</sup> SANTOS et al., 1996, p. 03.

direitos, ampliado nesta nova fase, alteraram-se também as formas de interação dos indivíduos e grupos sociais entre si e com o Estado no campo do direito. Além disso, mudanças sociais e na esfera do consumo foram observadas, o que também resultaria no estabelecimento de novas formas de sociabilidade e de relação com os direitos. Conforme explica Santos (1989, p. 43-44),

A consolidação do Estado-providencia significou a expansão dos direitos sociais, e, através deles, a integração das classes trabalhadoras nos circuitos do consumo anteriormente fora do seu alcance. Esta integração por sua vez implicou que os conflitos emergentes dos novos direitos sociais fossem constitutivamente conflitos jurídicos, cuja dirimição caberia em princípio aos tribunais, litígios sobre a relação de trabalho, sobre a segurança social, sobre a habitação, sobre os bens de consumo etc. Acresce que a integração das classes trabalhadoras (operariado e nova pequena burguesia) nos circuitos do consumo foi acompanhada e em parte causada pela integração da mulher no mercado de trabalho, tornada possível pela expansão da acumulação que caracterizou este período. Em consequência, o aumento do *pool* de rendimentos familiares foi concomitante com mudanças radicais nos padrões do comportamento familiar (entre cônjuges e entre pais e filhos) e nas próprias estratégias matrimoniais, o que veio a constituir a base de uma acrescida conflitualidade familiar tornada socialmente visível e até mais aceite através das transformações do direito de família que entretanto se foi verificando. E esta foi mais uma causa do aumento dos litígios judiciais.

Foi assim que, no período do Estado Providência, “a juridificação do bem-estar social abriu caminho para novos campos de litigação nos domínios laboral, civil, administrativo e da segurança social, o que, nuns países mais do que noutros, veio a se traduzir no *aumento exponencial da procura judiciária* e na conseqüente explosão da litigiosidade.” (SANTOS et al., 1996, p. 04, grifo meu).

Pois bem, falamos até aqui de um processo histórico e do arranjo político-jurídico que levou ao ingresso das garantias do bem-estar social na legislação, o que Santos et al. (1996) nomearam de *juridificação do bem-estar social*. Esta última teria levado a mudanças no comportamento social com relação a estas garantias, ao decorrente aumento da procura judiciária, e, nesta linha, a seu agravamento no futuro. Pode-se dizer que este quadro foi um produto do Estado-Providência.

No entanto, diversos processos de mudança, muitos dos quais associados à recessão econômica de alcance global desencadeada nos anos 1970, levaram à crise deste modelo assistencial e providencial de Estado. Por isso, o período que

se sucedeu a este ficou conhecido como o período da crise do *Welfare State*, o qual se prolongaria até os dias atuais.

Acontece que novos processos de mudança ocorridos neste período de crise do *Welfare State*, especialmente nos planos valorativo, político e simbólico, teriam levado ao mesmo efeito de aumento da procura judiciária verificado no período anterior, pelos motivos acima expostos. A emergência do Judiciário como o guardião das promessas de um mundo desencantado com a política e a crescente influência do direito no mundo contemporâneo levaram a um fenômeno mais capilarizado na sociedade, e tendente a ser definitivo. Este fenômeno que, no Brasil, ficou conhecido como a *judicialização das relações sociais* também levaria, porém por outro caminho, ao aumento da procura judiciária, e a seu eventual agravamento também no Brasil. Podemos pensar este quadro como um produto do período da crise do *Welfare State*, com uma explicação adicional sobre o Brasil.

Na verdade foram processos que, no fim das contas, se somaram. A juridificação do bem-estar social, também verificado no Brasil, especialmente a partir da Constituição de 1988, (um produto do Estado Providência), veio a se somar com o processo de emergência valorativa e simbólica do Judiciário no mundo, (um produto do período da crise do *Welfare State*), e ao processo social de judicialização das relações sociais, identificado no Brasil, também no mesmo período.

Assim, antes de tratarmos das conseqüências do aumento da procura judiciária e da decorrente “explosão de litigiosidade”, que teria trazido problemas à administração da Justiça, vamos apresentar o fenômeno que mencionamos há pouco, o da *emergência do Poder Judiciário* no contexto da crise do *Welfare State*, através da obra do jurista e antropólogo francês Antoine Garapon (2001).

Contudo, apresentaremos o fenômeno da emergência do Poder Judiciário a partir de contribuições de seus interlocutores e intérpretes em Portugal e no Brasil; não deixaremos de lado, porém, as observações de Paul Ricoeur (2001) sobre a

obra de Garapon (2001). Aproveito a exposição da tese de Garapon (2001) para abordar o fenômeno da *judicialização das relações sociais* no Brasil.<sup>31</sup>

Um mergulho nestes dois fenômenos é de suma importância para uma compreensão mais ampla da questão do acesso à Justiça no Brasil. As teses de Garapon (2001) sobre o Judiciário tiveram repercussão internacional. A judicialização das relações sociais também parece ter sido um fenômeno internacional. O tema do acesso à justiça, que ganhou importância em vários países desde a década de 60, com efeito, e como não poderia ser diferente, se expressou de forma original no Brasil.

Portanto, fizemos um esforço adicional em ler os interlocutores e intérpretes das obras de Antoine Garapon (2001) e Cappelletti & Garth (2002), no Brasil e em Portugal – autores como Santos et al. (1996) e Vianna et al. (1999) – com o intuito de apresentar o fenômeno da emergência do Judiciário, para, em seguida, discutir a questão do acesso à justiça no Brasil e analisar as políticas do CNJ neste campo, momentos em que outros autores serão mobilizados.<sup>32</sup>

#### 1.4.

#### **A crise do *Welfare State* e a emergência do Judiciário nas democracias contemporâneas**

A respeito do período da crise do Estado Providência (ou crise do *Welfare State*), a fim de retratar as dificuldades impostas aos Tribunais neste período, Santos e os demais autores de *Os tribunais nas sociedades contemporâneas* (1996, p. 05) descrevem o seguinte estado de coisas:

A partir de finais da década de 70 e princípios da de 80 começavam nos países centrais as primeiras manifestações da crise do Estado-providência, a qual se havia de prolongar por toda a década de 80, até aos nossos dias. As manifestações dessa crise são conhecidas: incapacidade financeira do Estado para atender às despesas sempre crescentes da providência estatal, tendo presente o conhecido paradoxo de esta ser tanto mais necessária quanto piores são as condições para

---

<sup>31</sup> Como veremos adiante, o fenômeno da *judicialização das relações sociais* foi estudado no Brasil por Vianna et al. (1999).

<sup>32</sup> Como Faria (1989); Ribeiro (2008), Vianna et al. (1999), dentre outros.

financiá-la (exemplo: quanto maior é o desemprego, mais elevado é o montante dos subsídios do desemprego, mas menores são os recursos para os financiar, uma vez que os desempregados deixam de contribuir; a criação de enormes burocracias que acumulam um peso político próprio, que lhes permite funcionar com elevados níveis de desperdício e de ineficiência; a clientelização e normalização dos cidadãos cujas opções de vida (de atividade e de movimentos) ficam sujeitas ao controle e à supervisão de agências burocráticas despersonalizadas. [Além disso,] As alterações nos sistemas produtivos e na regulação do trabalho tornadas possíveis pelas sucessivas revoluções tecnológicas, a difusão do modelo neoliberal e do seu credo desregulamentador a partir da década de 80, a sempre crescente proeminência das agências financeiras internacionais (Banco Mundial, FMI) e a globalização da economia também contribuíram para o aprofundamento da crise do Estado-providência.

Ao que tudo indica, foi a partir deste quadro, que muitos dos sociólogos interessados nos estudos da função e das atribuições do Poder Judiciário, apontaram para um mesmo diagnóstico. Conforme explanaram os sociólogos brasileiros Luiz Werneck Vianna, Marcelo Burgos et al. (1999, p. 149), “a crise do *Welfare State* teria levado à configuração de um novo panorama mundial, caracterizado pela incapacidade de o Executivo e o Legislativo fornecerem respostas efetivas à explosão das demandas sociais por justiça.” Para os autores, esta situação teria levado, em grande medida, a que o Judiciário viesse a exercer papéis inéditos nas sociedades contemporâneas. O que, por sua vez, também justificaria o protagonismo assumido pelo Judiciário diante dos demais poderes.

A crise do *Welfare State* nos países de democracias consolidadas seria apenas uma das manifestações de um processo mais amplo, traduzindo-se em um deslocamento da centralidade do Legislativo como principal agente da iniciativa e da produção das leis em favor do Executivo, o qual, por sua vez, abandonaria as funções de administração do bem-estar sendo progressivamente alçado à condição de uma agência tecnoburocrática que responde, de forma contingente e arbitrária, às variações da imediata conjuntura econômica. [Garapon (2001) vai dizer que, com isso, abriu-se um vazio de poder e “de referencial” nessas democracias.]. A emergência do Judiciário corresponderia, portanto, a um contexto em que o social, na ausência do Estado, das ideologias, da religião, e diante de estruturas familiares e associativas continuamente desorganizadas, se identifica com a bandeira do direito, com seus procedimentos e instituições, para pleitear as promessas democráticas ainda não realizadas na modernidade. (VIANNA et al., 1999, p. 149).

Neste sentido, o estudo de Antoine Garapon (2001) sobre a situação da Justiça na França<sup>33</sup> pode ser útil ao estudo da Justiça brasileira que, contemporaneamente, parece viver situação semelhante a que viveu a Justiça francesa nos trinta anos finais do século XX. Conforme anotado por Paul Ricoeur (2001, p. 12) no prefácio à obra de Garapon (2001), o livro viria a público em momento oportuno, “momento em que se torna gritante a contradição entre a influência crescente que a Justiça exerce sobre a vida coletiva francesa e a crise de legitimidade com a qual se defrontam, nos países democráticos, todas as instituições que exercem alguma forma de autoridade.”.

Para Ricoeur (2001, p. 13), “a tese maior do livro [de Garapon (2001)] estabelece que, juntas, Justiça e democracia devem ser criticadas e corrigidas”. Assim, comenta Ricoeur (2001), para que se realizasse um bom estudo do que Philippe Raynaud chamou de “democracia governada pelo direito”<sup>34</sup>, era preciso atentar para dois pontos importantes:

Para explicar o que aparece, primeiramente, como uma inflação do judiciário é preciso recorrer às causas da crise de legitimação do Estado. E reportar-se à esfera do próprio imaginário democrático, no íntimo da consciência do cidadão, onde a *autoridade* da instituição política é reconhecida. (RICOEUR, 2001, p. 13, grifo do autor).

Tendo em mente aquele diagnóstico comum, acima mencionado, sobre as dificuldades do Judiciário no contexto da crise do *Welfare State* e o conseqüente protagonismo por ele assumido no atual período, e conhecedor das questões inerentes às democracias, em seu livro (2001), Garapon explica que não haveria por parte do Judiciário uma tentativa de substituir a política. E que, portanto, seria inadequado ver no juiz um símbolo de usurpação do poder político. Como bem observado por Ricoeur (2001, p. 15), “a demanda da justiça vem do desamparo da política”. Viria do fato de o direito ter-se tornado, nas palavras de Garapon (2001), “a última moral comum em uma sociedade que não mais a possui”. (RICOEUR, 2001, p. 15.) É neste sentido que mais adiante na obra Garapon (2001, p. 48) constata que:

---

<sup>33</sup> Estudo que ensejou a obra *O juiz e a democracia: o guardião das promessas*, publicada em Paris no ano de 1996.

<sup>34</sup> A menção a esta expressão de Philippe Raynaud aparece sem data no prefácio de Ricoeur (2001) a Garapon (2001).

O sucesso da justiça é inversamente proporcional ao descrédito que afeta as instituições políticas clássicas, causado pela crise de desinteresse e pela perda do espírito público. A posição de um terceiro imparcial [com a qual se identifica a justiça] compensa o ‘déficit democrático’ de uma decisão política agora voltada para a gestão e fornece à sociedade a referência simbólica que a representação nacional lhe oferece cada vez menos.

Diante desse quadro, o juiz é chamado a socorrer uma democracia em que, por diferentes razões, o Legislativo e o Executivo se encontram em descrédito e a legitimidade de suas autoridades, fragilizadas, enquanto os cidadãos voltam-se para suas vidas particulares, em geral recorrendo à Justiça somente quando a luta pelo direito lhes parece indispensável.<sup>35</sup> Assim, como muito bem resumiu Garapon (2001) sobre o lugar ocupado pela justiça na democracia,

*A justiça torna-se um espaço de exigibilidade da democracia.* Ela oferece potencialmente a todos os cidadãos a capacidade de interpelar seus governantes, de tomá-los ao pé da letra e de intimá-los a respeitarem as promessas contidas na lei. A justiça lhes parece oferecer a possibilidade de uma ação mais individual, mais próxima e mais permanente que a representação política clássica, intermitente e distante. (GARAPON, 2001, p. 49, grifo meu).

Assim, para Garapon (2001), revelou-se como característica das democracias de direito contemporâneas o fato de que a Justiça tem sido considerada entre os três poderes clássicos como a melhor esfera para a resolução de conflitos.

Como ressaltou Garapon ao longo de sua obra (2001), os cidadãos dessas democracias vêm-se destituídos de uma moral pública e desamparados pelas instituições políticas. Conforme explicam Luiz Werneck Vianna, Marcelo Burgos e os demais autores (1999) que recepcionaram as teses desta obra de Garapon (2001) no Brasil, “a invasão do direito no mundo contemporâneo é um fenômeno

---

<sup>35</sup> Sobre os indivíduos que se voltam para suas próprias vidas particulares, no contexto de crise do *Welfare State*, Vianna et al. (1999) comentam que, no Brasil, “Chegava-se à democracia política sem cultura cívica, sem vida associativa enraizada, sem partidos de massa e, mais grave ainda, sem normas e instituições confiáveis para a garantia da reprodução de um sistema democrático.” E ressaltaram que “a erosão das normas favorece a desconfiança que em breve se faz acompanhar do temor da convivência social. Os laços de solidariedade se diluem, e os indivíduos se voltam para si próprios, recusando-se ao convívio social. O privado se sobrepõe ao público”. (VIANNA et al., 1999, p. 153 apud SANTOS, 1993). Assim, de acordo com Vianna et al. (1999, p. 153) e Santos (1993), podemos afirmar, em linhas gerais, que a transição do autoritarismo para a democracia política, após duas décadas de transformações modernizadoras, e de cerceamento da livre expressão e organização/associação da sociedade, coincidiu com o surgimento de seres sociais para os quais a idéia do outro, do bem-comum e da esfera pública lhes era completamente alheia.

que não tem limitado as suas repercussões ao âmbito dos poderes republicanos e à esfera propriamente política”.<sup>36</sup>

Ela também vem alcançando a regulação da sociabilidade e das práticas sociais, inclusive aquelas tidas, tradicionalmente, como de natureza privada e, portanto, impermeáveis à intervenção do Estado, como são os casos, entre outros, das relações de gênero no ambiente familiar e do tratamento dispensado às crianças por seus pais e responsáveis. Ao lado dessa crescente regulação da vida privada, também no que concerne a novíssimas dimensões da experiência social, cujos exemplos poderiam ser a dramática ampliação do consumo juvenil de drogas ou, de uma perspectiva mais positiva, a universalização de uma consciência ecológica, o direito vem expandindo a sua capacidade normativa, armando institucionalmente o Judiciário de meios e modos para o exercício de uma intervenção nesse plano. (VIANNA et al., 1999, p. 149).

Segundo os autores (1999), o que se convencionou chamar de *judicialização das relações sociais* corresponde a essa crescente invasão do direito na organização da vida social. Ocorre que esta invasão das relações sociais pelo direito faz com que conflitos das mais diversas ordens possam ser lidos em termos jurídicos e as pessoas, por conseguinte, possam querer resolvê-los nos Tribunais.

É todo um conjunto de práticas e de novos direitos, além de um contingente de personagens e temas até recentemente pouco divisível pelos sistemas jurídicos – das mulheres vitimizadas, aos pobres e ao meio ambiente, passando pelas crianças e pelos adolescentes em situação de risco, pelos dependentes de drogas e pelos consumidores inadvertidos -, os novos objetos sobre os quais se debruça o Poder Judiciário, levando a que as sociedades contemporâneas se vejam, cada vez mais, enredadas na semântica da justiça. (VIANNA et al., 1999, p. 149).

É seguro afirmar que o Brasil já vive essa crescente invasão do direito na organização da vida social, como pode ser notado no fato de que o Judiciário brasileiro vem sendo acionado, como vimos, para a resolução de conflitos oriundos de praticamente todas as esferas da vida social. Vianna et al. (1999), explicam o avanço do direito no contexto brasileiro, da seguinte maneira:

*Na sociedade brasileira, um caso de capitalismo retardatário e de democracia política incipiente, a presença expansiva do direito e de suas instituições, mais do que indicativa de um ambiente social marcado pela desregulação e pela anomia, é expressão do avanço da agenda igualitária em um contexto que,*

---

<sup>36</sup> VIANNA et al., 1999, p. 149.

tradicionalmente, não reconheceu as instituições de liberdade. (p. 150, grifos meus).

Ocorre que, quando o Estado de bem-estar social entra em crise, as garantias sociais que marcaram este período, das quais se beneficiavam os estratos mais empobrecidos e, portanto, os grupos mais vulneráveis das sociedades capitalistas, foram sendo pouco a pouco suspensas.<sup>37</sup> Ao mesmo tempo, reduz-se o esforço estatal em gerir os interesses divergentes e os conflitos entre classes e grupos sociais, abrindo-se espaço para a “livre” auto-regulação do mercado.<sup>38</sup> Neste contexto de crescente vulnerabilização dos estratos mais pobres e frágeis da sociedade, - estratos que na América Latina, assim como no Brasil, são a maioria da população -, e, uma vez inseridas na legislação constitucional as garantias típicas do estado de bem-estar social, fica aumentada a contradição entre uma legislação garantista e as dificuldades materiais e no acesso aos direitos, experimentadas pela maioria da população.<sup>39</sup> Pode-se dizer, então, que a inserção da agenda igualitária na ordem jurídica, somada ao desamparo dos estratos sociais mais vulneráveis na fase de crise do *Welfare State* (no contexto brasileiro, da

---

<sup>37</sup> Sobre a fragilidade dessas garantias às camadas mais pobres e vulneráveis do contrato social, vale anotar a explicação de Araújo (2011): “O Direito assume novos contornos e se pode então afirmar, com propriedade, que ele passa a ter uma função ativa no mundo social. Não se trata, todavia, de uma virada radical; o Direito não deixa de ser um instrumento de reprodução da ordem para tornar-se uma arma de transformação qualitativa da estrutura econômica. A principal mudança no ordenamento jurídico é a inserção de aspectos substantivos, valorativos e materiais no interior de uma institucionalidade formal, isto é, que pretendia manter-se weberianamente afastada de propósitos, finalidades e valores. Renova-se, destarte, o objetivo do Direito: trata-se, uma vez mais, da organização da ordem capitalista, mas agora em novos termos não liberais, capazes então de dar resposta à crise política e econômica que cresce a partir dos anos 1930. Esses termos incluíam concessões à parte fraca do contrato social através de funções promocionais do Direito, que reduziam os ímpetus revolucionários por meio de direitos sociais e garantiam a retomada do consumo e da produção.”. Gisele Araújo (2011) parece apontar para o fato de que a inserção das garantias do bem-estar social no ordenamento jurídico liberal não se traduziriam numa mudança radical nos objetivos do Direito. Sugere que esta inserção representou uma espécie grande acordo, que serviria antes para renovar os objetivos do direito de organizar a ordem capitalista do que em transformar qualitativamente a sua estrutura econômica.

<sup>38</sup> Este “livre” significa livre de interferências do Estado. O que, de fato, não ocorreu, conforme demonstram Santos (1996), Rosanvallon (1997), e tantos outros autores. Santos (1996), por exemplo, afirmou sobre esta ideia que “À medida que se foi impondo o modelo neoliberal, foi ganhando importância na agenda política a ideia da desvinculação do Estado enquanto regulador da economia. Falamos de ideia na medida em que a prática é bastante contraditória.” (p. 05)

<sup>39</sup> Sobre o tema da “maioria excluída” no contexto latino-americano, ver Joaquim Falcão (1989). “Na América Latina, trata-se quase sempre de defender os direitos da maioria, e não os direitos das minorias. Quem é discriminado social e economicamente é a maioria dos cidadãos. Quem foi violentado em seus direitos políticos foi a maioria dos cidadãos. Não foi apenas a minoria, ou as minorias, como nos países desenvolvidos. Por isso a questão do acesso à justiça na América Latina é uma questão da maioria, da imensa maioria, e não apenas de determinados grupos étnicos ou sexuais.” (p. 151).

maioria da população), fez aumentar a litigação e, conseqüentemente, a visibilidade social e política dos Tribunais, que, com efeito, tiveram dificuldades em lidar com aquele vertiginoso aumento da procura judiciária.

*A explosão da litigação deu maior visibilidade social e política aos tribunais e as dificuldades que a oferta da tutela judicial teve, em geral, para responder ao aumento da procura suscitaram com grande acuidade a questão da capacidade e as questões com ela conexas: as questões da eficácia, da eficiência e da acessibilidade do sistema judicial.* (SANTOS et al., 1996, p. 04, grifos meus).

## 2. As Políticas da Qualidade nos Tribunais de Justiça do Brasil

### 2.1. A EC 45/2004 e a saída administrativa para a crise do Judiciário

No Brasil também foram identificadas dificuldades por parte do Poder Judiciário e seus Tribunais em responder àquela demanda aumentada.<sup>40</sup> Contudo, como veremos a seguir, outros problemas afetos à Justiça já tinham sido identificados e aguardavam tratamento na pauta das reformas lideradas pelo Poder Executivo.

Neste sentido, a reforma administrativa do Judiciário foi tratada como pressuposto para uma reforma da Justiça.<sup>41</sup> Esta última seria uma reforma mais abrangente e considerada extremamente necessária, já que,

a experiência demonstrou que a morosidade dos processos judiciais, aliada à baixa eficácia de suas decisões, contribui para o retardamento do desenvolvimento nacional, desestimulando investimentos, propiciando a inadimplência, gerando a impunidade e comprometendo qualquer crença num regime que se pretenda fazer democrático. (KOZIKOSKI JR., 2008, p. 12-13).

Com efeito, se não totalmente, ao menos no que diz respeito à morosidade da Justiça, estes argumentos foram freqüentemente mobilizados para justificar a necessidade de uma ampla reforma no âmbito da Justiça, da qual o Judiciário obviamente faz parte. Kozikoski Jr. (2008, p. 13) afirma ainda que o problema em torno da Reforma do Judiciário não interessa apenas ao Poder Judiciário, mas a todos os demais poderes:

Tanto é assim que, em 2004, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário decidiram, através de seus representantes de cúpula, subscrever um “Pacto de Estado em favor de um Judiciário mais rápido e republicano”, assumindo onze compromissos fundamentais para a superação de algumas de suas deficiências, quais sejam, (i) a implementação da reforma constitucional do Judiciário, (ii) a reforma do sistema recursal e dos procedimentos judiciais, (iii) o aprimoramento das Defensorias Públicas, de modo a viabilizar um efetivo acesso à justiça, (iv) o melhoramento dos Juizados Especiais, principalmente através de postos de

---

<sup>40</sup> Segundo, por exemplo, Arantes & Sadek (1994), e os discursos de diversos magistrados e jornalistas na Publicação Cadernos do CEJ (1997).

<sup>41</sup> Cf. KOZIKOSKI JR., 2008, p. 12.

atendimento itinerantes, (v) a revisão do procedimento das execuções fiscais, (vi) a restauração da credibilidade dos precatórios, através de modelos institucionais e da adoção de providências que resultem na superação da anomalia enfocada, (vii) a superação das violações contra os Direitos Humanos, (viii) a progressiva informatização da Justiça, (ix) a produção de dados e indicadores estatísticos para a adoção de políticas corretas, (x) a busca pela coerência entre a atuação administrativa e as orientações jurisprudenciais já pacificadas e (xi) o incentivo à aplicação de penas alternativas.<sup>42</sup>

Contudo, antes mesmo deste Pacto, já ocorrera algo significativo em matéria de reforma da Justiça. Para Kozikoski Jr. (2008, p. 14), a criação, em 2003, pelo Poder Executivo, da Secretaria de Reforma do Judiciário<sup>43</sup>, com a finalidade de “aprimorar a Justiça brasileira, seja através da promoção, coordenação, sistematização e angariação de propostas e experiências de sucesso, seja através da participação direta ou indireta no processo de elaboração de normas potencialmente tendentes a solucionar os problemas que o assolam”, teria sido uma prova do reconhecimento de que “os problemas que afetam o Judiciário dependem da ação conjunta de todos os Poderes”. (KOZIKOSKI JR., 2008, p. 14).<sup>44</sup>

O próximo elemento importante no tratamento do tema da reforma da Justiça, foi um marco legal, que significou a aprovação de um primeiro conjunto de medidas para a chamada Reforma do Judiciário.<sup>45</sup> Este marco legal foi a edição

---

<sup>42</sup> Após expor os onze pontos do Pacto, Kozikoski Jr. (2008) conclui que os problemas do Judiciário transcendem os seus limites e atingem os todos os demais poderes. Motivo pelo qual “tanto o próprio Judiciário, quanto o Executivo e o Legislativo devem se empenhar em regime de cooperação para realizar uma Reforma da própria Justiça.” (KOZIKOSKI JR., 2008, p. 13). Para o autor, esta cooperação já estaria ocorrendo, tendo em vista que a Secretaria de Reforma da Justiça (seu objeto de estudo) encontra-se vinculada ao Ministério da Justiça, logo ao Executivo, que a criou para “promover, coordenar, sistematizar e angariar propostas referentes à reforma do Judiciário”. (KOZIKOSKI JR., 2008, p. 14). Para o autor, a criação dessa Secretaria, longe de significar afronta à tripartição dos poderes (uma vez que não há usurpação de qualquer das competências típicas do Judiciário por parte desta Secretaria), demonstra o reconhecimento por parte do Executivo de que os problemas que assolam o Judiciário dependem da ação conjunta de todos os Poderes.

<sup>43</sup> Para conhecer mais sobre esta Secretaria, acessar campo “Institucional” na página do Ministério da Justiça, em <<http://portal.mj.gov.br/reforma/> . Acesso em: 10/04/2014>.

<sup>44</sup> Assunto que foi oportunamente mencionado por Kozikoski Jr. (2008), já que creio ser tal reconhecimento de fundamental importância, tanto para a organização da Justiça, quanto para fortalecer o enfoque do acesso à justiça no país. O “enfoque do acesso à justiça” foi o enfoque que Cappelletti & Garth (2002) defenderam como o de maior potencial para promover o efetivo acesso à justiça e “atender às necessidades daqueles que, por tanto tempo, não tiveram possibilidade de reivindicar seus direitos.” (CAPPELLETTI & GARTH, 2002, p. 161).

<sup>45</sup> Este primeiro conjunto de medidas introduzidas pela EC 45/2004 ficariam conhecidos como a “primeira fase” da chamada Reforma do Judiciário, pois já havia uma “segunda fase” prevista,

da Emenda Constitucional nº 45 em 08.12.2004, cujas alterações mais importantes, conforme anotado por Kozikoski Jr. (2008, p. 15, apud LOPES, 2005, p. 481-482), podem ser sintetizadas nos seguintes pontos:

a) a garantia da razoável duração e da tramitação célere do processo; b) a exigência de atividade jurídica, por três anos, para o ingresso na magistratura e no Ministério Público; c) a obrigatoriedade de cursos oficiais para o processo de vitaliciamento de magistrados e dos membros do Ministério Público; d) a exigência do transcurso de três anos para o exercício da advocacia após o afastamento do cargo ocupado na magistratura e no Ministério Público; e) a destinação exclusiva à Justiça das custas e emolumentos arrecadados; f) o efeito vinculante das decisões proferidas pelo STF; g) a limitação do cabimento de recurso extraordinário; h) a criação da justiça itinerante nas justiças Federal, Estadual e do Trabalho; i) a criação de Câmaras regionais para descentralizar o funcionamento dos Tribunais Federal, Estadual e do Trabalho; j) a ampliação da competência da Justiça do Trabalho; l) a criação de varas estaduais especializadas em questões agrárias; m) a criação do Conselho Nacional de Justiça, do Conselho Nacional do Ministério Público e do Conselho Superior da Justiça do Trabalho; n) a criação do Fundo de Garantia das Execuções Trabalhistas; o) a extinção dos Tribunais de Alçada.<sup>46</sup>

O fato é que a emenda em questão marcou profundamente a discussão sobre o assunto reforma da Justiça e do Poder Judiciário no Brasil, “seja porque a alteração do texto constitucional foi substancial, seja porque alguns dos mecanismos por ela introduzidos foram recebidos com certo receio pela sociedade” (KOZIKOSKI JR., 2008, p. 15). E os motivos de tais receios, bem como dos debates gerados, podem lidos partir das análises de Ludmila Ribeiro (2008) sobre a emenda.

Segundo Ribeiro (2008, p. 466) a Emenda Constitucional nº 45/2004 foi promulgada com o objetivo de resolver “a excessiva duração dos processos, a complexidade dos procedimentos judiciais e a falta de transparência na prestação

---

caso a Proposta de Emenda à Constituição 358, de 10.01.2005, fosse aprovada. Notícia publicada em 25 de Julho de 2008 no portal do JusBrasil sobre esta segunda fase da reforma também pode ser lida em <<http://abdir.jusbrasil.com.br/noticias/77289/reforma-do-judiciario-tera-segunda-fase>>. Acesso em: 10/04/2014.

<sup>46</sup> O texto integral da Emenda Constitucional nº 45 de 2004 pode ser acessado pelo link [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm). Acesso em: 10/04/2014.

jurisdicional”.<sup>47</sup> Problemas estes que foram entendidos como as mais importantes limitações na questão do acesso à justiça, que também eram os alvos das Reformas da Justiça e do Judiciário e que, por último, tornaram-se alvo das políticas do Conselho Nacional de Justiça, como veremos adiante.

Conforme Ribeiro (2008, p. 469), a Emenda Constitucional nº 45/2004 teve por objetivo “aumentar a capilaridade do sistema judicial brasileiro, tornando-o mais acessível e ágil, viabilizando a solução institucional de certos conflitos que, em razão do excesso de tempo e da distância da justiça, terminavam por ser resolvidos na arena privada”. Segundo analisou,

Entre as principais alterações introduzidas por essa legislação, no que diz respeito ao funcionamento da justiça, destacam-se as seguintes: (i) razoável duração do processo; (ii) proporcionalidade entre o número de juízes na unidade jurisdicional e a efetiva demanda judicial e a respectiva população; (iii) funcionamento ininterrupto da atividade jurisdicional; (iv) distribuição imediata dos processos em todos os graus de jurisdição; e (v) criação do Conselho Nacional de Justiça. (RIBEIRO, 2008, p. 469-470).

No entanto, para Ribeiro (2008, p. 465), “a grande alteração instituída pela Emenda Constitucional nº 45/2004 foi a constituição do Conselho Nacional de Justiça como órgão destinado a avaliar o trabalho das cortes estaduais de justiça.” E Ribeiro (2008) o afirma com razão, pois, de fato, foi a partir desta emenda que o CNJ despontou como o órgão colegiado responsável pelos controles da “atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes”.<sup>48</sup> Assim, tal qual disposto naquele diploma legal, ficariam sob o controle do CNJ todos os ramos do Judiciário, inclusive os dos estados.

---

<sup>47</sup> Ribeiro (2008, p. 466) identificou estes três pontos como “os principais entraves ao acesso da população à justiça” e relacionou, segundo sua interpretação, quais foram os institutos da EC45 que pretenderam resolvê-los. Para o problema da excessiva duração dos processos, o instituto da razoável duração do processo e a proporcionalidade entre o número de juízes na unidade jurisdicional e a efetiva demanda judicial; para o problema da complexidade dos procedimentos judiciais, a determinação da distribuição imediata dos processos em todos os graus de jurisdição e o funcionamento ininterrupto da atividade jurisdicional; para o problema da falta de transparência prestação jurisdicional, a criação do Conselho Nacional de Justiça. Teríamos críticas a fazer a essas correlações, mas para os fins deste trabalho importa-nos apenas ressaltar o fato de que o CNJ foi criado pela EC 45 ao lado de um conjunto de preocupações com a celeridade processual. Preocupações que foram expressas sob a forma de institutos criados pelos legisladores derivados. Vejam-se os exemplos trazidos por Ribeiro (2008) referidos nesta nota.

<sup>48</sup> Artigo 103-B, § 4º da Emenda Constitucional nº 45/2004.

Antes de tratar das políticas implementadas pelo CNJ, vale anotar onde se encontram e em que termos aparecem, na legislação, a criação do Conselho e suas principais competências. Esta legislação, as determinações e as competências ali definidas são fundamentais para entender como o CNJ se constituiu como órgão e como chegou a ter uma agenda tão extensa no âmbito da Justiça.<sup>49</sup>

A Emenda Constitucional nº 45, publicada em 31 de dezembro de 2004, é o diploma que cria o Conselho Nacional de Justiça, descreve a sua composição e a competência de seus membros. Dispõe a emenda que o Conselho será composto de quinze membros com mandato de dois anos, admitida uma recondução, dos quais nove juízes de instâncias e ramos diversos do Judiciário e seis de origem externa (dois do Ministério Público, dois advogados e dois cidadãos indicados pelo Congresso).<sup>50</sup> O Conselho será presidido pelo presidente do Supremo Tribunal Federal, e os demais membros do Conselho serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal. Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura (podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências); zelar pela observância do Artigo 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União; receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário (inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro); representar ao Ministério Público, no caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade; elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário; elaborar relatório anual,

---

<sup>49</sup> O CNJ surge como órgão de cúpula do Judiciário e já nasce como órgão multifuncional, mas suas competências foram se definindo com os atos normativos que se seguiram à EC 45. Atualmente, a agenda do CNJ vai desde a fiscalização de servidores até o planejamento de políticas nacionais no âmbito da Justiça, como veremos adiante.

<sup>50</sup> Cf. COSTA & BARBOSA, 2008.

propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no país e as atividades do Conselho. Dispõe o diploma ainda que poderão officiar junto ao Conselho o Procurador-Geral da República e o Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, podendo ali usar da palavra.<sup>51</sup> Por último, a Emenda Constitucional nº 45/2004 dispõe que a União, inclusive no Distrito Federal e nos Territórios, criará ouvidorias de justiça, competentes para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, ou contra seus serviços auxiliares, representando diretamente ao Conselho Nacional de Justiça.

Outro documento importante é o Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça, que o qualifica como “órgão do Poder Judiciário com atuação em todo o território nacional”, enumera os integrantes do órgão e define suas competências. Dentre os integrantes do CNJ, três merecem destaque para a nossa pesquisa: o Plenário; o Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ), e a Ouvidoria.

O Plenário é o órgão máximo do CNJ, é constituído por todos os Conselheiros empossados e se reúne validamente com a presença de no mínimo dez de seus membros. Dentro da estrutura do órgão, é precisamente ao Plenário que compete o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos magistrados, assim como o que lhe for atribuído pelo Estatuto da Magistratura. Cabe ao Plenário, ainda, fazer cumprir o enumerado em trinta e seis incisos. Assim, destaco os incisos que indicam as funções do Plenário do CNJ que são mais relevantes para o propósito deste trabalho.<sup>52</sup>

I - zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências; II - zelar pela observância do art. 37 da Constituição Federal e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da

---

<sup>51</sup> Este “uso da palavra” só foi previsto posteriormente, no Regimento Interno do CNJ.

<sup>52</sup> Sobre as demais competências do Plenário, ver Art.4º do Regimento Interno, em <<http://www.cnj.jus.br/regimento-interno-e-regulamentos> . Acesso em: 10/04/2014>.

competência do Tribunal de Contas da União e dos Tribunais de Contas dos Estados; V - propor a realização pelo Corregedor Nacional de Justiça de correições, inspeções e sindicâncias em varas, Tribunais, serventias judiciais e serviços notariais e de registro; XII - elaborar relatório anual, o qual deve integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa, discutido e aprovado em sessão plenária especialmente convocada para esse fim, versando sobre: a) avaliação de desempenho de Juízos e Tribunais, com publicação de dados estatísticos sobre cada um dos ramos do sistema de justiça nas regiões, nos Estados e no Distrito Federal, em todos os graus de jurisdição, discriminando dados quantitativos sobre execução orçamentária, movimentação e classificação processual, recursos humanos e tecnológicos; b) as atividades desenvolvidas pelo CNJ e os resultados obtidos, bem como as medidas e providências que julgar necessárias para o desenvolvimento do Poder Judiciário; XIII - definir e fixar, em sessão plenária de planejamento especialmente convocada para este fim, com a participação dos órgãos do Poder Judiciário, podendo para tanto serem ouvidas as associações nacionais de classe das carreiras jurídicas e de servidores, o planejamento estratégico, os planos de metas e os programas de avaliação institucional do Poder Judiciário, visando ao aumento da eficiência, da racionalização e da produtividade do sistema, bem como ao maior acesso à Justiça; XXVIII - produzir estudos e propor medidas com vistas à maior celeridade dos processos judiciais, bem como diagnósticos, avaliações e projetos de gestão dos diversos ramos do Poder Judiciário, visando a sua modernização, desburocratização e eficiência; XXIX - estimular o desenvolvimento de programas de aperfeiçoamento da gestão administrativa e financeira dos órgãos do Poder Judiciário e de interligação dos respectivos sistemas, estabelecendo metas; XXXV - celebrar termo de compromisso com as administrações dos Tribunais para estimular, assegurar e desenvolver o adequado controle da sua atuação financeira e promover a agilidade e a transparência no Poder Judiciário.

Nos incisos acima transcritos, fica clara a preocupação do Poder Judiciário em preservar a sua autonomia (inciso I); reiterar a necessidade de observância do Artigo 37 da atual Constituição, isto é, do artigo que trata dos princípios e regras gerais da Administração Pública (inciso II); enfatizar a necessidade de fiscalização nos locais onde se realizam atividades judiciais ou relacionadas a ela (inciso V); sistematizar a elaboração de relatórios anuais avaliando o desempenho de Juízos e Tribunais, além de outros que versem sobre as atividades desenvolvidas pelo CNJ e sobre o desenvolvimento do Poder Judiciário (incisos XII, “a” e “b”); a sua determinação em definir e fixar o planejamento estratégico, os planos de metas e os programas de avaliação institucional do Poder Judiciário, visando ao aumento da eficiência, da racionalização e da produtividade do sistema, bem como ao maior acesso à Justiça (inciso XIII); a sua determinação em estudar e agir no sentido de garantir maior celeridade e modernizar o Judiciário (inciso XXVIII); a sua preocupação em estimular o aperfeiçoamento da gestão administrativa e financeira dos órgãos do Judiciário (inciso XXIX), e, finalmente,

em celebrar compromisso com as administrações dos Tribunais para o melhor controle da sua atuação financeira e para a promoção da agilidade e da transparência no âmbito do Poder Judiciário (inciso XXXV).

O próximo integrante do CNJ que importa ressaltar aqui é o seu Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ).<sup>53</sup> Este departamento é incumbido de monitorar a eficiência da prestação jurisdicional, em todas as suas fases. O DPJ cumpre uma importante função no atingimento dos objetivos do Conselho, já que seus relatórios e estatísticas vão contribuir para o monitoramento e avaliação da prestação jurisdicional em todos os Tribunais estaduais do Brasil.<sup>54</sup> O CNJ procura avaliar com estes números a qualidade e a celeridade na entrega da prestação jurisdicional, assim como a adequação dos recursos empregados na realização dos serviços.<sup>55</sup> O DPJ cumpre ainda outra importante função, qual seja, a de fornecer subsídios técnicos para a formulação de políticas judiciárias.<sup>56</sup>

O CNJ também previu a instalação de uma Ouvidoria, a ser coordenada por um Conselheiro eleito pela maioria do Plenário. A Ouvidoria do CNJ teve suas atribuições fixadas na Resolução nº 103, de 24 de fevereiro de 2010, cujos principais pontos são o Artigo 2º, que declara a sua missão, e o parágrafo único, que define as competências da Coordenação da Ouvidoria. Assim, conforme o Artigo 2º, "a Ouvidoria do Conselho Nacional de Justiça tem por missão servir de canal de comunicação direta entre o cidadão e o Conselho Nacional de Justiça, com vistas a orientar, transmitir informações e colaborar no aprimoramento das atividades desenvolvidas pelo Conselho, bem como promover a articulação com

---

<sup>53</sup> Para ver a apresentação do Departamento de Pesquisas Judiciárias no *site* do CNJ, acessar: <<http://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/organograma/departamento-de-pesquisas-judiciarias-dpj>>. (Acesso em: 10/04/2014). Sobre os objetivos, composição e competências do DPJ, ver Artigos 36 a 40 do Regimento Interno do CNJ.

<sup>54</sup> O DPJ produz anualmente o Relatório Justiça em Números, cuja análise das variáveis e indicadores retrata o desempenho dos Tribunais. Ver: <<http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/eficiencia-modernizacao-e-transparencia/pj-justica-em-numeros>> . Acesso em: 10/04/2014.

<sup>55</sup> Nos termos das Políticas de Qualidade do CNJ, a *prestação jurisdicional* passa a ser entendida como o “produto” da Justiça, a ser entregue num tempo adequado ao tipo da causa e às necessidades das partes demandantes, seja esta parte um cidadão, uma empresa, uma instituição pública ou mesmo um funcionário do sistema de Justiça. Assim *todos os envolvidos* na atividade de prestação jurisdicional se tornam *clientes* no sentido de que devem ter suas expectativas atendidas, isto é, receber um atendimento com qualidade e resultados em tempo razoável.

<sup>56</sup> Sobre as políticas judiciárias, ver <<http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z>> . Acesso em: 10/04/2014.

as demais Ouvidorias judiciais para o eficaz atendimento das demandas acerca dos serviços prestados pelos órgãos do Poder Judiciário”. E, segundo o parágrafo único, “à Coordenação da Ouvidoria compete organizar o atendimento aos usuários, acompanhar e orientar o atendimento das demandas recebidas, elaborar estatísticas e relatórios, sugerir providências e prestar auxílio ao Conselheiro Ouvidor no exercício de suas atribuições”.<sup>57</sup>

A importância da Ouvidoria é evidente, já que tem por objetivos servir de canal de comunicação entre o cidadão e o Conselho, informar e receber críticas, e promover a integração com as demais Ouvidorias judiciais para, segundo o CNJ, “tornar mais eficaz o atendimento das demandas sobre os serviços prestados pelos órgãos do Judiciário”.

Expostas as principais funções do Plenário, do Departamento de Pesquisas Judiciárias e da Ouvidoria, cumpre-nos finalmente apresentar o principal documento de suporte da nossa exposição sobre a construção da agenda do CNJ: a Resolução nº 70/2009.<sup>58</sup>

A partir deste ato normativo, o CNJ institui o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário,<sup>59</sup> conforme o consolidado no Plano Estratégico Nacional.<sup>60</sup> Em poucas palavras, a Resolução nº 70/2009 declara quais os compromissos que o Poder Judiciário assume diante da sociedade, e que ações estratégicas o mesmo deverá perseguir para realizá-los. Assim, ao instituir um Planejamento Estratégico composto de missão, visão, atributos de valor para a

---

<sup>57</sup> Sobre a Ouvidoria, ver, no *site* do CNJ, <http://www.cnj.jus.br/ouvidoria-page/sobre-a-ouvidoria>. Ver também artigo 41 do Regimento Interno do CNJ, e, ainda, Resolução nº 103/2010, que fixa suas atribuições, em [http://www.cnj.jus.br/images/ouvidoria/resolucao\\_1032010\\_\\_cnj.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/ouvidoria/resolucao_1032010__cnj.pdf). Acesso em: 10/04/2014.

<sup>58</sup> Sobre a Resolução nº 70/2009 do Conselho Nacional de Justiça, acessar [http://www.cnj.jus.br/images/atos\\_normativos/resolucao/resolucao\\_70\\_18032009.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/atos_normativos/resolucao/resolucao_70_18032009.pdf). Acesso em: 10/04/2014.

<sup>59</sup> A partir deste momento, utilizaremos apenas “Planejamento Estratégico” para nos referir ao “Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário”, sobre o que dispõe a Resolução nº 70/2009.

<sup>60</sup> Este Plano está consolidado em um documento chamado de “Estratégia do Poder Judiciário” que representa as diretrizes nacionais do planejamento estratégico a ser implementado nos Judiciários do Brasil. Disponível em [http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs\\_cnj/resolucao/rescnj\\_70\\_i.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_cnj/resolucao/rescnj_70_i.pdf). Acesso em: 10/04/2014.

sociedade, e quinze objetivos estratégicos para o Poder Judiciário, podemos dizer que a Resolução nº 70/2009 teve a importância de declarar e definir os rumos para aquele Poder. Para melhor expor estes pontos do Planejamento Estratégico, organizamos dois quadros com as definições e as descrições de cada um deles, conforme apresentados no *site* do CNJ.

Tabela 1: Planejamento Estratégico - Missão, Visão e Valores do Poder Judiciário.

MISSÃO, VISÃO E VALORES DO PODER JUDICIÁRIO		
	Definição	Descrição
<b>Missão do Poder Judiciário</b>	Realizar Justiça.	Fortalecer o Estado Democrático e fomentar a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, por meio de uma efetiva prestação jurisdicional.
<b>Visão do Poder Judiciário</b>	Ser reconhecido pela sociedade como instrumento efetivo de justiça, equidade e paz social.	Ter credibilidade e ser reconhecido como um Poder célere, acessível, responsável, imparcial, efetivo e justo, que busca o ideal democrático e promove a paz social, garantindo o exercício pleno dos direitos de cidadania.
<b>Atributos de Valor para a Sociedade</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Credibilidade</li> <li>• Celeridade</li> <li>• Modernidade</li> <li>• Acessibilidade</li> <li>• Transparência</li> <li>• Responsabilidade Social e Ambiental</li> <li>• Imparcialidade</li> <li>• Ética</li> <li>• Probidade</li> </ul>	x

Fontes:

<<http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/gestao-e-planejamento-do-judiciario/planejamento-estrategico-do-poder-judiciario>>.

<[http://www.cnj.jus.br/images/gestao-planejamento-poder-judiciario/mapa\\_do\\_judiciario.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/gestao-planejamento-poder-judiciario/mapa_do_judiciario.pdf)>.

Tabela 2: Planejamento Estratégico - Objetivos Estratégicos do Poder Judiciário.

Objetivos Estratégicos do Poder Judiciário							
Eficiência Operacional	Acesso ao Sistema de Justiça	Responsabilidade Social	Alinhamento e Integração	Atuação Institucional	Gestão de Pessoas	Infraestrutura e Tecnologia	Orçamento
<b>Objetivo 1.</b> Garantir a agilidade nos trâmites judiciais e administrativos	<b>Objetivo 3.</b> Facilitar o acesso à Justiça	<b>Objetivo 5.</b> Promover a cidadania	<b>Objetivo 6.</b> Garantir o alinhamento estratégico em todas as unidades do Judiciário	<b>Objetivo 8.</b> Fortalecer e harmonizar as relações entre os Poderes, setores e instituições	<b>Objetivo 11.</b> Desenvolver conhecimentos, habilidades e atitudes dos magistrados e servidores	<b>Objetivo 13.</b> Garantir a infraestrutura apropriada às atividades administrativas e judiciais	<b>Objetivo 15.</b> Assegurar recursos orçamentários necessários à execução da estratégia
<b>Objetivo 2.</b> Buscar a excelência na gestão de custos operacionais	<b>Objetivo 4.</b> Promover a efetividade no cumprimento das decisões	x	<b>Objetivo 7.</b> Fomentar a interação e a troca de experiências entre Tribunais nos planos nacional e internacional	<b>Objetivo 9.</b> Disseminar valores éticos e morais por meio de atuação institucional efetiva	<b>Objetivo 12.</b> Motivar e comprometer magistrados e servidores com a execução da Estratégia	<b>Objetivo 14.</b> Garantir a disponibilidade de sistemas essenciais de tecnologia de informação	x
x	x	x	x	<b>Objetivo 10.</b> Aprimorar a comunicação com públicos externos	x	x	x

Fontes:

<<http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/gestao-e-planejamento-do-judiciario/planejamento-estrategico-do-poder-judiciario>>.

<<http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/gestao-e-planejamento-do-judiciario/objetivos-estrategicos-do-poder-judiciario>>.

Além destes pontos, com a edição de uma emenda a esta resolução, a Emenda nº 01 à Resolução nº 70 do CNJ, decidiu-se que o Conselho Nacional de Justiça coordenará a realização de Encontros Anuais do Poder Judiciário, preferencialmente no mês de fevereiro, com os objetivos principais de i) avaliar a Estratégia Nacional; ii) divulgar o desempenho dos Tribunais no cumprimento das ações, projetos e metas nacionais do ano findo; e iii) definir as novas ações, projetos e metas nacionais prioritárias.<sup>61</sup> Com estes encontros, o Conselho procura avaliar os resultados alcançados, refletir sobre o que foi planejado, decidir sobre

<sup>61</sup> A Emenda nº 01 à Resolução nº 70/2009 do CNJ, publicada em 20.04.10, pode ser acessada em <[http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs\\_cnj/resolucao/emenda\\_rescnj70.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_cnj/resolucao/emenda_rescnj70.pdf)> . Acesso em: 10/04/2014.

melhorias na gestão ou mesmo sobre novas políticas para o Poder Judiciário. Ao realizar estes encontros, o CNJ parece reconhecer a necessidade de estabelecer um amplo diálogo institucional, ainda que inicialmente apenas intra-institucional, com a participação de todos os órgãos do Poder Judiciário, conforme anotou em um *Considerando* da referida emenda.

Assim, tanto a Emenda Constitucional nº 45/2004, quanto o Regimento Interno do CNJ e a Resolução nº 70/2009, são diplomas legais que apontam para uma mesma direção: a preocupação do CNJ em aumentar a celeridade e facilitar o acesso à Justiça, em busca de “atender às necessidades dos jurisdicionados”,<sup>62</sup> e do reconhecimento, pela sociedade, do Judiciário como instrumento efetivo de justiça.<sup>63</sup>

Para os pesquisadores do sistema judiciário brasileiro, Guilherme da Costa & Claudia Maria Barbosa (2008), a atribuição legal de controlar da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário teria significado, para o Conselho, a assunção do papel de condutor da política nacional do Poder Judiciário.

Sabemos que o Conselho já nasce empoderado para exercer duas importantes funções: o controle disciplinar dos magistrados e a condução da política nacional do Poder Judiciário. Contudo, preocupados com esta última função, Costa & Barbosa (2008), a partir de uma diferenciação conceitual entre política pública e planejamento,<sup>64</sup> identificaram dois papéis exercidos pelo CNJ na condução desta política nacional do Poder Judiciário. De um lado, o papel de elaborador do planejamento estratégico, visto na pronúncia de Ellen Gracie Northfleet, segundo quem:

---

<sup>62</sup> Esta busca em “atender às necessidades dos jurisdicionados” são palavras do Conselho, vistas em diversas ocasiões. Aparecem também freqüentemente na exposição das justificativas para as mudanças administrativas implementadas pelos Tribunais estaduais.

<sup>63</sup> Sobre a busca deste reconhecimento pela sociedade, ver Resolução nº 70/2009. Nesta, declara-se que o poder Judiciário tem como visão “ser reconhecido pela sociedade como instrumento efetivo de justiça, equidade e paz social”.

<sup>64</sup> Costa & Barbosa (2008, p. 39) introduziram estas duas perspectivas sobre os papéis exercidos pelo CNJ com a seguinte passagem: “De modo genérico, políticas públicas são o *conjunto de objetivos que formam determinado programa de ação governamental e condicionam a sua execução*. Já por planejamento tem-se os procedimentos ou programas que servem de meio para se atingir esses objetivos. Em suma, Políticas Públicas são os paradigmas e planejamento, os projetos ligados a este paradigma.” (grifo dos autores).

O Conselho Nacional de Justiça reafirmou, em 2006, sua missão institucional precípua de *desenvolver o planejamento estratégico para o Poder Judiciário Nacional, minimizando o insulamento administrativo por meio de políticas judiciárias aglutinadoras*. Por isso, o Conselho tem buscado estimular a comunicação e a troca de experiências de gestão inovadoras (boas práticas); incrementar parcerias internas entre os diferentes órgãos judiciais; e fomentar parcerias externas com instituições do sistema de justiça e atores sociais para o aprimoramento do sistema judiciário nacional. (COSTA & BARBOSA, 2008, p. 39, apud NORTHFLEET, 2003, grifo dos autores).

De outro lado, os autores (2008) viram no Conselho o papel de órgão formulador da política judiciária nacional, identificado no voto do ministro Cezar Peluso (quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.367-1 impetrada pela Associação dos Magistrados Brasileiros para questionar a constitucionalidade da criação do CNJ), ao prolatar que:

São antigos os anseios da sociedade pela instituição de um órgão superior, capaz de formular diagnósticos, tecer críticas construtivas e elaborar programas que, nos limites de suas responsabilidades constitucionais, dêem respostas dinâmicas e eficazes aos múltiplos problemas comuns em que se desdobra a crise do Poder [...]. *Ao Conselho atribuiu-se esse reclamado papel de órgão formulador de uma indeclinável política judiciária nacional*. (COSTA & BARBOSA, 2008, p. 39-40, apud PELUSO, grifo dos autores).

As funções de formulador da política judiciária nacional e de condutor do planejamento estratégico, identificadas por Costa & Barbosa (2008), coincidem com nossas análises iniciais e intuições sobre o papel desempenhado pelo CNJ no âmbito do Judiciário, isto é, no contexto mais geral dos esforços de mudança empreendidos pelo Judiciário.

Ao que tudo indica, na última década, o papel desempenhado pelo Poder Judiciário no processo de consolidação de uma democracia de direitos efetiva para a sociedade tem sido perseguido por meio do esforço de ampliação do acesso à Justiça, bem como o de prover um atendimento cada vez melhor à população demandante.<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> Ainda que este esforço de ampliar e melhorar o atendimento sejam expressão da necessidade de o Judiciário preservar sua legitimidade. Santos (1996) o afirma transversalmente na seguinte passagem: “A questão da independência dos tribunais está intimamente ligada com a questão da legitimidade e com a questão da capacidade. [...] A questão da independência surge assim em dois contextos. No contexto da legitimidade, sempre que o questionamento desta leva o Legislativo ou o Executivo a tomar medidas que o Poder Judiciário entende serem mitigadoras da sua independência. Surge também no contexto da capacidade, *sempre que o Poder Judiciário,*

Ao mesmo tempo, a ideia de que o Judiciário passa por uma situação de crise que, após ser diagnosticada por alguns intelectuais e magistrados no início da década de noventa,<sup>66</sup> se prolongaria até hoje – crise esta que estaria marcada principalmente pela impossibilidade daquele poder em responder à crescente demanda num tempo razoável – difundiu-se pela sociedade e foi por diversas maneiras reiterada pela mídia.

Ainda que a realidade do Judiciário não configure uma crise, como pensam vários outros analistas,<sup>67</sup> o fato é que a ideia da crise ou da existência de um leque de problemas pendentes de tratamento por aquele Poder se estabeleceu quase como senso comum a partir da década de noventa. Somado a isto, tem-se o fato de que o Judiciário emerge também no Brasil como a esfera privilegiada para solução de conflitos, o que aumenta bastante a sua visibilidade. Finalmente, tem-se que o acesso efetivo à justiça vem sendo aceito como um direito social básico nas modernas sociedades,<sup>68</sup> tendência crescente também no Brasil.<sup>69</sup> Sobre este último ponto, Vianna et al. (1999, p. 154) anotam que

a percepção cappellettiana do caráter estratégico do acesso à Justiça para a formação da cidadania encontrou recepção na magistratura brasileira. Segundo a versão elaborada por uma de suas vanguardas intelectuais [Kazuo Watanabe], o Judiciário deveria fazer um movimento em direção à sociedade, implementando formas mais democráticas, simples e rápidas de acesso à Justiça. Sua expectativa era a de que essa reforma seria capaz de alterar a “mentalidade popular” quanto à

---

carecendo de autonomia financeira e administrativa, *se vê dependente dos outros poderes para se apetrechar dos recursos que considera adequados para o bom desempenho das suas funções.*” (p. 02, grifos meus). E conclui, afirmando que as questões da legitimidade, da capacidade e da independência “assumem maior acuidade em momentos em que os tribunais adquirem maior protagonismo social e político”. (p. 02).

<sup>66</sup> Conforme Arantes & Sadek (1999), e outros, como magistrados que falaram no seminário publicado no Cadernos do CEJ (1997).

<sup>67</sup> A exemplo do jurista brasileiro Fábio Konder Comparato (2004) e do filósofo e político Roberto Mangabeira Unger (2004), ambos os quais consideram inadequadas a orientação e os métodos utilizados pelo Poder Executivo na realização do controle e das reformas no âmbito do Judiciário. Comparato (2004) critica a edição de emendas constitucionais para realização do controle do Judiciário. Unger (2004) acredita que o foco do governo deveria ser outro, que não o controle do Judiciário. Unger (2004) entende que o Judiciário já sofre suficiente controle por parte do Executivo e que o foco do governo deveria direcionar-se para problemas como a efetivação dos direitos constitucionais à educação e saúde públicas de qualidade e o combate à corrupção. Comparato (2004) e Unger (2004), nestes artigos, se opõem sublinaramente ao discurso da crise tal como colocado por Kozikoski Jr. (2008).

<sup>68</sup> CAPPELLETTI & GARTH, 2002, p.15.

<sup>69</sup> VIANNA et al., 1999, p. 154-155.

defesa de seus direitos, favorecer o cumprimento mais espontâneo da norma e conferir maior vitalidade à ordem jurídica.

Em outro momento, Vianna et al., (1999, p. 155) foram ainda mais explícitos quanto a esta tendência de fortalecimento do movimento do acesso à justiça no país, o que não prescindiu de esforço crítico no campo intelectual, e, acrescento, nem de lutas para vencer resistências no campo da política judicial, ao observarem que “desde a década de 1990, tem-se aprofundado a crítica da processualística convencional, percebida como um entrave a que o sistema jurídico incorpore novos personagens e conflitos resultantes das transformações estruturais pelas quais o Brasil tem passado.” Neste sentido, os autores ressaltaram o caso dos Juizados Especiais como exemplo de significativo avanço no sentido de o Judiciário se aproximar mais das necessidades da sociedade, em especial daqueles seus segmentos mais vulneráveis.

A aprovação da Lei 9.099, em 26 de setembro de 1995, que cria os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, ilustra a ênfase conferida ao tema da democratização do acesso à justiça e a expansão da capacidade de o Judiciário intervir institucionalmente no plano da sociabilidade. Com os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, aquele Poder tem sido exposto à questão social em sua expressão bruta, tomando conhecimento dos dramas vividos pelos segmentos mais pobres da população, dos seus clamores e expectativas em relação à justiça. (VIANNA et al., 1999, p. 155).

Assim, a instalação e o sucesso dos Juizados especiais, exemplo de ampliação do acesso à justiça no Brasil, parece ter contribuído para atribuir ao Judiciário uma crescente legitimação social do seu papel de “guardião” dos direitos individuais e coletivos consagrados na Carta de 1988. (VIANNA et al, 1999, p. 155). Isto talvez tenha conferido ao Judiciário a consciência de que a política judicial, assim como as reformas que implementa no sistema, têm alto potencial de promover mudanças.<sup>70</sup> Isto é, mudanças tanto para dentro da própria organização, inclusive na cultura dos magistrados e funcionários, quanto para a sociedade, que espera ter seus processos resolvidos e direitos garantidos, inclusive o do acesso ao sistema de Justiça. Essa percepção de que o Judiciário “pode fazer mais”, e de que, na medida do possível, deve fazê-lo, parece ter sido deixada

---

<sup>70</sup> Cf. VIANNA et al., 1999.

transparecer para a sociedade, que parece contar, cada vez mais, com um Judiciário aberto e disposto à defesa dos seus direitos e interesses.<sup>71</sup>

Decorreu deste complexo quadro de expectativas e necessidades uma inegável pressão, proveniente de vários segmentos da sociedade, para que o Judiciário aumentasse a sua capacidade em responder a contento as demandas que lá chegassem. Além disso, a visibilidade que ganhara nas últimas duas décadas levava à necessidade de proteger a sua própria imagem.<sup>72</sup>

Certamente todos estes fatores contribuíram para que o CNJ, seguindo a linha de orientação da Secretaria que lhe precedeu, decidisse por implementar reformas de caráter administrativo e as chamadas *Políticas da Qualidade* para, senão resolver, ao menos amenizar os problemas identificados no Judiciário, isto é, aqueles que dizem respeito à atividade de prestação jurisdicional. Tendo em vista que a morosidade e o conseqüente desestímulo ao acesso ao Judiciário eram os principais problemas apontados, a atenção do CNJ voltou-se para o aumento da celeridade processual e para a ampliação do acesso à Justiça, como veremos a seguir.<sup>73</sup>

Após a proposta de realização de uma reforma da Justiça e a implementação da Secretaria de Reforma do Judiciário, somada à edição da EC 45 que constitucionalizou a celeridade e criou o Conselho Nacional de Justiça, seguida da publicação da Resolução nº 70/CNJ, o novo órgão chegou à decisão de implementar um *Modelo Integrado de Gestão Estratégica* no Poder Judiciário Nacional.

Com este instrumento de gestão, proveniente da ciência da administração, intentava-se transformar os problemas identificados e as ideias propositivas em

---

<sup>71</sup> Vide, por exemplo, o aumento da procura pelos Juizados Especiais no Brasil.

<sup>72</sup> Vários autores da publicação de Faria (1989) mencionam o aumento da visibilidade de Judiciário desde o início da década de 90 no Brasil e a correspondente preocupação em proteger a imagem daquele Poder para assegurar a sua legitimidade. E, com ela, também a do governo, já que a legitimidade do Judiciário se torna estratégica para o governo assegurar, de algum modo, a sua própria legitimidade. Desta publicação (1989), ver especialmente o texto de Fernando Ruivo “Aparelho judicial, Estado e legitimação”, 1989, p. 77-78.

<sup>73</sup> Estas intenções são diversas vezes mencionadas no *site* do CNJ e nos *sites* dos Tribunais estaduais. Outros exemplos aparecerão ao longo do texto.

ações nacionais que pudessem alcançar todos os Tribunais estaduais, de forma a integrá-los num único plano nacional de gestão.

Uma vez implementado o modelo integrado de gestão, as ações no sentido de imprimir *qualidade* e *eficiência* aos procedimentos estariam sob constante controle do CNJ e das Administrações dos Tribunais de Justiça em cada estado do Brasil.

## 2.2.

### **A implementação da Gestão Estratégica e das Políticas da Qualidade**

A primeira grande medida tomada pelo CNJ na tentativa de resolver uma série de problemas afetos à atividade de prestação jurisdicional no âmbito do Judiciário, foi abertura de um processo licitatório - Edital Concorrência nº 1/2009, do tipo técnica e preço -,<sup>74</sup> para contratar serviços de consultoria com vistas à construção e implementação de um “Modelo de Gestão Estratégica para o Poder Judiciário Nacional”. A Resolução nº 70/2009 já previra a necessidade de o CNJ adotar “as providências necessárias para fornecer auxílio técnico-científico aos Tribunais na elaboração e na gestão da estratégia.”<sup>75</sup> A escolha de uma prestadora de serviços de consultoria em gestão foi, então, uma das primeiras providências significativas tomadas no sentido de fornecer tal auxílio.<sup>76</sup> Assim, a prestadora de serviços selecionada ficaria encarregada de trazer soluções para os problemas administrativos, e também, de forma indireta, para os afetos ao processo e à política judicial (ou à falta desta) enfrentados pelo Poder Judiciário brasileiro.<sup>77</sup>

O Edital que regulou a concorrência trouxe em detalhes o que se esperava da empresa consultora em termos de reestruturação administrativa no âmbito dos

---

<sup>74</sup> O Edital pode ser acessado no link <[http://www.cnj.jus.br/images/gestao-planejamento-poder-judiciario/edital\\_consultoria\\_gestao\\_estrategica.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/gestao-planejamento-poder-judiciario/edital_consultoria_gestao_estrategica.pdf)>. Acesso em: 10/04/2014.

<sup>75</sup> Ver artigo 6º da Resolução nº 70/2009 do CNJ.

<sup>76</sup> E foi, como disse anteriormente, uma “grande medida”, no sentido de que mobilizou muitos recursos, tempo e energia dos envolvidos, na construção, mas principalmente na fase de implementação do novo modelo de gestão.

<sup>77</sup> A empresa escolhida para prestar os serviços de consultoria em gestão foi a Fundação Getúlio Vargas.

Tribunais.<sup>78</sup> Contudo, a implementação de um *modelo integrado de gestão* seria a sua principal tarefa. O CNJ, juntamente com a Consultora em gestão estratégica por ele contratada, definiu as ações e decisões a serem tomadas para implementar o modelo integrado de gestão. Os Tribunais que passariam a integrar o modelo estão listados no edital do processo licitatório<sup>79</sup> e, desde 2009, já passam por mudanças em seus métodos de gestão e de trabalho.<sup>80</sup>

A Consultora ficou encarregada, ainda, de elaborar e implementar um programa de *Planejamento Estratégico* para o Poder Judiciário nacional, em que ficassem explícitos os seus objetivos, os indicadores de qualidade e as metas a serem atingidas – tudo isto visando “elevar o padrão de qualidade da prestação jurisdicional à sociedade”.<sup>81</sup>

Assim, a partir de uma lista de *objetivos estratégicos do Poder Judiciário*, implementou-se um Sistema de Metas. As metas eram definidas com base nos diferentes pontos críticos encontrados no sistema. Ao perseguir o atingimento dessas metas, esperava-se que se pudesse se não resolver ao menos amenizar os problemas vistos como pontos críticos. Ao que nos parece, havia uma intenção de alinhamento e padronização nestas metas, já que foram denominadas como “As metas de nivelamento do Poder Judiciário”, chamadas também de “Metas Nacionais”, mais conhecidas como as “Metas do CNJ”.<sup>82</sup>

---

<sup>78</sup> Ver, principalmente, do mesmo Edital, as páginas 16 a 23 (objetivo, justificativa, etapas e produtos, detalhamento da execução), p. 41 (vigência), 45 a 47 (descrição das etapas), e 48 (cronograma de execução e de pagamentos).

<sup>79</sup> Ver, no mesmo Edital, páginas 30 a 32 (local de prestação dos serviços), e 45 (etapas/unidades).

<sup>80</sup> Após visitar os *sites* de todos os Tribunais estaduais, vimos que, em 2013, todos eles já contam com um Planejamento Estratégico alinhado ao modelo nacional. Porém, alguns Tribunais se adiantaram às Políticas da Qualidade do CNJ – de fato, estas Políticas se iniciaram como parte de um projeto de gestão nacional para o Judiciário somente em 2009. No entanto, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul faz gestão da qualidade desde 1995. O Tribunal de Santa Catarina desde 2000 possui um planejamento estratégico e em 2003 já publicava relatórios estatísticos. Goiás, desde 2006, tem um projeto semelhante ao implantado pelo CNJ chamado Justiça Ativa. (Cf. *Sites* dos Tribunais estaduais, 2013). Assim, a adoção de mecanismos de controle e gestão como instrumentos para uma “reforma gerencial focada em resultados” foi uma tendência de base inicialmente estadual. Isto pode sugerir a possibilidade de o CNJ ter-se utilizado destes exemplos para a formulação do seu modelo integrado de gestão para o Judiciário nacional.

<sup>81</sup> Esta é outra expressão que frequentemente aparece nas justificativas para as mudanças nos métodos de gestão nos Tribunais brasileiros desde 2009.

<sup>82</sup> Ver Anexo.

### 2.3. O Sistema de Metas

Os assuntos relativos ao Planejamento Estratégico do Poder Judiciário são discutidos nos Encontros Anuais do Judiciário. As metas nacionais de nivelamento, definidas pelo CNJ desde 2009, variam a cada ano de acordo com o que é discutido nestes Encontros, que ocorrem sempre na transição de um ano a outro, a fim de orientar as ações dos Tribunais, juízes, administradores e funcionários para o ano subsequente. Inicialmente, em 2009, foram traçadas dez metas.<sup>83</sup> Ao longo dos cinco anos seguintes, as metas se multiplicaram e se especializaram, de modo que em 2013 são dezenove as metas vigentes.<sup>84</sup>

É preciso fazer uma observação quanto à nomenclatura: o que foi definido como Meta 1 em 2009 pode ser diferente do que foi definido como Meta 1 em 2010, e assim por diante.<sup>85</sup> De todo modo, se não houve a preocupação com uma correspondência numérica entre as metas através dos anos, ficou claro que houve uma preocupação com o conteúdo e as prioridades, e também de alguma forma uma preocupação lógica na definição das metas ao longo dos anos.

O ano de 2009 correspondeu ao ano da implementação das primeiras estruturas do sistema integrado de gestão, porquanto foi preciso desenvolver e/ou alinhar planejamento estratégico aos objetivos do Poder Judiciário, informatizar várias unidades, cadastrar magistrados como usuários de sistemas eletrônicos e investir em capacitação de administradores para a imediata implantação de métodos de gerenciamento de rotinas.

O imperativo da celeridade começou a se fazer sentir mais amplamente no ano de 2010, quando as prioridades foram: o julgamento de processos antigos, a redução de acervos, a mais rápida lavratura e publicação de acórdãos, a

---

<sup>83</sup> Segundo se lê no *site* do CNJ, foi no 2º Encontro Nacional do Judiciário, realizado no dia 16 de fevereiro de 2009, em Belo Horizonte (MG), que “os tribunais brasileiros traçaram 10 metas que o Judiciário deveria atingir naquele ano para proporcionar maior agilidade e eficiência à tramitação dos processos, melhorar a qualidade do serviço jurisdicional prestado e ampliar o acesso do cidadão brasileiro à justiça.”. Sobre as metas anuais para o Judiciário, acessar o link: <<http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metas>>. Acesso em: 10/04/2014.

<sup>84</sup> Ver, no Anexo, o quadro com as “Metas do CNJ”.

<sup>85</sup> Ver Anexo.

disponibilização mensal da produtividade dos magistrados no portal dos Tribunais e a capacitação de magistrados em administração judiciária.

Já no ano de 2011, investiu-se mais em estruturas de apoio que pudessem auxiliar na implantação da gestão estratégica, e em projetos de conscientização, para dentro e para fora dos Tribunais, de modo a esclarecer e reiterar os objetivos dos novos métodos de gestão.

No ano de 2012, foram recolocadas as metas para o julgamento de processos mais antigos, especificando-se dessa vez as metas por segmento da Justiça; investiu-se em tornar acessíveis as informações processuais atualizadas nos portais de internet; constituiu-se um Núcleo de Cooperação Judiciária, e investiu-se mais fortemente em soluções eletrônicas como os sistemas eletrônicos para a consulta à tabela de custas e para a emissão das guias de recolhimento, sistemas de vídeoconferência e registro audiovisual de audiências, bem como procurou-se ampliar a implantação do processo judicial eletrônico.

Para o corrente ano de 2013, o foco continuou sendo o julgamento dos processos mais antigos e a redução do tempo de duração dos processos; a implementação do processo judicial eletrônico; medidas para multiplicar nas Justiças especializadas algumas das ações gerenciais até então bem sucedidas na Justiça estadual; fortalecer as unidades de controle interno nos Tribunais de todos os segmentos da Justiça; desenvolver nacionalmente sistemas efetivos de licitação e contratos; identificar e julgar até 31/12/2013 as ações de improbidade administrativa e de crimes contra a administração pública distribuídas até a mesma data do ano de 2011. Finalmente, em 2013, surge uma meta que vem determinar a realização de parcerias entre o CNJ, os Tribunais de Justiça, os Tribunais Federais, os Tribunais Regionais Eleitorais e os Tribunais de Contas, para aperfeiçoamento e alimentação do Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por ato de improbidade administrativa, o que parece representar um esforço para a moralização dos quadros funcionais da Administração Pública, inclusive no âmbito do Poder Judiciário.

## 2.4. As Metas da Celeridade

Os propósitos do CNJ com a implementação do Sistema de Metas, elemento central das Políticas da Qualidade<sup>86</sup> implementadas pelo Conselho, ficam bem claros em uma de suas primeiras apresentações sobre aquele sistema, ao relatar que: “os tribunais brasileiros traçaram 10 metas que o Judiciário deveria atingir naquele ano [2009] *para proporcionar maior agilidade e eficiência à tramitação dos processos, melhorar a qualidade do serviço jurisdicional prestado e ampliar o acesso do cidadão brasileiro à justiça.*” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, grifos meus).<sup>87</sup>

Dentre as metas propostas, desde os primeiros encontros, a meta que recebeu destaque foi a Meta 2, conforme se lê na página do CNJ que apresenta as Metas Nacionais:

[No 2º Encontro Anual] *O grande destaque foi a Meta 2, que determinou aos tribunais que identificassem e julgassem os processos judiciais mais antigos, [...]. Com a Meta 2, o Poder Judiciário começou a se alinhar com o direito constitucional de todos os cidadãos brasileiros que estabelece a duração razoável do processo na Justiça.* Foi o começo de uma luta que contagiou o Poder Judiciário do país para acabar com o estoque de processos causadores de altas taxas de congestionamento nos tribunais. (grifos meus).

Ao se voltar para a resolução dos processos judiciais mais antigos, a Meta 2 procuraria acabar com o estoque de processos causadores de altas taxas de

---

<sup>86</sup> Quando falo em Políticas da Qualidade, estou me referindo ao conjunto de ações lideradas pelo CNJ (com o auxílio da empresa contratada para realizar a consultoria em gestão) no sentido de implementar um modelo integrado de gestão da qualidade nos Tribunais estaduais. A implementação deste modelo implica no alinhamento dos mecanismos de gestão e trabalho dos Tribunais estaduais ao Planejamento Estratégico do Poder Judiciário, elaborado para servir de referência nacional para a gestão dos Tribunais estaduais. A implementação de mudanças nas rotinas de trabalho e o estabelecimento de novos mecanismos de controle e gestão foram elementos considerados indispensáveis ao funcionamento de um modelo/sistema integrado de gestão da qualidade. Então, quando falo em Políticas da Qualidade, estou me referindo a esta lógica e a este conjunto de ações para uma “gestão estratégica da qualidade” liderada pelo CNJ no âmbito dos Tribunais estaduais. O objetivo de *facilitar o acesso à Justiça* aparece dentro dos objetivos estratégicos definidos pela Resolução nº 70 e como parte do Planejamento Estratégico acima mencionado, e tem como declarada intenção “promover o acesso ao Poder Judiciário, com o objetivo de democratizar a relação da população com os órgãos judiciais e garantir equidade no atendimento à sociedade”. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2013).

<sup>87</sup> Trecho extraído da página do *site* do CNJ que apresenta especificamente as Metas de 2009 <<http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metad/metad-de-nivelamento-2009>>. Acesso em: 10/04/2014.

congestionamento nos Tribunais. Devido às ênfases colocadas pelo CNJ nas justificativas para a implementação deste Sistema de Metas e, ao associar o julgamento dos processos mais antigos à garantia da razoável duração do processo, a Meta 2 aparece à primeira vista como a representante mais próxima do objetivo da celeridade na resolução dos processos. Com efeito, a Meta 2 tem sido alcunhada de “meta da celeridade”. Porém esta celeridade parece dizer respeito mais à celeridade do sistema judiciário de prestação jurisdicional do que à celeridade de cada processo individualmente tomado. Após uma análise mais detida, fica claro que, ao determinar a prioridade pelo julgamento dos processos mais antigos, o que se pretende com a Meta 2 é uma gestão do atraso do total de processos entrados nos Tribunais em anos anteriores, ou seja, uma espécie de gestão do estoque. Assim é o mecanismo da Meta 2: a cada início de ano é definido um percentual do total de processos entrados nos Tribunais em torno de cinco anos antes para julgamento e resolução até o fim do ano corrente. Assim, a meta de julgar processos antigos seria capaz apenas de contribuir para a redução do estoque desses processos distribuídos há mais tempo, e de ajudar a reduzir as taxas de congestionamento. Digo “apenas” não porque seja pouco ambiciosa a intenção desta meta, mas porque seu objetivo não pode ser confundido com o da Meta 1, que trata do julgamento dos novos processos entrados nos Tribunais.

Neste sentido, a meta que pode vir a acelerar o julgamento dos novos processos entrados nos sistema, isto é, que pode vir a contemplar a celeridade de cada processo individualmente tomado, e resolvê-los num tempo mais próximo do presente, é a Meta 1.<sup>88</sup> A intenção desta meta parece ser, primeiro, julgar rapidamente os novos processos entrados nos Tribunais e, em segundo lugar, impedir o atraso no julgamento destes de modo a evitar a formação de estoque. Assim tem funcionado a Meta 1: para os anos de 2010 e 2011, a meta determinou o julgamento, até o fim do ano corrente, de quantidade igual a de processos entrados durante o mesmo ano, e, ainda, parcela do estoque, com realização de

---

<sup>88</sup> Meta esta que em 2010, 2012 e 2013 foi definida como *Meta 1*, e que apenas em 2011 apareceu sob a nomenclatura de *Meta 3*. Por isso falamos da meta que trata do julgamento de processos novos como “Meta 1”.

acompanhamento mensal.<sup>89</sup> Já para os anos de 2012 e 2013 esta meta muda um pouco de tom, ao determinar que fossem julgados até o fim do ano corrente *mais* processos de conhecimento do que os distribuídos no mesmo ano, sem mencionar aquela parcela do estoque e o acompanhamento mensal dos anos anteriores.<sup>90</sup>

Assim, tanto a Meta 2 quanto a Meta 1 têm como objetivo conferir celeridade à prestação jurisdicional realizada pelos Tribunais. Porém, enquanto a Meta 2 ocupa-se dos processos antigos, da redução do estoque e das taxas de congestionamento do sistema judiciário, a Meta 1 ocupa-se dos processos novos, em evitar o atraso no seu julgamento, e procura deixar a Justiça “em dia” com a sua própria administração e com as novas partes que ingressam no sistema. Portanto, enquanto a Meta 2 foca a celeridade do sistema judiciário visando à redução dos estoques num tempo mais dilatado, a Meta 1 foca a celeridade de cada processo individualmente tomado e procura resolvê-los no tempo presente. Assim, ainda que o esforço da Meta 2 seja importante para contemplar as partes envolvidas em processos já considerados antigos – para lhes devolver a percepção talvez já perdida de que a justiça é realizável, ou tão somente para lhes garantir uma mínima satisfação com o serviço ainda que tardiamente prestado – a Meta 1 parece ter maior potencial de aumentar a satisfação da sociedade com os serviços prestados pelo Judiciário, já que, uma vez atingida, pode trazer às partes o duplo sentimento de satisfação. Satisfação com o fato de que a justiça foi realizada, no sentido de que o caso foi concluído, e, também, com o de que o serviço foi bem prestado, num tempo razoável, sem prolongar “a angústia da espera”.<sup>91</sup>

---

<sup>89</sup> Assim, por exemplo, em 2010, a Meta 1 determinou que se julgasse quantidade igual de processos de conhecimento distribuídos em 2010 e parcela do estoque, com acompanhamento mensal. O mesmo foi determinado para 2011.

<sup>90</sup> Ainda não sabemos se a retirada da determinação “julgar parcela do estoque, com acompanhamento mensal” do texto da Meta 1 nos anos de 2012 e 2013 significou um relaxamento das cobranças sobre os juízes (tornados gestores das suas unidades) e funcionários, ou se a ideia de julgar parcela do estoque ficou implícita na expressão “julgar mais processos”. Também não sabemos se este acompanhamento mensal foi centralizado por algum sistema informatizado de alimentação automática que estava em vias de ser implementado – de modo que, por exemplo, a cada processo finalizado, houvesse uma baixa eletrônica realizada num cartório que alimentasse diretamente um sistema integrado onde se pudesse fazer este monitoramento, o que dispensaria o acompanhamento em cada unidade ou em cada tribunal, caso este sistema estivesse sendo monitorado pelo DPJ do CNJ em Brasília. Nossa intenção aqui era apenas raciocinar sobre a mudança no texto desta meta.

<sup>91</sup> CAPPELLETTI & GARTH, 2002.

No sentido do exposto, levando-se em conta que a prioridade da Meta 1 é o julgamento dos novos casos entrados nos Tribunais, é ela a meta que melhor contempla o princípio da razoável duração dos processos, e não a Meta 2, conforme destacado pelo CNJ no seu 2º Encontro.

Melhor dizendo, a Meta 1 seria a melhor representante do esforço do CNJ e do Poder Judiciário em fazer cumprir o princípio da razoável duração dos processos. A Meta 2 procura evitar o excessivo atraso nos julgamentos de processos já considerados antigos, e trabalharia no limite inferior de um tempo considerado razoável para a resolução dos processos.

Fazemos estas observações considerando o ponto de vista das Políticas da Qualidade do CNJ que, ao colocar a celeridade como princípio de interesse e desejo geral, parece considerar que ambas as partes - autora e ré - têm interesse em ver seus processos rapidamente resolvidos. Na prática, os interesses são contraditórios e a parte ré, nos processos cíveis, tende a querer prorrogar ao máximo o fim do processo – ou querer até que ele não se resolva em definitivo, pra evitar o possível desagradável momento da execução.

O CNJ parece se esforçar para fazer com que todos os atores e profissionais envolvidos na tramitação dos processos desejem o cumprimento do princípio da razoável duração do processo e o novato princípio da celeridade processual. E parece ter definido o tempo do “razoável” como um período de 0 a 5 anos, já que a Meta 2 procura resolver aqueles processos que possuem em torno de 4 a 5 anos de tramitação ou mais.

Ora, os atores envolvidos na tramitação e julgamento dos processos são, no processo cível, as partes e seus advogados (com interesses contraditórios); no processo penal, o acusado e seu advogado ou defensor público e o Estado que acusa (novamente interesses contraditórios). Há ainda os funcionários dos cartórios que já têm suficiente trabalho (principalmente nas varas cíveis) e, portanto, em geral, não estariam interessados em acelerar suas rotinas; o mesmo ocorrendo com juízes, promotores e defensores em seus gabinetes (especialmente os que atuam na 1ª Instância e nos Juizados Especiais onde o volume de trabalho é maior).

Lembre-se que cada processo entrado no sistema tende a envolver quase sempre todos estes atores que têm, cada qual, interesse em tempos diferentes. Eis a dificuldade em se fazerem cumprir as metas da celeridade e o princípio da razoável duração dos processos.

De todo modo, parece claro que o CNJ espera que as Metas 2 e 1, combinadas, sejam capazes de fazer reduzir o estoque de processos antigos até que o sistema fique em dia, isto é, de forma que trabalhe, no presente, os processos entrados o mais próximo do presente possível.

## **2.5. Uma análise das Metas da Celeridade à luz das Políticas da Qualidade**

Se a aposta do CNJ foi no sentido de que a implementação de um modelo integrado de gestão, conduzido por um bom Planejamento Estratégico e por gestores de alta qualificação, seria capaz de conferir maior celeridade à atividade de prestação jurisdicional, isto foi em alguma medida conseguido.<sup>92</sup>

Levando-se em consideração os objetivos perseguidos pelo CNJ com as Políticas da Qualidade, um ponto de sucesso para os gestores poderia ser visto no fato de que todos os Tribunais já contam, em 2013, com seus planejamentos estratégicos alinhados com o planejamento nacional. Por outro lado, analisando os dados disponíveis no *site* do CNJ, observamos que as “metas da celeridade” – as Metas 1 e 2 –<sup>93</sup> tiveram uma evolução inconsistente nos seus três anos de vigência.<sup>94</sup> A tabela abaixo mostra como evoluiu o cumprimento das Metas 1 e 2 pelos Tribunais da Justiça Estadual ao longo dos anos de 2010, 2011 e 2012.<sup>95</sup>

---

<sup>92</sup> Segundo o CNJ, a boa notícia foi que, comparado a 2011, em 2012 houve um aumento de 8,9% no quantitativo de processos julgados. Para maiores detalhes, ver Relatório das Metas, p. 05.

<sup>93</sup> “Metas da celeridade” foi como resolvemos chamar as Metas 1 e 2 do CNJ para o Poder Judiciário brasileiro.

<sup>94</sup> Uma das principais razões para esta inconsistência foi a mudança no texto das metas, logo, nos seus escopos.

<sup>95</sup> Optamos por avaliar apenas os Tribunais “estaduais” que cumpriram as Metas da Celeridade. Deixamos de fora desta análise os Tribunais Superiores e os Tribunais das justiças especializadas

Tabela 3: Tribunais da Justiça Estadual que cumpriram as Metas da Celeridade (2010,-2012).

<b>Justiça Estadual - % de Tribunais que cumpriram as Metas</b>			
	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<b>Meta 1</b>	29,62%	18,52% *	22%
<b>Meta 2</b>	0%	N/A	67%
N/A - meta não prevista para o ano.			
* A Meta 1 foi renomeada como Meta 3 somente neste ano de 2011.			
<b>Justiça Estadual - % de Tribunais que não cumpriram as Metas</b>			
	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<b>Meta 1</b>	70,38%	81,48% *	78%
<b>Meta 2</b>	100%	N/A	33%
N/A - meta não prevista para o ano.			
* A Meta 1 foi renomeada como Meta 3 somente neste ano de 2011.			
<b>Fontes:</b>			
<p><b>Relatório das Metas Nacionais do Poder Judiciário 2009-2012.</b> Disponível em: &lt;<a href="http://www.cnj.jus.br/images/dge/relatorios/metas_nacionais_do_poder_judiciario_2009_2012.pdf">http://www.cnj.jus.br/images/dge/relatorios/metas_nacionais_do_poder_judiciario_2009_2012.pdf</a>&gt;. Acesso em:10/04/2014.</p> <p><b>Portal do CNJ - Metas.</b> Disponível em: &lt;<a href="http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metas">http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metas</a>&gt;. Acesso em:10/04/2014.</p>			

Apresentamos a tabela na forma afirmativa e negativa para facilitar a nossa explicação e a visualização dos dados percentuais por parte do leitor.

No ano de 2010, somente 29,62% dos Tribunais cumpriram a Meta 1. Em 2011, este percentual cai para 18,52%, e sobe um pouco no ano de 2012, com

---

(militar, eleitoral, etc.), pois é nos Tribunais estaduais onde corre maior volume de processos, e por isso, se tornam expressão mais sensível da maior ou menor morosidade da Justiça. O ano de 2009 foi o ano oficial de implementação das Políticas da Qualidade nos Tribunais brasileiros, e os resultados do ano de 2013 ainda não foram publicados. Por isso, nem 2009, nem 2013 entraram nesta tabela.

22% Tribunais tendo sido capazes de cumprir a meta em questão, isto é, a de julgar quantidade igual a de processos de conhecimento distribuídos no mesmo ano.

Assim, de 2010 a 2012, em média, 76% dos Tribunais não foram capazes de cumprir a meta que tenta impedir o atraso do montante dos processos entrados na Justiça Estadual. Esses números indicam a dificuldade da maior parte dos Tribunais em impedir a formação de estoque e, além disso, conseguir a sua redução de um ano para o outro.

E assim nos parece, não só pelo baixo percentual de atingimento da Meta 1 pelos Tribunais, mas também pelo fato de que a determinação da “redução do estoque” que figurava no texto da Meta 1 nos anos 2010 e 2011, saiu do texto da mesma meta nos anos seguintes, isto é, 2012 e 2013.<sup>96</sup>

Com relação à Meta 2, em 2010, nenhum dos Tribunais da Justiça Estadual, incluindo-se aí o 1º e o 2º grau e os Tribunais Superiores, conseguiu julgar todos os processos de conhecimento distribuídos até dezembro de 2006 (para as Justiças especializadas e o Tribunal do Júri até dezembro de 2007). Porém, este 0% de cumprimento da Meta 2 no ano de 2010 não é tão grave quanto parece, pois em alguns estados os Tribunais chegaram perto da marca de 100% de cumprimento da meta para aquele ano.<sup>97</sup> Ocorre que, como o texto da meta determinava o julgamento de *todos* os processos pendentes de resolução até o fim daquele corrente ano, caso um ou alguns daqueles processos não fossem resolvidos por alguma dificuldade, o atingimento da meta já não seria alcançado.

---

<sup>96</sup> Conforme indicado na tabela, somente no ano de 2011 é que a Meta 1 foi renomeada como Meta 3, mas o seu objetivo se manteve o mesmo do ano anterior. Assim, a determinação de “redução do estoque” valeu para os anos de 2010 e 2011, mas não para 2012 e 2013.

<sup>97</sup> Como no TJRR que atingiu 99,04% de cumprimento na Meta 2, seguido do TJAP com 95,97%, e do TJAC com 85,94%. Ver <[http://www.cnj.jus.br/images/metas\\_judiciario/meta2\\_prioritarias2010.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/metas_judiciario/meta2_prioritarias2010.pdf)>. Acesso em: 10/04/2014.

Contudo, essa variação no cumprimento Meta 2 também pode estar refletindo as diferenças no volume / no grau de litigiosidade entre os estados/regiões do país. Lembre-se que a Meta 2 trata do julgamento dos processos antigos. Há chances de que a dificuldade em resolvê-los possa ser reflexo de um maior acúmulo de processos e da incapacidade dos Tribunais mais demandados de se colocarem em dia com seus serviços. Sublinho que esta é uma hipótese.

Foi provavelmente por isso que, para os anos de 2012 e 2013 determinou-se um percentual mais realístico, mais atingível pelos Tribunais. Em vez de *todos* os processos (100%), determinou-se o julgamento de 50% a 80% dos processos antigos segundo o ramo da Justiça. Os gestores devem ter percebido também a *necessidade de especializar* as metas segundo a realidade de cada um dos “ramos” da Justiça.<sup>98</sup>

Devemos fazer uma observação com relação ao ano de 2011. Neste ano, a Meta 2 não foi prevista, por escrito, entre as Metas do CNJ. Por isso indicamos o “não se aplica” para a Meta 2 no ano de 2011. O que ocorreu foi que, para este ano, a Meta 2 ficou considerada “pendente” de cumprimento, o que significou que os Tribunais tiveram que continuar perseguindo a Meta 2 do ano de 2010 e que ela permaneceu sendo monitorada no ano de 2011.<sup>99</sup>

Pois bem, uma vez especializando e tornando mais realística a Meta 2, o resultado se torna visivelmente melhor, com 67% dos Tribunais tendo logrado cumprir a meta de julgar seus processos mais antigos.

Caso as Metas 2 e 1 mantenham essa mesma orientação para os próximos anos, acreditamos que elas possam, combinadas, lograr conferir maior celeridade ao sistema como um todo até que atinjam um ponto ótimo, isto é, um limite.<sup>100</sup> Se o atingimento da Meta 2 continuar aumentando, esta meta tende a se tornar desnecessária e a “encontrar” com a Meta 1, cujo foco está na gestão dos processos novos. Pelos dados da tabela, já que tem sido baixo o percentual de Tribunais que cumprem as Metas da Celeridade a contento do CNJ, isso só poderia ocorrer no médio ou longo prazos.<sup>101</sup>

---

<sup>98</sup> Ver, no Anexo, a Meta 2 dos anos de 2012 e 2013.

<sup>99</sup> Conforme levantamento e artigo publicado no portal do Consultor Jurídico <<http://www.conjur.com.br/>>.

<sup>100</sup> Penso no limite dos esforços dos funcionários e dos recursos dos Tribunais em relação e em resposta à demanda, que segue aumentando, como veremos logo a seguir.

<sup>101</sup> Ainda que seja difícil definir o que é médio ou longo prazo, tendo em vista o ritmo das mudanças e do atingimento das metas pelos Tribunais, conforme o exposto no Relatório das Metas do CNJ, penso em 05 anos como melhor representante do médio prazo, e em 10 anos como tempo melhor representante do longo prazo.

No entanto, a realidade é que, tendo em vista os resultados atingidos por essas metas ao longo destes três anos, a busca pela celeridade no âmbito dos Tribunais já apresenta seus limites. E este será justamente o tema da seção seguinte.

### 3. Críticas à perspectiva da celeridade sob o “enfoque do acesso” de Cappelletti

#### 3.1. Os limites da política da celeridade

Este capítulo final dedica-se à crítica do capítulo anterior à luz do que foi discutido no capítulo inicial.

O Relatório do Conselho Nacional de Justiça (2013) que apresenta o resultado final do esforço dos Tribunais brasileiros no cumprimento das Metas Nacionais do Poder Judiciário,<sup>102</sup> referindo-se aos números dos meses de janeiro de 2009 a dezembro de 2012, revela que

Com relação à razoável duração do processo, vale destacar que praticamente todos os ramos da justiça alcançaram a chamada Meta 2 de 2012, que determinou o julgamento dos processos mais antigos. Em 2012, o tempo médio nos Juizados Especiais e na Justiça Eleitoral e Militar não passou de 3 anos em cada instância; na Justiça do Trabalho, 4 anos; nos demais segmentos, 5 anos. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2013, p. 06).

No entanto, o quadro geral ainda não oferece razões para maiores otimismo, e o próprio Poder Judiciário reconhece que há limites neste avanço, melhor dizendo, neste esforço de avanço.

Em relação à produtividade, permanece um desequilíbrio entre a capacidade de produção e a demanda, o que tem gerado um maior congestionamento na Justiça. A boa notícia é que, comparado a 2011, em 2012 houve um aumento de 8,69% no quantitativo de processos julgados, totalizando 18.528.204, comparados aos 17.045.691 julgados em 2011. A questão é que também houve um aumento de 11,06% na demanda de 2012, se comparada com o ano anterior, no qual foram distribuídos 20.575.951, contra os 18.526.656 em 2011. [...] Tomando por base os meios existentes, a capacidade de aumento de produção da nossa justiça está a indicar sinais de esgotamento nos últimos anos, apontando para uma produção média da ordem de pouco mais 1.000 processos por magistrado/ano, desproporcional, portanto, a uma entrada de 1,6 mil casos novos por magistrados/ano. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2013, p. 05).

---

<sup>102</sup> O Relatório das Metas Nacionais do Poder Judiciário (CNJ, 2013) pode ser acessado no link <[http://www.cnj.jus.br/images/dge/relatorios/metas\\_nacionais\\_do\\_poder\\_judiciario\\_2009\\_2012.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/dge/relatorios/metas_nacionais_do_poder_judiciario_2009_2012.pdf)>. Mas vale olhar, antes, no Anexo, o quadro comparativo das Metas ao longo dos anos de 2009 a 2013, que elaborei com base no disponibilizado no *site* do CNJ (“Portal CNJ – Metas”).

Algumas das alternativas encontradas pelo Judiciário para amenizar o descompasso entre demanda e capacidade dos Tribunais em ofertar resultados num tempo adequado, leia-se, em entregar processos julgados num tempo razoável, foram a busca de meios alternativos para solução de conflitos, a gradativa implementação do Processo Judicial Eletrônico, além da instituição da figura do Juiz de Cooperação.

Uma das saídas encontradas para lidar com o descompasso entre demanda pelos serviços da justiça e produção (julgamento) é o incentivo pela *busca de meios alternativos para solução de conflitos*. Nessa linha, a Justiça Federal comprometeu-se, em 2012, com a meta de designar 10% mais audiências de conciliação que em 2011. Destaca-se que os TRFs da 1ª (AC, AM, AP, BA, DF, GO, MA, MG, MT, PA, PI, RO, RR e TO), 2ª (RJ e ES), 3ª (SP e MS) e 4ª Região (RS, SC e PR), alcançaram a meta. [...] Motivado por esse cenário [de descompasso entre a demanda e a produção], o CNJ vem *buscando meios de modernizar a Justiça, por exemplo, com a implementação gradativa do Processo Judicial Eletrônico – PJE*, inclusive com treinamento de servidores e magistrados, visando à melhoria da produtividade. Com o alcance dessas metas, espera-se incremento da produtividade com equalização entre a demanda e julgados. [...] Além da modernização do judiciário, também *estabeleceu-se a meta de se instituir, em cada um dos 90 Tribunais, a figura do Juiz de Cooperação*, criando-se redes de colaboração entre as jurisdições. Essa é outra meta que se pode considerar praticamente alcançada (97% dos Tribunais implantaram núcleos de cooperação). (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2013, p. 05, grifos meus).

A introdução do Relatório das Metas Nacionais do Poder Judiciário (2013), que acabamos de expor, aponta para o reconhecimento por parte do CNJ dos limites do projeto celeridade. As “novas saídas” encontradas pelo órgão, como a busca de meios alternativos para solução de conflitos, busca de meios de modernizar a Justiça, a exemplo do Processo Judicial Eletrônico, além da instituição da figura do Juiz de Cooperação, ainda estão em fase de implementação, e em breve poderão ser avaliadas. Contudo, o aumento da demanda pela solução de conflitos na esfera judicial tem sido a tendência atual. Guardadas as devidas proporções, os recursos dos Tribunais não parecem crescer tanto a ponto de acompanhar o acréscimo de demanda. Talvez nem fosse esta a saída.

### 3.2.

#### Outras saídas para o problema do acesso à justiça

As reformas no acesso à Justiça estudadas por Cappelletti & Garth (2002, p. 67) tiveram como preocupação inicial “encontrar representação efetiva para interesses antes não representados ou mal representados”. Os esforços das reformas descritas por Cappelletti & Garth (2002) na maior parte do livro foram no sentido de prover advogados ou serviços públicos para a representação dos interesses de indivíduos, grupos e até de empresas que, até então não tinham como fazer valer seus interesses, pois estavam sempre em posição mais frágil nas disputas judiciais. Com os serviços representação judicial das duas primeiras ondas de reforma, como os de garantir assistência judiciária para os mais pobres e a representação dos interesses difusos, procurava-se acabar com ou neutralizar as barreiras ao acesso à Justiça. Dentre os principais obstáculos ao acesso à Justiça identificadas pelos autores (2002) estavam os altos custos dos processos, que se agravavam para as partes mais frágeis; a longa duração dos processos; o desconhecimento dos mecanismos de acesso; a distância física dos Tribunais para moradores de determinadas regiões, e barreiras culturais diversas.<sup>103</sup> Tendo isso em vista, com o ataque ou a neutralização das barreiras através de serviços representação judicial voltados para os indivíduos e grupos tendentes a sofrer maiores dificuldades no acesso, intentava-se dar suporte aos assistidos de modo que pudessem disputar em iguais condições com seus adversários, ou, melhor dizendo, em condições menos desiguais. Dizemos “em condições menos desiguais”, pois, pela leitura dos casos descritos por Cappelletti & Garth (2002), sabia-se que era impossível remover todas as barreiras de forma a tornar aquelas disputas entre partes desiguais em disputas *entre iguais*. Os esforços dos encarregados da representação geralmente variavam de acordo com os honorários recebidos, as vantagens e a conveniência de realizarem aquele serviço para as

---

<sup>103</sup> Cappelletti & Garth (2002) identificaram e classificaram uma série de soluções práticas para os problemas de acesso à justiça. A chamada Primeira Onda foi marcada pela intenção de conferir “assistência judiciária para os pobres”. Suas iniciativas foram o *sistema judicare*; o advogado remunerado pelos cofres públicos, e alguns modelos combinados. A Segunda Onda foi marcada pelo projeto de “representação dos interesses difusos”. Seus caminhos foram contar com a ação governamental; com a técnica do procurador-geral privado, e com a técnica do advogado particular do interesse público. Já a Terceira Onda procurou aplicar uma concepção mais ampla de acesso à Justiça do que os movimentos anteriores, cujo esforço era garantir o “acesso à representação em juízo”. A proposta desta terceira onda foi trazer um “novo enfoque de acesso à Justiça”.

partes mais frágeis. Além disso, Cappelletti & Garth (2002) relatam diversos casos em que, quando o Estado passou a prover advogados, locais de trabalho e criou até instituições especializadas no atendimento desses casos, em pouco tempo este sistema se tornou “muito custoso” para continuar funcionando. Outros motivos se somaram à dificuldade dos custos, como, por exemplo, o fato de as pessoas não procurarem espontaneamente estes serviços, mesmo vivendo situações de desrespeito a seus direitos. Era preciso incentivá-las a buscar a reparação através daqueles serviços. Além disso, muitas pessoas não conseguiam reconhecer as situações em que seus direitos tivessem sido desrespeitados ou que o desrespeito sofrido fosse motivo suficiente para buscar uma reparação. Assim, era preciso conscientizar as pessoas sobre os direitos que possuíam, e incentivá-las a buscar os serviços.<sup>104</sup> Outro aspecto mencionado por Cappelletti & Garth (2002) foi a necessidade de simplificar os procedimentos dos processos judiciais tradicionais e contar com uma mediação mais ativa por parte dos juízes. A dificuldade aí encontrada foi a de que muitos juízes resistiam em deixar a sua posição de neutralidade, (ou na qual acreditavam estar).

Contudo, o esforço do CNJ em viabilizar o acesso à Justiça parece se dar primordialmente em outro sentido. Isto é, no sentido de imprimir maior celeridade ao sistema de julgamentos de processos como um todo. As reformas de gestão administrativa, na medida em que se dirigem ao sistema como um todo, não enfocam as partes mais frágeis dos processos, como as reformas descritas por Cappelletti & Garth (2002). Conforme se lê no *site* do Conselho, na área “Acesso à Justiça”, a estratégia do órgão, neste sentido, é a de “coordenar programas que objetivem acelerar a tramitação dos processos na Justiça. A proposta é facilitar o acesso ao Judiciário e garantir a razoável duração dos processos judiciais.”<sup>105</sup>

O esforço de reforma da gestão, neste sentido, não se volta primordialmente para o atendimento das partes frágeis – que são, com efeito, a maioria no Brasil. Alternativamente, distribui os esforços por todo o Judiciário,

---

<sup>104</sup> O que significava ir ao encontro delas, para o que não houve suficiente disposição por muito tempo, conforme Cappelletti & Garth (2002).

<sup>105</sup> Citação ligeiramente adaptada. Ver mais detalhes em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/acesso-a-justica>>. Acesso em: 10/04/2014.

para aumentar a celeridade do sistema e a sua capacidade em atender mais casos em menos tempo. Isto é, em menos tempo do ponto de vista do sistema, pois tem como meta principal – a meta que recebeu destaque desde o começo do processo de reforma de gestão – a Meta 2, justamente aquela que recomenda o julgamento de processos mais antigos. Os processos novos, dependendo do caso, da complexidade da matéria e do grau de dificuldade de sua execução, podem ainda demorar em serem resolvidos.

Na exposição de Cappelletti & Garth (2002), as dificuldades em superar as barreiras ao acesso à Justiça para atender as partes mais frágeis nos processos judiciais teriam levado à transição para um novo enfoque de acesso à justiça, de alcance mais amplo. Este seria o chamado “enfoque do acesso à Justiça”, identificado como a terceira das ondas de reformas por que passaram os Tribunais (não apenas, mas especialmente os dos países centrais).

O novo enfoque do acesso à Justiça, no entanto, tem alcance mais amplo. Essa “terceira onda” de reforma inclui a advocacia, judicial e extrajudicial, seja por meio de advogados particulares ou públicos, *mas vai 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. (p. 67-68, grifo do autor).

Após apresentarem as reformas da primeira e da segunda onda, e apontarem suas fragilidades e mesmo limites, os autores (2002, p. 69) afirmam que “cada vez mais se reconhece que, embora não possamos negligenciar as virtudes da representação judicial, o movimento do acesso à Justiça exige uma abordagem muito mais compreensiva da reforma.”.

Neste sentido, conforme anotaram Cappelletti & Garth (2002, p. 69) “a ‘Escola de Wisconsin’ de sociologia jurídica tem sido especialmente importante no sentido de assinalar a necessidade de ir além da representação jurídica”.

De acordo com esses consagrados pesquisadores (2002) do tema do acesso à Justiça, dois membros dessa escola teriam se destacado pelas suas propostas. Marc Galanter, quando publicou um artigo intitulado “The Duty *not* to Deliver Legal Services” (1976), isto é, o dever de *não* prestar serviços jurídicos quando se

sabe da existência de meios mais eficientes para acessar os benefícios da *legality*,<sup>106</sup> e David Trubek (1977) quando propugnou por “sistemas mais simples não-contraditórios de solução de litígios”. (CAPPELLETTI & GARTH, 2002, p. 69-70, apud TRUBEK, 1977).<sup>107</sup> Conforme anotaram Cappelletti & Garth (2002), sobre os autores da Escola de Wisconsin,

Eles assinalam que além de não ser suficiente apenas fornecer mais advogados, essa abordagem da representação judicial pode ter efeitos socialmente prejudiciais, tais como (1) uma ênfase excessiva em mudanças “formais e não substantivas”; (2) desvalorização de “formas menos dispendiosas de advocacia”, tais como a “advocacia leiga ou em causa própria”; (3) confiança demasiada nas estratégias para promover a advocacia, “perdendo, assim, oportunidade para mudanças diretas em processos ou políticas governamentais que eliminariam a necessidade da advocacia como tal”; e (4) superestima dos efeitos de vitórias judiciais, reduzindo os esforços da organização necessários para obter êxitos políticos que consolidem esses avanços”. Em resumo, as energias podem ser desperdiçadas em estratégias “legalísticas”. (CAPPELLETTI & GARTH, 2002, p. 70, as aspas são dos autores).

Assim este *novo enfoque* de acesso à Justiça, do qual a Escola de Wisconsin nos pareceu ser melhor exemplo, teria como vantagem em relação às ondas anteriores o fato de que

encoraja a exploração de uma ampla variedade de reformas, incluindo alterações nas formas de procedimento, mudanças na estrutura dos tribunais ou a criação de novos tribunais, o uso de pessoas leigas ou paraprofissionais, tanto como juízes quanto como defensores, modificações no direito substantivo destinadas a evitar litígios ou facilitar sua solução e a utilização de mecanismos privados ou informais de solução dos litígios. Esse enfoque, em suma, não receia inovações radicais e compreensivas, que vão muito além da esfera de representação judicial. (CAPPELLETTI & GARTH, 2002, p. 71).

---

<sup>106</sup> Galanter (1976, p. 930) chama de *legality* os benefícios distributivos (presumivelmente) conferidos pela lei, ou seja, benefícios distributivos que “o acesso à justiça presumivelmente confere aos atores, indivíduos ou grupos, dentro de uma sociedade”. Nisto que Galanter chamou coletivamente de *legality* estão incluídas “certamente coisas como i) proteção, segurança; ii) remédios para uma variedade de queixas e pedidos; iii) a garantia da responsabilização de funcionários e autoridades; iv) participação nos processos de tomada de decisão; v) sentimentos de justiça e de tratamento igualitário e razoável; e vi) emprego de regras facilitadoras para o alcance de uma variedade de propósitos.” (tradução nossa)

<sup>107</sup> Pareceu-nos importante ressaltar as observações feitas por Cappelletti & Garth (2002) sobre os autores e a perspectiva da Escola da Wisconsin, em especial, por conta da perspectiva de “não ter que ingressar na Justiça para obter direitos” e da defesa de sistemas alternativos à via judicial para acessar os benefícios da *legality*. Esta perspectiva dos teóricos da Escola de Wisconsin pode ser uma contribuição importante ao campo jurídico e aos sociólogos interessados na complexa questão do acesso à justiça.

Finalmente, o *enfoque do acesso* procura “verificar o papel e importância dos diversos fatores e barreiras envolvidos, de modo a desenvolver instituições efetivas para enfrentá-los” (CAPPELLETTI & GARTH, 2002, p. 73). Mas, ao fazê-lo, não deixa de dar a devida atenção aos meios alternativos de solução de conflitos ou mesmo a formas de prevenção dos conflitos. Assim, podemos concluir que o *enfoque do acesso* resultou numa tentativa de atacar as barreiras ao acesso à Justiça de modo mais articulado e compreensivo que as ondas anteriores. E, neste sentido, cremos que este novo enfoque, o enfoque do acesso, tem potencial para contribuir seja para futuras políticas coordenadas pelo CNJ e pelo Judiciário, seja para outras instituições e organizações preocupadas com a questão do acesso à **J**ustiça/justiça no Brasil.

## 4. Conclusão

Iniciamos o presente trabalho afirmando nossa preocupação com as condições de realização da justiça no Brasil. Sabemos que nas democracias de direito contemporâneas estas condições de realização da justiça são mediadas por instituições do Estado.

Nessas democracias, a regra geral é que os direitos inscritos nas leis e nas constituições são válidos igualmente para todos. Por outro lado, também assume validade geral nessas democracias o fato de que as regras e os métodos para acessar aqueles direitos são de observância obrigatória por todos. Em contrapartida, o Estado oferece aos cidadãos um sistema judiciário incumbido de garantir ou restituir direitos que por ventura venham a ser pleiteados na esfera judicial.

Tendo em vista este sistema que coloca as instituições do Estado e seus procedimentos como mediadores da relação entre os indivíduos ou grupos e seus direitos substantivos garantidos em lei, por uma série de fatores, o acesso ao sistema judiciário e a seus serviços de prestação jurisdicional têm sido tratados como o meio mais adequado e até o mais legítimo para se obter justiça neste sistema.

Ultimamente tornou-se consenso a crença de que é imprescindível garantir-se o “acesso à Justiça”, isto é, o acesso ao sistema judiciário e a seus serviços de prestação jurisdicional, para que os indivíduos tenham seus direitos efetivamente garantidos. Basta olhar para a história para lembrar que o meio privilegiado para conseguir a efetivação de direitos na ordem da vida prática nem sempre foi este. A partir da década de 1960, desponta também entre os intelectuais, especialmente entre os juristas e sociólogos do direito, uma grande preocupação com o tema do acesso à Justiça.

Se estes relativamente recentes consenso e preocupação teórica compõem, juntos, mais alguns dos discursos a serem questionados e desconstruídos, nós não podemos afirmar com certeza. Por enquanto, creio que não. Mas não creio somente por conta dos benefícios que essa busca por direitos pela via judicial

pode trazer à nossa democracia, marcada ainda pelo frágil ou ausente diálogo entre a sociedade e o Estado brasileiro, de tradição autoritária. Por isso, não me preocupei em questionar se o acesso à Justiça seria ou não um meio eficaz para a garantia dos direitos inscritos na constituição ou demais leis. Intimamente, assumi como sendo importante garantir o acesso à Justiça e por isso tratei de percorrer, na história e nos teóricos da sociologia do direito, os caminhos do surgimento do tema do acesso como um problema de relevância social nas democracias de direitos contemporâneas. Além do mais, o tema do acesso à justiça já havia ganhado relevância entre os intelectuais dentro e fora do Brasil, e eu desejava saber o porquê. Outro fator que despertou minha curiosidade foi a própria expressão em si. A expressão “acesso à justiça” me remetia a uma série de complicações e desafios que, de fato, estão envolvidos nessa busca, luta ou movimento pela efetivação de direitos. Além disso, também pelos contextos onde é utilizada, como no campo jurídico ou no da política, a expressão pode assumir uma série de significados, motivo pelo qual sugeri uma distinção entre Justiça como *organização* e justiça como *função judicial*, significando esta última a função estatal de prestar jurisdição. Realizar esta função judicial, segundo a abordagem do CNJ, significa prestar o serviço de jurisdição, que considera realizado toda vez que um processo é resolvido. Esperamos que a distinção tenha servido para ajudar a esclarecer a exposição que se seguiria no segundo capítulo, sobre o local de aplicação, o método e os objetivos da reforma administrativa liderada pelo CNJ no Judiciário. Feito este parêntesis sobre a expressão acesso à justiça, volto a falar dos caminhos que percorri neste trabalho.

Procurei apontar os fatores que teriam contribuído para que o problema do acesso à Justiça fosse atualmente tratado, por um lado, como uma questão de extrema importância para a garantia efetiva dos direitos e, por outro, como um problema a ser administrado pelo Estado. Encontrei estes fatores no campo intelectual, nos processos de mudança social e na legislação. Mais ou menos concomitantes, parece-nos claro que tais fatores se colocam em relação de influências mútuas, motivo pelo qual foi difícil decidir por uma ordem de apresentação.

No campo intelectual, o pensamento sociológico do direito experimentou uma transição que pareceu ficar cada vez mais explícita no decorrer do século XX. Tratava-se da transição de uma visão normativista substantivista em torno do direito para suas dimensões mais processuais, institucionais e organizacionais, o que impulsionaria os estudos voltados para a administração da Justiça.

Dentre os processos de mudança social estão diversos fatores, como as lutas sociais por novos direitos, e, em decorrência da inserção das garantias do bem-estar na legislação constitucional, as relações sociais cada vez mais mediadas pelo direito; os conflitos sociais e os interindividuais traduzindo-se a cada dia em conflitos jurídicos, e o decorrente aumento da procura do Judiciário para resolvê-los. Todos esses processos desembocariam no que Boaventura de Sousa Santos (1989, 1996) chamou de explosão de litigiosidade e no conseqüente cada vez maior desejo do “acesso à Justiça”. Quando o *Welfare State* entra em crise, as cobranças das garantias do bem estar dirigem-se ao Judiciário e é nele onde passa a residir o lugar da autoridade no imaginário social. Esta grande mudança observada por Antoine Garapon (2001) viria a contribuir para o crescimento das expectativas sociais sobre o Judiciário, em detrimento do Legislativo e do Executivo, instituições políticas em crescente descrédito perante a sociedade.

As mudanças na legislação, especialmente a inscrição dos direitos associados ao Estado do Bem-Estar Social – como os direitos à saúde, educação, habitação, meio ambiente e qualidade de vida, por exemplo, em sua maioria associados às necessidades básicas e cotidianas da população – , passam a ser cobradas ao Estado através do Poder Judiciário. E o são em volume tanto maior quanto mais ausente o Estado se coloca na mediação dos interesses econômicos e no seu dever de proteger as classes, grupos e indivíduos mais vulneráveis. Quanto a isso, lembre-se o compromisso assumido no Preâmbulo da Constituição de 1988. O fator da inscrição desses direitos básicos na legislação em um contexto altamente desigual como o é o brasileiro torna ainda mais gritantes as contradições entre as leis, que os garantem formalmente, e a realidade, onde é parco o grau de respeito a esses direitos. Contudo, não seria possível afirmar que esta contradição entre leis de conteúdo igualitário e o contexto desigual onde elas vigem levaria a uma automática maior busca pelo Judiciário. Isso deve ser

pesquisado em cada contexto social, mas a possibilidade do aumento da procura existe.

Contudo, em parte associado a isso, foi uma outra grande contradição que mobilizou os movimentos de reforma do acesso à Justiça, verificados em sua maioria nos países da América do Norte e nos europeus a partir dos anos 1960. O que mobilizou esses movimentos de reforma foi precisamente a percepção de que as desigualdades experimentadas na realidade se traduziam em desigualdade de armas nas disputas judiciais. E, ainda, a de que esta desigualdade começava antes mesmo de a disputa judicial se iniciar, tendo em vista as diversas ordens de barreiras que se colocavam para certos segmentos sociais.

No Brasil, como parte de uma agenda de reforma mais ampla da Justiça, através de uma emenda constitucional, a EC nº 45/2004, criou-se um órgão que iniciou um processo de reforma administrativa no âmbito do Poder Judiciário. O Conselho Nacional de Justiça, o novo órgão criado através desta emenda, contratou, através de licitação, uma empresa consultora em gestão que ficaria encarregada de projetar uma reforma nos mecanismos de gestão daquele Poder. Dentre os principais objetivos da reforma administrativa estavam conferir maior agilidade e eficiência à tramitação dos processos; melhorar a qualidade do serviço jurisdicional prestado, e ampliar o acesso do cidadão brasileiro à Justiça. O ponto central destas que ficaram conhecidas no âmbito dos Tribunais como as Políticas da Qualidade era conferir celeridade à tramitação processual. Porém, nestas Políticas o objetivo de ampliar o acesso à Justiça aparecia imediatamente associado ao objetivo de aumentar a celeridade processual. Por essa lógica, tratava-se, para o CNJ, de aumentar a celeridade processual de modo que se pudesse aumentar a capacidade do sistema em atender a demanda e, com isso, ampliar o acesso à Justiça. Ocorre que, por conta dos fatores acima expostos, em especial os processos de mudança social, e do fator da cada vez maior participação política do Poder Judiciário na vida da democracia brasileira, a demanda por acesso à justiça, isto é, por serviços judiciais prestados pelo Judiciário, também vem aumentando. Porém, esta demanda social pelos serviços da Justiça vem aumentando em proporção maior do que tem sido o aumento da capacidade do Judiciário em respondê-la.

Ainda que as Políticas da Qualidade estejam apenas no seu quarto ano de vigência, e que alguns de seus aspectos estejam ainda em fase de implementação, já parece claro aos próprios gestores do Planejamento Estratégico do Judiciário que as medidas de reforma trabalham com limites que, tão logo atingidos, tornam-se difíceis de serem contornados pela mesma técnica. Por este motivo, esses gestores têm buscado outras saídas, como o investimento em soluções de informática, quando se busca, por exemplo, tornar eletrônicos os processos e, com isso, evitar deslocamentos desnecessários e perda de tempo na tramitação processual, dentre outras medidas aceleradoras.

Assim, o objetivo final deste trabalho foi apresentar a diferença entre a perspectiva das reformas do acesso à Justiça realizadas por países norte-americanos e europeus a partir da década de 1960, voltadas para garantir melhor representação dos interesses de segmentos minoritários nas disputas judiciais, e a perspectiva do acesso à Justiça empregada pelo CNJ como parte de sua agenda de reformas administrativas para o Judiciário brasileiro. A perspectiva do acesso à justiça, tal como tem sido declarada e realizada pelo CNJ, volta-se para conferir celeridade ao sistema como um todo, de modo a aumentar a capacidade deste em atender a demanda da população em geral.

Numa análise comparada, percebe-se que os movimentos de reforma do acesso pesquisados por Cappelletti & Garth (2002) voltam-se para as minorias sociais que enfrentavam maiores barreiras no acesso à Justiça. Diferentemente, a reforma administrativa implementada pelo CNJ no Judiciário brasileiro volta-se, dentre outros objetivos, para a ampliação do acesso à Justiça, porém não distingue, ao menos nas suas Políticas da Qualidade, o “público-alvo” de sua política. De onde se conclui que, ao direcionar-se genericamente à população, parece levar em menor conta as diversas barreiras ao acesso que aqueles movimentos de reforma estudados por Cappelletti & Garth (2002) procuravam atacar – como os altos custos do processo para as partes mais frágeis; o desconhecimento dos mecanismos de acesso; a distância física dos Tribunais, assim como as barreiras culturais diversas.

Além disso, se pensarmos que a desigualdade experimentada na realidade tende a se refletir nos vários tempos do acesso, isto é, tanto antes de buscar o

acesso quando durante as disputas, a política do acesso do CNJ não parece se preocupar em desfazer ou neutralizar as barreiras ao acesso a que provavelmente estaria sujeita a maioria da população brasileira, pelos motivos expostos por Cappelletti & Garth na obra *Acesso à Justiça* (2002).

De todo modo, a conclusão desta obra apontou para o fato de que é muito difícil superar as barreiras ao acesso, que são muitas vezes de ordem cultural, em se tratando dos assistidos, e de ordem financeira, em se tratando dos representantes e do Estado.

Foi certamente ao constatar a dificuldade de superar tais barreiras, ou de mantê-las suspensas por longo tempo (o que demandaria mais recursos do Estado), que estudiosos da Escola de Wisconsin de sociologia jurídica propuseram alternativas ao projeto de viabilizar o acesso efetivo à Justiça através de mecanismos de equalização das partes nas representações em juízo. Observaram os estudiosos que vias alternativas ao que chamaram de “estratégias legalísticas” poderiam ser mais eficazes em trazer ganhos, não apenas individuais, mas, mais do que isso, ganhos sociais coletivos mais efetivos e duradouros.

Assim, o Conselho Nacional de Justiça, como planejador e condutor da política judiciária nacional, e apresentando-se como órgão político na medida em que procura soluções para os problemas da Justiça não apenas dentro, mas também fora do seu âmbito, ao se inspirar nesta Escola, estaria abrindo na sua agenda um vasto leque de oportunidades para tornar o Judiciário um Poder mais democrático, mais protetor das partes frágeis e vulneráveis, mais dialógico, e mais próximo da sociedade, enfim.

## Referências Bibliográficas

ARANTES, R. B.; SADEK, M. T. A Crise do Judiciário e a Visão dos Juízes. **Revista USP**, v. 21, São Paulo: Editora USP, mar./mai. 1994.

ARAÚJO, G. S. Função Social do Direito. In: Lier Pires Ferreira; Ricardo Guanabara; Vladimyr Lombardo Jorge. **Curso de Sociologia Jurídica**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

BEHRING, E. R. **Brasil em Contra-Reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de Outubro de 1988**. Manuais de Legislação ATLAS. Alexandre de Moraes (Org.). 35ª edição. São Paulo, Atlas, 2012.

BRASIL. Presidência da República. Constituição (1988). **Emenda constitucional n. 45, de 30 de dezembro de 2004**. Altera dispositivos de diversos artigos da Constituição Federal, e acrescenta os art. 103B, dentre outros. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm)>. Acesso em: 10/04/2014.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle**. Cadernos MARE da Reforma do Estado, Caderno 1. Brasília - DF / 1997.

CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002. (1988)

COMPARATO, F. K. O Poder Judiciário no regime democrático. **Estud. av.** [online]. 2004, vol.18, n.51, pp. 151-159. ISSN 0103-4014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142004000200008>>. Acesso em: 10/04/2014.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. As Relações do Poder Judiciário com a Imprensa. **Série Cadernos do CEJ** (Centro de Estudos Judiciários), v.12. Brasília, 1997.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Edital de Concorrência nº 01 de 29 de Junho de 2009**. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/images/gestao-planejamento-poder-judiciario/edital\\_consultoria\\_gestao\\_estrategica.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/gestao-planejamento-poder-judiciario/edital_consultoria_gestao_estrategica.pdf)>. Acesso em: 10/04/2014.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Planejamento Estratégico**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/gestao-e-planejamento-do-judiciario/planejamento-estrategico-do-poder-judiciario>>. Acesso em: 10/04/2014.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório das Metas Nacionais do Poder Judiciário 2009-2012**. Brasília: CNJ, março, 2013. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metas/2013-03-07-18-23-39>>. Acesso em: 10/04/2014.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 70**, de 18 de Março de 2009. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/images/atos\\_normativos/resolucao/resolucao\\_70\\_18032009.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/atos_normativos/resolucao/resolucao_70_18032009.pdf)> Acesso em: 10/04/2014.

CONSULTOR JURÍDICO. Artigos diversos. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/>>. Acesso em: 10/04/2014.

COSTA, G. da.; BARBOSA, C. M. Sistema Judiciário Brasileiro, os seus diagnósticos como instrumentos de uma política ou de planejamento judicial. *In: REVISTA IBRAJUS 1 – Poder Judiciário e Administração da Justiça*. Curitiba: Juruá Editora, 2008.

DAHL, R. A. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005. (1972)

DARNTON, R.; DUHAMEL, O. (Org.). **Democracia**. Trad. Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 2001.

FALCÃO, J. Democratização e serviços legais. *In: FARIA, José Eduardo. (Org.). Direito e Justiça: a função social do judiciário*. São Paulo: Ática, 1989.

FARIA, J. E. (Org.). **Direito e Justiça: a função social do judiciário**. São Paulo: Ática, 1989.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **A reforma do Poder Judiciário no estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

FUNDAÇÃO KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG. Centro de Estudos. **A Constituição democrática brasileira e o poder judiciário**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1999.

GALANTER, Marc. The Duty *Not* to Deliver Legal Services. *In: U. Miami L. Rev.* v. 30, 1976, p. 929.

GARAPON, A. **O juiz e a democracia. O guardião das promessas**. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

KOZIKOSKI JR., A. C. O papel da Secretaria de Reforma do Judiciário no aprimoramento da Justiça Brasileira. *In: REVISTA IBRAJUS 1 – Poder Judiciário e Administração da Justiça*. Curitiba: Juruá Editora, 2008.

LIMONGI, F. (2005) Prefácio a Robert Dahl. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

LOPES, J. R. L. A Função política do poder judiciário. In: FARIA, José Eduardo. (Org.). **Direito e justiça: a função social do Judiciário**. 1a ed. São Paulo: Ática, 1989, p. 123-144.

LOPES, Maria Elizabeth de Castro. Reflexões sobre a Reforma do Judiciário. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim et al. **Reforma do Judiciário: primeiras reflexões sobre a Emenda Constitucional nº 45/04**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 481-482.

NORTHFLEET, Ellen Gracie. A Análise dos fatores relevantes para o aprimoramento do sistema judiciário. In: (Orgs.) Arnaldo Wald, Ives Gandra da Silva Martins, Ney Prado. **O Direito Brasileiro e os Desafios da Economia Globalizada**. Academia Internacional de Direito e Economia (AIDE), 2003. p. 129-132.

OLIVEIRA, F. L. de. **Justiça em foco: estudos empíricos**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

PACHECO, R. S. Reformando a Administração Pública no Brasil: Eficiência e Accountability Democrática. In: Marcus André Melo. (Org.). **Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil**. Fundação Joaquim Nabuco, Escola de Governo e Políticas Públicas. Recife: Editora Massangana, 1999.

PELUSO, Cezar. **Voto do Ministro Cezar Peluso**, Relator na ADIn do CNJ impetrada pela Associação dos Magistrados Brasileiros. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/noticias/imprensa/VotoPelusoADI3367.pdf>>. Acesso em: 10/04/2014.

RIBEIRO, L. A Emenda Constitucional 45 e a questão do acesso à justiça. **Rev. direito GV [online]**. 2008, vol.4, n. 2 [citado 2013-08-16], pp. 465-491. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1808-24322008000200006&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1808-24322008000200006&script=sci_arttext)>. Acesso em: 10/04/2014.

RICOEUR, P. (2001). Prefácio a Antoine Garapon. **O juiz e a democracia. O guardião das promessas**. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

ROSANVALLON, P. Prefácio. **A crise do Estado-providência**. Goiânia: Editora da UFG; Brasília: Editora da UnB, 1997.

RUIVO, F. Aparelho judicial, Estado e legitimação. In: FARIA, José Eduardo. (Org.). **Direito e Justiça: a função social do judiciário**. São Paulo: Ática, 1989. p. 67-94.

SADEK, M. T. Poder Judiciário: Perspectivas de Reforma. **Opinião Pública (UNICAMP)**, Campinas, v. 10, n. 1, p. 01-62, 2004.

SANTOS, B. S. et al. Os tribunais nas sociedades contemporâneas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, Anpocs, 1996.

SANTOS, B. S. Introdução à Sociologia da Administração da Justiça. In: FARIA, José Eduardo. (Org.). **Direito e Justiça: a função social do Judiciário**. São Paulo, Ática, 1989, p. 39-65.

SANTOS, W. G. **Razões da desordem**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1994.

SCALON, C. Percepção de desigualdades. Uma análise comparativa internacional. In: SCALON, Celi (Org.). **Imagens da desigualdade**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004. p. 307-342.

SCHUMPETER, J. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

TRUBEK, David. "Review of Balancing Scales of Justice: Financing Public Interest Law in America". In: *Wis. L. Rev.*, 1977. p. 303-310.

UNGER, R. M. Libertar os juízes (2004). **Boletim CEDES**. Disponível em: <<http://www.cis.puc-rio.br/cedes/>>. Acesso em: 10/04/2014.

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

VIANNA, L. W. O Terceiro Poder na Carta de 1988 e a Tradição Republicana: mudança e conservação. In: Ruben G. Oliven, Marcelo Ridenti, Gildo Marçal Brandão (Orgs.). **A Constituição de 1988 na Vida Brasileira**. São Paulo: Editora Hucitec, 2008.

VON IHERING, R. **A luta pelo direito**. 15ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

## ANEXOS

## Anexo – Metas de Nivelamento do Poder Judiciário

<b>METAS DE NIVELAMENTO DO PODER JUDICIÁRIO ("Metas do CNJ")</b>					
	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
<b>Meta 1</b>	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.	<b>Julgar quantidade igual à de processos de conhecimento distribuídos em 2010 e parcela do estoque, com acompanhamento mensal.</b>	Criar unidade de gerenciamento de projetos para auxiliar a implantação da gestão estratégica.	<b>Julgar mais processos de conhecimento do que os distribuídos em 2012.</b>	<b>(Todos os segmentos de justiça) Julgar mais processos de conhecimento do que os distribuídos em 2013.</b>
<b>Meta 2</b>	Identificar os processos judiciais mais antigos e adotar medidas concretas para o julgamento de todos os distribuídos até 31/12/2005 (em 1º, 2º grau ou tribunais superiores).	<b>Julgar todos os processos de conhecimento distribuídos (em 1º grau, 2º grau e tribunais superiores) até 31 de dezembro de 2006 e, quanto aos processos trabalhistas, eleitorais, militares e da competência do tribunal do Júri, até 31 de dezembro de 2007.</b>	Implantar sistema de registro audiovisual de audiências em pelo menos uma unidade judiciária de primeiro grau em cada tribunal.	Julgar, até 31/12/2012, pelo menos, 80% dos processos distribuídos em 2007, no STJ; 70%, de 2008 a 2009, na Justiça Militar da União; 50%, em 2007, na Justiça Federal; 50%, de 2007 a 2009, nos Juizados Especiais Federais e Turmas Recursais Federais; 80%, em 2008, na Justiça do Trabalho; 90%, de 2008 a 2009, na Justiça Eleitoral; 90%, de 2008 a 2010, na Justiça Militar dos Estados; e 90% em 2007, nas Turmas Recursais Estaduais, e no 2º Grau da Justiça Estadual.	(Todos os segmentos de justiça) Julgar, até 31/12/2013 pelo menos 80% dos processos distribuídos em 2008 no STJ; 70%, em 2010 na Justiça Militar da União; 50%, em 2008, na Justiça Federal; 50%, em 2010, nos Juizados Especiais Federais e Turmas Recursais Federais; 80%, em 2009, na Justiça do Trabalho; 90%, em 2010, na Justiça Eleitoral; 90%, em 2011, na Justiça Militar dos Estados; e 90%, em 2008, nas Turmas Recursais Estaduais e no 2º Grau da Justiça Estadual.

<b>Meta 3</b>	Informatizar todas as unidades judiciárias e interligá-las ao respectivo tribunal e à rede mundial de computadores (internet).	Reduzir em pelo menos 10% o acervo de processos na fase de cumprimento ou de execução e, em 20%, o acervo de execuções fiscais (referência: acervo em 31 de dezembro de 2009).	<b>Jugar quantidade igual a de processos de conhecimento distribuídos em 2011 e parcela do estoque, com acompanhamento mensal.</b>	Tornar acessíveis as informações processuais nos portais da rede mundial de computadores (internet), com andamento atualizado e conteúdo das decisões dos processos, respeitando o segredo de justiça.	(Justiça Militar Estadual) Julgar 90% dos recursos cíveis e criminais em até 120 dias.
<b>Meta 4</b>	Informatizar e automatizar a distribuição de todos os processos e recursos.	Lavar e publicar todos os acórdãos em até 10 dias após a sessão de julgamento.	Implantar pelo menos um programa de esclarecimento ao público sobre as funções, atividades e órgãos do Poder Judiciário em escolas ou quaisquer espaços públicos.	Constituir Núcleo de Cooperação Judiciária e instituir a figura do juiz de cooperação.	(Justiça Militar Estadual) Implantar o processo judicial eletrônico em 25% das unidades judiciárias.
<b>Meta 5</b>	Implantar sistema de gestão eletrônica da execução penal e mecanismo de acompanhamento eletrônico das prisões provisórias.	Implantar método de gerenciamento de rotinas (gestão de processos de trabalho) em pelo menos 50% das unidades judiciárias de 1º grau.	(Justiça Trabalhista) Criar um núcleo de apoio de execução.	Implantar sistema eletrônico para consulta à tabela de custas e emissão de guia de recolhimento.	(Justiça Federal) Designar audiências e realizar demais atividades de conciliação adequadas à solução de conflitos em número maior do que o ano de 2012.

<p><b>Meta 6</b></p>	<p>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.</p>	<p>Reduzir a pelo menos 2% o consumo per capita com energia, telefone, papel, água e combustível (ano de referência: 2009).</p>	<p>(Justiça Eleitoral) Disponibilizar nos sites dos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) até dezembro de 2011 o sistema de planejamento integrado das eleições.</p>	<p>(Justiça Militar Estadual) Implantar sistema de videoconferência em pelo menos uma unidade judiciária, para oitiva de testemunhas, em cooperação com outros segmentos de justiça.</p>	<p>(Justiça Federal) Implementar gestão por processos de trabalho (gerenciamento de rotinas) em 100% das turmas recursais.</p>
<p><b>Meta 7</b></p>	<p>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.</p>	<p>Disponibilizar mensalmente a produtividade dos magistrados no portal do tribunal.</p>	<p>(Justiça Eleitoral) Implantar e divulgar a "carta de serviços" da Justiça Eleitoral em 100% das unidades judiciárias de primeiro grau (Zonas Eleitorais) em 2011.</p>	<p>(Justiça Militar Estadual) Implantar projeto-piloto do processo judicial eletrônico em pelo menos uma unidade judiciária.</p>	<p>(Justiça Eleitoral) Modelar pelo menos 5 processos de trabalho das unidades judiciárias de 1º Grau da Justiça Eleitoral.</p>
<p><b>Meta 8</b></p>	<p>Cadastrar todos os magistrados como usuários dos sistemas eletrônicos de acesso a informações sobre pessoas e bens e de comunicação de ordens judiciais (Bacenjud, Infojud, Renajud).</p>	<p>Promover cursos de capacitação em administração judiciária, com no mínimo 40 horas, para 50% dos magistrados.</p>	<p>(Justiça Militar) Implantar a gestão de processos em pelo menos 50% das rotinas administrativas, visando a implementação do processo administrativo eletrônico.</p>	<p>(Justiça Militar Estadual) Implantar o processo eletrônico em pelo menos cinco rotinas administrativas.</p>	<p>(Justiça Eleitoral) Implantar e divulgar a "Carta de Serviços" do 2º Grau da Justiça Eleitoral.</p>

<b>Meta 9</b>	Implantar núcleo de controle interno.	Ampliar para 2 Mbps a velocidade dos links entre o Tribunal e 100% das unidades judiciárias instaladas na capital e, no mínimo, 20% das unidades do interior.	(Justiça Federal) Implantar processo eletrônico judicial e administrativo em 70% das unidades de primeiro e segundo grau até dezembro de 2011.	(Justiça Militar Estadual) Implantar sistema de registro audiovisual de audiências em 100% das unidades judiciárias de 1º Grau.	(Justiça do Trabalho) Implementar o Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO) e Programa de Prevenção de Riscos Ambientais (PPRA) em, pelo menos, 65% das unidades judiciárias e administrativas.
<b>Meta 10</b>	Implantar o processo eletrônico em parcela de suas unidades judiciárias.	Realizar, por meio eletrônico, 90% das comunicações oficiais entre os órgãos do Poder Judiciário.	x	(Justiça Federal) Designar 10% a mais de audiências de conciliação do que as designadas no ano anterior (2011).	(Justiça do Trabalho) Realizar adequação ergonômica em 20% das unidades judiciárias de 1º e 2º Grau.
<b>Meta 11</b>	x	x	x	(Justiça Federal) Implantar gestão por processos de trabalho (gerenciamento de rotinas) em 50% das turmas recursais.	(Justiça do Trabalho) Capacitar, com duração mínima de 20 horas, 50% dos magistrados e 50% dos servidores na utilização do Processo Judicial Eletrônico (PJe) e em gestão estratégica.

<b>Meta 12</b>	X	X	X	(Justiça Eleitoral) Realizar pesquisa sobre a qualidade da prestação dos serviços e satisfação do cidadão nos tribunais eleitorais.	(Justiça do Trabalho) Implantar o Processo Judicial Eletrônico (PJe) em pelo menos 40% das Varas do Trabalho de cada tribunal.
<b>Meta 13</b>	X	X	X	(Justiça Eleitoral) Implantar pelo menos uma iniciativa de promoção da cidadania voltada para jovens.	(Justiça do Trabalho) Aumentar em 15% o quantitativo de execuções encerradas em relação a 2011.
<b>Meta 14</b>	X	X	X	(Justiça do Trabalho) Estabelecer o Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional (PCMSO) e Programa de Prevenção de Riscos Ambientais (PPRA) em pelo menos 60% das unidades judiciárias e administrativas.	(Justiça do Trabalho) Executar, até setembro de 2013 pelo menos 65% do orçamento anual disponível, excluídas as despesas com pessoal.

<b>Meta 15</b>	X	X	X	(Justiça do Trabalho) Capacitar, com carga-horária mínima de 20 horas, 20% dos magistrados e 20% dos servidores na utilização do Processo Judicial Eletrônico (PJe) e em gestão estratégica.	(Justiça Militar da União) Desenvolver versão teste de sistema de gestão eletrônica Administrativa e Judicial.
<b>Meta 16</b>	X	X	X	(Justiça do Trabalho) Implantar o Processo Judicial Eletrônico (PJe) em, pelo menos, 10% das Varas de Trabalho de cada tribunal.	(Todos os segmentos de justiça) Fortalecer a unidade de controle interno no Tribunal.
<b>Meta 17</b>	X	X	X	(Justiça do Trabalho) Aumentar em 10% o quantitativo de execuções encerradas em relação a 2011.	(Todos os segmentos de justiça) Desenvolver, nacionalmente, sistemas efetivos de licitação e contratos.

<b>Meta 18</b>	x	x	x	(Justiça do Trabalho) Executar, até setembro de 2012, pelo menos 60% do orçamento anual disponível, excluídas as despesas de pessoal.	(Justiça Federal e Estadual) Identificar e julgar, até 31/12/2013, as ações de improbidade administrativa e ações penais relacionadas a crimes contra a administração pública, distribuídas até 31/12/2011.
<b>Meta 19</b>	x	x	x	(Justiça Militar da União) Desenvolver normas e políticas de gestão documental para a Justiça Militar da União.	(Justiça Federal, Estadual e Eleitoral) Realização de parcerias entre o Conselho Nacional de Justiça, os Tribunais de Justiça, os Tribunais Federais, os Tribunais Regionais Eleitorais e os Tribunais de Contas, para aperfeiçoamento e alimentação do Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por ato de improbidade administrativa.

Fontes:

**Portal do CNJ - Metas.**

Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metas>>. Acesso em:10/04/2014.

**Relatório das Metas Nacionais do Poder Judiciário 2009-2012.**

Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/images/dge/relatorios/metas\\_nacionais\\_do\\_poder\\_judiciario\\_2009\\_2012.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/dge/relatorios/metas_nacionais_do_poder_judiciario_2009_2012.pdf)>.  
Acesso em:10/04/2014.