



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

WELTON JOSÉ DA SILVA FAVACHO

**POLÍTICAS PÚBLICAS E O DIREITO FUNDAMENTAL À RAZOÁVEL DURAÇÃO
DO PROCESSO: ESTUDO DE CASO REALIZADO NA COMARCA DE MASSAPÊ
ENTRE JUNHO DE 2012 E MAIO DE 2016**

**FORTALEZA – CEARÁ
2018**

WELTON JOSÉ DA SILVA FAVACHO

POLÍTICAS PÚBLICAS E O DIREITO FUNDAMENTAL À RAZOÁVEL DURAÇÃO
DO PROCESSO: ESTUDO DE CASO REALIZADO NA COMARCA DE MASSAPÉ
ENTRE JUNHO DE 2012 E MAIO DE 2016

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de Concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Maria Lírida Calou de Araújo Mendonça.

FORTALEZA – CEARÁ

2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Estadual do Ceará

Sistema de Bibliotecas

Favacho, Welton José da Silva.

Políticas públicas e o direito fundamental à razoável duração do processo: estudo de caso realizado na Comarca de Massapê entre junho de 2012 e maio de 2016 [recurso eletrônico] / Welton José da Silva Favacho. - 2018.

1 CD-ROM: il.; 4 ¼ pol.

CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do trabalho acadêmico com 197 folhas, acondicionado em caixa de DVD Slim (19 x 14 cm x 7 mm).

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas, Fortaleza, 2018.

Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientação: Prof.ª Dra. Maria Lírida Calou de Araújo Mendonça.

1. Duração Razoável do Processo. 2. Políticas Públicas. 3. Demora. 4. Judiciário. I. Título.

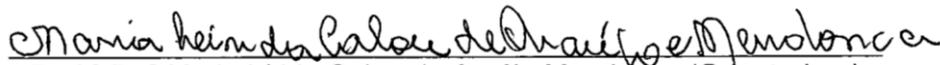
WELTON JOSÉ DA SILVA FAVACHO

POLÍTICAS PÚBLICAS E O DIREITO FUNDAMENTAL À RAZOÁVEL
DURAÇÃO DO PROCESSO: ESTUDO DE CASO REALIZADO NA COMARCA
DE MASSAPÊ ENTRE JUNHO DE 2012 E MAIO DE 2016

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Aprovada em: 31/08/2018

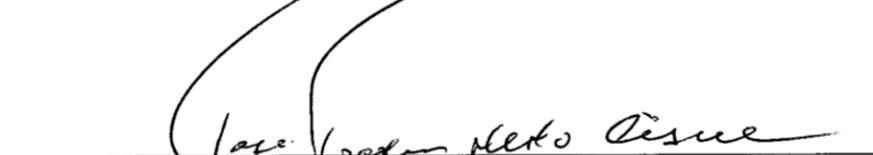
BANCA EXAMINADORA



Prof.^a Dr.^a Maria Lírida Calou de Araújo Mendonça (Orientadora)
Universidade de Fortaleza - UNIFOR



Prof. Dr. Saulo Nunes de Carvalho Almeida
Centro Universitário Católica de Quixadá – UNICATÓLICA



Prof. Dr. José Joaquim Neto Cisne
Universidade Estadual do Ceará - UECE

À minha pequena e doce filha e à minha esposa, pelo amor, compreensão, paciência e incondicional apoio por mais essa conquista.

Aos meus pais, pelo amor, orações, superação das dificuldades e por ensinarem aos filhos, cada um a seu modo, o valor e a importância dos estudos e respeito ao próximo, por me proporcionarem chegar até este ponto.

AGRADECIMENTOS

Além de um ato de reconhecimento e humildade, o agradecimento se revela edificante, sobretudo quando podemos contemplar o amanhecer de cada dia ao lado dos que amamos, com saúde, sabedoria, alimentação e moradia na longa caminhada da vida.

A Deus todo-poderoso, pai celestial, por todas as graças alcançadas ao longo da minha vida e por iluminar meus caminhos, concedendo-me sabedoria, saúde, força, temperança e serenidade diante das provações. É o Senhor quem sustenta a minha vida.

À minha família, filha, esposa, mãe, irmãos e sobrinhos: núcleo forte, porto seguro e sentido da minha existência. Ao meu pai (in memoriam), que partiu para os braços de Deus tão repentinamente, no curso do mestrado e às vésperas de seu aniversário, não havendo tempo para um abraço. Não dispomos ainda da compreensão das razões divinas, mas certamente teria ficado muito feliz com essa conquista.

A minha grande, animada e divertida família, avó, tios, tias, primos e primas, que torcem sempre uns pelos outros não apenas na busca de melhoramento pessoal e crescimento profissional, mas também por, mesmo distante, manter-se unida. A jornada da vida é menos árdua quando nos apoiamos na família.

Aos grandes amigos, pela disposição em auxiliar sempre.

À estimada equipe de profissionais da 2ª Vara da Comarca de Massapê pelo empenho e dedicação profissional com que sempre se portaram durante os anos de convivência.

Agradeço ainda à Prof^a. Dra. Lírida Calou, pela paciência e apoio durante todo o processo de elaboração dessa dissertação, e ao Prof. Dr. Neto Cisne, pela imensa disponibilidade e inestimável colaboração.

Aos caros professores do MPPPP da UECE e colegas de turma pelos momentos de aprendizado e divertidos que passamos durante o mestrado.

RESUMO

A pesquisa cuidou do direito fundamental à duração razoável do processo, que após sua inserção no texto constitucional em 2004, passou a ser alvo de diversos estudos jurídicos e sociais, inclusive sua relação com as políticas públicas, mas não se pode negar que socialmente chegou com atraso, pois antiga a insatisfação com a demora na resolução de processos. O objetivo geral investigou o desempenho das unidades judiciárias da Comarca de Massapê-CE, quanto ao direito fundamental à razoável duração do processo, de junho de 2012 a maio de 2016. A metodologia utilizada, quanto à abordagem, foi qualitativa de natureza aplicada, além da pesquisa bibliográfica e coletados dados a partir de questionário e análise documental. Como nosso país possui dimensões continentais, elevada população e diversas realidades sociais, culturais e regionais, a proposta desta pesquisa, sem pretensões expansivas, se concentrou sobre a efetividade, ou não, desse direito fundamental em pequena Comarca no interior cearense no período aproximado de quatro anos, sem olvidar a situação nacional, as funções constitucionais desempenhadas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e a estrutura judiciária estadual. Tendo como parâmetro o tempo médio nacional até a sentença e o arquivamento de processos, retratado no Relatório Justiça em Números do CNJ, foi aferido o desempenho dessas unidades jurisdicionais também em termos quantitativos a partir de dados estatísticos e da satisfação dos atores das instituições integrantes do sistema de Justiça. Houve abordagem sobre as políticas públicas, juridicização, judicialização, direitos humanos e fundamentais, com destaque para o contexto dos países latino-americanos, e finalmente sobre o desempenho de tais unidades jurisdicionais e possíveis fatores que tendem a obstaculizar a concretização do direito fundamental à razoável duração do processo. Fatores esses que para além do jurídico, permeiam a sociedade brasileira desde a sua formação e que também são, em última análise, causas do abarrotamento processual e que culminam por passar uma imagem, algumas vezes indevidas, de descrédito e fragilidade do Judiciário, sobretudo no âmbito estadual. Não há dúvida que uma Justiça lenta constitui um problema social, motivo pelo qual a compreensão das razões dessa morosidade devem ser investigadas na busca de soluções ou de medidas minimizantes dos efeitos gerados com as insatisfações daí resultantes, em benefício da coletividade e das próprias funções estatais, por meio das quais que se almeja possa esse direito fundamental

alcançar a condição de componente de um planejamento capaz de, num viés de efetividade, garantir segurança jurídica e desenvolvimento jurídico e social para o país.

Palavras-chave: Duração Razoável do Processo. Políticas Públicas. Demora. Judiciário.

ABSTRACT

The research analyzed the fundamental right to the reasonable length of the process, which after its insertion in the constitutional text in 2004, became the subject of several legal and social studies, including its relationship with public policies, but it can not be denied that socially arrived with delay, according to the old dissatisfaction with the delay in the resolution of processes. The general objective investigated the performance of the judicial units of the Comarca of Massapê-CE, regarding the fundamental right to the reasonable duration of the process, from June 2012 to May 2016. The methodology used, as regards the approach, was qualitative of an applied nature. In addition, a bibliographic research was conducted, a questionnaire was used to data collection and compilation, as well as all the documents analysis made to complement the research. As our country has continental dimensions, high population and diverse social, cultural and regional realities, the proposal of this research, without expansive pretensions, focused on the effectiveness or not, of this fundamental right in a small Comarca in the interior of Ceará in a period of approximate four years, without forgetting the national situation, the constitutional functions performed by the National Justice Council (CNJ) and the state judicial structure. Based on the average national time until the sentence and the filing of files, as described in the CNJ's Justice and Numbers Report, the performance of these jurisdictional units was also measured in quantitative terms based on statistical data and also the satisfaction of the actors of the system of justice. There was an approach on public policies, juridicization, judicialization, human and fundamental rights, with emphasis on the context of the Latin American countries, and finally on the performance of such jurisdictional units and possible factors that tend to obstruct the realization of the fundamental right in a reasonable duration of the proceedings. Factors that, in addition to the legal ones, have permeated Brazilian society since its foundation and which are also, ultimately, causes of procedural overcrowding, culminating in a misrepresentation and fragility of the Judiciary, especially in the state level. There is no doubt that a slow Justice is a social problem, which is why the understanding of the reasons for this slowness must be investigated in the search for solutions or measures that minimize the effects generated by the resulting dissatisfaction, for the benefit of the community and of the state functions themselves, through which the fundamental right can be achieved as a component of

a plan capable of guaranteeing legal security, as well as legal and social development for the country in an effective bias.

Keywords: Reasonable Length of Process. Public Policy. Delay. Judiciary.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Total de processos distribuídos para a 1ª e 2ª Varas da Comarca de Massapê.....	129
Gráfico 2 – Processos novos por ano na 1ª e 2ª Varas da comarca de Massapê com início em 01 de junho de 2012 e término em 31 de maio de 2016.....	135
Gráfico 3 – Total de processos novos por unidade judiciária de 01 de junho de 2012 até 31 de maio de 2016	136
Gráfico 4 – Processos julgados por ano na 1ª e 2ª Varas da Comarca de Massapê no período de 01 de junho de 2012 a 31 de maio de 2016	137
Gráfico 5 – Total de processos julgados na 1ª e 2ª Varas da comarca de Massapê no período de 01 de junho de 2012 a 31 de maio de 2016	138
Gráfico 6 – Total de processos em grau de recurso oriundos da 1ª e 2ª Varas da Comarca de Massapê de 01 de junho de 2012 a 31 de maio de 2016	139
Gráfico 7 – Total de processos arquivados por ano na 1ª e 2ª Varas da Comarca de Massapê entre 01 de junho de 2012 e 31 de maio de 2016	140
Gráfico 8 – Total de processos arquivados na 1ª e 2ª Varas da Comarca de Massapê com início em 01 de junho de 2012 e término em 31 de maio de 2016.....	141
Gráfico 9 – Cargo/função/atividade dos que responderam ao questionário ...	143
Gráfico 10 – Percentual das respostas quanto à orientação para onde se dirigir no Fórum de Massapê	143
Gráfico 11 – Percentuais das respostas quanto à existência de acesso a portadores de necessidades especiais.....	144
Gráfico 12 – Percentuais das respostas quanto à comodidade durante a espera para atendimento no Fórum de Massapê	144
Gráfico 13 – Indicam os percentuais das respostas, em relação à prestação jurisdicional em Massapê quanto à transparência.....	145

Gráfico 14 – Indicam os percentuais das respostas, em relação à prestação jurisdicional em Massapê quanto à modernidade.....	145
Gráfico 15 – Representam os percentis das respostas, no tocante à prestação jurisdicional em Massapê quanto à imparcialidade	146
Gráfico 16 – Representam os percentis das respostas, no tocante à prestação jurisdicional em Massapê quanto à probidade.....	146
Gráfico 17 – Expressam os percentis das respostas quanto ao tempo médio até a sentença na 1ª Vara de Massapê	147
Gráfico 18 – Expressam os percentis das respostas quanto ao tempo médio até a sentença na 2ª Vara de Massapê	147
Gráfico 19 – Indicam os percentuais das respostas quanto ao tempo médio até o arquivamento na 1ª Vara de Massapê	148
Gráfico 20 – Indicam os percentuais das respostas quanto ao tempo médio até o arquivamento na 2ª Vara de Massapê	148
Gráfico 21 – Percentis quanto à gestão de processos em Massapê de 01/06/2012 a 31/05/2016	149
Gráfico 22 – Percentis quanto a servidores suficientes, ou não, para atendimento dos usuários da Justiça	149
Gráfico 23 – O último gráfico mostra os percentuais das principais deficiências no atendimento das demandas em Massapê	150

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AED	Análise Econômica do Direito
AMB	Associação dos Magistrados Brasileiros
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CADH	Convenção Americana de Direitos Humanos
CEJUSC	Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania
CIDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMH	Centro Nacional de Memória Histórica da Colômbia
CODOJECE	Código de Organização Judiciária do Estado do Ceará
CPC	Código de Processo Civil
DOU	Diário Oficial da União
DPJ	Departamento de Pesquisas Judiciárias
EBCT	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos
EC	Emenda Constitucional
ENFAM	Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados
EUA	Estados Unidos da América
FBSB	Fórum Brasileiro de Segurança Pública
FLF	Faculdade Luciano Feijão
GED	Governança da Era Digital
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IESS	Instituto de Estudos de Saúde Suplementar
IFCE	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
IPECE	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LER	Lesões por Esforços Repetitivos
LOA	Lei Orçamentária Anual
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
NUPEMEC	Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos

OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
PNADC	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
PNRS	Planos Nacionais, Regionais e Setoriais
PPA	Plano Plurianual
RE	Recurso Extraordinário
SRJ	Secretaria de Reforma do Judiciário
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TRF5	Tribunal Regional Federal da 5ª Região
TST	Tribunal Superior do Trabalho
UE	União Europeia
UFC	Universidade Federal do Ceará
Uninta	Centro Universitário Inta
UVA	Universidade Estadual Vale do Acaraú

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	POLÍTICAS PÚBLICAS	20
2.1	ORIGEM E CONCEITUAÇÃO DO TERMO POLÍTICAS PÚBLICAS.....	20
2.2	MODELOS DE FORMULAÇÃO, ANÁLISE E CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	32
2.3	ELEMENTOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E AS CHAVES PARA SUA ANÁLISE	42
2.4	FOCO ANALÍTICO: FUNÇÃO JURISDICIONAL, VISIBILIDADE E SENSACÃO	45
2.4.1	Reforma, transformação e busca de efetividade	54
2.5	JURIDICIZAÇÃO E JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	60
3	A RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO COMO DIREITO FUNDAMENTAL AUTÔNOMO.....	67
3.1	DIREITOS HUMANOS, SISTEMA INTERAMERICANO E CIDADANIA	67
3.2	DIREITOS HUMANOS E DIREITOS FUNDAMENTAIS: DISTINÇÕES.....	87
3.3	A ESTRUTURAÇÃO DAS NORMAS DE DIREITOS FUNDAMENTAIS	90
3.4	A AUTONOMIA DO DIREITO FUNDAMENTAL À RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO	101
4	O DIREITO FUNDAMENTAL À RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO: ESTUDO DE CASO NA COMARCA DE MASSAPÊ ENTRE JUNHO DE 2012 E MAIO DE 2016.....	109
4.1	PLANEJAMENTO, METAS DO CNJ E MEIOS PARA SEU ALCANCE E PARTICIPAÇÃO.....	109
4.2	COMARCA DE MASSAPÊ-CE: 2012 a 2016.....	126
4.2.1	Instalação da 2ª Vara	127
4.2.2	O número de processos, estrutura e a dinâmica de funcionamento das unidades	129
4.2.3	Dados processuais: sentenças, recursos e arquivamento.....	135
4.2.4	Verificação dos níveis de satisfação dos usuários.....	142
4.2.5	Fatores que tem influenciado no desempenho das unidades jurisdicionais.....	150

4.3	CONTRIBUIÇÕES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO	155
4.3.1	Diálogo institucional	157
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	159
	REFERÊNCIAS	165
	APÊNDICE	180
	APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO.....	181
	ANEXOS	183
	ANEXO A – LUCRO DOS QUATRO MAIORES BANCOS PRIVADOS BRASILEIROS EM 2016 E 2017.....	184
	ANEXO B – INFOGRÁFICO DO SPREAD BANCÁRIO NO MUNDO, SEGUNDO O BANCO MUNDIAL, EM 12 DEZ. 2017.....	185
	ANEXO C – INFOGRÁFICOS SEGURANÇA EM NÚMEROS DO FBSP	186
	ANEXO D – ÍNDICE DE HOMICÍDIOS, POR 100MIL HABITANTES, DA OMS NO MUNDO EM 2016	189
	ANEXO E – METAS NACIONAIS DO CNJ DE 2012 A 2018 REFERENTE À JUSTIÇA ESTADUAL.	190
	ANEXO F – MAPA DAS ZONAS JUDICIÁRIAS DO TJCE.	193
	ANEXO G - IMAGENS DA SALA DE AUDIÊNCIAS DA 2ª VARA DE MASSAPÊ E DA CÂMERA UTILIZADA	196
	ANEXO H – CERTIFICADOS DE CUMPRIMENTO DAS META 2 E 4 DE 2015 DO CNJ.....	197

1 INTRODUÇÃO

O Poder Judiciário é visto habitualmente pela demora excessiva na resolução de processos, além da percepção de elevados custos, a sensação de impunidade e a falta de transparência em suas atividades. Com relação à lentidão, amplos são os debates sobre tornar efetivo o direito fundamental à duração razoável do processo, pois esse sentimento de abarrotamento e morosidade tem gerado descrença na capacidade de a função jurisdicional do Estado resolver os conflitos entre as pessoas de maneira célere e efetiva (eficiente e eficaz). Precisa, e infelizmente ainda atual, a máxima de Rui Barbosa (Oração aos Moços, 1921): “[...] justiça atrasada não é justiça; senão injustiça qualificada e manifesta”.

A sensação de falência dessa atuação estatal pode gerar riscos à ordem pública e social, pois favorece a autotutela (“fazer justiça com as próprias mãos”). A população passa a questionar a utilidade e a eficiência do Estado no exercício de suas funções (executiva, legislativa e jurisdicional), bem assim dos agentes públicos encarregados de exercê-las. Sabe-se que isso não é um fenômeno exclusivamente brasileiro, valendo destacar como extremos, o Reino Unido e os Estados Unidos da América (EUA) pelos custos e a Itália pela demora. Contudo, essa insatisfação com a Justiça (tempo, custo e falta de transparência) em outros países tem provocado avanços significativos para a melhoria das funções jurisdicionais.

No Brasil, e com maior frequência no Judiciário, há uma cultura burocrática, praxes viciosas e formalismos exacerbados, de modo que se deve perquirir quais medidas devem ser adotadas para promover mudanças visando atender os anseios sociais contemporâneos em eliminar não só esse quadro, como os obstáculos à racionalidade, à funcionalidade e a efetividade das funções legiferantes, executiva e judiciária, salientando que não bastam apenas modificações legislativas, propondo-se antes e inicialmente uma nova consciência dos agentes públicos envolvidos. Nessa tarefa, não se olvida que o Judiciário sofra fatores limitativos de ordem jurídica, política, financeiro-orçamentária e social, mas isso não impede os esforços na identificação dos seus problemas, ainda que complexos, para buscar soluções, sobretudo em conjunto com os representantes dos órgãos titularizados nessas três funções estatais e com a sociedade. Desse modo, definiu-se a seguinte questão central como norteadora da pesquisa: que fatores têm comprometido a efetividade do direito fundamental à razoável duração

do processo na Comarca de Massapê-CE, no período de junho de 2012 a maio de 2016, e qual a contribuição dos resultados dessa investigação para a compreensão das razões dessa morosidade, buscando o fortalecimento de políticas públicas e do diálogo institucional envolvendo representantes do Legislativo, Executivo e Judiciário, de entidades não governamentais e da sociedade.

O objetivo geral da pesquisa que deu origem a presente dissertação consistiu em investigar o desempenho das duas unidades judiciárias da Comarca de Massapê-CE, quanto ao direito fundamental à duração razoável do processo de junho de 2012 a maio de 2016.

Os objetivos específicos direcionaram-se no sentido de: a) descrever os fundamentos teóricos da categoria políticas públicas e sua relação com o direito fundamental à razoável duração do processo; b) pesquisar o desempenho das unidades judiciais da Comarca de Massapê quanto à distribuição, tratamento/processamento, julgamento e arquivamento de processos nesse período; c) aferir as condições de trabalho e a disponibilidade dos recursos (humanos e materiais) para o cumprimento das metas estabelecidas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), no período estudado; d) apresentar os efeitos das ações utilizadas na 2ª Vara da Comarca, nesse período e verificar o tempo médio para resolução dos processos nas unidades judiciais da Comarca de Massapê no período investigado em comparação com a média nacional fornecida pelo CNJ.

Em relação à metodologia, o presente trabalho consistiu, quanto ao gênero, em uma pesquisa teórica, com objetivo exploratório, a partir de uma abordagem qualitativa de natureza aplicada. Como se trata de um estudo de caso, este foi o procedimento adotado, além da pesquisa bibliográfica, e como instrumento de coleta de dados foram utilizados o questionário e a análise documental.

A parte teórica da pesquisa buscou noções sobre políticas públicas, direitos humanos e fundamentais, num contexto latino-americano, a partir do entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) de considerar os tratados internacionais sobre direitos humanos como equivalentes às emendas constitucionais, e finalmente a razoável duração do processo como direito fundamental autônomo.

O fim exploratório foi identificar os fatores que tem comprometido a efetividade do direito fundamental à razoável duração do processo na Comarca de Massapê, no período estudado.

Quanto à abordagem qualitativa, buscou-se investigar se os métodos de atuação na 2ª Vara de Massapê tem proporcionado efetividade a esse direito fundamental, confrontando os resultados, inclusive os da 1ª vara, com tempo médio nacional na Justiça Estadual, a partir do Relatório Justiça em Números do CNJ. Os dados e conhecimentos adquiridos com a pesquisa podem ser utilizados pelo TJCE para melhor planejamento quanto: aos cursos de formação de magistrados para os próximos concursos; à desconcentração e descentralização administrativa em suas zonas judiciárias; à distribuição de recursos humanos e materiais nas comarcas, observadas as potencialidades macrorregionais, sem prejuízo da divisão regional decorrente do planejamento estatal, que culminou com a edição de lei complementar estadual.

Em relação à pesquisa bibliográfica, pautou-se pela seleção de autores e textos, a fim de obter posicionamentos capazes de oferecer uma visão ampla e atualizada sobre políticas públicas e à autonomia do direito fundamental à razoável duração do processo; coleta de dados (estatísticos) fornecidos pelo TJCE (Corregedoria; Secretaria de Planejamento e Gestão; Secretaria de Tecnologia da Informação) e pelo Setor de Distribuição da Comarca de Massapê e, ainda, questionário com servidores, advogados, promotores e defensores públicos sobre a percepção quanto à efetividade, celeridade, acessibilidade, modernidade, probidade, transparência, imparcialidade, comunicação e estrutura, com vistas a verificar o nível de satisfação. Os documentos oficiais do TJCE foram pesquisados à procura de dados sobre o quantitativo de processos que havia na Comarca de Massapê (então vara única) e dos novos, dos julgados e dos arquivados após a instalação de duas novas unidades jurisdicionais, no período estudado. Os do CNJ (Relatório Justiça em Números), por sua vez, serviram como parâmetro de confronto em relação ao desempenho dessas duas unidades. Foram examinadas, também, documentos em sítios eletrônicos de órgãos governamentais e não governamentais (Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Supremo Tribunal Federal (STF), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Tribunal Superior do Trabalho (TST), Organização das Nações Unidas (ONU), Organização Mundial da Saúde (OMS), Instituto de Estudos de Saúde Suplementar (IESS), Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSB), Centro Nacional de Memória Histórica da Colômbia (CNMH), Organização dos Estados Americanos (OEA), Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), Banco Interamericano de

Desenvolvimento (BID), Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), Superior Tribunal de Justiça (STJ) e União Europeia (UE)).

Esta dissertação está estruturada em três capítulos. O primeiro é sobre políticas públicas, que diante da diversidade de correntes teóricas a seu respeito, foram apresentados conceitos dessa categoria na visão de alguns de seus principais teóricos, mantendo as sistematizações por eles concebidas. Visou-se encontrar timbres que permitiram identificá-las sociologicamente, evitando compreensões equivocadas a seu respeito, sendo abordadas suas origens, seu caráter cíclico e o contexto em que se inserem, considerando as variações sociais e de atores encarregados de suas etapas, além de distinguir a judicialização e a juridicização das políticas públicas.

No segundo capítulo, abordou-se a noção de direitos humanos e direitos fundamentais, distintos para uns, mas para outros, inviável diferenciarem. Promoveu-se uma exposição geopolítica da América Latina, destacando que ao longo dos últimos vinte anos os países que a integram passaram por transformações na busca por consolidação democrática e por afirmação da dignidade da pessoa humana, sobretudo os que aderiram à Convenção Americana de Direito Humanos (CADH), destacando-se em seguida o Brasil. Tratou-se, por fim, da estruturação das normas de direitos fundamentais e a compreensão do direito fundamental à razoável duração do processo como autônomo.

Finalmente, o terceiro capítulo inicia pelo CNJ, a metas que estabeleceu para o Judiciário nacional, o fornecimento (ou não) de meios para o seu alcance, abordagem sobre participação nos tribunais, o sistema de Justiça (em sentido lato e em sentido restrito), dados sobre a Comarca de Massapê, antes e após a instalação das novas unidades, o desempenho processual de cada uma entre junho de 2012 a maio de 2016, sem olvidar a situação até julho de 2018, tendo em vista o direito fundamental à duração razoável do processo, e por último o diálogo institucional e as contribuições na potencialização das políticas públicas para efetivação daquele direito.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS

Inicialmente, em atenção à diversidade de correntes teóricas sobre políticas públicas, apresentam-se aspectos relacionados a esse campo utilizando a visão de alguns de seus principais autores, mantendo as sistematizações por eles adotadas em seus estudos, sem prejuízo de observações complementares tendentes a enriquecer a pesquisa.

2.1 ORIGEM E CONCEITUAÇÃO DO TERMO POLÍTICAS PÚBLICAS

O termo “política pública”, ou *policy science* surgiu nos Estados Unidos da América no início dos anos 1950, no âmbito acadêmico, com ênfase sobre a ação dos governos, distintamente da Europa, que tratava a política pública como uma análise sobre o papel do Estado e de suas instituições. Nos EUA, a guerra fria¹ foi importante nas discussões sobre políticas públicas, pois foram utilizadas como instrumento na tomada de decisões do governo à época. Na Europa, a preocupação com o tema ocorreu a partir da década de 1970, em especial na Alemanha, ante o soerguer da social democracia, que passou a dar maior atenção ao planejamento, com o aumento das políticas sociais.

Vários autores procuraram determinar a origem das Políticas Públicas, razão porque neste item busca-se analisar alguns deles: Souza (2006, p. 23) aponta que H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton são considerados os fundadores dessa categoria teórica. O primeiro introduziu em 1936 a expressão *policy analysis* (análise de política pública) como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo. Simon (1957), por sua vez, apresentou o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*), argumentando, todavia, que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional. Assim, embora a racionalidade dos decisores públicos fosse limitada por fatores como tempo para sua tomada, dados incompletos ou imperfeitos, interesse próprio dos decisores, aquela poderia

¹ Período que representou a dual divisão socioeconômica mundial: a capitalista, liderada pelos Estados Unidos da América (EUA), e a socialista, pela extinta União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Num contexto mais amplo, costuma-se destacar três períodos na evolução da ordem política mundial: a ordem mundial eurocêntrica (1648), a mundial bipolar (1945) e a ordem mundial pós-moderna (1989).

ser maximizada até um ponto satisfatório pela criação de estruturas (conjunto de regras e incentivos) que enquadre o comportamento dos atores e o modele no sentido de resultados desejados.

Foi Lindblom (1959) quem questionou a ênfase no racionalismo dos dois autores, propondo a incorporação de outras variáveis, como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório, o que não teria necessariamente um fim ou um princípio. Para ele, as políticas públicas precisariam incorporar outros elementos à sua formulação e à sua análise, tais como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse. Easton (1965) em outro contraponto entende a política pública como sistema, uma relação entre formulação, resultados e ambiente, visto considerar que elas receberiam *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse influenciando seus resultados e efeitos. Por fim, Souza (2006, p. 24) salienta as definições de Mead (1995: um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas), Lynn (1980: um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos), Peters (1986: a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos), Dye (1984: o que o governo escolhe fazer ou não fazer) e a de Laswell (1951), para quem “decisões e análises sobre política pública implicam responder às questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz”.

Souza (2006) aborda a política pública como ação do Estado e como campo do conhecimento. Aduz que a introdução das políticas públicas na área governamental e como ferramenta de decisão pressupunha a valorização da tecnocracia como forma de enfrentar as consequências da Guerra Fria, mas no campo do conhecimento, tratou-se de um terceiro caminho da ciência política na busca de entender como e porque os governos optam por determinadas ações. Enfatiza que o objeto da política pública, na visão dos seus fundadores, seria o governo em si, abstraído das funções do Estado, tendo como pressuposto “que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes” (SOUZA, 2006, p. 22). Entretanto, o foco no governo como objeto das políticas públicas mereceu críticas dessa autora que o considerou limitado ao excluir: a) o aspecto conflituoso da referida política; b) os limites que cercam as decisões dos governos; c) as possibilidades de cooperação entre os governos; d) outras

instituições e grupos sociais. As definições de política pública, na visão dessa autora, assumem, em geral, uma visão holística:

Assim, do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos. Por isso, uma teoria geral da política pública implica a busca de sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia. As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. Tal é também a razão pela qual pesquisadores de tantas disciplinas – economia, ciência política, sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão e ciências sociais aplicadas – partilham um interesse comum na área e têm contribuído para avanços teóricos e empíricos (SOUZA, 2006, p. 25).

Saravia e Ferrarezi (2006), por seu lado, adotam linha de pensamento semelhante à de Figueiredo e Figueiredo (1986) – um dos trabalhos pioneiros sobre políticas públicas no país – e dizem que no campo de análise devem ser relacionadas às características mais gerais dos sistemas políticos e das relações que se estabelecem entre políticas públicas e política, de um lado, e entre governo e sociedade, de outro. Diferenciando-se da análise de Souza (2006), que posiciona a emergência das políticas públicas no início da década de 1950, no contexto da Guerra Fria, Saravia e Ferrarezi (2006, p. 26) apontam que as políticas públicas são formas modernas de lidar com as incertezas. Afirmam que no contexto da atividade governamental de outros países houve, nos anos 1980, um deslocamento do planejamento para a política pública, após a deterioração dos antigos sistemas de planejamento ou devido à sua inadequação para dar respostas às demandas da sociedade no contexto de crises do capital na década de 1970, quando também havia o “desejo crescente de participação democrática nas decisões estatais, na sua implementação, no seu controle e nos seus benefícios”. Porém, esses autores chamam a atenção de que ao iniciarem em alguns países europeus, no Japão, Estados Unidos e Canadá, as políticas públicas tinham por objetivo responder, de forma mais eficiente, às demandas sociais, enquanto na América Latina, apenas o Chile aplicaria critérios e técnicas de política pública em algumas áreas de ação governamental, especialmente no que diz respeito à coordenação central das políticas. Saravia e Ferrarezi (2006, p. 27) indicam limitações de análises apenas jurídicas na compreensão do fenômeno estatal e concluem que a “perspectiva da política pública integra adequadamente a dimensão jurídica e esta se auxilia dos insumos que as análises de política pública lhe provêm”. Admitem, entretanto, a

possibilidade de realização de análises sobre as formas de condução das atividades governamentais mediante utilização das categorias de política pública.

Na América Latina e no Brasil as pesquisas em política pública ocorreram no final dos anos 1980, impulsionadas pela transição democrática, inicialmente a serviço da reforma do setor público, com vistas à (a) melhora da eficiência e da produtividade, (b) contenção de gastos, (c) privatização de bens e serviços, (d) fomentar a prestação de contas à sociedade (*accountability*²) e (e) aprimorar a satisfação dos usuários. Além disso, a área de políticas públicas passou a contar com linhas de pesquisa e foi inserida nos programas de graduação e pós-graduação objetivando o aprofundamento do tema para a sociedade. Posteriormente, esse apego inicial ao Estado, nos anos 1980 e 1990, passou a ser direcionado, paulatinamente, para a sociedade civil, conforme salientam Trevisan e Bellen (2008). Esses autores apontam ainda pelo menos três problemas a serem superados: a) pouca capacidade de acumulação de conhecimento, ante a ausência de pesquisa e proliferação de estudo de casos; b) crescimento horizontal excessivo de pesquisas em várias áreas temáticas e a ausência de fortalecimento vertical, diante da reduzida quantidade de grupos de pesquisadores; c) burocracia governamental, já que os órgãos governamentais podem até mesmo ditar a agenda da pesquisa acadêmica (TREVISAN; BELLEN, 2008, p. 533-534).

Não se pode negar que o Brasil tem registrado, nas últimas décadas, o crescimento do campo das políticas públicas, embora o tema seja relativamente novo no direito brasileiro. Isso se deve em grande medida, segundo Trevisan e Bellen (2008, p. 547-548), às “alterações históricas, políticas e econômicas vivenciadas pela sociedade, e encaradas pelo Estado como desafios, que se traduzem em modificações sobre a forma de compreender, formular, implementar e avaliar as próprias políticas públicas”.

Frey (2000, p. 216), na análise de políticas (*policy analysis*), vislumbra três dimensões da política: a) *polity* – instituições políticas; b) *politics* – processos políticos; e c) *policy* – conteúdos da política. A *polity* consubstancia a organização política (v.g. Brasil: colônia, monarquia constitucional/império e República Federativa) e é a primeira dimensão da política democrática estrutural. A *politics*

² *Accountability* é uma palavra da língua inglesa sem tradução exata para o vernáculo. Está relacionada ao dever de o representante ou agente político de prestar contas de suas condutas perante seus representados e as instâncias fiscalizadoras, em termos quantitativos e qualitativos, bem assim das faltas do serviço.

significa a correlação de forças, a disputa de poder político que vemos todos os dias em nossa realidade. Vinculada ao sentido que Aristóteles vislumbrava: o homem é um animal político. Por fim, a *policy* constitui o sentido orgânico da política, aparecendo aqui as políticas públicas (segurança, saúde, educação, saneamento, juventude, cultura). Tem-se riqueza semântica do significante política.

A separação entre essas três dimensões no campo da realidade política, entretanto, não ostenta fronteiras tão evidentes, havendo interseção e influência mútua entre elas, de modo que esses significados estão inter-relacionados, pois não se pode estudar um sem o outro. A *politics*, por exemplo, alimenta a *policy*. Isso nos remete à importante conclusão de que para compreender a dinâmica política das democracias constitucionais, é indispensável verificar como elas são capazes de distinguir e articular essas três dimensões da política.

No que se refere ao segundo termo, em brevíssimas palavras, a política é pública porque presta contas ao público, à esfera pública³. Contudo, em razão da sua interdisciplinaridade, o que leva a diferentes definições conforme a área de conhecimento que as esteja estudando (jurídica, econômica, ciência política, administração), há certa dificuldade na delimitação do objeto de estudo das políticas públicas e na sua conceituação. Encontra-se frequentemente em entrevistas de agentes públicos, discursos políticos e em campanhas eleitorais seu uso em linguagem coloquial para designar ações de governo em sentido amplo e genérico. Além disso, a depender do intérprete pode-se ter uma definição mais ou menos ampla, consoante a área ou teoria a que seja adepto.

Assim, embora não seja uma tarefa fácil, deve-se buscar sua compreensão, a partir de conceitos existentes, a fim de permitir sua distinção e também atender aos requisitos desta pesquisa. Para Souza (2006, p. 26) pode-se resumir política pública como “o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”. Admitida a política pública como um campo holístico pela autora, esta aponta duas implicações. A primeira é que, embora seja formalmente um ramo da ciência política, a política pública se torna território de várias disciplinas, teorias e

³ Conforme esclarece Habermas (1984), “pública” é a esfera de ação do coletivo e da pluralidade (dos indivíduos, dos grupos, das instituições e também – mas não exclusivamente – do Estado). Portanto, não implica necessária e exclusivamente exigibilidade em face do “Estado” ou uma regulação estatal.

modelos analíticos, podendo ser objeto analíticos de outras áreas de conhecimento. A segunda é que o caráter holístico não significa que ela careça de consistência teórica e metodológica, mas sim que ela comporta diversos “olhares”. Saravia e Ferrarezi (2006, p. 28) a tratam como “um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade” sendo “possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório”. Assim, os autores a definem como um sistema de decisões públicas que visam a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manutenção ou modificação da realidade de um ou vários setores da vida em sociedade, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação de recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos (SARAVIA; FERRAREZI, 2006, p. 29). Merece destaque o entendimento desses autores de que o processo da política pública não possui uma racionalidade manifesta, não é uma ordenação tranquila na qual cada ator social conhece e desempenha o papel esperado e que o formato concreto dependerá de cada sociedade específica. Nesse sentido, afirmam que:

A perplexidade perante a turbulência e a aparente não governabilidade das políticas públicas e da ação governamental, a sensação de “desordem” que elas deixam perceber, não afetam apenas o cidadão. Os atores administrativos, políticos e seus analistas constatam igualmente a extrema complexidade das políticas públicas e as aparentes debilidades do Estado para cumpri-las. (SARAVIA; FERRAREZI, 2006, p. 29).

Não obstante, nelas se vislumbra um campo de disputas (a nos remeter a Bourdieu sobre a teoria dos campos de poder⁴) que se relacionam às demandas e

⁴ Bourdieu (1989) aborda o poder como um "campo de forças", definido em sua estrutura pela correlação de forças entre formas de exercício do poder ou espécies de capital diferentes. Tem-se um campo de lutas pelo “poder, entre detentores de poderes diferentes; um espaço de jogo, onde agentes e instituições, tendo em comum o fato de possuírem uma quantidade de capital específico (econômico ou cultural especialmente) suficiente para ocupar” posições de domínio “no seio de seus respectivos campos, afrontam-se em estratégias destinadas a conservar ou a transformar essa relação de forças” (BOURDIEU, 1989, p.375). Para o autor, o poder simbólico é capaz de se impor como legítimo, mas dissimulando a força que há em seu fundamento e só se exerce se for reconhecido. O poder simbólico é, por sua vez, transformado, ficando irreconhecível e legitimado por outras formas de poder. “As leis de transformação que regem a transmutação de diferentes espécies de capital em capital simbólico e, em particular, o trabalho de dissimulação e transfiguração que assegura uma verdadeira transformação das relações de força, transformam essas forças em poder simbólico, capaz”, note-se, “de produzir efeitos reais, sem gasto aparente de energia” (BOURDIEU, 1977, p.408-11). Ao contrário da força física, Bourdieu aponta que o “poder verdadeiro age enquanto poder simbólico. A ordem torna-se eficiente porque aqueles que a executam, com a colaboração objetiva de sua consciência ou de suas disposições previamente organizadas e preparadas para tal, a reconhecem e creem nela, prestando-lhe obediência.” (MAGNUS, 2015, p. 98). Interessante é a

respectivas respostas (ou não) por direitos que podem estar relacionados tanto à igualdade quanto ao reconhecimento. Trata-se da utilização das políticas públicas por interesses sociais contrários, em distintas circunstâncias e contextos sociais, econômicos e políticos. Liberati (2013, p. 178), por sua vez, afirma que políticas públicas são “programas de ação governamental que têm a finalidade de coordenar os meios à disposição do Estado, e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”. Desse modo, para o autor, as políticas públicas constituem “metas coletivas conscientes e, como tais, um problema de direito público em sentido lato” e, no âmbito material, são traduzidas “por ações, programas, princípios, diretrizes, objetivos e normas, de caráter permanente e universal, que orientam a atuação do Poder Públicos em uma determinada área”.

Segundo Fonte (2015, p. 46-47), Howlett e Ramesh (1995) apontam três definições de maior abrangência no âmbito da Ciência Política. A primeira de Thomas Dye para quem “política pública será tudo aquilo que o governo decida fazer ou não fazer”. O autor suscita que essa definição incorre em excesso, pois inclui no conceito todas as atividades realizadas pelo governo (e.g. compra de papel), olvidando ainda, segundo aqueles, outras questões que são inerentes à política pública, como a implementação e avaliação, pontos relevantes para a ciência política.

William Jenkins⁵ diz tratar-se de “um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um indivíduo ou um grupo de atores políticos”, a respeito da escolha de objetivos e os meios de alcançá-los em uma situação específica, onde tais decisões devem, em princípio, estar inseridas no poder de alcance destes atores. Deflui daí que se apresentam como um processo, envolvendo objetivos e meios para atingi-los, emanando de um ou mais atores políticos, observadas as limitações ao poder de ação dos governantes. Fonte (2015, p. 47) aponta que embora não seja adequada colocar essa limitação no conceito, tais fatores limitativos são importantes, pois não se pode ignorá-los no âmbito da *policy science*.

percepção de que cada campo tem seu *capital* (cultural, econômico, social, político), e em razão da intercessão entre eles pode haver transformação de um capital em outro. Não só, cada campo tem seus *agentes*, *capital* e *instituição* específicos. A teoria de Bourdieu, portanto, serve para qualquer área e o poder simbólico serve para qualquer campo.

⁵ Conceito de Jenkins (1978): “Política pública é um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e meios necessários para alcançá-los”.

A última, de James Anderson, diz que as políticas públicas se caracterizam por um curso de ação intencional construído por um ator ou um conjunto de atores para lidar com um problema ou um motivo de preocupação. A novidade aqui, segundo Fonte (2015, p. 47-48), é a percepção de que as políticas públicas são deflagradas em razão de problemas sociais. Na seara do Direito, este autor aduz que os estudiosos tratam as políticas públicas como meios para a efetivação de direitos de cunho prestacional pelo Estado (objetivos sociais em sentido amplo), sem embargo de sua importância para a efetivação de direitos não fundamentais e destaca que esse ponto deve ser destacado, pois implica “reconhecer nos direitos sociais e nos demais direitos fundamentais o objetivo final de algumas das políticas públicas executadas pelo Estado (certamente não todas...)”. Contudo, Fonte (2015, p. 49) admite que não obstante essa compreensão, ainda reina um clima de incerteza a respeito de uma exata definição do que são as políticas públicas. De fato, embora Bucci se proponha a defini-las como “programas de ação do governo, para a realização de objetivos determinados, num espaço de tempo certo”, o faz somente após esclarecer que se nota na doutrina brasileira a falta de consenso sobre “a forma metodológica de conceituar as políticas públicas”, pois as definições “enfocam ângulos variados, desde as noções mais gerais, como ‘a política é a teoria, arte e prática de governo, para a direção dos negócios públicos’, até as definições específicas”, tais como “o conjunto de conhecimentos sobre...’, ‘conjunto de medidas...’, ‘ação de caráter oficial...’, ‘ciência e arte de conduzir’ os assuntos” (BUCCI, 1996, p. 94).

Em ótica mais restrita, Freire Júnior (2005, p. 47) aduz que política pública “pretende significar um conjunto ou uma medida isolada praticada pelo Estado com o desiderato de dar efetividade aos direitos fundamentais ou ao Estado Democrático de Direito”. Contudo, essa compreensão se afigura tímida, pois não se pode negar que há políticas públicas não voltadas diretamente à concretização desses direitos ou do Estado Democrático de Direito, como a política pública de transporte ou financeira. Nessa linha restritiva, Freitas (2015, p. 195) assevera que:

[...] em nosso modelo constitucional, as políticas públicas obrigatoriamente devem ser implementadas e controladas à base de prioridades constitucionais vinculantes e do direito fundamental à boa administração pública. Nessa perspectiva, as políticas serão escrutinadas, de modo independente, no intuito de que apresentem benefícios líquidos (sociais, econômicos e ambientais). Em outras palavras, não pode haver indiferença dos controles no tocante à qualidade jurídica 'lato sensu' da motivação (explicitação de fundamentos fáticos e jurídicos) e dos propósitos e

resultados das políticas efetivamente aplicadas, especialmente se estas se revelarem, por ações ou omissões, causadoras de danos certos, especiais e anômalos.

Fonte (2015, p. 33) sustenta que as políticas públicas compreendem as ações e programas para dar efetividade aos comandos gerais impostos pela ordem jurídica que necessitam da ação estatal e que além “da tarefa especialíssima de dar efetividade às normas de direitos sociais, as políticas públicas também servirão aos direitos fundamentais [...]”, e ainda para direitos não fundamentais, “como a já mencionada política de tráfego urbano. [...]”. E continua, afirmando que as “políticas públicas não são fenômeno necessária e invariavelmente ligado aos direitos fundamentais prestacionais, muito embora esteja com eles fortemente relacionado”, mas ao Estado “que pretende interferir sobre a realidade social por múltiplas razões [...]” (FONTE, 2015, p. 53). O autor então define políticas públicas como “o conjunto de atos e fatos jurídicos que têm por finalidade a concretização de objetivos estatais pela Administração Pública”. Explica que, desse modo

a política pública pública pode ser decomposta em normas abstratas de direito (e.g., Constituição, leis estabelecendo finalidades públicas), atos administrativos (e.g., os contratos administrativos, as nomeações de servidores públicos para o desempenho de determinada função, os decretos regulamentando o serviço etc.), a habilitação orçamentária para o exercício do dispêndio público e os fatos administrativos propriamente ditos (e.g., o trabalho no canteiro de obras, o atendimento em hospitais públicos, as lições de professor em estabelecimento de ensino, etc.) (FONTE, 2015, p. 57).

Como se infere, Fonte (2015, p.47-49 e 54) apoia-se na definição de William Jenkins, aliada a outros elementos inerentes ao âmbito jurídico, para construir um conceito propriamente jurídico, mas nos parece sobretudo importante a sua percepção de que: a) “os avanços da *policy science* nos Estados Unidos e na Europa não podem ser negligenciados (como ainda são) no campo jurídico, mas devem ser importados, aplicando-se os devidos filtros”; b) a política pública constitui uma “nova categoria de relevância para a ciência do Direito”; c) a correlação entre ação do Estado e política pública permite assentar que, por regra geral, a execução de políticas públicas depende de gastos públicos, de maneira que “é no processo político-jurídico de definição do dispêndio público” [leis orçamentárias, de diretrizes orçamentárias, de planos plurianuais e dos planos nacionais, regionais e setoriais] que se encontra o ponto de partida delas, com a ressalva de que o Executivo pode contingenciar valores, deixando de efetuar gastos públicos. Esse esforço conceitual empreendido pelo autor se adstringe ao âmbito jurídico. Primeiro, porque as políticas

públicas são abrangentes e não limitadas a textos normativos, atos ou fatos administrativos. Segundo, porque há realidades ou anseios sociais não previstos expressamente no ordenamento jurídico e essas demandas é que possibilitam interpretações obsequiosas à dignidade da pessoa humana e fazem nascer leis, normas, atos ou fatos jurídicos⁶.

A despeito da divergência na definição, em razão da complexidade, interdisciplinaridade e polissemia que o termo ostenta, no sentido jurídico a política pública também pode ser compreendida, em síntese, como “uma atuação pública”, tanto no âmbito federal, estadual e municipal, ou em parceria com entes privados, “com vistas a concretizar, mediata ou imediatamente, direitos fundamentais” (JORGE NETO, 2008, p. 53), geralmente envolvendo recursos financeiros, devendo se deter às diferenças sociais e culturais de nosso povo, de forma a não violá-las, ao contrário, buscando promover sua preservação.

No entanto, em sentido sociológico, pensamos haver timbres que permitem identificá-la. A política pública nasce de uma forte demanda da coletividade e deve contar com a participação da sociedade desde sua gênese, assumindo, em razão da atuação estatal, contornos de legalidade, como instrumento de universalização, legitimação e coerção, inclusive do próprio Estado, no âmbito social. Envolve, simultaneamente, a sociedade e o Estado, o político e o técnico-administrativo. Além disso, a participação popular é fundamental não apenas para a legitimação, mas para aderência das políticas públicas aos anseios sociais, impondo-se, em razão disso, independentemente de um governo ou de um Estado e, por isso, vão além de uma perspectiva de política governamental ou estatal, prestando contas ao público.

Nenhuma das sete Constituições anteriores a 1988, – sob dois regimes de exceção, um civil e outro militar –, contou com tão ampla participação popular no processo de sua formação e talvez esteja aí a razão de todas terem ficado ao largo da política nacional⁷. No Brasil, sob a égide da Constituição da República Federativa do Brasil/88 (CRFB/88), são apresentadas como políticas públicas, embora se vislumbre tímida efetividade e ausência de avaliação, o Sistema Único de Saúde (SUS) [CRFB/88, art. 198; Leis n. 8080/90 e n. 8142/90], o Sistema Nacional de

⁶ v.g. moralidade para disputar eleições, abortamento de feto anencéfalo, a utilização de células-tronco, casamento e união estável homoafetivas.

⁷ Salientado no prefácio do livro de Fonte (2015, p. 15).

Cultura (SNC) [CRFB/88, art. 216-A; art. 215, §3º, que trata do Plano Nacional de Cultura, regulamentado pela Lei n. 12343/2010], a de Infância e Juventude [CRFB/88, art. 227; Lei n. 8069/90, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente; Lei n. 12594/2012, que instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE) e regulamentou a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional; Lei n. 12852/2013, que dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude (SINAJUVE); Lei n. 13257/2016, que dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância], o Estatuto do Idoso (Lei n. 10741/2003) e o orçamento participativo (“instrumento de complementação da democracia representativa”, permitindo que “o cidadão debata e defina os destinos de uma cidade”, que a população decida “as prioridades de investimentos em obras e serviços a serem realizados a cada ano, com os recursos do orçamento da prefeitura”. Além disso, “ele estimula o exercício da cidadania⁸, o compromisso da população com o bem público e a corresponsabilização entre governo e sociedade sobre a gestão da cidade”⁹). Reconhece-se a importância dessas leis, especialmente por correlacionar obrigações constitucionais e respectivos entes, mas a observação que se faz é que a mera edição de diplomas legislativos ou atos administrativos, ainda que definam competências administrativas e estabeleçam princípios, diretrizes e regras, metas e resultados, não assegura que o Estado adotará alguma ação para concretizá-los, menos ainda em plenitude.

Todos os conceitos, inclusive jurídicos, têm um ponto em comum: ações estatais. Em nosso país, no campo jurídico, tais condutas possuem importante finalidade: dar efetividade ao Estado Democrático de Direito e a direitos fundamentais, sem embargo de sua importância para efetivação de direitos não fundamentais, atendendo necessidades de ordem social e econômica, pois o resultado final das políticas públicas é a efetiva prestação de um serviço ou bem público à população. Contudo, é necessário ressaltar que a ideia do que deve ser (ou não) responsabilidade estatal varia conforme a concepção (filosófica, sociológica ou jurídica) que dele se tenha. Para quem admite o Estado brasileiro como um

⁸ Tomada no presente trabalho no seu sentido sociológico (mais amplo que o jurídico), como o atributo do ser humano em titularizar direitos civis, políticos e sociais e do poder de exercê-los livremente, sem condicionantes.

⁹ Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/elaboracao-e-execucao-do-orcamento/o-que-e-orcamento-participativo>> Acesso em: 01 set. 2016.

Estado Democrático de Direito com forte conotação social, a compreensão das funções e responsabilidades do Estado e dos serviços que deve prestar, são mais abrangentes do que quem adota uma concepção (neo)liberal de Estado. Isso também influenciará a adoção de políticas públicas com suas singularidades (porquanto frutos de histórias específicas de um tempo e lugar) e, por conseguinte, das demandas que podem vir a ser judicializadas ou juridicizadas (o que será melhor explanado no subitem 2.5).

Para Medauar (2014, p. 136), o que caracteriza uma determinada atividade como serviço público depende da concepção política dominante, da concepção sobre o Estado e o seu papel, ou seja, a definição do que seja ou não serviço público de responsabilidade estatal depende de uma escolha política que pode estar fixada na Constituição de um país, na lei ou na tradição. Por isso, as escolhas de políticas não são tão simples, envolvendo uma gama de interesses de múltiplos atores, que objetivam direitos diversos em um cenário de recursos escassos. Nesse sentido, Liberati, (2013, p. 87), afirma que “a implementação ou a execução de políticas públicas derivam de escolhas”, na medida em que envolvem “conflitos entre as camadas sociais que têm interesses diferentes. Essas escolhas por sua vez dependem dos recursos disponíveis que privilegiarão uns em detrimento de outros direitos”. Assim, “de certa forma, as escolhas significam o conteúdo ético das decisões políticas, que, por vezes, podem ser trágicas no sentido de que algum dos direitos não será atendido”. Não obstante, sem olvidar outros direitos importantes da coletividade, direitos fundamentais previstos na Constituição, em razão de sua força normativa¹⁰, não podem ficar indefinidamente à mercê de decisões governamentais.

¹⁰ A partir de sua compreensão como norma jurídica e “não como um documento essencialmente político”, especialmente após a 2ª Guerra Mundial, a Constituição deixou de ficar condicionada apenas à vontade do legislador ou à discricionariedade administrativa, passando a ostentar supremacia e força normativas. Por conseguinte, em decorrência do seu caráter “vinculativo e obrigatório”, nenhum ato jurídico “poderá subsistir validamente se for incompatível com a Constituição” (BARROSO, 2011, p. 284 e 323).

2.2 MODELOS DE FORMULAÇÃO, ANÁLISE E CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Com prudência em relação à análise de políticas públicas, Labra (1999, p. 133-134) aduz que “não se dispõe de modelos acabados ou consensuais para o estudo do processo de produção de uma determinada política, mas de variadas correntes de pensamento ou abordagens [...]” e que a análise das políticas públicas constitui um “campo complexo, dinâmico e mutante, exigindo do estudioso um cabedal de conhecimentos teóricos e de dados empíricos suficientes para que se possa entender e explicar o que fazem os governos, como e por que o fazem”. A fim de manter a sistematização, menciona-se, contudo, de forma resumida três frequentes correntes sobre análise de políticas públicas na literatura.

A primeira, *Análise de políticas públicas e Teoria do Estado*, é dominada e reivindicada pela Ciência Política que pretende associar a análise das políticas públicas à filosofia política e aos grandes temas da Teoria do Estado. Vertente teórica conhecida como Europeia, segundo a qual a política pública é posta como objeto de análise pela via de interpretação do Estado, entendendo que o governo é a sua instituição por excelência.

Mény e Thoening (1989) a classificam segundo três modelos teóricos: a) perspectiva pluralista e concebe o Estado como uma espécie de janela na qual se atenderia todo tipo de demandas sociais; b) o segundo gira em torno da ideia do Estado como instrumento ao serviço de uma classe social (enfoque neomarxista), ou de grupos específicos (enfoque neoempresarial); c) o terceiro destaca a distribuição de parcelas de poder entre os atores e a interação entre eles, analisando a representação e a organização dos diferentes interesses setoriais ou das distintas categorias de atores (enfoque neocorporativistas), ou analisando as organizações e regras institucionais que regulam tais interações (enfoque neoinstitucionalista).

A segunda, *Funcionamento da ação dos poderes públicos ou funcionamento da ação pública*, busca explicar o funcionamento da ação pública sem utilizar a análise das políticas públicas como uma nova expressão do funcionamento geral do sistema político e sim como meio para compreender a operacionalidade ou a lógica da ação pública (Dente, 1985; Subirats, 1989; Gomá-Subirats, 1998). Aqui, a análise de políticas públicas busca a compreensão do funcionamento do Estado e, de maneira mais ampla, dos âmbitos de convivência

coletiva. Esta visão se fundamenta em diversas perspectivas científicas: a ciência administrativa, as ciências da complexidade (especialmente análise de sistema), a sociologia da decisão (pública) e, de maneira mais geral, a sociologia da ação coletiva, as ciências econômicas e as ciências da informação. Integram essa corrente: Lasswell (1951), Simon (1957), Lindblom (1959) e Easton (1965), que marcaram o surgimento da perspectiva que considera o Estado como não sendo um ator único, mas como um sistema político administrativo complexo e frequentemente heterogêneo, cujo funcionamento é necessário ser compreendido para que seja possível se fazer previsões e recomendações.

Por último, a *Avaliação dos resultados e efeitos das políticas públicas ou Avaliação dos efeitos da ação pública*, corrente que tenta explicar os resultados da ação pública e seus efeitos na sociedade baseando-se nos objetivos que persegue e nos seus efeitos indiretos ou não previstos. Nela, duas são as preocupações fundamentais: a) o desenvolvimento de uma metodologia e de uma caixa de ferramenta própria para o trabalho de avaliação; b) a melhoria do processo de avaliação e de sua execução voltada para uma melhor gestão pública e maior influência sobre o processo de tomada de decisão.

Souza (2006, p. 28-35), em maior especificidade, afirma que há diversos modelos de formulação e análise de políticas públicas, entre os quais destaca:

- o de Theodor Lowi (1964; 1972) – traduzida pela máxima: a política pública faz a política – onde cada tipo de política “vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição e que disputas em torno de sua decisão passam por arenas diferenciadas”, assumindo quatro formatos:
 - políticas distributivas – decisões de governo que desconsideram os recursos limitados, gerando efeitos mais individuais que coletivos por privilegiar certos grupos sociais ou regiões em detrimento do todo;
 - políticas regulatórias – atividades governamentais mais visíveis, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesses (e.g. elaboração de ordens, decretos e portarias);
 - políticas redistributivas – atingem o maior número de pessoas, mas impõe perdas concretas e em curto prazo a determinados grupos sociais e ganhos incertos e futuros para outros; são em geral as políticas sociais universais (e.g. sistema tributário, sistema previdenciário) e de difícil encaminhamento;

- políticas constitutivas – conhecidas também como procedimentais ou estruturadoras, são as que determinam as “regras do jogo”.
- o *incrementalismo*, de Lindblom (1979), Caiden e Wildavsky (1980) e Wildavsky (1992), – no qual os recursos partem de decisões marginais e incrementais que desconsideram mudanças políticas ou substantivas no programas públicos, – que esmaeceu em razão das reformas ocorridas em vários países, provocadas pelo ajuste fiscal;
- o *cíclico*, que a vê como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico de aprendizado, onde se enfatiza a definição de agenda (*agenda setting*), questionando-se (a partir dos problemas, da política propriamente dita e dos participantes) porque algumas questões entram na agenda política, enquanto outras são ignoradas;
- o *garbage can* ou "lata do lixo", desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972), em que as escolhas compõem uma lata na qual vários problemas e soluções são colocadas pelos participantes à medida que eles aparecem, surgindo então a decisão (não se percebe aqui uma explicação científica no processo decisório);
- o *coalizão de defesa (advocacy coalition)*, de Sabatier e Jenkins-Smith (1993), que a concebe como um “conjunto de subsistemas relativamente estáveis, que se articulam com os acontecimentos externos, os quais dão os parâmetros para os constrangimentos e os recursos [...]”, no qual crenças, valores e ideias são importantes dimensões do processo de formulação, ignorados pelos modelos anteriores;
- o de *arenas* ou *redes sociais*, que tem a política pública como uma iniciativa de empreendedores políticos (*policy community*), deflagrada a partir de três principais mecanismos: indicadores que desnudam a dimensão do problema, eventos atípicos (desastres) ou repetição continuada do mesmo problema e *feedback* ou informações que mostram falhas ou resultados pífios. Os empreendedores podem constituir (e em geral constituem) redes sociais, tendo como foco o conjunto de relações, vínculos e trocas entre entidades e indivíduos (não suas características). Parte-se de “situações concretas para investigar a integração entre as estruturas presentes e as ações, estratégias, constrangimentos, identidades e valores”. A autora diz que “a força desse

modelo está na possibilidade de investigação dos padrões das relações entre indivíduos e grupos”;

- o do *equilíbrio interrompido*, para o qual os subsistemas de uma política pública possibilitariam ao sistema político-decisório processar as questões de forma paralela, fazendo mudanças a partir da experiência de implementação e de avaliação, e somente em períodos de instabilidade ocorreria uma mudança serial, mais profunda.

Por fim, modelos influenciados pelo “novo gerencialismo público”¹¹ e pelo ajuste fiscal. Com o advento do nominado “novo gerencialismo público” e da política restritiva de gastos, as políticas públicas passaram a apresentar novos formatos, voltados para a eficiência, inexistentes ou esmaecidas nos modelos anteriores. A abordagem da eficiência no âmbito da Justiça, constitui ponto necessário na presente pesquisa (subitem 2.4.1).

Souza (2006, p. 34-35) destaca que a eficiência passou a ser o principal objetivo da política pública, aliada à importância da credibilidade e à delegação para instituições “independentes”. Assim, passou-se a enfatizar a eficiência e racionalidade das políticas públicas, sua credibilidade (regras pré-anunciadas e claras seriam mais eficientes do que a discricionariedade de políticos e burocratas) e sua delegação para “órgãos independentes” nacionais ou internacionais, pela *expertise* de seus membros, resguardando-se das incertezas do jogo político e da influência dos ciclos eleitorais, tendo-se continuidade e coerência. Contudo, entende-se que esse formato não necessariamente encontraria legitimidade política e social, surgindo uma tentativa em vários países do mundo em desenvolvimento de implementar políticas públicas de caráter participativo, segundo a autora, “impulsionadas por organismos multilaterais de um lado e por mandamentos constitucionais e compromissos assumidos por alguns partidos políticos, de outro”. Noutro giro, a autora aponta que apesar da aceitação de teses do “novo gerencialismo público” e da delegação de poder para grupos sociais comunitários e/ou que representam grupos de interesse, os governos continuam a tomar “decisões sobre situações-problema e desenhando políticas para enfrentá-las,

¹¹ Movimento teórico que teve como objetivo “tornar a administração pública mais eficiente e moderna, além de voltada para o atendimento das necessidades e satisfação plena dos cidadãos” (BARSELAY, 2001; SCHNEIDER, 2001). Utilizado para corrigir eventos frequentes na administração pública latino-americana: rigidez conjugada com ineficiência; ausência de mecanismos de controle externo; distanciamento e não compromisso com as demandas dos cidadãos; excessos burocráticos e uso político da máquina estatal para realizar interesses particulares.

mesmo delegando parte de sua responsabilidade, principalmente a de implementação, para outras instâncias, inclusive não governamentais" (SOUZA, 2006, p. 36).

A partir das definições de políticas públicas e modelos aqui expostos, não parece equivocado extrair etapas, destinadas a uma finalidade (em sentido amplo: concretizar ações estatais), motivo pelo qual não se pode ignorar seu caráter procedimental. Carvalho (2003, p. 186) acrescenta que o sistema das políticas públicas é um processo em fluxo, de modo que uma dada política pública não poderia estruturar-se como sequência linear de fases, aduzindo, nessa linha compreensiva, que a melhor abordagem a expressar "o quadro real das políticas públicas é a que a considera um processo contínuo de decisões" o qual, "se de um lado pode contribuir para ajustar e melhor adequar as ações ao seu objeto, de outro, pode alterar substancialmente uma política pública".

Além disso, como as demandas sociais que as deflagram são múltiplas e duradouras, com o acompanhamento de seu curso, isso reclama constantes ações estatais. Esse quadro evidencia os caracteres *procedimental* e *cíclico* da política pública.

Não se revela equivocado, ainda que em ótica conceitual mais restrita, a admissão da fisionomia cíclica da política pública (utilizada nesta pesquisa), divergindo alguns autores quanto aos critérios utilizados na classificação.

A fim de não perder a abrangência do tema, inicialmente destaca-se a tipologia de política pública que tem como critério a ação que repercutirá na vida da população, por se mostrar elucidativo:

Política social: saúde, educação, habitação, previdência social. Política macroeconômica: fiscal, monetária, cambial, industrial. Política administrativa: democracia, descentralização, participação social. Política específica ou setorial: meio ambiente, cultura, agrária, direitos humanos. (DIAS; MATOS, 2012, p.17).

Não deixam de apontar ainda, Dias e Matos (2012, p. 17-19), uma classificação que tem como parâmetro o alcance das ações: *focalizadas*, quando destinadas a um público específico, e *universalistas*, quando voltadas a todos indistintamente.

Na América Latina, consoante Viana (1996), o tratamento das Políticas Públicas envolveu o conceito propriamente dito, as teorias explicativas dos *sistemas de proteção social* onde tais políticas se inserem e o *ciclo de vida* de cada uma

delas. Para a autora, a importância do estudo das fases da política pública decorre também do fato de os atores sociais interferirem de forma diversa e com peso específico. Sua abordagem sobre políticas públicas leva em consideração a globalização, a socialização da política mundial, o aparecimento de novas questões sociais, de novos atores no plano interno e externo (além dos atores transnacionais), novas demandas na área social e mudanças nos modos de atuação do Estado no espaço nacional, as quais levam a distinções no interior das políticas sociais. Cada uma delas (saúde, educação, habitação, entre outras) apresentaria graus diversos de resistência às mudanças do padrão de intervenção estatal, ocasionando desenvolvimentos próprios. Ao que se infere, essa visão representaria um avanço em relação às abordagens descritivas e funcionalistas vigentes em décadas passadas. A autora indica estudos que buscam ultrapassar a tendência de cisão entre sujeito e objeto, utilizando, para tanto, a expressão *ação social* para designar o ato de fazer políticas públicas (a relação entre os atores governamentais e os outros não é encarada de forma dicotômica, mas um processo contínuo). Entretanto, recomenda que não se trataria de amarra por meio do qual bastasse identificar um conjunto de atores preestabelecidos (atores dominantes/burocratas/interesses do grupo hegemônico).

Lemieux (1994, p. 7) vê as políticas públicas como tentativas de regular situações que representam problemas públicos, em uma coletividade ou entre coletividades. Afirma que: a) um problema é considerado público quando diz respeito à repartição de meios entre atores sociais; b) as tentativas de regulação das políticas públicas comportam diversas decisões interdependentes, que podem ser classificadas em três processos: emergência, formulação e implementação.

Escorada nesse autor, Viana (1996) compreende as políticas públicas como tentativas de regular situações que apresentam problemas públicos, afloradas no interior de uma coletividade ou entre coletividades (esferas nacional, regional e municipal). Suas contribuições seriam: a percepção da ação pública como *regulação* e não como tipos de intervenção; a precisão de tipos de regulação; a identificação dos possíveis conflitos no exercício de regulação e, por conseguinte, no quadro de consequências e reações às atividades de regulação, isto é, à formação de políticas.

A coletividade é entendida em sentido amplo: Estado nacional, instâncias subnacionais de governo (estadual ou municipal) ou mesmo uma instituição. E neste ponto, importa destacar a observação feita por Souza (2006, p.38-39) de que,

conforme os vários ramos do chamado neoinstitucionalismo, “as instituições são regras formais e informais que moldam o comportamento dos atores”. A abordagem dessa autora inicia pelo seguinte questionamento, para em seguida apontar sua resposta:

Como as instituições influenciam os resultados das políticas públicas e qual a importância das variáveis institucionais para explicar resultados de políticas pública? A resposta está na presunção de que as instituições tornam o curso de certas políticas mais fáceis do que outras. Ademais, as instituições e suas regras redefinem as alternativas políticas e mudam a posição relativa dos atores. [...]. Assim, o que a teoria neo-institucionalista nos ilumina é no entendimento de que não só os indivíduos ou grupos que têm força relevante influenciam as políticas públicas, mas também as regras formais e informais que regem as instituições. A contribuição do neoinstitucionalismo é importante porque a luta pelo poder e por recursos entre grupos sociais é o cerne da formulação de políticas públicas. Essa luta é mediada por instituições políticas e econômicas que levam as políticas públicas para certa direção e privilegiam alguns grupos em detrimento de outros, embora as instituições sozinhas não façam todos os papéis [...].

Alerta essa autora que, como qualquer referencial teórico, é preciso ter clareza sobre quando e como utilizar a teoria neoinstitucionalista, pois seus pressupostos nem sempre se adaptam a análise de políticas públicas, que significa, muitas vezes, estudar o “governo em ação” (SOUZA, 2006, p. 39).

O termo *tentativas de regulação* das Políticas Públicas, por sua vez, visa demarcar que o ato de normatizar uma situação pode ser visto de diferentes formas pelos atores sociais envolvidos com uma determinada política. Não haveria homogeneidade dos atores sociais na recepção dessas tentativas de regulação por meio das políticas públicas, as quais seriam recebidas de formas diferenciadas por atores distintos.

Adotando a mesma ideia do ciclo das políticas públicas, mas denominando-o de processo, Saravia e Ferrarezi (2006) e Bucci (2013), consideram que “numa visão sequenciada do processo – que é pouco mais que um exercício de compreensão – é possível verificar várias etapas num processo de política pública”. Destacam os autores como fases desse ciclo: a) agenda, que consiste na inclusão de determinada demanda na lista de prioridades do poder público; b) elaboração, que consiste na delimitação de um problema e na determinação de alternativas; c) formulação, que inclui a seleção, objetivos e marcos jurídico, administrativo e financeiro; d) implementação, composta pelo planejamento e organização dos órgãos ou entes e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar a política; e) execução, tratando-se de tornar efetiva a

política; f) acompanhamento, que é o processo de supervisão da execução, com vistas a eventuais correções; g) avaliação, que consiste na mensuração e análise dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas (SARAVIA; FERRAREZI, 2006, p. 32).

Frey (2000) caracteriza como tradicionais as seguintes fases do ciclo: formulação, implementação e controle do impacto das políticas. Sugere, entretanto, divisão mais detalhada, na qual preconiza a necessidade de distinção entre as fases de “percepção e definição de problemas, ‘agenda-setting’, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas” e, finalmente, “a avaliação de políticas e a eventual correção da ação”.

Heidemann e Salm (2009, p. 34) adotam divisão em quatro etapas, quais sejam: a) decisões políticas para solucionar problemas sociais estudados; b) implementação da política; c) prestação de contas dos gestores das políticas, especialmente aos stakeholders ou beneficiários-alvo; e d) avaliação, como subsídio à decisão sobre continuidade, aperfeiçoamento, reformulação ou descontinuidade da política.

Fonte (2015, p. 58-59) também aponta quatro etapas: a) definição da agenda pública; b) formulação e escolha das políticas públicas; c) sua implementação pelo órgão competente; d) avaliação pelos diversos mecanismos previstos na Constituição e leis. Alerta, entretanto, que utilizou as etapas de formulação e decisão em uma, por não vislumbrar prejuízo teórico.

No que diz respeito aos participantes do ciclo de políticas públicas, Liberati (2013, p. 83-84), partindo do pressuposto que o Estado brasileiro é um Estado Social e que este tipo de Estado não existe sem a implementação de políticas públicas de cunho social, afirma que não há uma definição clara de políticas públicas, pois a definição “extensiva de caráter genérico dado às políticas públicas falha, ao considerar que elas somente resultam de uma decisão produzida por autoridade pública, não contemplando outros agentes”. Esses agentes (ou atores) são fundamentais à propositura, à discussão, à elaboração e à implementação de todo o ciclo das políticas públicas e na cena política é possível identificá-los como: Estado, órgãos de governo, burocracia, agentes técnicos, sociedade civil, ONGs, grupos, organizações do terceiro setor, movimentos, partidos políticos, mídia, associações comunitárias, entre outros – todos com interações complexas entre si e interdependência.

De acordo com Dias e Matos (2012, p. 39) esses plúrimos atores têm como papel fundamental “influenciar de algum modo as políticas governamentais, defendendo seus interesses próprios ou dos grupos que representam”, podendo, para tanto, se valer de práticas e expedientes diversos, tais como reuniões, *lobby*¹², greve, mobilizações, entre outros. Como os interesses dos atores são distintos, e por vezes até conflitantes, a implementação da política depende, em boa medida, da correlação de forças existente conforme o caso concreto. Tais autores (2012, p. 42-44) afirmam que há diversas formas de classificar os atores que participam do processo de formulação das políticas públicas, mas basicamente se distinguem em: a) formais (definidos pela Constituição da República Federativa do Brasil, Constituições Estaduais e Leis Orgânicas); b) informais (participantes não regidos pela CRFB/88, não recebem funções específicas no processo de preparação de políticas públicas, mas podem se constituir como atores de grande relevância, como é o caso dos movimentos sociais); c) individuais (pessoas que agem intencionalmente na arena política, procurando influenciar o processo de implementação das políticas públicas); d) coletivos (grupos e organizações que agem intencionalmente na arena política, procurando influenciar o processo de implementação das políticas públicas); e) públicos (compõem o sistema político, exercendo funções públicas como ocorre com todos os atores que ocupam cargo no governo); f) privados (não possuem vínculo direto com a estrutura administrativa do Estado).

Dias e Matos (2012, p. 42-44; 50) destacam o Judiciário, classificando-o como ator do tipo *formal*, pois inserido na Constituição; *individual*, pois a decisão de cada magistrado tem reflexo próprio na execução ou não de uma política pública; *público*, pois são agentes públicos que têm como função interpretar leis e resolver os conflitos. Afirmam ainda que:

No processo de formulação de políticas, o Judiciário pode exercer diferentes papéis, que cumprem determinadas funções, entre as quais: ator com poder de veto, ator com poder de decisão, árbitro imparcial e representante da sociedade. Quando atuam como árbitros, os tribunais atuam assegurando a aplicação efetiva das políticas públicas “como um fiscalizador externo de contratos firmados por terceiros (inclusive os contratos inscritos na Constituição) e um mediador entre as partes do contrato” (DIAS; MATOS, 2012, p. 50).

¹² O Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), em 19 fev. 2018, reconheceu o *lobby* como ocupação, sob o nome de “profissional de relações institucionais e governamentais”, incluindo-o na lista de Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), ainda não regulamentada como profissão pelo Congresso Nacional, pois objeto do projeto de lei n. 1202/2007.

Na mesma linha de Dias e Matos (2012), outros autores dão enfoque na atuação do Judiciário enquanto instituição que participa, ainda que de modo não programado, do ciclo das políticas públicas. Porém, olvidam algumas questões.

A primeira, é que o Judiciário é regido pela inércia, ou seja, sua atuação depende diretamente, e quase que exclusivamente (com algumas exceções previstas em lei), da provocação de pessoas (naturais e jurídicas, públicas ou privadas) ou de instituições com assento constitucional (Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, Defensoria Pública, Legislativo, Executivo, Tribunais de Contas, Ministério Público, entre outras).

A segunda é que a discussão sobre a *judicialização* das políticas não pode ser restrita à atuação, limites e poderes do Judiciário, como se somente ele pudesse gerar repercussão sobre a implementação ou não de políticas públicas. A visão precisa ser mais ampla, pois muitos problemas têm origem em estruturas anacrônicas e ineficientes também no âmbito Executivo e Legislativo. Deve-se abordar o papel (educativo/preventivo, fiscalizador e repressivo) de diversas instituições integrantes do Sistema de Justiça Brasileiro em sentido amplo¹³, que abrange o próprio Judiciário, o Legislativo (com o auxílio dos Tribunais de Contas), o Executivo (incluindo os órgãos de fiscalização e controle, exercidos por fiscais, auditores, policiais, entre outros) e também a Ordem dos Advogados do Brasil (CRFB/88, art. 93, I; art. 103, VII; art. 103-B, XII e §6º; art. 129, §3º; art. 130-A, V e §4º), a advocacia (art. 131 e art. 133), a Defensoria Pública (CRFB/88, art. 134) e o Ministério Público (CRFB/88, art. 127), enquanto atores do ciclo de políticas públicas, especialmente quanto à atribuição constitucional de demandar perante o Judiciário e que repercutem na política pública que envolve a demanda judicializada.

A terceira, é que há limitações a serem observadas quando se pretende transformar políticas públicas em algo tangível, tais como a falta de dinheiro (v.g. contingenciamento), condições sociais, econômicas e tecnológicas adversas, desorganização da máquina administrativa, circunstâncias políticas desfavoráveis e poderes de grupos sociais especificamente afetados.

¹³ Em ótica mais restrita, o sistema de Justiça é visto como o conjunto de instituições que atuam com o Judiciário para o desempenho da função jurisdicional, destacando-se aquelas cuja missão é essencial para esta ou cuja atuação envolve a elaboração de políticas públicas e a oferta de serviços que possibilitam às pessoas a defesa de seus direitos: Advocacia, Defensoria Pública, Ministério Público, Polícia e outras instituições ou órgãos correlatos.

2.3 ELEMENTOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E AS CHAVES PARA SUA ANÁLISE

A partir dos conceitos trabalhados, destacamos dois autores no sentido de indicar elementos ou componentes das políticas públicas.

Souza (2006, p. 36-37), após apontar definições e modelos sobre políticas públicas, sintetiza que são seus elementos¹⁴ principais:

- a) A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz;
- b) A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes;
- c) A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras;
- d) A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados;
- e) A política pública, embora tenha impactos¹⁵ no curto prazo, é uma política de longo prazo;
- f) A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.

Não se olvida a importância das políticas públicas para o País, tendo em vista a gama de tarefas atribuídas ao Estado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e, como consequência, a pesada carga tributária com o objetivo de subsidiar os objetivos sociais nela propostos. E estabelecida a compreensão de que as políticas públicas constituem ações estatais, essa correlação nos leva à percepção de que, em regra, a sua efetivação, dada a finalidade, depende de recursos. Nessa linha, a disciplina das finanças públicas assume papel de destaque nas sociedades contemporâneas¹⁶, sobretudo num contexto de globalização¹⁷ e de recentes sobressaltos econômicos nacionais.

¹⁴ Constituem não apenas elementos, mas também características de uma política pública.

¹⁵ O termo impacto, em síntese, consiste na verificação dos resultados da execução do projeto da política pública num tempo, ou seja, o que altera na comunidade após o tempo do projeto executado. Assim, seu sentido pressupõe longa duração. Desse modo, sua utilização neste caso deve ser compreendida por efeitos.

¹⁶ No singular, denominada também de “sociedade de risco” ou “reflexiva” (BECK, 1995), “sociedade hipermoderna” (LIPOVETSKY, 2004) e “sociedade pós-moderna” ou “líquida” (BAUMAN, 2001).

¹⁷ Não obstante a discussão nas ciências sociais sobre seus conceitos, opta-se para a globalização ser compreendida, em síntese, como um fenômeno: a) “de intensificação das relações sociais mundiais que ligam localidades distantes de maneira que os acontecimentos locais são fortemente influenciados por eventos que ocorrem a distância e vice-versa”. (GIDDENS, 1990, p. 64); b) “multifacetado com dimensões econômicas, sociais, políticas, culturais, religiosas e jurídicas interligadas de modo complexo” (SANTOS, 2002, p. 26). Relevante notar que a expansão do capital e da mídia, propiciada pela hegemonia econômica de determinados países, não beneficia equitativamente a todas as nações nem regiões, razão por que a globalização se mostra assimétrica e também gera desequilíbrios nessas dimensões.

Apoiado em Fonte (2015, p. 73-88), destaca-se os recursos, na visão desse autor o orçamento público¹⁸, como elemento da política pública, aduzindo esse autor que os “políticos precisam de dinheiro para pôr em prática os projetos que têm para o Estado (quando eles existem) ou, na pior das hipóteses, seus próprios projetos pessoais; os cidadãos, por sua vez, exigem a prestação de serviços diversos que são notoriamente”, não há como negar, “custosos (segurança, hospitais, escolas etc.), e às vezes até mesmo dinheiro em espécie (mediante, e.g. aposentadorias, pensões, benefícios assistenciais, vencimentos etc.)”. Diz ainda esse autor ser “um truísmo afirmar que o sucesso das gestões administrativas tem como fator preponderante, embora não exclusivo, a disponibilidade de caixa, sem a qual as ações públicas simplesmente não serão factíveis”, destacando que os “orçamentos, sempre crescentes na previsão da despesa pública¹⁹, refletem exatamente a tendência de incremento da burocracia e da participação do Estado na sociedade”. Em seguida, tal autor aponta que o “processo orçamentário público encontra-se no epicentro dos sistemas políticos atuais, porquanto nele são definidas as prioridades sociais e delimitada a ação do Estado no futuro” e conclui que o “orçamento tem, assim, relevantíssima missão no âmbito das políticas públicas: veicular decisões alocativas, realizadas democraticamente, sobre recursos escassos” (FONTE, 2015, p. 74, 355).

Não se nega a importância do orçamento público, mas uma política pública pode dispor também de recursos privados e não se verifica legitimidade nas escolhas alocativas quando apartada dos anseios sociais e do respeito à dignidade humana, à cidadania e à participação popular, motivo pelo qual não se pode, necessariamente, acatar a conclusão de que sejam “realizadas democraticamente”. Primeiro, porque a soberania popular tem se apresentado mais como uma ideia, já que o poder é exercido no país de forma representativa e não direta e o representado (os eleitores) não tem se reconhecido nos seus representantes, a comprometer a legitimidade (material e formal) dos eleitos. Segundo, porque a rigor a representação não é partidária em essência, mas delegada e personalizada em

¹⁸ O autor, a partir do conceito que propôs, afirma serem três elementos: orçamento público, planejamento e discricionariedade administrativa. Considera-se apenas os recursos, porque o planejamento é inerente a um projeto de política pública e poderá ser interpretado e adaptado à situações reais e locais, como também o é a discricionariedade administrativa, que pode ser minimizada e às vezes é vista como distorção, pois permite modificar a política pública à revelia das concepções de seus formuladores e dos grupos que lhes deram apoio.

¹⁹ O autor aponta que “[...] Os gastos discricionários em políticas sociais, e. g., saltaram de 50 bilhões anuais em 2005 para 74 bilhões anuais em 2009, aumento de quase 50% em apenas quatro anos.”

determinadas figuras políticas de expressão. Terceiro, porque diante do que se tem visto nos últimos anos no país nas investigações penais, não se tem um sistema partidário sólido e republicano, mas empresas ou grupos econômicos que financiavam campanhas eleitorais²⁰.

A forma de condução política levada a efeito pelos representantes eleitos tem sido fruto de fortes questionamentos, porquanto desvirtuadas do interesse público e voltadas para atender interesses privados e de mercado, como desvelam as chamadas crises da democracia²¹.

Importa identificar não apenas os diferentes tipos de recursos aptos à utilização numa política pública, mas também a maneira de geri-los. Assim, é imprescindível que a utilização dos recursos, em seus diversos tipos, perpassa pela adequada gestão e por formas propícias de participação social (e.g. redes representativas para os grupos tecnicamente deficitários, como o ocorreu na reforma administrativa e fiscal da Austrália nos anos 1990), a fim de buscar legitimidade na sua utilização. A *expertise* ou a técnica não pode ser desprezada, porque, às vezes,

²⁰ O Supremo Tribunal Federal (STF), em 17 set. 2017, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 4650/DF, julgou parcialmente procedente os pedidos para assentar a inconstitucionalidade parcial sem redução de texto do art. 31 da Lei n. 9096/95, na parte que autoriza, *a contrario sensu*, a realização de doações por pessoas jurídicas a partidos políticos, e a inconstitucionalidade das expressões “ou pessoa jurídica”, do art. 38, III, e “e jurídicas”, do art. 39, *caput*, e §5º, todos da Lei n. 9096/95. A Lei n. 13165/15 (em vigor desde 29 set. 2015), ao revogar integralmente o art. 81 da Lei n. 9504/97, embora tenha reafirmado a vedação às pessoas jurídicas de efetuar doações para as campanhas eleitorais (com a revogação do *caput* e §1º), extirpou também os §§2º a 4º, que previam sanção para o descumprimento dessa proibição.

²¹ 1ª crise (democracia delegativa): a vontade legítima do soberano, do titular do poder (povo) foi afastada. Os representantes passaram a agir conforme suas conveniências, sem observar os anseios da população. 2ª crise (privatização da política): a lógica das relações de mercado é transferida para as relações sociais e políticas, expandindo-se o capital para além das fronteiras. A política é territorializada, mas o mercado desterritorializado e não existem leis adequadas para regular esse mercado transnacional. Assim, a disputa política passa a ocorrer em decorrência da disputa financeira, do capital expandido. Não se vê isso claramente, porque no capitalismo sua essência (relações de mercado) não aparece desnuda nas relações sociais e políticas, evidencia-se apenas na conjuntura e aquele se reinventa, se reformula (e não se extingue). Buscou-se uma “terceira via” entre a social-democracia (*Welfare State*) e o neoliberalismo (apoiador do Estado mínimo), objetivando “[...] ajudar os cidadãos a abrirem seu caminho através das mais importantes revoluções de nosso tempo: globalização, transformações na vida pessoal e nosso relacionamento com a natureza” (GIDDENS, 1999, p. 74). Segundo Alves (2003, p. 190), Giddens afirmou ter havido “recrudescimento do processo de exclusão social que se traduz no paradoxo da época contemporânea que consiste precisamente na força com que se realiza a globalização econômica ao mesmo tempo em que se esvazia de conteúdo a ideia de direitos humanos”. Não parece equivocada a ideia de que o estado mercadocêntrico sufocou o bem-estar social como modelo de Estado e compromete a efetividade dos direitos humanos na contemporaneidade, em função de um sistema destinado a gerar acúmulo de capital e lucros elevados (v.g. Grécia em 2010; refugiados sírios em decorrência da guerra civil dos últimos sete anos). Incide a conclusão de Barroso (2011, p. 50): “Com o Estado liberal burguês, o poder econômico e o poder político celebravam sua aliança definitiva, até aqui inabalada”.

a participação não qualificada pode levar a distorções com risco ao alcance do que se pretende.

Por fim, inclina-se a apontar que as *chaves* para a análise das políticas públicas perpassam necessariamente pela compreensão sobre: a) constituir uma resposta às demandas ou problemas sociais; b) sua definição (analítica); c) seus elementos constitutivos; d) o ciclo de uma política pública; e) os atores *lato sensu* (os diversos tipos); f) os recursos (diferentes tipos e a gestão desses recursos); g) as regras institucionais (análise institucional e operacionalização dessas regras).

2.4 FOCO ANALÍTICO: FUNÇÃO JURISDICIONAL, VISIBILIDADE E SENSACÃO

Souza (2006, p. 40) aduz que a política pública busca integrar quatro elementos: a própria política pública, a política (*politics*), a sociedade política (*polity*) e as instituições onde as políticas públicas são decididas, desenhadas e implementadas. Assim, merece destaque para os fins deste estudo, a conclusão desta autora de que o principal foco analítico da política pública consiste em identificar o tipo de problema que a “política pública visa corrigir, na chegada de problema ao sistema político (*politics*) e à sociedade política (*polity*), e nas instituições/regras que irão modelar a decisão e implementação da política pública”.

Nesta pesquisa, o foco é a função jurisdicional, especificamente um estudo de caso sobre os fatores que têm comprometido a efetividade do direito fundamental à razoável duração do processo na Comarca de Massapê-CE, no período de junho de 2012 a maio de 2016, e qual a contribuição dos resultados dessa investigação no fortalecimento de políticas públicas e na compreensão das razões dessa morosidade.

O Judiciário é visto habitualmente pela demora excessiva na solução de processos, além da percepção de elevados custos, a sensação de impunidade e a falta de transparência de suas atividades. Com relação à lentidão, amplos são os debates sobre tornar efetivo o direito fundamental à duração razoável do processo, pois esse sentimento de abarrotamento e morosidade tem gerado descrença na capacidade de a função jurisdicional do Estado encerrar os processos ou resolver os conflitos entre as pessoas de maneira célere e efetiva (eficiente e eficaz).

A sensação de falência dessa atuação estatal pode gerar riscos à ordem pública e social, pois favorece a autotutela (“fazer justiça com as próprias mãos”). A

população passa a questionar a utilidade e a eficiência do Estado no exercício de suas funções (executiva, legislativa e jurisdicional), bem assim dos agentes públicos encarregados de exercê-las. Sucede que os problemas do Judiciário não podem ser solucionados sem considerar as funções legislativa (de produção legislativa) e executiva (de aplicação das leis antes de os conflitos chegarem à Justiça), pois são todos integrantes de uma mesma engrenagem (tripartição de funções) no Estado Democrático de Direito²².

Em nosso ordenamento social e jurídico contemporâneos, a *teoria da separação dos poderes* (de funções, já que o poder é uno) deve adaptar-se à realidade sociopolítica e apresentar-se nas constituições democráticas sob a forma de colaboração de funções. Como aduz Silva (2005, p. 109-111):

A ampliação das atividades do Estado contemporâneo impôs nova visão da teoria da separação de poderes e novas formas de relacionamento entre os órgãos legislativo e executivo e destes com o judiciário, tanto que atualmente se prefere falar em colaboração de poderes, que é característica do parlamentarismo, em que o governo depende da confiança do Parlamento (Câmara dos Deputados), enquanto, no presidencialismo, desenvolveram-se as técnicas da independência orgânica e harmonia dos poderes [...]. Tudo isso demonstra que os trabalhos do Legislativo e do Executivo, especialmente, mas também do Judiciário, só se desenvolverão a bom termo, se esses órgãos se subordinarem ao princípio da harmonia, que não significa nem o domínio de um pelo outro nem a usurpação de atribuições, mas a verificação de que, entre eles, há de haver consciente colaboração e controle recíproco (que, aliás, integra o mecanismo), para evitar distorções e desmandos.

O caminho para o encontro de soluções perpassa pela identificação dos problemas e suas causas no âmbito dessa tríplice partição das funções estatais, pela definição e atribuição de responsabilidades do agente público e da instituição certos, conforme as respectivas competências e pela prestação de contas (*accountability*) desses para com a esfera pública, órgãos superiores (Tribunais e Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e fiscalizadores - Legislativo e Tribunais de Contas). Compreendidos os problemas e suas causas, bem assim o que cobrar e de

²² Para Jorge Neto (2018), como “todo serviço público, a Justiça precisa de constante fiscalização e cobrança do povo” (p. 19) e “a imensa maioria dos brasileiros não entende o Poder Judiciário e seus problemas” (p. 39). “A divisão de poderes e cada uma das funções exercidas por cada um dos poderes têm por fim primordial, em última análise, assegurar que as leis sejam respeitadas de modo igual por todos os cidadãos”. A “função do Poder Judiciário, assim como suas disfunções e mazelas, está, portanto, de algum modo, ligada à função dos demais poderes” (p.61). “A crítica fácil é bem mais cômoda”, pois investigar “as causas é trabalhoso, exige um pouco de concentração e tenacidade, mas, com certeza, é também um caminho mais seguro e frutífero para entendermos os problemas e apontarmos soluções” (p. 64).

quem, inclusive para eventual responsabilização, dá-se um passo largo para o encontro de soluções (ponto abordado em maior profundidade no Capítulo 3).

A situação por que passa a Justiça brasileira, entretanto, envolve uma série de fatores, muitas vezes limitativos e impositivos, de ordem jurídica, política, financeira, social e subjetiva. Com relação aos de ordem jurídico-política e financeira, é fundamental, em razão da autonomia administrativa e financeira (CRFB/88, art. 96) e sob a perspectiva atual, um orçamento condizente com a magnitude e complexidade dos serviços a serem prestados à sociedade a que está incumbido o Judiciário. É comum não se apontar quais recursos materiais e humanos são necessários para tornar efetiva uma lei antes de sua aprovação, muitas vezes com nítido açodamento diante do clamor popular ou para o eleitor ver.

No tocante aos recursos, o direito financeiro compreende a atividade financeira do Estado (e não apenas do Executivo), envolvendo receita, despesa, orçamento e crédito públicos, a implicar visão sistêmica na respectiva execução. A CRFB/88, por sua vez, estabeleceu um modelo orçamentário sistêmico, que envolve o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e finalmente, após emenda constitucional, os Planos Nacionais, Regionais e Setoriais (PNRS) com funções específicas e ações coordenadas (arts. 165 e 166), mas que a rigor se efetiva por uma ordem orçamentária-financeira *autorizativa*, abrindo-se uma grande margem de liberdade para os governos efetuarem seus gastos não necessariamente como previsto, ou seja, embora haja fixação de gasto (Executivo) e ter sido autorizado (Legislativo), isso não implica sua realização, dependendo da vontade política dos governos. A despesa pública autorizada na LOA pode permitir suplementações, mas com a anulação total ou parcial de dotações autorizadas (CRFB/88, art. 165, §8º), o que indica que um orçamento aprovado de uma forma, pode ser executado de outra. Giacomoni (2005, p. 260) assevera que, em nosso país, com base na autorização "genérica que, tradicionalmente, consta da lei orçamentária, o Poder Executivo abre créditos suplementares, utilizando com recurso o cancelamento de outros créditos".

Não se terá independência, se não houver autonomia administrativa e financeira de fato ao Judiciário, inclusive para definir na Lei de Diretrizes Orçamentárias de cada ano seu orçamento com base em percentual adequado, frente a seus serviços, da *Receita Corrente Líquida* do Estado e efetivo repasse da quota duodecimal sobre essa receita até o dia 20 (vinte) do mês anterior ao

pagamento (CRFB/88, art. 168; Constituição Estadual, art. 205, §5º²³), podendo valer-se de comissão de fiscalização para aferir, em conjunto com autoridades do executivo e legislativo, o *quantum* de ingresso dessa receita nos cofres do tesouro a fim de observar o cumprimento desse dever constitucional, evitando até mesmo ação judicial para sua observância²⁴. Contudo, é imprescindível equalizar a distribuição de recursos e otimizar a gestão, pois o que se observa na realidade é que quanto mais alta a esfera judicial, maiores o poder e os recursos disponíveis, ficando o primeiro grau de jurisdição, onde estão o maior percentual de processos e as maiores deficiências, em condições desfavoráveis e em busca de soluções criativas ou temporárias para suas múltiplas demandas no âmbito de suas unidades jurisdicionais, que não dispõem de móveis e servidores efetivos e qualificados em número proporcional às primeiras ou capazes de suprir ou minimizar as últimas, realidade da Justiça Estadual na maioria dos estados brasileiros, em especial no Ceará, em 2017, o vigésimo segundo colocado dos estados do Brasil, considerando o Produto Interno Bruto (PIB) per capita e o sétimo em desigualdade social²⁵.

No que se refere ao fator subjetivo, não pode nos escapar que qualquer instituição, pública ou privada, é norteada por normas, mas exterioriza seus atos e concretiza suas atividades por meio de seus agentes (pessoas). Quanto melhor for a compreensão, especialmente de *res publica*, o caráter deles e mais sólida sua formação, parece que tanto mais saudável e eficiente se apresentará a instituição perante a sociedade. Para ilustrar, tome-se a visão equivocada de alguns Tribunais em promover de forma açodada a lotação de magistrados nas comarcas, imediatamente após a posse, olvidando até mesmo o necessário Curso de

²³ Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da Lei Complementar a que se refere o art. 165, §9º da Constituição Federal. *Acrescido pela EC n. 65, de 16 set. 2009 – Diário Oficial (DO) 24 set. 2009.

²⁴ STF, Mandado de Segurança (MS) n. 34483/RJ: A Turma, por votação unânime, deferiu parcialmente a medida liminar, assegurando-se ao Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro o direito de receber, até o dia 20 (vinte) de cada mês, em duodécimos, os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, sendo facultado ao Poder Executivo do referido Estado-membro proceder ao desconto uniforme de 19,6% (dezenove inteiros e seis décimos por cento) da Receita Corrente Líquida prevista na Lei estadual n. 7210/2016 (LOA) em sua própria receita e na dos demais Poderes e órgãos autônomos, ficando ressalvada, além da possibilidade de eventual compensação futura, a revisão desse provimento cautelar caso i) não se demonstre o decurso na arrecadação no “relatório detalhado com todos os recursos que compõem a Receita Corrente Líquida; ou ii) não se confirme o decurso no percentual projetado de 19,6% (dezenove inteiros e seis décimos por cento) em dezembro/2016, também demonstrado no referido relatório, nos termos do voto do Relator. 2ª Turma, 22.11.2016.

²⁵ Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 11 abr. 2018.

Formação²⁶. Numa entrevista, o ministro e atual presidente do Superior Tribunal de Justiça (STJ), João Otávio de Noronha, ressaltou que a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM) é importante para direcionar e acompanhar a formação dos magistrados recém-ingressos na carreira, de forma a garantir-lhes uma formação profissional baseada numa abordagem humanística. Para maior clareza, colhem-se os seguintes trechos dessa entrevista:

ConJur – Hoje não se investe em formação?

Noronha – O Brasil não tem essa paciência. Os tribunais querem, logo que o juiz é aprovado, colocá-lo numa vara do interior. É pior ficar sem juiz ou colocar um juiz mal preparado, que vai assumir a comarca e criar mais problemas do que resolver, e desmoralizar a própria instituição? Essa é a nossa grande preocupação: formar um juiz para que ele possa entregar à sociedade uma prestação jurisdicional não apenas justa, mas adequada.

ConJur – O que deve ser feito para se chegar a isso? Basta mexer no concurso?

Noronha – Precisamos mexer no concurso, mas nós temos trabalhado a formação. Os juízes hoje já ficam 420 horas [em curso], já ampliamos. Antes ficavam uma semana, depois passou para um mês e agora ele fica quatro meses estudando. Mas é pouco, precisamos ampliar, criar a verdadeira universidade da magistratura, onde o cidadão vai aprender a lidar com tudo, a julgar todos os tipos de causa, de empresa, de família, de sucessão.

ConJur – O juiz brasileiro é preparado?

Noronha – De uma certa forma, sim. Muito pelo seu talento, pela sua dedicação. Não falta cultura jurídica, mas de preparação de lidar como juiz. Decidir é uma arte, é um sacerdócio, você tem rituais, tem que ter psicologia. Não pode ofender o réu, você tem que tratar bem os advogados. Quantas brigas, quantos atritos têm entre juízes e advogados e promotor? Isso é falta de preparação. O juiz tem que se tornar um líder, tem que administrar a sua audiência, administrar o seu gabinete, lidar com as pessoas, relacionar com a sociedade. E as atividades da Enfam possibilitam ao juiz entender que é um agente político capaz de construir o modelo de justiça que os brasileiros anseiam. Uma formação mais completa possibilita ao magistrado refletir sobre as consequências de suas decisões na sociedade.²⁷

²⁶ Tal equívoco ocorreu no Ceará entre 2006 e 2014, com os cursos de formação de magistrados. Um deles, promovido no período de abril a junho de 2008, de forma descontínua (sexta e sábado nos períodos matutino e vespertino), com idas e vindas das Comarcas para Fortaleza, algumas distantes 600km, gerando enorme cansaço, ante o acúmulo com o trabalho, acidentes de trânsito e nível elevado de estresse (conforme detectado pela profissional encarregada, entre outras, dessa tarefa). Isso poderia ter sido evitado ou minimizado se os cursos, por exemplo, tivessem ocorrido de forma contínua, concentrada, especialmente pela sobrecarga de trabalho, evitando frequentes deslocamentos para a capital e reduzindo o tempo do curso, após a posse do maior número de juízes possível num dado período, dedicando-se exclusivamente à formação e ao conhecimento das realidades locais, especialmente para quem veio de outro estado. A situação somente melhorou a partir de agosto de 2015, com significativas alterações na Escola Superior de Magistratura do Estado do Ceará (ESMEC), não só na formação e aperfeiçoamento dos magistrados, como no ensino, pesquisa e extensão. Iniciado o ano de 2016, a ESMEC passou a apresentar grande dinamismo, destacando-se a interação com escolas e instituições de ensino superior, sediando de forma inédita um Mestrado, além de eventos educativo-culturais e proporcionando diversos cursos profissionais (para a comunidade em seu redor) e de pós-graduação *lato sensu*.

²⁷ Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-out-25/entrevista-joao-otavio-noronha-ministro-stj>>. Acesso em: 25 out. 2015.

Gonçalves (2015, p. 289; 310-312) apresentou alguns resultados de pesquisa fenomenológica e etnográfica realizada com cinquenta e cinco juízes que frequentaram, no período de 2006 a 2014, os cursos de formação de Juízes da Escola Superior de Magistratura do estado do Ceará, com vistas a orientar políticas de capacitação e subsidiar possíveis planejamentos de cursos de formação voltados à educação judicial. Em relação aos cursos de formação, o autor aduz que a formação inicial dos Juízes “poderia ser feita em um curso com dedicação exclusiva, para propiciar também a melhor qualidade desta mesma formação”, pois não “se concebe que a formação de magistrados seja apenas um arremedo, nem tampouco a sociedade pode esperar muito tempo até que os tribunais preparem juízes para assumir suas demandas, cada vez mais urgentes”, devendo-se encontrar um ponto de equilíbrio, um meio-termo entre necessidade de formação e exercício da jurisdição. A sociedade, não há dúvida, necessita de mais juízes, “mas é necessário que estes estejam suficiente e adequadamente capacitados para tomar suas decisões com segurança e justiça. Em qualquer caso, há sempre a necessidade de planejamento, seja o planejamento administrativo por parte dos tribunais”, para realizar certames de forma tempestiva “e não deixar na vacância função tão essencial, seja o planejamento pedagógico por parte das escolas de magistratura” (GONÇALVES, 2015, p. 308). Elucidativa, quanto ao mencionado aodamento, as seguintes passagens:

A necessidade de enviar os juízes imediatamente para as comarcas logo após a aprovação no concurso torna dificultosa a tarefa das Escolas da Magistratura. Ficam os juízes divididos entre as exigências do curso e as atividades profissionais nas comarcas, sendo difícil realizar o curso de formação com qualidade e conciliá-lo com as atividades profissionais. Neste sentido, muitos dos entrevistados opinaram pela realização do referido estágio, na capital ou mesmo em comarcas de entrância final, antes do exercício das funções judicantes e administrativas em suas próprias comarcas. Ademais, a ausência de determinados conteúdos mais práticos e humanísticos no curso de formação inicial foi sentida pelos juízes substitutos e destacada pelos entrevistados, os quais enfatizaram também o quanto seria interessante a maior utilização de metodologias ativas de aprendizagem, com cada professor ou formador propondo estudos de casos e atividades que tivessem relação direta com os conhecimentos, habilidades e atitudes exigidos pela atividade profissional nas comarcas (GONÇALVES, 2015, p. 311-312).

O autor, em sua interessante pesquisa sobre tema vívido, – mas desconhecido da maioria da população pela superficial visão que se tem do real funcionamento do âmbito orgânico-judicial ou por um passado não muito distante

fundado em práticas não republicanas e pouco democráticas –, concluiu que os Juízes:

a) do ponto de vista pedagógico, se mostraram propensos à compreensão difusa do Direito, reconhecendo que o curso e a formação que receberam na graduação não ampliaram seus horizontes, antes os estreitou devido ao “direcionamento específico que os levou a explorar muito mais aspectos de atualidade legal e jurisprudencial do que seu senso de julgamento e tomada de decisão”;

b) sob o aspecto político, apontaram a necessidade de democratização no seio do Poder Judiciário, ressentindo-se “da falta de legitimidade dos dirigentes do Tribunal, escolhidos sem a sua participação” e vislumbraram “na mudança desta perspectiva um caminho para a transparência e garantia de sua independência”. Esse traçado conduziria “também ao estabelecimento de critérios mais objetivos de avaliação na carreira, critérios que dependam menos da afinidade do avaliado com quem o avalia ou de outras injunções de natureza política”;

c) “sentem-se excessivamente cobrados pela sociedade e pelos órgãos correicionais, especialmente pelo” CNJ, mas se esforçam para atender “as suas metas e exigências, mesmo diante de dificuldades estruturais e de pessoal” (GONÇALVES, 2015, p. 312).

Não é incomum na magistratura, como se observa, o sofrimento ético, o excesso de competitividade, a depressão e a solidão, ressaltando que no âmbito dos estados a situação é agravada pela falta de estrutura, de material e de pessoal nos Fóruns interioranos.

Na sociologia, Boaventura de Sousa Santos (diversas obras) destaca a existência de dois campos de luta em torno do “acesso à Justiça”. No primeiro, as agências multilaterais que apoiam o desenvolvimento, mas exigem justiça eficiente, célere, que permita efetivamente a previsibilidade dos negócios, dê segurança jurídica e garanta a salvaguarda dos direitos de propriedade. No outro, indivíduos cômicos de seus direitos, passaram a indagar o papel dos tribunais ante aqueles em vulnerabilidade social, a serem incluídos no contrato social, sobretudo a democratização do acesso e sua função para o fortalecimento da democracia. Esse autor alerta ainda para dois aspectos. O primeiro, que a “revolução democrática do acesso à justiça só faz verdadeiramente sentido no âmbito de uma revolução mais ampla que inclua a democratização do Estado e da sociedade”. O segundo, que a

"luta pelos direitos de cidadania não se esgota na confecção de uma lei ou da Constituição porque a Lei é apenas uma concreção, um momento finito de um debate filosófico sempre inacabado". Portanto, como o indivíduo deve estar sempre "vigilando a si mesmo para não se enredar pela alienação circundante, assim o cidadão, a partir das conquistas obtidas, tem de permanecer alerta para garantir e ampliar sua cidadania". (SANTOS, 2007, p. 08; 105).

Não se pode negar a percepção de que atualmente o Estado está sem aderência social porque tem dificuldades em lidar com novas questões nos campos econômico, educacional, de segurança pública, trabalho e renda, saúde, cultural, de sociabilidade, entre outros. É necessário mudar a essência do Estado ou entes privados com atuação pública e transformar seus agentes, em suas relações orgânicas e com a sociedade.

Bauman (2000, p. 15), no segundo capítulo do livro *Em Busca da Política*, relata os problemas relativos aos instrumentos existentes de ação política e as razões de sua decrescente eficácia. Para o autor, olha-se a atual paisagem política como quem olha para uma floresta onde todas as árvores são iguais, mas essas árvores na verdade buscam vantagens individuais sem se preocupar com o bem-estar coletivo da floresta e afirma ainda que as angústias coletivas tendem a se manifestar apenas em alguns momentos particulares, sob a forma de "explosões espetaculares" ("festivais de compaixão e caridade, eclosões de agressão acumulada contra um inimigo público recém-descoberto"); a mídia apresenta notícias de forma apelativa e sensacionalista, com cenas de morte, choro, sangue e horror), mas tais "explosões" perdem força rapidamente, "assim que voltamos às questões rotineiras do nosso dia-a-dia, as coisas também retornam, inalteradas, ao ponto inicial". O melhor amigo do mal, lembra Bauman, é a banalidade e esta tem a rotina, o conformismo e a resignação como aliados estratégicos. Para mudar isso, o autor retoma a *Ágora*, o espaço público e privado em que

[...] problemas particulares se encontram de modo significativo – isto é, não apenas para extrair prazeres narcisísticos ou buscar alguma terapia através da exibição pública, mas para procurar coletivamente alavancas controladas e poderosas o bastante para tirar os indivíduos da miséria sofrida em particular; espaço em que as ideias podem nascer e tomar forma como 'bem público', 'sociedade justa' ou 'valores partilhados' (BAUMAN, 2000, p. 11).

É preciso que esses movimentos de sociabilidade estejam comprometidos com a mudança, sejam corajosos o bastante para enfrentarem o medo e a inércia,

recriando espaços públicos e atribuindo novos significados à nossa vivência em sociedade. Mouffe (1996), por sua vez, afasta o antagonismo, a ideia de *inimigo* – tendo como critério a distinção política a que podem reportar-se as ações e motivos políticos –, de Carl Schmitt (1932, p. 51) e propõe o *agonismo* (adversários dentro de uma disputa política cujas regras estão estabelecidas e os dois as cumprem ou tendem a cumpri-las), abrindo inclusive espaço para negociação e estabelecimento de compromissos mútuos. Com seu modelo de democracia *agonística*, a autora sugere que as decisões políticas sejam encontradas também por meio de deliberações entre cidadãos livres e substancialmente iguais, preservando assim os valores liberais, ao buscar conciliar a racionalidade na construção das decisões políticas e a legitimidade democrática. Explicita a autora:

[...] Se aceitarmos, contudo, que as relações de poder são constitutivas do social, então a questão principal para a política democrática não é como eliminar o poder, mas como constituir formas de poder mais compatíveis com valores democráticos. [...] A democracia requer, portanto, que a natureza puramente construída das relações sociais encontre seu complemento nos fundamentos puramente pragmáticos das pretensões de legitimidade do poder. Isso implica que não haja nenhuma lacuna insuperável entre poder e legitimidade – obviamente não no sentido de que todo poder seja automaticamente legítimo, mas no sentido de que a) se qualquer poder é capaz de se impor, é porque foi reconhecido como legítimo em algumas partes e b) se a legitimidade não se baseia em um fundamento apriorístico, é porque se baseia em alguma forma de poder bem-sucedido. Essa conexão entre poder e legitimidade e a ordem hegemônica que ela acarreta é precisamente o que a abordagem deliberativa renega ao estabelecer a possibilidade de um tipo racional de argumentação em que o poder foi eliminado e em que a legitimidade é fundada na racionalidade pura (MOUFFE, 2006, p. 19-20).

Mouffe (1996; 2006) critica ainda as ideias de Habermas, pois a proposta dele de igualdade, a despeito de aberta a todos (diferença entre a burguesia e a aristocracia), não é permitida num sistema liberal burguês, voltado ao liberalismo formal ou processual. Além disso, o confronto é próprio das disputas políticas, cuja manifestação aberta é uma das características da democracia. Assim, ao enfatizar o *agonismo* na disputa política, enuncia também as razões pelas quais o consenso *rawlsiano* e o *habermasiano* são inalcançáveis. Neste ponto, reside a diferença na teoria política entre a teoria agonística de Mouffe e a consensualista de Rawls e Habermas. Para a autora, não se está negando o liberalismo, o qual tem ideias fundamentais que não podem ser afastadas, mas deve-se avançar (liberdade substantiva), – e aqui sua teoria se apresenta hígida – pois o ser humano não pode

ser pensado atomisticamente, na medida em que é constituído nas relações com os outros.

No entanto, política consubstancia correlação de forças, que se reflete em suas estruturas, e não bem comum como anunciaram os gregos, o que nos parece colidir com a proposta *agonística* em relação aos interesses em disputa quando inconciliáveis ou de tensões irresolvíveis entre democracia e liberalismo, que a autora nomina de "paradoxo democrático", por não poder excluir nenhum dos dois. Afinal, não há base para sustentar a ilusão de que seus valores se combinam de forma harmônica. Isso nos remete a um grande desafio da modernidade: conviver com as diferenças (minorias), os diferentes poderem conversar entre si. Essa evidência *toquevilliana*, parece enriquecer o conceito de democracia com a inserção da tolerância.

2.4.1 Reforma, transformação e busca de efetividade

Reformar as instituições do sistema de justiça e transformar seus agentes é algo que se deve dar atenção para responder às demandas contemporâneas, com ênfase na reestruturação da contratação e profissionalização, adoção de transparência e canais participativos, eleição nos Tribunais por todos os magistrados que os compõe, modernização da administração judiciária, buscando qualidade, tempestividade, efetividade e satisfação²⁸ dos jurisdicionados.

Nesse intuito, despontam a gestão e, sobretudo a governança, que possuem variados conceitos e classificações. A gestão, segundo Jorge Neto (2018, p. 103), "é a capacidade de organizar recursos materiais e humanos do modo mais eficiente possível para se atingir um resultado". A gestão pública, por sua vez, é concebida como um conjunto de ideias, atitudes, normas, processos, instituições e outras formas de conduta humana, que determinam a forma de distribuir e de exercer a autoridade política e de atender aos interesses públicos, empreendidos por parte de um governo e às estruturas do poder executivo, que têm a missão de coordenar e implantar as políticas públicas (MATIAS-PEREIRA, 2007).

²⁸ No presente trabalho, tais critérios serão utilizados no questionário considerando, em regra, fatores objetivos (razoabilidade, condições materiais de trabalho, meios para facilitar a comunicação, realização do direito reconhecido), pois é comum e até natural, por exemplo, que a parte vencida (ainda que parcialmente), que teve decisão judicial desfavorável contra si, não se considere satisfeita por razões de ordem subjetiva (v.g. suscetibilidade, raiva, antipatia, postura beligerante ou conflituosa).

Numa visão contemporânea, destaca-se a gestão social, que "busca instituir processos administrativos participativos e dialógicos onde as decisões expressam o entendimento de diferentes sujeitos", representando, em síntese, "uma dinâmica intersubjetiva que pressupõe, em espaços públicos e privados, o exercício da cidadania" (TENÓRIO, 1998). Ela anima um dos quatro eixos da administração pública societal: a) visão alternativa do desenvolvimento; b) concepção participativa e deliberativa de democracia associada à noção de gestão social; c) o processo de reinvenção político-institucional; d) o novo perfil do gestor público (DAVID; SANABIO; SANTOS, 2013, p.27-28). Assim, observam esses autores, em "contextos específicos, onde somente a combinação de esforços é capaz de oferecer respostas a problemas complexos, a gestão social mostra-se mais útil e efetiva que a gestão estratégica" (2013, p. 28). Dessa forma, concluem tais autores que "as relações entre sociedade e Estado são o foco da administração pública societal e de sua abordagem (estilo) de gestão: a gestão social". Nessa linha intelectual, "ela deve favorecer a inclusão de segmentos populares em rotinas públicas e, ainda, servir de referencial para os arranjos institucionais contemporâneos, concebidos para viabilizar o diálogo entre cidadãos, servidores públicos e governantes" (DAVID; SANABIO; SANTOS, 2013, p. 29). No tocante à transformação subjetiva, referidos autores realçam que a "administração pública societal não ignora a formação do gestor público e reconhece a importância de competências técnicas e políticas". Entretanto, "o construto advoga que novas habilidades são necessárias a esse profissional que, a cada dia, distancia-se do burocrata insulado e aproxima-se do agente social reflexivo – hábil em conduzir projetos, em negociar" e especialmente "aproximar interesses e estimular a participação cidadã e a cooperação" (NOGUEIRA, 1998, 2005 *apud* DAVID; SANABIO; SANTOS, 2013, p. 29).

Como observa Christophe Dejourn: "A reestruturação da cooperação é o meio essencial para que os magistrados em dificuldade possam sair do medo e, sobretudo, da solidão. É o meio mais eficiente para vencer o sofrimento ético [...]"²⁹

Destarte, convém aos magistrados se apartar da *fragmentação de saberes*³⁰ e, especialmente por meio das Escolas de Magistratura, nesse intuito

²⁹ Palestra com o tema "Saúde Psíquica e Trabalho Judicial", realizada no dia 22 ago. 2017, em Conferência promovida pelo Programa Trabalho Seguro, do Tribunal Superior do Trabalho (TST) e do Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT) em Brasília. Disponível em: <http://www.tst.jus.br/noticias/-/asset_publisher/89Dk/content/id/24406549>. Acesso em: 04 set. 2017.

gerencial (cooperativo e social), conhecer temas envolvendo o comportamento organizacional, motivação, liderança, relacionamento interpessoal, tecnologia da informação e comunicação, o estímulo ao desempenho e à inovação, não apenas em busca da prestação de um serviço de qualidade, com maior produtividade e de forma tempestiva, mas, sobretudo na sua formação, capacitação e no fortalecimento de sua identidade.

Conforme sintetiza Gonçalves (2005, p. 13): “Governança diz respeito aos meios e processos que são utilizados para produzir resultados eficazes”. Para tanto, “nas democracias é preciso que haja a concorrência dos governantes (Estado) e dos cidadãos e de suas organizações (sociedade civil organizada)” visando a construção de “consensos que tornem possível formular políticas que permitam responder equilibradamente ao que a sociedade espera do governo” (TOMASSINI, 2001, p. 45). Adverte ainda Gonçalves (2005, p. 14), que “governança não é ação isolada da sociedade civil buscando maiores espaços de participação e influência”. Ao revés, “o conceito compreende a ação conjunta de Estado e sociedade na busca de soluções e resultados para problemas comuns”, mas salienta não se poder negar “que o surgimento dos atores não-estatais é central para o desenvolvimento da ideia e da prática da governança”. A governança valoriza a dimensão participativa e pluralista da sociedade e as perspectivas de diferentes segmentos sociais e, além das funções de comando, coordenação e implementação, considera os mecanismos formais de responsabilidade e transparência e a institucionalização de controles dos serviços públicos por parte dos cidadãos. Portanto, governança tem um panorama mais abrangente que gestão³¹, mas sem desprezá-la.

A aplicação da eficiência no âmbito gerencial da Justiça costuma ser vista em duas vertentes. Na primeira, enquanto função estatal, deve pautar sua atuação

³⁰ No sentido da *Teoria do Pensamento Complexo* (do latim *complexus*, abarcado, cercado), de Edgar Morin, para quem é preciso reagrupar os saberes, religar o conhecimento para compreender a realidade e modificá-la, objetivando um melhor modo de vida do homem em suas relações, com a sociedade e o Estado. “Não se trata de abandonar os princípios da ciência clássica, mas de integrá-los de um modo mais amplo e rico”, nem “opor um holismo global e vazio por um reducionismo sistemático”, mas constituir um pensamento “capaz de contextualizar e globalizar, que pode, ao mesmo tempo reconhecer o que é singular e concreto” (MORIN, 2007, p. 62 e 76).

³¹ Nas Redes de Atenção à Saúde, por exemplo, englobam o desenho institucional, o sistema gerencial (composto por territorialização, planejamento estratégico, contratualização, monitoramento e avaliação) e o sistema de financiamento (TAVARES, 2013). Na área de Tecnologia da Informação (TI), os principais aspectos da Governança são foco interno e externo, visão de conjunto da organização, futuro, estratégias, geração de benefícios, investimento sábio e delegação, enquanto os correspondentes na Gestão são foco interno, visão departamental e individual, presente, operações e projetos, custos e qualidade, prestação de contas e controle ou *hands-on* (LIU; RIDLEY, 2005 *apud* CANABARRO; CEPIK, 2014, p. 17).

buscando otimizar os resultados com o emprego racional dos recursos públicos (CRFB/88, art. 37, caput). Na segunda, como consequência do princípio do devido processo legal (CRFB/88, art. 5º, LIV e LV), a eficiência está ligada ao tratamento de processos, na atuação do magistrado na condução desses processos de forma eficiente. Propõem-se o gerenciamento de unidades judiciárias (*court management*)³² e de processos (*case management*)³³, com a utilização de conhecimentos e técnicas de gestão provenientes da Economia e Administração (definição de prioridades, racionalização do uso de recursos financeiros, humanos e insumos, separação de problemas afins para tratamento em bloco, realocação racional dos espaços físicos, investigação do potencial de cada célula dentro das unidades judiciais, etc.), emprestando à Secretaria e aos gabinetes judiciais maior grau de racionalidade e organização (GAJARDONI³⁴, 2014; SILVA, 2010). Estados Unidos e Inglaterra, nessa ótica, há muito promoveram uma sistematização de práticas na condução de processos e de organização judiciária³⁵, para que o magistrado possa, a partir de um planejamento, obter o processamento mais célere das demandas sob sua jurisdição. Isso, entretanto, não é suficiente, pois, como alerta Jorge Neto (2018), a “efetividade do sistema de Justiça deve ser analisada desde a justiça da lei”. Assim, a partir de um ponto de visão mais elevado, referido autor assevera que quando:

dizemos que nosso sistema de justiça é extremamente injusto, sem perceber, estamos nos referindo a esses três tipos diferentes de injustiça que, na verdade, estão entrelaçados e se influenciam mutuamente. A injustiça da lei, a injustiça na aplicação da lei pelos órgãos de fiscalização e controle e a injustiça na aplicação da lei pelo Poder Judiciário. [...]. Estabelecer diferenças é importante porque os juízes não têm controle sobre todo o sistema de Justiça, mas apenas sobre parte dele. Além disso, são decisivamente influenciados pelos demais aspectos da injustiça, a que decorre da Lei injusta e a que decorre da não aplicação ou aplicação inadequada da Lei pelos órgãos de fiscalização e controle (JORGE NETO, 2018, p. 46-47).

³² Gestão judicial (tradução livre).

³³ Gestão de caso (tradução livre).

³⁴ Disponível em: <<https://jota.info/colunas/novo-cpc/o-novo-cpc-e-o-fim-da-gestao-na-justica-22122014>> Acesso em: 20 jun. 2015.

³⁵ A diferença foi que, na Inglaterra, o gerenciamento dos processos foi instituído após reforma legislativa, quebrando a tradição dos costumes e da jurisprudência das cortes, mas sem desprezá-la, enquanto nos Estados Unidos decorreu de práticas nos tribunais federais. O raciocínio nos EUA, como aponta Jorge Neto (2018, p. 216-217), foi prático: “Como a Constituição americana deu ao Poder Judiciário o poder-dever de julgar e decidir os conflitos, deu a ele também, ainda que implicitamente, o poder de estabelecer as regras para o julgamento das causas (regras processuais)”. Em outras palavras, se responsabilidade pela demora ou ineficácia é do Poder Judiciário, “ele deve estabelecer as regras que possibilitarão um julgamento célere e eficaz”. Finaliza esse autor: “Entre nós, o Judiciário é responsabilizado pela demora na solução dos litígios, mas não tem o poder de estabelecer as regras processuais”.

Não se pode perder de vista, obviamente num contexto republicano e de respeito à dignidade humana e a cidadania – e não em função do utilitarismo e do pragmatismo obsequiosos ao consumismo, ao individualismo e com subordinação da ciência e da tecnologia à lógica da acumulação de capital, – os pontos favoráveis da Análise Econômica do Direito (AED³⁶). Para os chamados juseconomistas não importa a política pública que uma comunidade deseje implementar, mas é imprescindível que ela seja eficiente. Portanto, definida a política pública, seja ela qual for, não há justificativa para “que sua implementação seja realizada de forma a gerar desperdícios. Em um mundo onde os recursos são escassos e as necessidades humanas potencialmente ilimitadas, não existe nada mais injusto do que o desperdício” (GICO JÚNIOR, 2010, p. 28). Nessa senda, esse autor afirma ainda que:

a AED pode contribuir para (i) a identificação do que é injusto – toda regra que gera desperdício (é ineficiente) é injusta, e (ii) é impossível qualquer exercício de ponderação se quem o estiver realizando não souber o que está efetivamente em cada lado da balança, isto é, sem a compreensão das consequências reais dessa ou daquela regra. A juseconomia nos auxilia a descobrir o que realmente obteremos com uma dada política pública (prognose) e o que estamos abrindo mão para alcançar aquele resultado (custo de oportunidade). Apenas detentores desse conhecimento seremos capazes de realizar uma análise de custo-benefício e tomarmos a decisão socialmente desejável (GICO JÚNIOR, 2010, p. 28).

Não se trata de sobrepor a Economia ao Direito, mas como salienta Aragão (2017, p. 23), de uma inevitável valorização do elemento econômico na interpretação jurídica em razão do aumento do poder efetivo dos capitais globalizados, o que não era muito considerado pela hermenêutica jurídica. Tal

³⁶ Nos EUA, o jusrealismo visa “demonstrar que (i) o direito é indeterminado, no sentido de não fornecer uma única resposta; (ii) as decisões judiciais não são mera aplicação mecânica da lei e que o resultado é influenciado pela identidade, ideologia e política daqueles que o administram (juízes); e, portanto, (iii) o jurista deveria empregar uma abordagem mais pragmática perante o direito, fundada no conhecimento de outras ciências para promover de forma balanceada os interesses sociais (instrumentalismo jurídico). No Realismo Jurídico norte-americano, a reação ao juspositivismo resultou em um clamor pela interdisciplinaridade com as demais ciências para aproximar direito da realidade social, afastando-se de seu formalismo estéril. Esse movimento acabou por gerar várias escolas de pensamento jurídico interdisciplinares, não necessariamente convergentes, que tentavam enxergar o mundo de forma mais realista e pragmática pela ciência, como a Análise Econômica do Direito e os Estudos Críticos do Direito (*Critical Legal Studies*), entre outros movimentos” (GICO Jr., 2010, p. 12-13). A Análise Econômica do Direito “é o campo do conhecimento humano que tem por objetivo empregar os variados ferramentais teóricos e empíricos econômicos e das ciências afins para expandir a compreensão e o alcance do direito e aperfeiçoar o desenvolvimento, a aplicação e a avaliação de normas jurídicas, principalmente com relação às suas consequências”. Seu propósito é “introduzir uma metodologia que contribua significativamente para a compreensão de fenômenos sociais e que auxilie na tomada racional de decisões jurídicas” (GICO JÚNIOR, 2010, p. 8; 16).

valorização revela o aumento da intercomunicação entre essas áreas e a tomada de consciência por parte dos que atuam no âmbito jurídico de que, levando em conta a pauta econômica, “terão maiores chances de realizar na prática os objetivos jurídicos, evitando efeitos colaterais adversos, ou, como diria a teoria econômica, externalidades negativas”³⁷. Numa visão juseconômica, a busca pelo conceito de justiça tem como condição necessária, embora não suficiente, a eliminação de desperdícios. Em outros termos, embora haja dificuldade em definir o que é justo (subjetivo), tem-se que a ineficiência se revela injusta. Assim, não se vislumbraria conflito entre eficiência e justiça, ao revés, aquela é condição de existência desta. Tal visão, repita-se, não dispensa a necessária compreensão da força do mercado num país onde o controle da inflação é obtido a partir de políticas de ajuste, que tem elevados níveis de desemprego, sérios problemas na segurança, saúde e educação, corrupção endêmica, dificuldades na gestão pública, volatilidade de capitais e avanço de empresas transnacionais, motivo pelo qual a dignidade da pessoa humana, a cidadania e a solidariedade efetivamente exercidas numa república democrática e de Direito devem ser elementos indispensáveis para refrear essa condução individualista e de busca excessiva de lucros e de acúmulo de capital.

Noutro vértice, não se pode confundir eficiência, eficácia e efetividade. No âmbito jurídico, salienta Barroso (2011), “os atos jurídicos em geral, inclusive as normas jurídicas”, costumam ser estudados pela doutrina clássica “em três planos distintos: os da existência, validade e eficácia”. Entretanto, no período “imediatamente anterior e ao longo da vigência da Constituição de 1988, consolidou-se um quarto plano fundamental de apreciação das normas constitucionais: o da efetividade”, que

significa a realização do Direito, a atuação prática da norma, fazendo prevalecer no mundo dos fatos os valores e interesses por ela tutelados. Simboliza, portanto, a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social. O intérprete constitucional deve ter compromisso com a efetividade da Constituição: entre

³⁷ O atual momento do Estado e da sociedade, aponta o autor, “é marcado pela atenuação das fronteiras entre o público e o privado na realização das necessidades humanas, acreditando-se que mecanismos privados possam, em alguns casos, ser tão ou mais eficazes que os socioestatais”. Tal fenômeno foi verificado “tanto em relação às formas sem fins lucrativos de satisfação das necessidades humanas, com parcerias firmadas entre o Estado e entidades da sociedade civil, como em relação ao mercado, com a delegação de atividades que permanecem sendo de titularidade do Estado”, mas que em passado próximo também eram por ele prestadas. O autor ressalta que “até mesmo com a destituição de algumas atividades”, as quais passaram do âmbito estatal para o da iniciativa privada, embora sujeitas a constante e incisiva regulação, “pela confluência de elementos públicos e privados, representam um grande desafio conceitual para o Direito contemporâneo, por se situarem justamente na fronteira entre o espaço público e o espaço privado”. (ARAGÃO, 2017, p. 23).

interpretações alternativas e plausíveis, deverá prestigiar aquela que permita a atuação da vontade constitucional, evitando, no limite do possível, soluções que se refugiem no argumento da não autoaplicabilidade da norma ou na ocorrência de omissão do legislador. (BARROSO, 2011, p. 329).

Em políticas públicas, um projeto eficiente é o que atende ao tempo e ao custo para o qual foi elaborado, eficaz é o que cumpre os objetivos propostos no seu planejamento e a efetividade é o atendimento dos dois, ou seja, tanto da eficiência quanto da eficácia. A partir dessas premissas, no campo judicial um processo efetivo é o que proporciona a realização do direito reconhecido pela decisão judicial, por ter se mostrado eficiente (realizado tal reconhecimento com o menor dispêndio de tempo e recursos possíveis) e eficaz (atingidos os objetivos para o qual foi delineado). Para tanto, o magistrado deve dispor de um amplo espectro de saberes para atuação na condução dos processos judiciais visando alcançar-lhe a efetividade.

2.5 JURIDICIZAÇÃO E JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Segundo Teubner (1987), juridicização³⁸ (*juridification*) corresponde ao termo alemão *Verrechtlichung* e em inglês a *legal pollution* (uma proliferação de leis), indicando quatro vertentes de sua acepção: a) *legal explosion*: relativo ao crescimento do número de leis; b) *expropriation of conflict*: processo em que os conflitos humanos são retirados do seu contexto e transformados em objeto de processo judicial, afastando outras possíveis alternativas para a solução de conflitos; c) *depoliticization*: formalização das relações, especialmente de trabalho, retirando do debate político a solução de conflitos; d) *materialization*: restringe o espaço de manobra para movimentos sociais e grupos de interesse³⁹. A despeito dessa partição, o termo pode significar, em síntese, a presença do Direito nas relações sociais, seja por intermédio da judicialização, seja pela discussão das demandas em

³⁸ O termo juridicização foi utilizado originariamente em debate científico por Otto Kirchheimer, durante a “República de Weimar, traduzindo, na ocasião, em particular, a institucionalização do conflito de classes pelo direito do trabalho e direito tarifário e, de maneira geral, a canalização de diferenças sociais e lutas políticas em formas jurídicas”. (HABERMAS, 1987, p. 186).

³⁹ Existe ainda quem indique cinco significados: a) proliferação de direitos pela implementação do Estado de Direito; b) incremento da legislação formal positivada; c) incremento da monopolização do direito por especialistas do ramo, tais como advogados; d) a ampliação do Poder Judiciário; e) a expansão do Poder Judiciário por intermédio da percepção das pessoas como sujeitos de direito (BLICHNER; MOLANDER, 2005, *apud* FONTE, 2015, p. 181).

âmbito jurídico⁴⁰. Não se deve conceber o Judiciário, alerta-se, como âmbito exclusivo de interpretação da justiça, pois a acepção desta não deve ser vista como sinônimo de Poder Judiciário. Habermas (1987, p. 186) aponta que:

A expressão juridicização refere-se, de maneira geral, ao fato que se observa nas sociedades modernas de o direito escrito ter tendência a aumentar. Esse aumento corresponde a dois fenômenos: a expansão do direito, ou seja: a regulamentação jurídica de aspectos da vida social até então submetidos apenas a normas sociais informais, e a densificação do direito, ou seja: a decomposição, por especialistas do direito, de hipóteses normativas jurídicas globais em hipóteses normativas cada vez mais específicas (grifos do original).

A *judicialização* significa buscar junto à Justiça, pela via da ação, efetivar uma pretensão em face de outrem ou solucionar uma demanda, e a *juridicização* além de incluir aquela, envolve também a prática de confiar ao âmbito jurídico-normativo a efetivação de direitos ou “a colonização da esfera pública e da vida social pela racionalidade do direito” (HABERMAS, 1987).

Portanto, judicialização é menos abrangente e denota o aumento e a amplitude de demandas confiadas ao Judiciário, em detrimento das instâncias políticas, de modo que temas relevantes do ponto de vista social, político, econômico, cultural ou moral, que deveriam ser discutidos e dirimidos no âmbito das políticas públicas, passaram a ser abordados e deliberados, em caráter final, via tutela judicial (BARROSO, 2011, 2010), o que deve ser visto com atenção e parcimônia.

Fonte (2015), por sua vez, alerta que um Estado intervencionista “demanda maior preocupação teórica com as políticas públicas que um abstencionista, exatamente porque exigirá de seus cidadãos mais recursos para implementar suas ações”, a exigir justificação⁴¹, “que serve exatamente ao propósito

⁴⁰ Em ótica restrita e para fins dessa pesquisa, apoiado em Costa (2017), distinguem-se os termos pelo âmbito em que a demanda é abordada e tratada. Se a demanda (social, política, econômica ou cultural) é levada ao Judiciário, tem-se *judicialização* (de uma determinada política pública, por exemplo). Se aquela não passa pelo Judiciário, mas é discutida sob o ponto de vista jurídico, ainda que num momento pré-processual [mediações, negociações, conciliações, arbitragens, Termos de Ajustamento de Conduta (TAC)], no âmbito das instituições que fazem parte do sistema de Justiça nacional, tem-se a *juridicização* (de uma determinada política pública, por exemplo). Ao invés de “conflito”, utilizado por Costa (2017), opta-se pelo termo demanda, pois nem todas encerram necessariamente um conflito (v.g. as questões judicializadas ou juridicizadas em que há consenso, mas por razões legais, de validade ou para fins de esclarecimento em âmbito de simetria ou equidade dos atores, necessitam de manifestação estatal).

⁴¹ “Argumentos de justificação possuem papel ainda mais importante na formação de políticas. Decidir, até mesmo decidir corretamente, nunca é suficiente na política. As decisões devem ser legitimadas, aceitas e realizadas. Após o momento de escolha vem o processo de justificação e persuasão” (MAJONE, 1989, p. 31 *apud* FONTE, 2015, p. 37). A “argumentação, a demonstração

de amenizar a denominada ‘crise de legitimação’ do Estado”, como apontara Habermas (1975). Salienta aquele autor que é precisamente por isso que o estudo de políticas públicas avulta em importância atualmente no Brasil: primeiro, em razão da imensidão de tarefas que foram conferidas ao Estado com o advento da Constituição Federal de 1988; segundo, pela enorme carga tributária impingida à cidadania com o intuito de subsidiar a realização destes objetivos sociais (FONTE, 2015, p. 37). A respeito dos anseios sociais em relação ao processo, Bucci (2013) afirma que:

O processo judicial vem-se modernizando e atualizando não apenas no Brasil, de modo a buscar corresponder ao anseio social. São exemplos disso os processos coletivos, a abertura ao tratamento dos interesses difusos e coletivos, a adoção das tecnologias de informação e comunicação, e uma série de inovações processuais e procedimentais que decorrem da litigiosidade de massa, isto é, a ampliação das formas de acesso à justiça e, ligado a isso, o aumento da importância social dessas formas de solução de controvérsias, em busca de maior amplitude e eficácia (BUCCI, 2013, p.192).

Portanto, para essa autora a dificuldade atual é saber “o conteúdo e os limites da decisão judicial” no processo de judicialização das políticas públicas (BUCCI, 2013, p. 192), mostrando-se delicada essa questão, pois, como enfatiza Arantes (2016), em razão da expansão do direito, “aspecto essencial do conceito de juridicização de Habermas”, os legisladores e a magistratura passaram a se ocupar de novos temas, “introduzindo no seu campo de ação quase a integralidade das aflições humanas e das questões da vida social”, embora se pondere, criticamente, “que a estrutura rígida do Direito não tem capacidade de acomodar todos os valores sociais e as condicionantes político-econômicas das questões sociais”. Destarte, a “racionalização instrumental excessiva do Direito culmina por resumir os problemas sociais à dimensão da estrita legalidade, de forma isolada e até mesmo alienante, desconsiderando a interligação e a complexidade” dos saberes que, como alerta Morin (2000), caracterizam o mundo contemporâneo (ARANTES, 2016, p. 48).

A judicialização das políticas públicas é resumida por Liberati (2013, p. 158) em três correntes: A primeira entende que o Judiciário pode intervir nas políticas públicas em relação ao Estado para a proteção dos direitos fundamentais,

racional do itinerário lógico percorrido, o esforço de convencimento do *auditório* passam a ser fonte de legitimação e controlabilidade da decisão”. Isso porque no plano moral, “já não se aceita, sem objeção profunda, que qualquer decisão emanada da autoridade competente seja legítima. Cada vez mais se exige sua justificação racional e moral, vale dizer, sua justiça intrínseca”. A “argumentação jurídica é um caso especial da teoria da argumentação” e como tal, “deve obedecer às regras do discurso racional.” (BARROSO, 2011, p. 364-365).

assim que violados ou ameaçados de violação, sem barreiras. A segunda aduz que o Judiciário não pode intervir porque esse assunto não é da sua competência, mas do Legislativo e do Executivo, obrigando-se a observar a independência dos “poderes” constituídos. A terceira defende a possibilidade de intervenção do Judiciário nas políticas públicas, desde que haja recurso financeiro suficiente, para financiar a política *sub judice*, e que os direitos violados pertençam àquele núcleo essencial de direitos fundamentais, sem os quais a dignidade da pessoa humana sofreria séria diminuição (LIBERATI, 2013, p. 158). O autor opta pela terceira, mas afirma que a respectiva implementação deve “seguir o comando constitucional; esta é a primeira e mais importante regra para a implementação das ações públicas: a legalidade.” (LIBERATI, 2013, p. 87).

Como o foco da pesquisa é a função jurisdicional, convém apontar a percepção de Fonte (2015) em relação ao Supremo Tribunal Federal (STF), guardião da Constituição da República, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 45/DF e no Recurso Extraordinário (RE) n. 410715-5/SP, cujo relator, em uma posição sobremodo delicada no campo dessa categoria científica, propôs critérios para *judicialização* das políticas públicas, assim resumidas: (i) a política pública deve ser constitucionalizada e relacionada a direitos fundamentais para que seja possível o controle, pois neste âmbito não há espaço para o exercício de discricionariedade pelo administrador; (ii) deve haver omissão estatal ou prestação deficiente; e (iii) argumentos orçamentários não servem de justificativa para a omissão, salvo se houver comprovação objetiva de que os recursos existentes e/ou mobilizáveis foram efetivamente utilizados para a finalidade. Apesar de não utilizá-los, o autor salienta a importância de standards para que o controle judicial de políticas públicas possa ser operacionalizado (FONTE, 2015, p. 41-42).

Bucci (2013), no entanto, chama atenção para a complexa fase administrativa posterior a decisão judicial para concretizar uma política pública:

Os incidentes da execução apesar dos mecanismos processuais coercitivos [...] - estarão condicionados à elaboração do projeto de lei orçamentária pelo Poder Executivo, aprovação da lei orçamentária pelo Poder Legislativo, devolução da matéria ao Executivo para a execução do orçamento, empenho de recursos, abertura de licitação, realização do processo licitatório, superação da fase de possível contestação judicial do processo licitatório por interessados potenciais ou atuais, início da obra, e assim por diante (BUCCI, 2013, p. 199).

Diante desses e de outros problemas decorrentes da judicialização das políticas públicas, passou-se a propor sua discussão fora do Judiciário, ou seja, foi apresentado um âmbito de discussão jurídica em que as políticas públicas ou demandas são abordadas e tratadas por instituições jurídicas e atores fora da via judicial. Tem-se a juridicização das políticas públicas. Isso não é novidade no mundo, pois há muito se aplica em países desenvolvidos *enforcement*⁴² e *compliance*⁴³, especialmente porque as discussões nas vias judiciais são extremamente onerosas nos Estados Unidos da América (EUA) e Reino Unido.

Os benefícios iniciais são a prevenção, a diminuição dos custos e do tempo no tratamento das questões sociais se comparado ao tempo utilizado por meio da implementação da política pública na via judicial. Em seguida, essa forma é pensada e construída em uma atuação conjunta de vários atores, inclusive do ciclo de políticas públicas, levando em consideração a confidencialidade, a manutenção de relacionamentos, a flexibilidade procedimental, a exequibilidade da solução e o adimplemento espontâneo. A mediação e a conciliação, aqui, seriam opções viáveis, pois são medidas de tratamento de conflitos ou de demandas que têm por premissa a busca de solução por meio do diálogo, do consenso e da participação das partes ou interessados, com incremento na satisfação e no cumprimento do quanto acordado, o que é harmonioso com o ciclo das políticas públicas. A mediação, importa distinguir, atende prioritariamente casos que envolvem relação continuativa, exigindo do mediador habilidades no sentido de não apresentar sugestões para soluções dos conflitos, mas conduzir o diálogo de modo que as próprias partes encontrem o melhor acordo para ambas. A conciliação, por sua vez, destina-se ao tratamento de conflitos ou demandas mais objetivas e menos complexas, em que não há relação continuada entre as partes ou interessados envolvidos, os quais são auxiliados por terceiro(s), neutro(s), por meio de técnicas adequadas, a chegar a um acordo. O conciliador, portanto, pode perfeitamente formular propostas de acordo,

⁴² Expressão inglesa que, embora utilizado por várias áreas, pode ser entendida como os procedimentos existentes num país que garantam a aplicação das leis.

⁴³ O termo *compliance* tem origem no verbo em inglês *to comply*, que significa “estar em conformidade”, de modo que sua compreensão é relacional (o significado pode ser descoberto pela análise do objeto com o qual se relaciona), pois quem está “em conformidade”, está “em conformidade” com “algo”. Tem-se, em verdade, o “compromisso” com a criação de um sistema complexo de políticas, de controles internos e de procedimentos, que demonstrem que a empresa ou organização está buscando se manter num estado de *Compliance* (SARLET; SAAVEDRA, 2017). Constitui “um conjunto de regras, padrões, procedimentos éticos e legais, que, uma vez definido e implantado, será a linha mestra que orientará o comportamento da instituição no mercado em que atua, bem como a atitude dos seus funcionários” (CANDELORO; RIZZO; PINHO, 2012, p. 30).

sendo mais remota a possibilidade de gerar tensões de índole íntima ou suscetibilidades nas partes ou interessados. A mediação e a conciliação ocorrem tanto na seara judicial, como na extrajudicial e têm sido utilizadas como instrumentos para a implementação de soluções processuais efetivas. Como as políticas públicas devem atender às finalidades para as quais foram planejadas, quando se aborda política pública, que pretende o tratamento de conflitos sociais, referente ao papel jurisdicional do Estado, diante de uma miríade de litígios dos mais variados matizes, não há óbice quanto a ser instituída no curso das demandas judiciais, ou antes, delas, na chamada fase pré-processual. Pertinente, assim, a Resolução n. 125/2010-CNJ, que instituiu uma “Política Judiciária Nacional de tratamento dos conflitos de interesses, tendente a assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade” (art. 1º).

A partir da Emenda Constitucional (EC) n. 45/2004, na qual se destacam o direito fundamental à razoável duração do processo e aos meios que garantam celeridade na sua tramitação e a eficiência na prestação jurisdicional, passou-se a ter um campo mais favorável para os meios autocompositivos no tratamento de conflitos ou demandas sociais, em especial no processo civil, culminando com as edição das Leis n. 13105/2015 - Código de Processo Civil (CPC/2015) e n. 13140/2015 (Lei da Mediação). Em grande parte, esses métodos já estão sendo aplicados. Os Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC) em cada estado da Federação e as unidades de Juizados Especiais, estendidos ou em funcionamento nas Instituições de Ensino Superior⁴⁴ e os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC) em cada Comarca com mais de duas unidades judiciais ou extensões na Defensoria Pública ou em Instituições de Ensino Superior⁴⁵, conforme estabelecido pelo CNJ (Resolução n. 125/2010, arts. 7º e 8º), os Centros Judiciários de Solução

⁴⁴ Em Fortaleza, por convênios com o TJCE, funcionam em estabelecimentos de ensino superior os seguintes Juizados Especiais: 9º Juizado - Centro Universitário 7 de Setembro (Uni7), 11º - Faculdade de Ensino e Cultura do Ceará/Faculdade de Fortaleza (Faece/FaFor), 12º - Centro Universitário Estácio (FIC), 13º - Faculdade Metropolitana da Grande Fortaleza (Fametro), 21º - Centro Universitário Farias Brito (FBUi), 22º - Faculdade Ari de Sá, 23º - Universidade de Fortaleza (Unifor) e 24º - Centro Universitário Faculdades Nordeste (UniFanor). Na capital há 24 Juizados Especiais, 20 cíveis (distribuídos nos bairros) e 4 criminais (no Fórum Clóvis Beviláqua) e no interior do estado há 18 (falta instalar a 2ª unidade da Comarca de Caucaia). Extensões do CEJUSC da Comarca de Fortaleza funcionam na Unifor e no FBUi, estando a da UniFanor em vias de ser instalada. No município de Sobral, distante aproximadamente 23 km de Massapê, há unidades dos Juizados Especiais na Faculdade Luciano Feijão (FLF) e no Centro Universitário Inta (Uninta).

⁴⁵ O CEJUSC de Fortaleza possui três unidades de extensão: Defensoria Pública Geral do estado, por meio do Núcleo de Solução de Conflitos (NUSOL), na Unifor e no FBUi.

Consensual de Conflitos (CPC/2015, art. 165 a 175; o PLS-7169/2014, em trâmite no Congresso Nacional, busca disciplinar os serviços respectivos a serem prestados à população), e a mediação comunitária, geralmente feita pelo Ministério Público, tem proporcionado experiências muito favoráveis no tratamento consensual de demandas ou conflitos, com destacado protagonismo dos envolvidos (partes ou interessados). Não parece equivocado asseverar, portanto, que o Código de Processo Civil de 2015, a Lei n. 13140/2015, a Resolução n. 125/2010-CNJ (que dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências) e o Provimento n. 67/2018-CNJ (que dispõe sobre os procedimentos de conciliação e mediação nos serviços notariais e de registro), proporcionaram um ambiente normativo a possibilitar com segurança o uso desses métodos de tratamento de conflitos ou de demandas em nosso ordenamento jurídico. Além disso, a *juridicização* das políticas públicas possibilita a participação de diversos atores do ciclo de políticas públicas, especialmente da sociedade civil, enquanto a *judicialização* ocorre somente a participação individual e adversarial (demandante versus demandado) dos que tenham legitimidade e interesse jurídico atinente à demanda, limitando em demasia a discussão.

Os autores utilizados neste subitem da dissertação convergem no sentido de que as políticas públicas são utilizadas por diferentes áreas e atores dos campos político, jurídico, econômico, da sociedade civil organizada, ou o cidadão. Abre-se então a possibilidade de se analisar, no caso brasileiro, os papéis que as instituições integrantes do sistema de Justiça (em sentido amplo ou estrito) vêm desempenhando no sentido de fortalecer políticas públicas e o diálogo institucional entre elas, na busca de soluções para os problemas contemporâneos e para efetividade de direitos fundamentais da pessoa humana.

3 A RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO COMO DIREITO FUNDAMENTAL AUTÔNOMO

Neste tópico, passa-se inicialmente à noção⁴⁶ de direitos humanos e direitos fundamentais, que para alguns teóricos há distinção, mas para outros não cabe diferenciá-los, optando-se pela primeira corrente para os fins deste trabalho. Além disso, fez-se um corte geográfico para mostrar brevemente semelhanças políticas e sociais entre países latino-americanos e destacar que ao longo dos últimos vinte anos passaram por profundas transformações na busca por consolidação democrática e por afirmação da dignidade da pessoa humana, sobretudo os que aderiram à Convenção Americana de Direito Humanos (CADH), com realce para o Brasil. Por fim, serão tratadas a estruturação das normas de direitos fundamentais e a compreensão do direito fundamental à razoável duração do processo como autônomo e não derivado de outro da mesma natureza.

3.1 DIREITOS HUMANOS, SISTEMA INTERAMERICANO E CIDADANIA

Os direitos humanos e a noção de cidadania, sabe-se, foram evoluindo de acordo com a história e com a cultura de cada povo, com o objetivo de possibilitar dignidade às pessoas, evitando as opressões e o poder excessivo ou abusivo. No âmbito sociológico, não se pode olvidar que segundo a Teoria Crítica, fruto da chamada Escola de Frankfurt⁴⁷, os direitos humanos não são necessariamente

⁴⁶ Utiliza-se o termo “noção”, ao invés de conceito, em razão de sua perspectiva mais abrangente, evitando o enclausuramento *a priori* de sua compreensão em apenas uma concepção. (ARAGÃO, 2017, p. 71).

⁴⁷ O termo "Escola de Frankfurt" foi criado anos após os estudos da "Teoria Crítica", com a mudança de teóricos alemães e do Instituto para a Pesquisa Social para os Estados Unidos, diante da ascensão do Nazismo na Alemanha (1930). Na metade do século XX, nominou-se de "Escola de Frankfurt", em razão desse círculo teórico tedesco, como Theodor Adorno, Max Horkheimer e Herbert Marcuse (1ª geração). A denominada Teoria Crítica da Sociedade, traduzida por pensamentos atuais sobre as teorias marxistas, pois insuficientes para entender as transformações sociais, econômicas e políticas em curso (além da permanente revisão e renovação das análises a fim de compreender a atualidade) e por críticas ao positivismo, enaltecendo a razão (como instrumento) a partir da ciência. A segunda geração de pensadores (entre os quais Jürgen Habermas e Karl Otto Apel), a despeito da influência sobre o materialismo histórico-dialético e um novo olhar sobre a racionalidade (tendo como base a comunicação), não se afastou da razão instrumental na análise das relações sociais e condutas humanas. A teoria do agir comunicativo de Habermas, segundo Axel Honneth (3ª geração da Escola de Frankfurt), seria deficitária, pois fundada na “mediação precária do diálogo entre grupos sociais e as instituições”. Para Honneth, “as lutas sociais são originárias das experiências morais negativas vividas pelos sujeitos nas suas subjetividades” (FUHRMANN, 2013). Habermas, entretanto, contribuiu para desfazer a oposição entre soberania e direitos humanos, tratando-os como complementares, num âmbito democrático e republicano, de modo que só pode haver soberania

vistos como inatos à condição humana e desvinculados de determinada concepção político estatal. Afinal, há variados grupos populacionais ou indivíduos, atualmente, desprovidos (total ou parcialmente) de direitos, vivendo sem condições materiais mínimas de cidadania ou mesmo de dignidade humana (v.g. alimentação, habitação, saúde, educação, água, saneamento básico). Essa constatação leva à trágica percepção de que os direitos humanos não são decorrentes, per si, da condição humana e nem assegurados no plano internacional, mas fruto de um processo de construção gradativo, complexo e histórico num determinado Estado. Agamben (2002) aponta que os direitos humanos não são assegurados a todos os seres humanos, mas apenas àqueles cujo *soberano* (Estado, sistema e/ou mercado) lhe confere tal *status*. Os demais indivíduos, que são considerados invisíveis ao sistema político, sequer podem postular tais direitos, não só humanos, mas de cidadania, pois são apenas vida nua – *homo sacer* (termo do direito romano arcaico utilizado pelo autor para designar a vida desqualificada, apartada do mundo da política, desprovida de direitos e prerrogativas num Estado-Nação).

Os direitos humanos, portanto, foram reivindicados, conquistados, ampliados e reafirmados ao longo de séculos⁴⁸ contra o absolutismo e a arbitrariedade, com muita luta, nos diversos e sucessivos ciclos de evolução

popular (e não estatal) se houver participação de todos em procedimentos de tomada de decisão. Noutro vértice, não se pode falar em soberania popular sem direitos humanos, pois os cidadãos são sujeitos políticos formadores da vontade política estatal. Os Direitos Humanos, assim, institucionalizariam as condições comunicativas para a formação de uma vontade política nacional. Contudo, todo pensamento é de um tempo e de um lugar e, portanto, não retrata com precisão a realidade, menos ainda as mudanças, sendo essa percepção um grande traço dos estudos frankfurtianos.

⁴⁸ Conforme Sarlet (2003), a ideia de direitos humanos oponíveis contra o Estado inicia com a Carta Magna Inglesa (1215), seguida da Bill of Rights (Petição de Direitos de 1629), do Habeas Corpus Act (1679), da Declaração de Direitos da Virgínia (1776) e afirmada na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (França, 1789). Os direitos sociais, por sua vez, foram previstos na Constituição Mexicana (1917) e Alemã (de Weimar, 1919), mas somente após a segunda guerra foram plasmados em maior amplitude nas Constituições e em pactos internacionais. Em conexão, *constitucionalismo*, destaca Barroso (2011), significa, em essência, limitação do poder e supremacia da lei, sendo associado aos processos revolucionários francês e americano. A par de haver outras classificações, o (neo)constitucionalismo é visto um movimento político, social e jurídico, surgido após a segunda guerra mundial, destinado à organização de um Estado, no qual se estabeleçam direitos e garantias fundamentais e limitações do poder estatal (incluído mecanismos de controle de constitucionalidade). Tal expressão significa, em linhas gerais, o “constitucionalismo democrático do pós-guerra, desenvolvido em uma cultura filosófica pós-positivista, marcada pela força normativa da Constituição, pela expansão da jurisdição constitucional e por uma nova hermenêutica” (BARROSO, 2011, p. 288). Esse movimento não se confunde com Constituição, que, para o autor, encerra “um instrumento do processo civilizatório”, que tem por “finalidade *conservar* as conquistas incorporadas ao patrimônio da humanidade e *avançar* na direção de valores e bens jurídicos socialmente desejáveis e ainda não alcançados” (BARROSO, 2011, p. 68). Na Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão (1789) já se previa que: “Art. 16. Toda sociedade, na qual a garantia dos direitos não é assegurada nem a separação dos poderes determinada, não tem constituição”.

civilizatória, ao custo de muito sangue derramado e de milhões de vidas ceifadas (TRINDADE, 2002), até que a humanidade pudesse dispor de relativa garantia de proteção daqueles. Assim, a compreensão dos direitos humanos exigíveis do Estado para sua efetivação, sob pena de responsabilização, é recente (século XX) e as graves violações de direitos humanos ocorridas durante a segunda guerra mundial fizeram com que passassem a ser melhor tratados política e juridicamente em âmbito internacional. Comparato (2005, p. 54) relembra que

Após três lustros de massacres e atrocidades de toda sorte, iniciados com o fortalecimento do totalitarismo estatal nos anos 30, a humanidade compreendeu, mais do que em qualquer outra época da história, o valor supremo da dignidade humana. O sofrimento como matriz da compreensão do mundo e dos homens, segundo a lição luminosa da sabedoria grega, veio a aprofundar a afirmação histórica dos direitos humanos.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), aprovada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) em 10 de dezembro de 1948, destaca Bobbio (1909, p. 20-21), é, com relação ao processo de proteção global dos direitos do homem, um ponto de partida para uma meta progressiva e, no tocante ao conteúdo, um ponto de parada num processo de modo algum concluído. Assim, os “direitos elencados na Declaração não são os únicos e possíveis direitos do homem: são os direitos do homem histórico, tal como este se configurava na mente dos redatores da Declaração após a tragédia da Segunda Guerra Mundial”, diz ele, “a consciência histórica que a humanidade tem dos próprios valores fundamentais na segunda metade do século XX”. Representa “uma síntese do passado e uma inspiração para o futuro: mas suas tábuas não foram gravadas de uma vez para sempre”. Portanto, para o autor, “a comunidade internacional se encontra hoje diante não só do problema de fornecer garantias válidas para aqueles direitos, mas também de aperfeiçoar continuamente o conteúdo” da DUDH, “articulando-o, especificando-o, atualizando-o, de modo a não deixá-lo cristalizar-se e enrijecer-se em fórmulas tanto mais solenes quanto mais vazias”.

Desse modo, opta-se por uma concepção não acabada de direitos humanos, pois na modernidade derivam de um processo de exercício participativo, republicano e democrático, mas cujo alcance (parcial ou total) envolve múltiplos fatores. Tais fatores, segundo Sen (2011), precisam ser sopesados para a aferição da efetividade de direitos e da ideia de justiça, quais sejam: liberdade, capacidade, emancipação, sustentabilidade, recursos, resultados e, em especial, a felicidade, os

quais não podem ser adequadamente considerados em um sistema hermético que defina para cada um deles um valor jurídico predeterminado. Os direitos humanos, assim, “compõem um rol cumulativo, complementar e indissociável, em que cada um se faz parte essencial dos demais” (MARCUSE *apud* BONAVIDES, 2007, p. 566).

Bobbio (1906) destaca as dificuldades relacionadas à proteção e tutela dos direitos do homem na relação Estado e comunidade internacional, aduzindo que as declarações, afirmações ou convenções tratadas no âmbito internacional, diante da soberania dos Estados Nacionais, ainda possuem uma via meramente diretiva ou de recomendação. “As atividades até aqui implementadas pelos organismos internacionais, tendo em vista a tutela dos direitos do homem, podem ser consideradas sob três aspectos: *promoção, controle e garantia*” (BOBBIO, 1906, p. 23). Entende-se o primeiro, como o conjunto de ações que são orientadas para um duplo objetivo: a) induzir os Estados que não têm uma disciplina específica para a tutela dos direitos do homem a introduzi-la; b) induzir os que já a têm a aperfeiçoá-la, seja com relação ao direito substancial (número e qualidade dos direitos a tutelar), seja com relação aos procedimentos (número e qualidade dos controles jurisdicionais). O segundo, o conjunto de medidas que os vários organismos internacionais põem em movimento para verificar se e em que grau as recomendações foram acolhidas, se e em que grau as convenções foram respeitadas. Os modos típicos para exercer esse controle são: os relatórios, que cada Estado signatário da convenção se compromete a apresentar sobre as medidas adotadas para tutelar os direitos do homem de acordo com aquela e, os comunicados, com os quais um Estado membro informa que outro não cumpriu as obrigações decorrentes dessa convenção. Como terceiro aspecto, entende-se a organização de uma autêntica tutela jurisdicional de nível internacional, que substitua a nacional. Assim, enquanto promoção e controle tendem a reforçar ou aperfeiçoar o sistema jurisdicional nacional, a garantia tem como meta a criação de uma nova e mais alta jurisdição, que venha a substituir a via nacional quando esta for insuficiente ou inexistente ao tratar dos direitos do homem. O autor, então, sugere que a implementação de direitos do homem por um ente internacional com força coativa poderá ser o esboço de uma teoria de poder externo ao Estado, mas em concordância com este.

A despeito de sua relevância na afirmação dos direitos humanos, a Declaração Universal dos Direitos Humanos possui força limitada (*soft law*⁴⁹), sendo adotada por apenas cinquenta e seis países. Em 1993, na Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos realizada na Áustria, a nominada Declaração de Viena passou a dispor de maior eficácia e proteção aos direitos humanos, pois envolveu, consensualmente, cento e setenta e um Estados-Nação e foi concebida como *hard law*, assumindo caráter universal e vinculativo definidor de direitos humanos (PIOVESAN, 2004). Cançado Trindade (1997, p. 183) aponta que

A Declaração de Viena destaca-se no processo dinâmico e evolutivo da codificação dos instrumentos de direitos humanos por requerer a pronta “ratificação universal” dos tratados de direitos humanos, sem reservas, além de reclamar maior fortalecimento da inter-relação entre a democracia, o desenvolvimento e os direitos humanos em todo o mundo, advogando a proteção universal destes últimos, sem imposição de condições.

Não se apropriar ativamente dos direitos humanos, não defendê-los efetivamente ou mesmo permitir sua relativização significa um ato de vilipêndio à história, um inconsciente estado de alienação ou, ainda, o atestado da falência ética de uma geração (SANTOS, 2007). Não são os direitos humanos, portanto, passíveis de renúncia, ostentando ainda inalienabilidade e imprescritibilidade, sob pena de haver retrocesso civilizatório e relevante omissão para as presentes e futuras gerações.

Os direitos humanos constituem tema de uma miríade de estudos, mas necessitam, no Século XXI, mais de eficácia do que de fundamentação (BOBBIO, 1906). Trata-se, segundo esse autor, de um problema jurídico e, num sentido mais amplo, político, não filosófico. A dificuldade então relativa aos direitos do homem não é mais de fundamentação, mas de tutela, dos meios de concretização desses direitos: “Não se trata de saber quais são esses direitos, qual é a sua natureza e seu fundamento, se são direitos naturais ou históricos, absolutos ou relativos, mas sim qual é o modo mais seguro” de sua aplicação, para “impedir que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados” (BOBBIO, 1906, p. 17).

⁴⁹ Para os fins dessa pesquisa são apontados, com base em Barroso (2011, p. 70), três termos para o vocábulo *Direito* na língua inglesa: a) *jurisprudence*, identificada como um domínio científico, a *ciência do Direito*, compreendendo a teoria e a filosofia jurídicas; b) *law*, o conjunto de normas vigentes em determinado momento e lugar; c) *rights*, as posições jurídicas individuais ou coletivas instituídas pelo ordenamento e a exigibilidade de sua proteção. *Soft Law* (direito flexível, “quase-direito”), no âmbito internacional, traduz o sentido de normas limitadas e não obrigatórias do ponto de vista jurídico, mas pode produzir efeitos concretos aos destinatários. *Hard Law* (direito cogente), ao revés, designa normas com vinculação jurídica, cujo conteúdo se apresenta obrigacional, deixando pouca margem para negociação.

Noutro vértice, Giddens (2000), em relação à ineficácia dos direitos humanos na contemporaneidade, segundo Alves (2003, p. 190), aponta

o recrudescimento do processo de exclusão social que se traduz no paradoxo da época contemporânea que consiste precisamente na força com que se realiza a globalização econômica ao mesmo tempo em que se esvazia de conteúdo a ideia de direitos humanos.

Portanto, as atuais respostas apresentadas pelo Estado⁵⁰ por suas funções legislativa, executiva e judiciária estão muito aquém de garantir efetividade plena a qualquer dos direitos humanos sociais e prestacionais. Não se pode esperar que os direitos humanos sejam efetivados somente a partir da iniciativa do poder estatal, pois o Estado é inerte e a tendência é manter o *status quo*. Como desvela Comparato (2016, p.229), a classe dominante falseou os valores magnos da DUDH, provocando a existência de dois ordenamentos jurídicos: um *oficial*, que consagra todas as conquistas políticas do mundo moderno em matéria de direitos humanos; outro *não oficial*, que efetiva a realidade do poder capitalista, nunca revelada publicamente. Santos (2007) indica que o acesso pautado pela isonomia e não hierarquizado aos direitos (que denomina “acesso eficaz”) exige a instrumentalização das instâncias de atuação e controle social essenciais para que os direitos humanos sejam conscientemente lapidados e empiricamente observados.

⁵⁰ O Estado, para realizar os direitos sociais (indissociáveis da existência do cidadão), intervém na sociedade, ensejando o paradigma da primeira metade do século XX (após a crise de 1929 nos Estados Unidos e após a segunda guerra mundial nos demais países ocidentais): o estado de bem estar social (*Welfare State*). Essa intervenção ou modelo estatal buscava viabilizar equidade no seio social, mas também meios para garantir o consumo, atendendo também aos interesses do capitalismo. A diferença desse modelo estatal para outros não é apenas a intervenção na economia e nas condições sociais, mas também (e principalmente) o fato de os serviços prestados serem considerados direitos assegurados à população. Uma premissa recorrente é a correlação entre crescimento econômico e extensão das ofertas de serviços sociais à população, de modo que sendo irrelevante a economia ser socialista ou capitalista e o regime democrático ou não, pois as estruturas do Estado de Bem-estar se ligam ao grau de desenvolvimento econômico de um país. Galvão (2016), entretanto, ressalta que o *welfare state* pode ser ligado ao desenvolvimento, mas não obrigatoriamente só os países desenvolvidos o tem, pois em alguns se consolidou junto com a economia (e.g. latino americanos). Assim, o Estado de Bem-estar social tem diferentes feições em países, pois enquanto alguns dedicam-se a suprir os necessitados, outros abrangem toda a população, sendo universalistas (v.g. Escandinávia, cujos pontos principais são: educação para todos, proteção universalista de riscos sociais e segurança para as famílias). Portanto, a origem e o desenvolvimento do *welfare state* deve levar em consideração não só o desenvolvimento dos países, mas sua geografia, economia, envelhecimento populacional. Tais variáveis são influenciadas pelo estado de bem-estar e ajudam a apontar como e quais são as políticas sociais mais importantes em diferentes países. Os direitos sociais, aduz Fonte (2015, p. 98 e 103), "devem ser vistos como uma teia de proteção da sociedade face aos riscos da globalização, da progressiva inovação tecnológica, das mudanças nas relações de trabalho e demais fenômenos congêneres", mas não se pode deixar de considerar que por dependerem de ações concretas, estão "condicionados à interposição legal legislativa e à existência de recursos disponíveis".

Nessa linha intelectual, referidos autores apontam, em resumo, que a efetivação substantiva dos direitos humanos deve provir da ação também do próprio corpo social politicamente empoderado, cabendo ao Estado propiciar e assegurar meios de participação democrática e republicana (plural, ética e responsável) para que os direitos humanos sejam consolidados, incorporados por seus titulares, exigíveis e concretizados. A Teoria Crítica, enfim, se mostra como um campo fecundo para desvelar a racionalidade da acepção liberal (ou neoliberal) e formal dos direitos humanos e indicar caminhos alternativos para a emancipação humana a partir de direitos substancialmente considerados.

No tocante à teoria jurídica atual e sua ligação com a Democracia, Neto e Vieira (2016, p. 218) asseveram existir algum consenso entre Habermas (*democracia deliberativa/discursiva*) e Ferrajole (*democracia substancial*) na Europa e Bonavides (*democracia participativa*)⁵¹ no Brasil, pois não divergem da "premissa de que o Direito só pode ser constituído epistêmica e procedimentalmente com a Democracia". De um lado "reconhecem que não há Democracia sem Direito; por outro, ressaltam que a democracia meramente representativa, embora necessária, não é suficiente para garantir e efetivar os direitos constitucionais". Dessa forma, afirmam os autores,

a Democracia passa a ser compreendida como elemento articulador entre Direito e Política, e, portanto, também como o mecanismo que funda e sustenta a legitimidade do sistema jurídico e religa a validade à faticidade da realidade social e dos valores éticos e morais socialmente mediados para tornarem-se, a seu tempo, validamente jurídicos. Ou seja, o Direito como um sistema vinculante, pelo qual a sociedade estabelece a si mesma e a quem se submete. Assim, para além das tradicionais abordagens dos planos de exigência, validade e eficácia do Direito, dá-se uma atenção central agora ao problema da legitimidade do Direito, como característica que o integra (NETO; VIEIRA, 2016, p. 218-219).

O pensamento de Bonavides no constitucionalismo atual, consoante os autores, revela que a Constituição é composta por regras e princípios, capazes de manter a resistência jurídica à defesa nacional, em seu mais amplo sentido, contra uma globalização concentradora de forças, voltada à hegemonia do poder do capital internacional [e/ou financeiro] e contra abusos e poderes descontrolados, sejam eles

⁵¹ A Democracia e o Direito, para Habermas, tomam "como ponto de partida a força social integradora de processos de entendimento não violentos, racionalmente motivadores, capazes de salvaguardar distâncias e diferenças reconhecidas, na base da manutenção de uma comunhão de convicções"; Ferrajoli apresenta uma "teoria normativa da democracia", articulando democracia formal com conteúdos substanciais; Bonavides, por fim, "reivindica um *Direito Constitucional da Liberdade* capaz de articular-se a partir da oxigenação de princípios e valores já incorporados no nosso contexto" (NETO; VIEIRA, 2016, p. 218)

provenientes de mecanismos de governo ou forjados pelos meios de comunicação, mobilizados para atender aos interesses daqueles⁵². Assim, alçar a democracia como um direito de quarta dimensão e estabelecê-la como participativa requer, segundo Bonavides, determinar quatro princípios cardeais da estrutura constitucional por ele proposta: a) o *princípio da dignidade da pessoa humana*, constituindo ele o espírito da Constituição, feita primacialmente para o homem e não para quem governa; b) o *princípio da soberania popular*, tendo como fim, à efetividade do direito, o indivíduo; c) o da *soberania nacional* (nas relações internacionais); d) e o *princípio da unidade da Constituição*, como elemento hermenêutico elucidativo das cláusulas constitucionais, para onde convergem a unidade da lógica deontológica e a unidade material, axiológica e substancial dos princípios constitucionais (NETO; VIEIRA, 2016, p. 227-228).

Todavia, há que se estar atento para a legitimidade e para a efetividade desses princípios. No primeiro caso, como alerta Barroso (2011), a fundamentalidade da Constituição não reside apenas nas decisões que traz em si, mas também nos procedimentos que instituiu para que elas sejam adequadamente tomadas pelos órgãos competentes, em bases democráticas. Desse modo, afirma o autor, progressivamente "o direito constitucional foi deixando de ser um instrumento de proteção da sociedade em face do Estado para se tornar um meio de atuação da sociedade e de conformação do poder político aos seus desígnios" (BARROSO, 2011, p. 69). No segundo, Comparato (2016), ao falar em vigência jurídica, aduz que os atuais juristas, de modo geral, não se referem minimamente ao grau de aplicação concreta das normas. Na realidade social, a vigência efetiva, e não meramente pressuposta, das normas componentes do ordenamento jurídico adotado em cada Estado depende, para o autor, de dois fatores estruturantes intimamente relacionados entre si: o *sistema de poder efetivo em vigor nessa sociedade* e a *mentalidade coletiva*, entendida esta como o conjunto de valores éticos, dos sentimentos, crenças, opiniões e mesmo preconceitos, dominantes na sociedade. Assevera o autor que se criou, em vários países, uma duplicação anômala de ordenamentos jurídicos: um, declarado oficial pelo Estado, a culminar com o sistema constitucional, mas outro, integrado por uma "interpretação seletiva de normas,

⁵² Barroso (2011, p. 68) alerta que é preciso resistir a duas disfunções: a) a da "Constituição que se limita a reproduzir a realidade subjacente, isto é, as relações de poder e riqueza vigentes na sociedade, assim chamadas de *status quo*"; b) a do "otimismo juridicizante, prisioneiro da ficção de que a norma pode tudo e da ambição de salvar o mundo com papel e tinta".

efetuada por agentes estatais, interpretação essa que sempre favorece" os próprios interesses "dos potentados econômicos privados, não sendo repudiada pela consciência coletiva". Diz não estranhar, assim, que desde as origens brasileiras "a dupla formada pelos potentados econômicos privados e os agentes estatais passou a servir-se do dinheiro público como patrimônio próprio dessa associação oligárquica, gerando a duradoura endemia da corrupção estatal", daí defluindo "a dualidade permanente com que sempre se apresentou o poder e, por via de consequência, o ordenamento jurídico entre nós: um oficial, em grande parte de mera aparência, e outro efetivo, mas sempre dissimulado" (COMPARATO, 2016, p. 217-219).

Nesse passo, a Constituição de um Estado democrático, para Barroso (2011, p. 112-113), tem duas funções principais. A primeira é veicular consensos mínimos, essenciais para a dignidade da pessoa humana e para o funcionamento do regime democrático, e que não devem ser afetados por maiorias ocasionais. Tais consensos elementares, embora possam variar em função das circunstâncias políticas, sociais e históricas de cada país, necessariamente envolvem a garantia de direitos fundamentais, a separação e a organização dos Poderes constituídos e a fixação de determinados fins de natureza política ou valorativa. A segunda, é garantir espaço ao pluralismo político, assegurando o funcionamento adequado dos mecanismos democráticos. "A participação popular, os meios de comunicação social, a opinião pública, as demandas dos grupos de pressão e dos movimentos sociais imprimem à política e à legislação" dinâmica própria, exigindo representatividade e legitimidade corrente do poder. Portanto, adotando uma visão substancialista da Constituição, conclui esse autor: longe de serem conceitos antagônicos, "constitucionalismo e democracia são fenômenos que se complementam e se apoiam mutuamente no Estado contemporâneo".

Noutro giro, sabe-se que a América Latina, composta basicamente por sociedades pós-coloniais, além da precária tradição de respeito aos direitos humanos, ostenta marcas de forte desigualdade social, violência e centralismo do poder político.

No período de 1990 a 2008, a pobreza na região diminuiu de 48,3% para 33,2%, mas 40,5% das crianças e adolescentes são pobres e cinco dos dez países mais desiguais do mundo estão na América Latina, incluindo o Brasil. Dos vinte países com maiores taxas de homicídios do mundo, dez são latino-americanos,

concentrando 27% dos homicídios, com apenas 9% da população mundial (LAGOS; DAMMERT, 2012).

Um estudo apresentado em 21/01/2014, pelo sub-secretário-geral da ONU Heraldo Muñoz, sob o título “Human Development Report for Latin America 2013-2014”⁵³, revela que a “maioria dos países da América Latina tem taxas de homicídio com níveis de epidemia, segundo uma classificação da Organização Mundial da Saúde⁵⁴, e os custos humanos e sociais dessa violência são demasiadamente altos”. A violência afeta também o potencial econômico da região: sem o excesso de homicídios o Produto Interno Bruto (PIB) teria sido 0,5% maior, o que equivaleria a um ganho potencial de mais US\$ 24 bilhões em 2009. Além disso, a América Latina perdeu 331 milhões de anos de vida em 2009, considerando a perda da esperança de vida, o tamanho da população da região e as taxas de homicídio para 15 (quinze) países.

O relatório destaca que a insegurança impacta pelo menos três dimensões do desenvolvimento humano: a pessoa, a convivência social e as instituições democráticas. Além disso, ressalta que os esforços para melhorar a segurança pública devem levar em conta as necessidades e demandas específicas dos jovens e das mulheres. Por fim, o estudo apresentou dez recomendações:

- 1 Alinhar os esforços nacionais para reduzir o crime e a violência, incluindo um Acordo Nacional para a Segurança Pública como uma política de Estado;
- 2 Gerar políticas públicas para proteger os mais afetados pela violência e o crime;
- 3 Prevenir o crime e a violência ao promover o crescimento inclusivo, equitativo e de qualidade;
- 4 Diminuir a impunidade ao fortalecer instituições de justiça com a adesão aos direitos humanos;
- 5 Promover a participação ativa da sociedade, especialmente das comunidades locais na construção da segurança cidadã;
- 6 Aumentar as oportunidades de desenvolvimento humano para os jovens;
- 7 Atender e prevenir de maneira integral a violência de gênero nos âmbitos doméstico-privado e público;
- 8 Salvar os direitos das vítimas;
- 9 Regular e reduzir fatores que “desencadeiam o crime”, tais como álcool, drogas e armas, através de uma perspectiva integral de saúde pública; e
- 10 Fortalecer os mecanismos de coordenação e avaliação da cooperação internacional.

⁵³ Informe de Desenvolvimento Humano 2013-2014 para a América Latina. Disponível em: <http://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/en/home/library/human_development/informe-regionalde-desarrollo-humano2013-2014-.html>. Acesso em: 07 jun. 2016.

⁵⁴ A Organização Mundial de Saúde (OMS) considera que índices acima de 10 homicídios por 100 mil habitantes configuram “nível de epidemia”.

No Brasil, dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC)⁵⁵ do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), divulgados em 11 de abril de 2018, indicam que o rendimento médio per capita de 1% dos domicílios com maiores rendimentos foi 36,1 vezes maior que o rendimento médio dos 50% com menores rendimentos em 2017, sendo 36,3 vezes maior em 2016. A massa de rendimento médio mensal real domiciliar per capita, em 2017, foi de R\$263,1 bilhões e, desse total, 10% da população com os maiores rendimentos ficaram com 43,3%, enquanto os 10% menores rendimentos detiveram 0,7% e, em 2016, foi 43,4%. Essa desigualdade se avulta quando observados os lucros dos quatro maiores bancos de capital aberto, nos dois últimos anos: ItaúUnibanco (2017 R\$24,9bilhões / 2016 R\$22,2bilhões), Bradesco (2017 R\$19bilhões / 2016 R\$17,1bilhões), Banco do Brasil (2017 R\$11,1bilhões / 2016 R\$7,2bilhões) e Santander (2017 R\$10bilhões / 2016 R\$7,3bilhões), um acréscimo, respectivamente, de 12,3%, 11,1%, 54,2%, e 35,6%. Assim, o lucro distribuído em 2017 às famílias controladoras do Itaú Unibanco foi: Moreira Salles (irmãos Pedro, Walter, João e Fernando) – R\$9,1bilhões; Setúbal (Roberto e Maria Alice) – R\$1,72bilhão e Villela (Milu Villela) – R\$3,25bilhões, para cada membro. O ItaúUnibanco concentrou operações no “Banco do Varejo”, que cresceu 5,7% em relação ao primeiro trimestre de 2017, e registrou aumento de 14,7% no lucro líquido no período (graças aos ganhos em cartões de crédito, empréstimos imobiliários e tarifas sobre cartões e contas correntes)⁵⁶. Superou a Ambev⁵⁷ como maior distribuidor de dividendos no país, de modo que os bancos apresentam lucros exagerados, especialmente pelos altos *spreads*⁵⁸, a elevar sobremaneira o custo do crédito. Num comparativo, em 2017, o Bolsa Família gastou R\$ 29bilhões com 13 milhões de famílias.

⁵⁵ Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/rendimento-despesa-e-consumo.html>> Acesso em: 10 jun. 2018.

⁵⁶ Disponível em: <<http://www.jb.com.br/economia/noticias/2018/05/03/itau-controladores-podem-lucrar-ate-r-9-bi-em-2018/>> Acesso em: 27 jun. 2018. Gráfico exposto como Anexo.

⁵⁷ A Anheuser-Busch InBev (AB InBev) comprou, em 12 out. 2016, sua maior concorrente na área de cervejas, a britânica SAB Miller, por US\$109 bilhões (44 libras cada ação, a 3º maior fusão da história corporativa). A AB InBev é parcialmente controlada pelo fundo *private equity* 3G Capital, administrado por investidores brasileiros, e controla a brasileira Ambev, a qual adquiriu a Antártica e Brahma, suas antigas concorrentes.

⁵⁸ *Spread* bancário é a diferença entre o que os bancos pagam na captação de recursos e o que eles cobram ao conceder um empréstimo para uma pessoa natural ou jurídica. Nele se inclui: 1) custo de captação, ou seja, quanto custa o dinheiro para o banco tendo a Selic como referência; 2) os tributos e depósitos compulsórios, tanto a prazo quanto à vista. O governo os aumenta ou diminui conforme o dinheiro que pretende tirar ou injetar na economia; 3) despesas com agências, propaganda e funcionários; 4) custo do risco: as previsões de perda ou inadimplência; 5) margem líquida do banco ou receita (maior percentual). Segundo o Banco Mundial, o Brasil tinha *spread* de 36,9% em 2016, o

De acordo com dados divulgados, no dia 15 de agosto de 2018, pelo 2º Anuário da Segurança Assistencial Hospitalar no Brasil, produzido pelo Instituto de Estudos de Saúde Suplementar (IESS) em parceria com o Instituto de Pesquisa Feluma, da Faculdade de Ciências Médicas de Minas Gerais, 54.076 pacientes morreram em 2017, no Brasil, devido a falhas em hospitais públicos e privados (em 2016 foram 302.610 óbitos)⁵⁹. Somando-se a esse número as 63880 mortes violentas intencionais em 2017 (2016: 61283; 2015: 58467), conforme dados do 12º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, publicado em 09 de agosto de 2018, pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública⁶⁰, alcança-se o quantitativo de 117.956 mortes, 323 por dia. Segundo relatório da Organização Mundial da Saúde (OMS), publicado em maio de 2018, entre 2015 e 2016, o Brasil passou a ter o sétimo maior índice de homicídios das Américas: 31,1 por grupo de 100 mil habitantes⁶¹.

O Atlas da Violência 2018, publicado pelo Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA)⁶², em parceria com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSB), divulgado no dia 05 de agosto de 2018, indica que 553 mil pessoas morreram devido a crimes violentos intencionais nos últimos 11 anos, número superior aos 7 anos de conflito armado na Síria, que contabiliza 500 mil mortos, de acordo com estimativas da ONU. No período de 1980 a 2016, cerca de 910 mil pessoas foram mortas por disparos de arma de fogo, número superior às mortes

segundo maior do mundo. Infográfico anexo (12 dez. 2017). Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/educacao-financiera/noticia/entenda-o-que-e-spread-bancario-e-por-que-ele-e-alto-no-brasil.ghtml>>. Acesso em: 06 abr. 2018. O Grupo Banco Mundial é composto por cinco instituições: a) Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD): “Concede empréstimos a governos de países de renda média e a países de baixa renda solventes”; b) Associação Internacional de Desenvolvimento (AID): “Oferece empréstimos sem juros ou créditos, bem como subsídios aos governos dos países mais pobres”; c) Corporação Financeira Internacional (IFC): “Oferece empréstimos, capital e serviços de consultoria para incentivar o investimento do setor privado em países em desenvolvimento”; d) Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (MIGA): “Oferece seguros contra riscos políticos e melhoria do crédito para investidores e mutuantes a fim de facilitar o investimento estrangeiro direto em economias emergentes”; e) Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (ICSID): “Oferece mecanismos internacionais de conciliação e arbitragem de disputas sobre investimentos”. Contudo, nos relatórios anuais que produz, o termo “Banco Mundial” refere-se somente ao BIRD e à AID, enquanto a expressão “Grupo Banco Mundial” refere-se coletivamente às instituições BIRD, AID, IFC e MIGA, conforme seus respectivos estatutos. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/about/annual-report>>. Acesso em: 06 abr. 2018.

⁵⁹ Disponível em: <<http://www.iess.org.br>>. Acesso em: 16 ago. 2018.

⁶⁰ Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/atividades/anuario/>>. Acesso em: 10 ago. 2018. Infográficos de 2015 a 2017 em Anexos.

⁶¹ Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/brasil-sobe-duas-posicoes-e-passa-a-ter-7a-maior-taxa-de-homicidios-das-americas-diz-oms/>>. Acesso em: 06 jun. 2018. Gráfico do indicar no Anexo.

⁶² Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/>>. Acesso em: 12 ago. 2018.

ocorridas em mais de 50 anos de guerra civil na Colômbia⁶³ (262.197). Os mais afetados foram os jovens entre 15 e 29 anos, pois em 10 anos (2006 a 2016), 324.967 morreram de forma violenta, número quase 7 vezes o total de soldados americanos mortos (47.434) em 20 anos da guerra do Vietnã (1955-1975).

A situação se agrava porque, segundo dados da Estratégia Nacional de Justiça e Segurança Pública, o percentual dos crimes de homicídio solucionados pela polícia no Brasil varia entre 5 a 8%, o que é pífio quando comparado a outros países não tão díspares economicamente (Reino Unido 90%; França 80%; EUA 65%)⁶⁴.

No tocante ao centralismo, às vezes autoritário, de poder, tem-se o fenômeno do "hiperpresidencialismo" ou formas de "democracia delegativa" (PIOVESAN, 2016, p. 327). Assim, embora a democratização tenha gerado o fortalecimento da proteção de direitos, não houve transformações institucionais densas e a região latino-americana ainda convive com reminiscências do legado de regimes autoritários, violência, impunidade e precária tradição de respeito aos direitos humanos. Tal poder, entretanto, se revela historicamente em diversos Estados, como lembrado por Agamben (2004) ao observar, – após reconhecer a contiguidade essencial entre estado de exceção e soberania de Carl Schmitt (1922) e sua definição de soberano como *aquela que decide sobre o estado de exceção*, – a falta de uma teoria do estado de exceção no direito público, pois alguns a consideram como questão de fato, razão por que questionam sua legitimidade, inclusive por não poder ter forma jurídica, na medida em que deflui do estado de necessidade. Não obstante situar-se no limite entre a política e o direito, como a guerra civil, a insurreição e a resistência, e diante da incerteza conceitual e terminológica, o filósofo italiano propõe-se a definir o estado de exceção como termo técnico para um conjunto de fenômenos [fático-] jurídicos que explicita em sua obra (*v.g. Estado nazista, état de siège francês, martial law inglês, New Deal, military order e Patriot Act norte-americanos etc.*). Conclui referido autor que

Longe de responder a uma lacuna normativa, o estado de exceção apresenta-se como a abertura de uma lacuna fictícia no ordenamento, com o objetivo de salvaguardar a existência da norma e sua aplicabilidade à situação normal. A lacuna não é interna à lei, mas diz respeito à sua relação com a realidade, à possibilidade mesma de sua aplicação. É como se o

⁶³ Disponível em: <<http://www.centrodehistoria.gov.co/noticias/noticias-cmh/262-197-muertos-dejo-el-conflicto-armado>>. Acesso em: 10 ago. 2018.

⁶⁴ Disponível em: <<https://super.abril.com.br/mundo-estranho/qual-a-porcentagem-de-crimes-solucionados-pela-policia-no-brasil/>>. Acesso em: 08 ago. 2018.

direito contivesse uma fratura essencial entre o estabelecimento da norma e sua aplicação e que, em caso extremo, só pudesse ser preenchida pelo estado de exceção, ou seja, criando-se uma área onde essa aplicação é suspensa, mas onde a lei, enquanto tal, permanece em vigor (AGAMBEN, 2004, p. 11).

Parece-nos acertada a percepção de Agamben (2004, p. 13) de que o estado de exceção tende a cada vez mais se apresentar como paradigma de governo dominante na política contemporânea. Em acréscimo, salienta-se que não se limita a um Estado, podendo envolver outras relações políticas e sociais (v.g. sindicatos também podem decretar estado de exceção, conforme a conveniência política e social). O chamado "estado de exceção" é, portanto, permanente, conforme se observa nos fatos políticos e sociais que se apresentam na realidade.

Piovesan (2016, p. 326-327), entre outros densos argumentos, aduz que o crescente empoderamento do sistema interamericano e sua força catalisadora na região são frutos da efetividade de um diálogo jurisdicional num sistema multinível, do qual defluem o diálogo com os sistemas nacionais, abrangendo o controle de convencionalidade⁶⁵, e o diálogo com a sociedade civil, a emprestar-lhe progressiva legitimidade social. A autora aponta que a criação de um constitucionalismo regional transformador em matéria de direitos humanos decorre da combinação de três importantes fatores ao longo do processo de democratização da região: a) o crescente empoderamento do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos e seu impacto transformador na região; b) a emergência de Constituições latino-americanas que, na qualidade de marcos jurídicos de transições democráticas e da institucionalização de direitos, apresentam cláusulas de abertura constitucional, a propiciar maior diálogo e interação entre o Direito interno e o Direito Internacional dos Direitos Humanos; c) o fortalecimento da sociedade civil na luta por direitos e por justiça. A partir dos casos decididos pela Corte Interamericana de Direitos Humanos⁶⁶ que apresentou divididos em seis categorias⁶⁷ de violação de direitos

⁶⁵ Conduta interpretativa do julgador em aplicar o Direito conforme os tratados internacionais sobre Direitos Humanos, podendo afastar a aplicação de normas jurídicas de caráter legal com eles incompatíveis.

⁶⁶ O Brasil é Estado Parte na Convenção Americana desde 25 de setembro de 1992 e reconheceu a competência contenciosa da Corte em 10 de dezembro de 1998.

humanos, na perspectiva de um sistema multinível e diálogo envolvendo as esferas regional e local, aliada à força impulsionadora do ativismo transnacional da sociedade civil, essa autora indica *três desafios centrais* à pavimentação desse constitucionalismo latino-americano em direitos humanos. O primeiro, é fomentar “uma cultura jurídica inspirada em novos paradigmas jurídicos e na emergência de um novo Direito Público: estatalidade aberta, diálogo jurisdicional e prevalência da dignidade humana em um sistema multinível”. Isso porque a existência de cláusulas constitucionais abertas ao diálogo entre as ordens jurídicas local, regional e global, por si só, não assegura a efetividade desse diálogo em matéria de direitos humanos, na medida em que interpretações reducionistas e restritivas das ordens constitucionais podem comprometer o avanço e a potencialidade dessas cláusulas. O segundo, fortalecer “o sistema interamericano de proteção de direitos humanos: universalidade, institucionalidade, independência, sustentabilidade e efetividade”. É que há propostas de reforma do sistema, como as formuladas por Estados visando à restrição do poder da Comissão Interamericana em conceder medidas cautelares e à limitação de relatorias especiais. Em relação à “universalidade”, busca-se expandir o número de Estados Partes da Convenção Americana (contava com 24 em 2014), do Protocolo de San Salvador (16 em 2014) e o grau de reconhecimento da Convenção (tinha o aceite de 21 Estados até 2014), salientando que a Organização dos Estados Americanos compreende 34 Estados membros. No tocante a independência, mister se faz “densificar a participação da sociedade civil no monitoramento do processo de indicação dos seus membros, dotando-lhe de maior publicidade, transparência e *accountability*”. No que se refere à efetividade, a Convenção não estabelece mecanismo para supervisionar o cumprimento das decisões da Comissão ou da Corte, embora a Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) tenha mandado genérico a respeito (Convenção Americana, art. 65⁶⁸), de maneira que

⁶⁷ Violações: a) que refletem “o legado do regime autoritário ditatorial”, com objetivo de prevenir arbitrariedades e controlar o excessivo uso da força; b) que retratam “questões de justiça de transição”, relativas ao combate à impunidade, às leis de anistia e ao direito à verdade; c) que revelam “desafios acerca do fortalecimento de instituições e da consolidação do Estado de Direito (*rule of law*)”, relativos ao acesso à justiça, proteção judicial e fortalecimento e independência do Poder Judiciário; d) “de direitos de grupos vulneráveis”; e) “a direitos sociais”; f) “a novos direitos da agenda contemporânea”.

⁶⁸ Art. 65 A Corte submeterá à consideração da Assembleia Geral da OEA, em cada período ordinário de sessões, um relatório sobre as suas atividades do ano anterior. De maneira especial, e com as recomendações pertinentes, indicará os casos em que um Estado não tenha dado cumprimento a suas sentenças.

[...] a Corte Interamericana tem atualmente uma especial preocupação quanto ao cumprimento de suas sentenças. Os Estados, em geral, cumprem as reparações que se referem a indenizações de caráter pecuniário, mas o mesmo não ocorre necessariamente com as reparações de caráter não pecuniário, em especial as que se referem às investigações efetivas dos fatos que originaram tais violações, bem como à identificação e sanção dos responsáveis, – imprescindíveis para pôr fim à impunidade (e suas consequências negativas para o tecido social como um todo). [...]. Mas a supervisão – como exercício de garantia coletiva – da fiel execução das sentenças e decisões da Corte é uma tarefa que recai sobre o conjunto dos Estados-partes da Convenção (PIOVESAN *apud* CANÇADO TRINDADE, 2016, p. 346).

Com relação à sustentabilidade, deve-se garantir o funcionamento permanente da Comissão e da Corte, com recursos financeiros, técnicos e administrativos suficientes ao grandioso desempenho de sua missão institucional. E quanto à efetividade, avançar “na proteção dos direitos humanos, da democracia e do Estado de Direito na região”, rompendo com suas origens em que os direitos humanos tradicionalmente constituíam uma agenda contra o Estado, se consolidando e se fortalecendo como “ator regional democratizante, provocado por competentes estratégias de litigância da sociedade civil em um *transnational network*⁶⁹ a lhe conferir elevada carga de legitimação social” (PIOVESAN, 2016, p. 329-348).

Nessa esteira, o art. 1º da Convenção Americana de Direitos Humanos – da qual o Brasil é signatário e que integra o ordenamento positivo pátrio por força do Decreto n. 678/1992 – estabelece que os Estados partes comprometem-se a “respeitar os direitos e liberdades reconhecidos na lei e garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita a sua jurisdição, sem discriminação alguma por motivos de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas” ou ainda “de qualquer outra índole, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social”. A Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) assinalou que esse artigo

[...] impõe aos Estados Partes os deveres fundamentais de respeito e de garantia, de tal modo que todo desprezo aos direitos humanos reconhecidos na Convenção que possa ser atribuído, segundo as regras do Direito internacional, à ação ou omissão de qualquer autoridade pública, constitui um fato imputável ao Estado que compromete sua responsabilidade nos termos previstos pela mesma Convenção⁷⁰.

⁶⁹ Rede transnacional (tradução livre).

⁷⁰ Ver caso dos Hermanos Gómez Paquiyauri. Sentença de 8 de julho de 2004, e caso Velásquez Rodríguez. Sentença de 29 de julho de 1988.

Estabeleceu também a Corte que a primeira obrigação assumida pelos Estados-membros da Convenção Americana, conforme a disposição anteriormente mencionada, é a de respeitar os direitos e liberdades nela consagrados, o que implica não violar, por meio de seus agentes, os direitos ali garantidos. A segunda é garantir o livre e pleno exercício dos direitos reconhecidos na Convenção a toda pessoa sujeita à sua jurisdição, o que implica a organização pelos Estados Partes das estruturas por meio das quais se manifesta o exercício do poder público de maneira a assegurar juridicamente o livre e pleno exercício dos direitos humanos. Em decorrência dessa obrigação, os Estados devem prevenir, investigar e punir toda violação a direitos reconhecidos pela Convenção e, se possível, restabelecer o direito violado ou assegurar a reparação dos danos produzidos por essa violação. A existência de uma ordem normativa destinada a possibilitar o cumprimento da obrigação de garantir o livre e pleno exercício dos direitos humanos reclama conduta governamental que torne efetiva, no plano fático, essa garantia. Com relação ao Judiciário, enfatiza a Corte Interamericana:

Quando um Estado ratifica um tratado internacional como a Convenção Americana, seus juízes, como parte do aparato do Estado, também estão submetidos a ela, o que lhes obriga a zelar para que os efeitos dos dispositivos da Convenção não se vejam mitigados pela aplicação de leis contrárias a seu objeto, e que desde o início carecem de efeitos jurídicos. [...]. O poder Judiciário deve exercer uma espécie de “controle de convencionalidade das leis” entre as normas jurídicas internas que aplicam nos casos concretos e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Nesta tarefa, o Poder Judiciário deve ter em conta não somente o tratado, mas também a interpretação que do mesmo tem feito a Corte Interamericana, intérprete última da Convenção Americana.⁷¹

Por receber os influxos dessas normas internacionais, a República Federativa do Brasil pode ser responsabilizada em razão da não observância da razoável duração do processo no âmbito da Corte Interamericana de Direitos Humanos⁷² [Convenção Americana dos Direitos Humanos - Pacto de São José da Costa Rica, art. 8º, §1º], valendo ressaltar que a Suprema Corte nacional vem conhecendo de habeas corpus para determinar que Tribunais sob sua jurisdição apreciem causas pendentes de julgamento por irrazoável demora. Não parece equivocado, idêntico raciocínio ser utilizado, em determinados casos, na impetração

⁷¹ Ver caso *Almonacid Arellano y otros vs. Chile*, sentença de 26.9.2006.

⁷² Como ocorreu no caso *Ximenes Lopes vs. Brasil*, sentença de 04 jul. 2006.

de mandado de segurança relativo a processos com demasiadas dilações, violando aquele direito fundamental⁷³.

Diante desse quadro, não se pode olvidar o sistema interamericano de direitos humanos visando o fortalecimento desses direitos, da democracia e que também tem se mostrado capaz de realizar profundas reformas institucionais na região latino-americana, necessárias à consolidação de Estados Democráticos de Direito e republicanos.

A dignidade da pessoa humana na contemporaneidade passou a constituir o valor fonte, o núcleo axiológico de um sistema constitucional de direitos fundamentais e a República Federativa do Brasil a prevê como um de seus fundamentos (CRFB/88, art. 1º, III) e como princípio prevalente em suas relações internacionais (CRFB/88, art. 4º, II). Como aponta Barroso (2011, p. 273), a dignidade da pessoa humana "está na origem dos direitos materialmente fundamentais e representa o núcleo essencial de cada um deles, assim os individuais como os políticos e os sociais".

Em nosso ordenamento jurídico, a Constituição da República, após a Emenda Constitucional (EC) n. 45/2004, estabeleceu que os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais (art. 5º, §3º). O plenário do STF decidiu que, conquanto não aprovados nos ditames delineados, os tratados que versem sobre direitos humanos têm *status* jurídico de supralegalidade [Recurso Extraordinário (RE) n. 349703/RS, DJe 104, publicação 05 jun. 2009, RE n. 466343/SP, com repercussão geral, DJe 104, publicação 05 jun. 2009; Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 5240/SP⁷⁴, DJe 018, publicação 01 fev. 2016], ou seja, estão acima das leis, mas sob a Constituição, daí defluindo a relevância do sistema interamericano de direitos humanos. Importa mencionar que os tratados sobre direitos humanos podem ampliar direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição, ainda que para afastar ressalvas expressas feitas pelo texto

⁷³ Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948: Artigo 8 Todo ser humano tem direito a receber dos tribunais nacionais competentes remédio efetivo para os atos que violem os direitos fundamentais que lhe sejam reconhecidos pela constituição ou pela lei.

⁷⁴ A CRFB/88, art. 102, § 2º, estabelece que: As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

constitucional. Foi esse o entendimento adotado pela Corte Suprema para afirmar a impossibilidade da prisão civil do depositário infiel, expressamente prevista no art. 5º, LXVII, da CRFB/88, mas incompatível com tratados internacionais sobre direitos humanos.⁷⁵

A cidadania, por sua vez, como princípio básico do Estado brasileiro, segundo Silva (2005, p. 104-105) deve ser compreendida "num sentido mais amplo do que o titular de direitos políticos", qualificando "a pessoa integrada na sociedade estatal", significando "que o funcionamento do Estado está submetido à vontade popular". E nesse ponto, o "termo conexas-se com o conceito de soberania popular (parágrafo único do art. 1º), com os direitos políticos (art. 14) e com o conceito de dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), com os objetivos da educação (art. 205)", como base e meta essencial do regime democrático.

Nesse prisma evolutivo, a concepção tradicional de soberania como absoluta passa a ser relativizada, não para fomentar o neoliberalismo, mas para contê-lo, impedindo que "a globalização econômica continue a se expandir sem obedecer a qualquer parâmetro ético ou jurídico, contribuindo para agravar as desigualdades sociais, mantendo privilégios, fruto da riqueza mal distribuída". A mundialização que "se almeja prevaleça é a da solidariedade entre os povos, é a do respeito à pessoa humana, é a que coloca o homem no centro da modernidade e razão última da sociedade e do Estado" (ROCHA, 2016, p. 492), sobre a qual "não tem jurisdição a ideologia neoliberal" (BONAVIDES, 1997, p. 524).

Grau (2003, p. 258) afirma que, "sendo a Constituição do Brasil uma constituição programática – no sentido de que enuncia diretrizes, programas e fins a serem realizados pelo Estado e pela sociedade –, tem-se que quando proficuamente se refere "à 'República Federativa do Brasil', está de fato a mencionar 'o Brasil', a sociedade brasileira". Por isso dizemos que o Brasil tem como fundamentos "os indicados no art. 1º e que os objetivos fundamentais são os descritos no art. 3º do texto constitucional", operando-se por esses preceitos "a superação da dissociação entre a esfera política e a esfera social", de modo que Estado e sociedade devem caminhar juntos para a realização dos mesmos fins.

A natureza compromissária da CRFB/88 plasmou não apenas as preocupações liberais do mercado (v.g. livre-iniciativa), quanto às preocupações

⁷⁵ RE n. 466343/SP; RE n. 349703/RS.

intervencionistas do bem-estar social (e.g. dignidade humana), mas compete primordialmente aos agentes públicos eleitos (legisladores e administradores) definir quais demandas devem prevalecer, sem, contudo, ignorar as demais, pois nenhum "princípio constitucional axiológico é *a priori* superior a outro", ao revés, "devem eles ser calibrados para, em um mandado de otimização, serem conjuntamente aplicados, com o máximo de eficácia possível de cada um" (ARAGÃO, 2017, p. 29). Dessa maneira, propõe esse autor que há

de se permear as transformações da sociedade, do Direito, do Estado e da economia com as preocupações sociais da Constituição de 1988, elaborando metodológica e hermenêuticamente mecanismos capazes de fazer com que as novas manifestações da realidade política, social, econômica e jurídica se deem consentaneamente com valores constitucionais como os da Moralidade, da Igualdade, da Eficiência e da participação cidadã, e com respeito aos direitos fundamentais, aplicáveis a todas as relações humanas, sejam elas públicas ou privadas (ou híbridas) (ARAGÃO, 2017, p. 30).

Finaliza Aragão (2017, p. 402-403) que não se olvida a complexa tarefa de efetivar a dignidade da pessoa humana e aos direitos fundamentais relacionados com a prestação de serviços públicos, já que essa prestação pressupõe a criação de organizações e infraestrutura de elevado custo, principalmente num país com grandes restrições fiscais como o nosso e com muitas necessidades humanas básicas sem atendimento tanto pelo Estado, como pelo mercado. As demandas, contudo, não podem ser tratadas sem nenhum vínculo com deveres e obrigações, sobretudo de ordem constitucional. Deve-se, assim, buscar um equilíbrio entre direitos, deveres e obrigações, sob uma perspectiva democrática, republicana e ética.

Assim, mister pensar um Estado não subserviente ou dominado pelo mercado e, para o atual momento histórico, são exigidas respostas compatíveis com essas novas circunstâncias. Afastada a primazia da lógica de mercado, não contida por padrões éticos e jurídicos proporcional e democraticamente impostos por normas, tem-se a visão de Bobbio (1909) e Bonavides (2006) sobre uma *nova era de direitos*⁷⁶, – entre os quais os novíssimos direitos surgidos, como destacou

⁷⁶ Tem-se evitado o termo “geração” na doutrina contemporânea, substituindo-o por “dimensão”, pois a ideia de “geração” indica sucessão, substituição, enquanto que os direitos fundamentais não se sobrepõem, não são suplantados uns pelos outros. Feita essa ressalva, os autores, para fins acadêmicos, abordam os direitos em 1ª dimensão (direitos individuais; civis e políticos), 2ª (direitos sociais, culturais e econômicos), 3ª (fraternidade ou solidariedade, com titularidade difusa, pois atende a coletividade ou grupo), 4ª (direitos difusos do meio-ambiente e da genética para Bobbio; o direito à democracia, direito à informação e o direito ao pluralismo para Bonavides) e 5ª dimensão (direito à paz, somente Bonavides). Bobbio (p. 8) inclui entre os direitos de 3ª dimensão o direito à paz, os do consumidor, à qualidade de vida, à liberdade de informação, ligando o surgimento deles ao

Morais (2016, p. 103), de inéditas condições e circunstâncias de vida atuais, ligados às novas tecnologias, aos novos riscos sociais e a uma temporalidade acelerada (característica da contemporaneidade), – e sua relação com a democracia. Tal relação expõe a discussão atual sobre omissões do legislador, dos gestores ou ainda a insuficiência de políticas públicas como instrumento para viabilizar de forma adequada a implementação desses direitos. Todo esse contexto, adverte Moraes (2016, p. 103-104), não pode escapar aos juristas, os quais devem não só compreender este "novo ambiente", como ter a capacidade de “reagir criativa e habilmente” na construção de soluções, “tendo presente que, parte do enfrentamento desse problema, passa pela análise da ascensão e do declínio – parafraseando Martin van Creveld – do Estado, sua concepção e funcionalidade”, evitando, como salientou Agamben (2007), ficar preso a um "museu de institucionalidades", mas, ao revés, observada a ritualística adequada, *profanar*⁷⁷ um conjunto de "verdades" para fazer um novo uso delas. Essa visão permite caminhar para compreender o futuro do Estado Democrático de Direito em seu projeto civilizacional, como apontou Paulo Bonavides (2014). A sugestão, em outras palavras, é viver o presente articulando a memória do passado e com visão de futuro.

3.2 DIREITOS HUMANOS E DIREITOS FUNDAMENTAIS: DISTINÇÕES

A despeito de haver variados entendimentos sobre a distinção, ainda que mínima, ou a sinonímia entre direitos humanos e direitos fundamentais, conforme a noção jurídico-dogmática que se utilize, para as finalidades metodológicas perseguidas nesta pesquisa, opta-se pela corrente distintiva. Fonteles aduz que os direitos humanos são aqueles previstos em tratados internacionais e considerados “indispensáveis para uma existência humana digna, como, por exemplo, a saúde, a liberdade, a igualdade, a moradia, a educação, a intimidade”, enquanto os direitos fundamentais são “relativos a uma existência humana digna, reconhecidos por uma

desenvolvimento de novas tecnologias. Essa divisão, todavia, é criticada, pois os direitos da humanidade não devem ser seccionados, de modo que a classificação somente é adequada para fins cronológicos, para explicitar os direitos a partir dos momentos em que se tornaram reivindicações sociais acolhidas pela ordem jurídica.

⁷⁷ *Profanar* entendido como, remetido ao ideal romano, retirar do templo algo que lá foi sacralizado, ou seja, retirado da vida comum. Significa fazer novo uso de algo que, antes, foi guarnecido, colocado intocado pelo homem.

Constituição, que impõem deveres ao Estado, salvaguardando o indivíduo ou a coletividade”. Por implicarem “deveres jurídicos ao Estado, os direitos fundamentais são classificados como elementos limitativos das Constituições” (FONTELES, 2014. p. 14-15). A respeito da diferenciação, Sarlet assim se manifesta:

Em que pese sejam ambos os termos ('direitos humanos' e 'direitos fundamentais') comumente utilizados como sinônimos, a explicação corriqueira e, diga-se de passagem, procedente para a distinção é de que o termo 'direitos fundamentais' se aplica para aqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado, ao passo que a expressão 'direitos humanos' guardaria relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um inequívoco caráter supranacional (internacional) (SARLET, 2006, p. 36).

Oliveira, por sua vez, afirma que os direitos humanos representam categorias normativas destinadas a assegurar a dignidade da pessoa humana, com reconhecimento em âmbito internacional – independentemente de vinculação a uma ordem jurídica interna específica –, e os direitos fundamentais se referem a categorias normativas, tomando em conta os direitos humanos acolhidos, expressa ou implicitamente, na ordem jurídica de um determinado Estado (OLIVEIRA, 2010, p. 65).

Costa salienta que a distinção mais relevante entre direitos humanos e direitos fundamentais “cinge-se à concreção positiva”, de maneira que estes “possuem sentido preciso, restrito, despido da ideia de atemporalidade e vigência para todos os povos, pois estão juridicamente institucionalizados na esfera do direito positivo de determinado Estado”, portanto, também limitados ao lapso temporal de vigência da Carta de direitos desse ente. Aqueles, assumem contorno mais amplo, “porque voltados à previsão em declarações e convenções internacionais com a pretensão de perenidade”. O autor destaca ainda existirem Constituições que não reconhecem, em seus textos, a totalidade de direitos humanos consagrados em textos internacionais e que a CRFB/88 plasmou como direitos fundamentais alguns ainda nem previstos em cartas internacionais (COSTA, 2010, p. 32).

Para Brandão a diferença entre ambos é de forma, não de conteúdo, haja vista que “os direitos humanos são institutos jurídicos do direito internacional e os direitos fundamentais são institutos jurídicos do direito interno, integrantes do

sistema constitucional de norma fundante do ordenamento jurídico interno” (BRANDÃO, 2014, p. 33-34).

Fonteles assinala que, ontologicamente, não há diferença entre direitos humanos e direitos fundamentais, possuindo ambos, na essência, o mesmo conteúdo. Para ele “não há o que diferenciar, a não ser quanto ao âmbito de previsão de cada qual: enquanto os direitos humanos estão previstos em tratados internacionais, os direitos fundamentais estão positivados em uma Constituição” (FONTELES, 2014, p. 15).

Como se verifica, a relação entre direitos humanos e direitos fundamentais tem sido bastante discutida no campo jurídico, mas, pelo menos do ponto de vista jurídico positivado, parece não haver conflito na ideia de que: a) aqueles pertencem a todos os povos indistintamente, têm caráter universal e estes se encontram positivados em dado ordenamento jurídico, por meio de suas normas (regras e princípios); b) estes são espécies e aqueles se constituem em fundamento de validade (gênero), já que, de certa forma, direitos fundamentais são também direitos humanos, pois seu titular sempre será o ser humano (inclusive representados por entes coletivos: grupos, povos, nações, Estado); c) um traço distintivo é o plano de positivação (ordem jurídica internacional: direitos humanos; ordem jurídica específica/nacional: direitos fundamentais). Relevante, no entanto, é a percepção de que ambos servem à dignidade da pessoa humana, daí terem surgido e se desenvolvido relacionados à ideia de proteção do ser humano em face do Estado e atualmente exigíveis deste. Além disso, como o Brasil adota o princípio da prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais (CRFB/88, art. 4º, II), não parece juridicamente adequado conceber que, na ordem internacional, o país promovesse essa prevalência e, no plano interno, deixasse de observá-la ou lhe desse menor relevo em relação aos direitos fundamentais.

Para sustentar a proteção e a promoção dos direitos fundamentais, Beltramelli Neto ressalta que é preciso observar três instrumentos básicos de qualquer ordem jurídica constitucional democrática: a) o Estado Democrático de Direito, que vincula e limita o poder estatal (histórica aspiração dos direitos humanos); b) a rigidez constitucional, traduzida como um escudo contra o retrocesso jurídico em relação a direitos já enunciados; e c) o controle de constitucionalidade, que consiste no mecanismo de desconstituição de atos de afronta à Constituição (BELTRAMELLI NETO, 2014, p. 42).

Com direitos fundamentais plasmados na Constituição, Canotilho (1988, p. 346) afirma que o homem passou a ser sujeito de sua titularidade, tendo surgido a partir deste momento a relação prestacional entre Estado e sociedade, vinculando-os quanto à propositura e a realização de políticas públicas necessárias à sua satisfação, fiscalização e preservação. Em nossa Constituição Federal, determinados direitos fundamentais enquadram-se como cláusulas pétreas⁷⁸, não podendo ser excluídos ou mitigados, além de limitarem o poder estatal; e sem sua prestação, a administração pública tísna princípios do Estado Democrático de Direito e nega dignidade à pessoa humana. Olvidando tais direitos, o Estado termina por deixar de concretizar seus princípios e objetivos, que se refletem na busca por uma sociedade mais equitativa, livre e solidária.

3.3 A ESTRUTURAÇÃO DAS NORMAS DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

Tendo em vista o escopo deste trabalho, a abordagem teórica será feita sem pretensão de detalhamento, dada a abrangência do tema e porque essa pormenorização não se apresenta imprescindível para as conclusões daquele.

Como bem destacou Fonte (2015, p. 104), afirmar que determinada norma jurídica possui cariz fundamental é torná-la importante sob diversos enfoques. Desse modo, sob o viés da filosofia política, direito fundamental é aquele cuja “moralidade vigente exige que seja observado pelo simples fato de considerar alguém como pessoa, indivíduo ou cidadão, ante a necessidade de preservação de sua liberdade e dignidade”, e sob a ótica jurídica, sua aplicação “possui feição preferencial em relação aos demais dispositivos do sistema em caso de colisão”, não havendo falar em hierarquia neste caso, dado o princípio da unidade da Constituição. Entretanto, aduz esse autor, a Constituição pelo seu caráter compromissário e analítico, “impede a formulação de uma teoria da fundamentalidade material dos direitos, necessária ao adequado delineamento do espaço de intervenção judicial” e é “exatamente porque há demasiada previsão de

⁷⁸ Em síntese, cláusulas pétreas são limitações materiais ao poder constituinte derivado reformador e têm por finalidade básica preservar a identidade material da Constituição, proteger institutos e valores essenciais e permitir a continuidade do processo democrático. Podem ser expressas (CRFB/88, art. 60, §4º) ou implícitas, ou seja, não previstas nesse artigo, mas que poderiam colocar em risco todo o sistema do estado democrático de direito se violadas (v.g. a titularidade do poder constituinte originário, o procedimento de emenda constitucional, os sistemas e formas de governo e para alguns doutrinadores o art. 5º, §2º, da Constituição que trata de direitos e garantias fundamentais de princípios e tratados internacionais, após aprovação no Congresso Nacional).

direitos e pouca precisão em seu delineamento que”, em sua obra literária, “utilizou a filosofia política, como critério de identificação de direitos” (FONTE, 2015, p. 124-125)⁷⁹. Isso é facilmente perceptível, ao se constatar o paradoxo entre o alto grau de indeterminação das normas de direitos fundamentais quando cotejados com a elevadíssima importância do conteúdo objeto de sua regulação. Em palavras simples: como algo tão importante é tão impreciso.

Com base nos aportes filosóficos utilizados, Fonte (2015, p. 125) infere haver um “consenso essencial no campo da filosofia moral no que tange à necessidade de que o Estado (e a sociedade) forneça certos bens para seus membros, ainda que impostos coativamente pelo Poder Judiciário”. O mínimo existencial, afirma o autor, corresponde precisamente a este conteúdo. Seria inócua a expansão elevada de direitos fundamentais, pois, diante da escassez de recursos, teriam baixo índice de eficácia jurídica e efetividade. Acrescenta, ainda, esse autor ao quadro filosófico, o jurídico, composto por duas considerações. A primeira, que o “Poder Judiciário está legitimado a efetuar o controle da Administração Pública e de leis tendo como parâmetro o texto constitucional, tratando-se de direito fundamental ou não”, o que é um truísmo, tendo em vista as atribuições constitucionais a ele conferidas, as quais obviamente não podem ser exercidas sem critérios, alguns estabelecidos na própria Constituição. A segunda, “consiste na adoção da dignidade da pessoa humana como elemento-chave da ordem constitucional que entrou em vigor em 1988”, de modo que, o princípio da dignidade humana exerce a nobre missão de “conferir unidade de sentido ao sistema de direitos fundamentais, sendo certo que estes se ancoram naquela, isto é, existem em função da necessidade de se garantir dignidade ao ser humano”. Há críticas quanto à generalização desse

⁷⁹ Em John Rawls (liberalismo), o autor colhe “um ‘mínimo social razoável’ como condição para o exercício da liberdade” (primeiro princípio da justiça), esclarecendo que antes “mesmo do princípio da liberdade, cabe à coletividade fornecer condições materiais mínimas para a existência do ser humano, no que se pode afirmar ser esta uma concepção de mínimo existencial”; Para Michael Walzer (comunitarismo), “a distribuição dos bens deve ocorrer segundo critérios de significação próprios, constituindo esferas particulares de justiça”, mas a necessidade, como critério de acesso, “consiste naquilo que a sociedade define com bens essenciais à existência”; Habermas (democrático-deliberativa), mesmo valorizando o diálogo ao invés do sujeito, “não limita o espectro de proteção constitucional ao procedimento democrático”, ao revés, “pugna pela garantia das condições sociais que levariam ao aproveitamento, em igualdade de chances, dos direitos de participação política”. Infere, então, “que existe um consenso quanto à necessidade de preservação de certas condições de vida que podem ser exigidas coativamente da sociedade”. (FONTE, 2015, p. 337-338).

princípio⁸⁰, mas o autor salienta que elas reforçam a necessidade de estabelecer graus de eficácia para os diversos desdobramentos da dignidade humana, sem esquecer da possibilidade de haver eventuais tensões entre a dignidade de várias pessoas (FONTE, 2015, p. 126-128). Conclui referido autor que

[...] a adoção do princípio da dignidade e a necessidade de sua observância, que pode ocorrer em diversos graus, permitem o reconhecimento de dois níveis de direitos fundamentais na Constituição de 1988: (i) aqueles de imposição obrigatória, diretamente vinculados à materialização do seu núcleo (identificados como mínimo existencial); e (ii) os demais, consagrados normativamente pelo constituinte de 1988 e ligados, ainda que em grau menos intenso, à dignidade da pessoa humana, mas que podem se submeter à concretização realizada pelo legislador e pelo administrador público (FONTE, 2015, p. 129).

Tal posicionamento não afasta outras proposições teóricas, pelo que dele se vale para demonstrar haver pontos de consenso na doutrina sobre fundamentalidade de direitos (mínimo existencial e núcleo essencial de direitos fundamentais⁸¹), o que é relevante para alcançar objetividade e segurança jurídica. Afinal, como aponta Amaral (1999, p. 110) “a Administração Pública é, por definição, a gestão de meios escassos para atender a necessidades ilimitadas”, havendo nela, intrinsecamente, uma constante escolha. Em sintonia, Torres (1999, p. 279) aduz que não se confundem diretivas estatais com os direitos de liberdade e o mínimo existencial, pois aquelas dependem de “escolhas orçamentárias, sempre dramáticas num ambiente de escassez de recursos financeiros, que conduzem inexoravelmente à exclusão” de algumas. Deve-se evitar, como registra Aragão (2017, p. 405), a banalização dos direitos fundamentais e da dignidade da pessoa humana, “que correm o risco de se tornarem uma panaceia para a solução de todos os problemas sociais, como se o Judiciário pudesse resolver as carências nacionais através de liminares”. Contudo, ao confirmar aquele consenso, esse autor aduz que não “deve ser descartada de forma absoluta a imposição judicial de prestações de serviço

⁸⁰ Ampliada sua noção para infinitas conotações, “corre-se o risco da generalização absoluta, indicando-a como *ratio* jurídica de todo e qualquer direito fundamental. Levada ao extremo, essa postura hermenêutica acaba por atribuir ao princípio um grau de abstração tão completo que torna impossível qualquer aplicação”. (MORAES *apud* FONTE, 2015, p. 128).

⁸¹ “Se a dignidade da pessoa humana e a figura do mínimo existencial se conectam basicamente apenas às pessoas naturais, o núcleo essencial, diversamente, protege um mínimo de todo e qualquer direito fundamental, seja ele titularizado por pessoa física ou pessoa jurídica” (NOBRE JÚNIOR *apud* ARAGÃO, 2017, p. 405). “Nem todos os direitos fundamentais possuem um conteúdo em dignidade, mas todos possuem um núcleo essencial” (SARLET *apud* ARAGÃO, 2017, p. 405). Núcleo essencial do princípio “é aquele conteúdo mínimo apto a ser exigível como se regra fosse, pois sem a sua observância não seria possível afirmar que ele é parte integrante do sistema jurídico” (FONTE, 2015, p. 134).

público para assegurar direitos fundamentais, o que só é admissível", ressalta, nos casos concretos em que a conduta estatal tísar a dignidade da pessoa humana, o que não ocorre "simplesmente quando a pessoa não tem como usufruir uma prestação relevante, mas sim quando a ausência desta colocar em risco o mínimo existencial ou o núcleo essencial do direito fundamental em questão".

Texto e norma jurídica, explica Fonte (2015, p. 130), não se confundem, tanto que de um mesmo texto jurídico (enunciado normativo) podem ser extraídas várias normas jurídicas (princípios e regras), que são o resultado da interpretação⁸². Há casos que coincidem texto e norma produzida, casos de norma sem dispositivo (v.g. princípio da proporcionalidade, sem previsão expressa no texto constitucional) e ainda casos de dispositivo sem norma (e.g. proteção divina invocada no preâmbulo da CRFB/88). Os direitos fundamentais, da mesma forma, são distintos das normas que lhes outorgam proteção, assim como são distintos dispositivo (texto, objeto da interpretação) de direito fundamental e norma (resultado do processo de atividade interpretativa) de direito fundamental. A maioria das disposições de direitos fundamentais, por serem abertas, enseja uma pluralidade de normas. Como as normas são o resultado da interpretação das disposições, pode-se ter tantas normas de direitos fundamentais quantas interpretações forem possíveis de uma mesma disposição jusfundamental.

Com relação à estruturação das normas de direitos fundamentais, inicialmente há quem entenda pela distinção entre regras e princípios, outros pela ausência de diferença e há ainda quem proponha um pensamento intermediário, tendo em vista a funcionalidade e a inserção de valor⁸³. Opta-se pela primeira corrente, porque atende aos anseios metodológicos desta pesquisa. Assim, consoante assinala Barroso (2011) normas jurídicas são gênero que comporta, entre outras classificações, duas espécies: regras⁸⁴ e princípios⁸⁵, distinção que assume proeminência quando se trata de normas constitucionais. Os princípios, afirma o autor, especialmente os constitucionais: a) "são a porta pela qual os valores passam do plano ético para o mundo jurídico"; b) "deixaram de ser fonte secundária e

⁸² Por exemplo, do texto previsto no art. 5º, LXIII, da CRFB/88 ("o preso será informado de seus direitos, entre os quais o de permanecer calado, sendo-lhe assegurada a assistência da família e de advogado") extrai-se "o princípio de que ninguém é obrigado a produzir provas contra si".

⁸³ VALE, André Rufino. *A estrutura das normas de direitos fundamentais: repensando a distinção entre regras, princípios e valores*, 2006.

⁸⁴ v.g. a idade mínima para alguém se candidatar a Governador é de 30 anos (CRFB/88, art. 14, §3º, VI, b).

⁸⁵ Explícito: repúdio ao terrorismo e ao racismo (CRFB/88, art. 4º, VII); Implícito: autotutela.

subsidiária do Direito para serem alçados ao centro do sistema jurídico", irradiando-se, de lá, "por todo o ordenamento, influenciando a interpretação e aplicação das normas jurídicas em geral e permitindo a leitura moral do Direito". (BARROSO, 2011, p. 226-227).

Sem olvidar outros, esse autor utiliza três critérios para estabelecer a distinção entre regras e princípios: *conteúdo, estrutura normativa e modo de aplicação*. No primeiro, princípio identifica as normas que expressam decisões políticas fundamentais (v.g. República, Estado democrático de direito, Federação), valores a serem observados em razão de sua dimensão ética (e.g. dignidade humana, segurança jurídica, razoabilidade, moralidade) ou fins públicos a serem realizados (v.g. desenvolvimento regional, erradicação da pobreza, busca do pleno emprego, proteção à saúde). As regras, ao contrário, "são comandos objetivos, prescrições que expressam diretamente um preceito, uma proibição ou uma permissão". No segundo critério, princípios "apontam para estados ideais a serem buscados, sem que o relato da norma descreva de maneira objetiva a conduta a ser seguida", sendo característica deles "a indeterminação do sentido a partir de certo ponto" e "a existência de diferentes meios para sua realização"⁸⁶ (BARROSO, 2011, p. 228). Essa abertura "faz com que os princípios funcionem como uma *instância reflexiva*", possibilitando que os diferentes "argumentos e pontos de vista existentes na sociedade, acerca dos valores básicos subjacentes à Constituição, ingressem na ordem jurídica e sejam processados segundo a lógica do Direito" (NEVES *apud* BARROSO, 2011, p. 229). As regras são normas "descritivas de comportamentos, havendo menor grau de ingerência do intérprete na atribuição de sentidos aos seus termos e na identificação de suas hipóteses de aplicação", salvo "quando o relato da norma-regra" contiver "cláusulas gerais ou conceitos jurídicos indeterminados", cuja aplicação, à luz do caso concreto, "ocorrerá de maneira semelhante à dos princípios". Princípios "são normas predominantemente finalísticas, e regras normas predominantemente descritivas". Por fim, destaca o autor, que é no terceiro critério que reside a principal diferença entre regra e princípio: "Regras se aplicam na modalidade tudo ou nada: ocorrendo o fato descrito em seu relato ela deverá incidir,

⁸⁶ A Constituição estabelece que a erradicação da pobreza é um princípio a ser observado, mas não diz como isto será feito, pelo que não se pode afirmar que todos nessa condição tenham um direito subjetivo em face do Estado e da sociedade de obter recursos para deixar tal situação, pois o poder público pode atuar de diversas maneiras para alcançar esse objetivo, segundo as possibilidades normativas e fáticas. (FONTE, 2015, p. 131).

produzindo o efeito previsto". Acaso "não aplicada à sua hipótese de incidência", tem-se a violação normativa, pois a regra é aplicada mediante subsunção. Verificado no mundo dos fatos o evento previsto na regra, ela deve ser aplicada. Diz-se, então, que "regras são *mandamentos definitivos*"⁸⁷ e, por conseguinte, "os direitos nela fundados também serão definitivos". Assim, "uma regra somente deixará de ser aplicada se outra regra a excepcionar ou se for inválida"⁸⁸. (BARROSO, 2011, p. 230). Fonte (2015, p. 134) proclama que como a função sistêmica das regras é conferir previsibilidade e segurança jurídicas, elas normalmente não devem ser afastadas. Com maior razão, "as regras relacionadas a direitos fundamentais previstas no texto constitucional não podem deixar de ser aplicadas", já que "representam posições jurídicas definitivas estatuídas pelo poder constituinte originário em favor" das pessoas (naturais ou jurídicas). Nas demais, em algumas situações concretas, é possível o afastamento "mediante análise de congruência entre o conteúdo da regra e a situação fática sobre a qual deverá atuar". Os princípios, por seu turno, "indicam uma direção, um valor, um fim", mas como a Constituição "abriga princípios que apontam em direções diversas", inevitável haver tensões ou colisões entre eles (a livre iniciativa, por vezes, se choca com a proteção do consumidor). Não há prevalência em abstrato entre esse princípios, pois todos eles têm "o mesmo valor jurídico, o mesmo *status* hierárquico", de maneira que "somente à luz dos elementos do caso concreto será possível atribuir maior importância a um do que a outro". Assim, competirá ao "intérprete proceder à ponderação dos princípios e fatos relevantes", razão por que "se diz que princípios são *mandados de otimização*"⁸⁹: devem ser realizados na maior intensidade possível, à vista dos demais elementos jurídicos e fáticos presentes" no caso analisado. Os direitos neles previstos poderão, destarte, ser exercidos em tese e na medida do possível. (BARROSO, 2011, p. 230-231). Fonte (2015, p. 135) lembra que como as constituições contemporâneas guarnecem em seu corpo diversos princípios, alguns incompatíveis entre si, e porque "são cooriginários, possuem a mesma hierarquia e estão no mesmo grau de abstração", as colisões daí advindas não são possíveis

⁸⁷ ALEXY *apud* BARROSO, 2011, p. 230.

⁸⁸ Exceção: a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu (CRFB/88, art. 5º, XL); Invalidez/não aplicação: o motorista que ultrapassa no semáforo vermelho para escapar do agente que ia roubá-lo.

⁸⁹ ALEXY *apud* BARROSO, 2011, p. 231.

com os recursos clássicos para solver aparentes antinomias⁹⁰. O método utilizado é "o da ponderação de princípios, segundo o qual cabe ao intérprete sopesar entre as obrigações jurídicas que os princípios reclamam e, fundamentadamente, optar pela aplicação de um deles no caso concreto".

Como se percebe, "direitos fundamentais podem ser articulados na forma de regras e princípios, com consequências distintas para o aplicador do direito", pois regras e princípios apresentam funções diversas num sistema jurídico (FONTE, 2015, p. 132). Explica Ávila (2009, p. 4): "as regras têm a função de eliminar ou reduzir problemas de coordenação, conhecimento, custos e controle de poder", já que a "descrição daquilo que é permitido, proibido ou obrigatório diminui a arbitrariedade e a incerteza, gerando ganhos em previsibilidade e em justiça para a maior parte dos casos". Destarte, assinala Fonte (2015), quando o legislador, sobretudo o constitucional, aprova enunciados normativos com "feições de regras, seu objetivo é reduzir a incerteza na aplicação do direito, reduzindo ademais o espaço de liberdade dos demais intérpretes do direito, com ganhos de segurança jurídica e eficiência". Por isso, desconsiderar esta natureza específica das regras é descurar desta sua função (ÁVILA *apud* FONTE, 2015, p. 133).

Todos esses esclarecimentos relativos às normas de direitos fundamentais, defende acertadamente Fonte (2015), objetivam superar uma patologia na prática constitucional, pois quando

[...] o constituinte originário estabeleceu regras no texto constitucional, fazendo-as constar inclusive no rol de cláusulas pétreas como direitos fundamentais, obviamente pretendeu que a eficácia de tais direitos fosse plena. É dever dos poderes públicos atuar no sentido de viabilizar as regras que constam na Constituição, máxime as que estipulam direitos fundamentais. Por outro lado, os princípios são vetores interpretativos e pleiteiam determinados comportamentos do Estado *prima facie*, mas que podem ser suplantados por razões contrárias. (FONTE, 2015, p. 133).

A estrutura de uma norma de direito fundamental aqui adotada, como se verifica, diz respeito à distinção qualitativa entre regra e princípio. Desse modo, sua aplicabilidade dependerá normalmente da situação fática e jurídica a ser interpretada. Contudo, essa interpretação não deve ser desarrazoada, despida de

⁹⁰ Para a lição clássica o ordenamento jurídico é completo e coerente, não apresentando contradições, de modo que nas aparentes antinomias o método tradicional se dá pelos critérios hierárquico (lei superior prevalece sobre a inferior), cronológico (lei posterior prevalece sobre a anterior) e da especialidade (lei especial prevalece sobre a geral).

racionalidade, e aqui incidem parâmetros para a deliberação judicial, pautados na argumentação.

Jorge Neto (2017, p. 18-25) sustenta que as decisões judiciais tem sido analisadas pela doutrina simplesmente como válidas ou inválidas a partir do exclusivo critério da fundamentação⁹¹, mas faltam critérios de legitimação e de justiça, importantes para possibilitar uma participação efetiva, no sentido de legitimar as decisões e participar da construção do Direito. O autor, então, apresenta a decisão judicial como ato argumentativo-pragmático⁹², resultado de um processo argumentativo em que participam, quando menos, as partes e o magistrado, mas que recebe influxos de outras decisões judiciais (onde as mesmas questões foram anteriormente decididas), da comunidade acadêmica (que discute as mesmas questões objeto da decisão) e de toda a sociedade civil, por meio de debates e

⁹¹ O art. 93, IX, da CRFB/88, estabelece que “todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade”. O art. 489, §1º, da Lei n. 13105/2015 (CPC/2015), por sua vez, estabelece que não “se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que:

I - se limitar à indicação, à reprodução ou à paráfrase de ato normativo, sem explicar sua relação com a causa ou a questão decidida;

II - empregar conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso;

III - invocar motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão;

IV - não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador;

V - se limitar a invocar precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos;

VI - deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento”. Esse dispositivo legal, influenciado pela teoria da argumentação jurídica e pelo intuito de dar maior racionalidade ao sistema de justiça, representa um avanço democrático-participativo e de segurança jurídica ao jurisdicionado. Em linguagem simples, ele consiste numa descrição do que não fazer.

⁹² Determinar que uma decisão seja fundamentada, aduz Jorge Neto (2017, p. 28-33), envolve a filosofia da linguagem, que veio aclarar muitos conceitos acerca da racionalidade e fundamentação do discurso. Num paralelo com a semiótica e baseado no trabalho de Charles Morris de 1938, que propôs a divisão do estudo dos signos em três eixos, – *semântico* (diz respeito à relação do signo com os objetos a que se referem), *sintático* (diz respeito à relação formal dos signos entre si) e *pragmático* (diz respeito à relação dos signos com aqueles que os utilizam ou os interpretam) – esse autor aduz que a decisão judicial é um ato linguístico composto de um conjunto de signos (palavras) e possui pelo menos três aspectos a serem estudados: *semântico* (ligado à interpretação das normas e dos fatos trazidos a julgamento, ocupando-se dos métodos de interpretação ou dos critérios para valoração da prova), *sintático* (saber como a decisão é condicionada ou afetada pelas normas processuais) e *pragmático* (abrange as ações praticadas pelas partes da relação processual, por pessoas que não participam, mas influenciam a construção do sentido das normas, como os demais juízes e tribunais, os advogados e outras partes que discutiram casos semelhantes, a comunidade acadêmica e a sociedade civil). Para o autor, como ato argumentativo-pragmático, a decisão judicial traz em si três pretensões: de *fundamentação adequada* (ligada a sua validade), de *legitimação* (fruto de um procedimento que seguiu o devido processo legal e envolve, em última análise, o grau de sua aceitação, que não é fácil precisar, mas que se vislumbra a partir de cinco indicadores) e de *justiça* ou *correção* (ligada a um resultado construído em comum pela ação comunicativa das partes, do juiz e de interessados, num processo discursivo em que algumas regras de argumentação devem ser seguidas) (JORGE NETO, 2017, p. 310-315).

práticas argumentativas. Barroso (2011, p. 362) aduz que a argumentação integra o mundo jurídico, que é feito de "linguagem"⁹³, racionalidade e convencimento", consistindo na atividade de oferecer razões para a defesa de um ponto de vista, o exercício de justificação de determinada tese ou conclusão. "Trata-se de um processo racional e discursivo de demonstração da correção e da justiça da solução proposta, que tem como elementos fundamentais" a linguagem, premissas (que funcionam como ponto de partida) e regras norteadoras da passagem dessas premissas à conclusão (BARROSO, 2011, p. 363). Assim, antes de ser um ato normativo, afirma Jorge Neto (2017, p. 28), a decisão judicial é um ato linguístico, de modo que não é adequado um estudo das normas jurídicas dissociado da compreensão da linguagem. A filosofia da linguagem, que se desenvolveu a partir da primeira metade do século XX, diz este autor, "deu-nos a percepção de que o pensamento, a comunicação, e, portanto, o conhecimento humano somente são possíveis a partir da linguagem". Tendo em vista que "são mediados pela linguagem, o conhecimento e a comunicação estão também condicionados e limitados por ela". Dessarte, conhecer determinados objetos, entre os quais a norma jurídica e a decisão judicial, "é, de certo modo, conhecer a relação possível do objeto com a linguagem, o modo como ele está limitado e condicionado pela linguagem". Streck (2013), então, assevera que "a linguagem deixa de ser um instrumento de comunicação do conhecimento e passa a ser *condição de possibilidade* para a própria constituição do conhecimento" (STRECK *apud* JORGE NETO, 2017, p. 28). Os argumentos dos magistrados, ressalva Jorge Neto (2018, p. 185), "devem ser jurídicos e fundados na existência ou na ausência de provas, na força das provas e na interpretação da lei", – não estando eles autorizados a julgar com argumentos políticos –, afinal a "análise objetiva dos argumentos da decisão põe a nu o julgamento, expõe a fragilidade [ou o vigor] dos argumentos e obriga os juízes a prestar contas de sua atuação" (*accountability*). Com argúcia, lembra Tejada (2008), que o magistrado (judiciário) não pode ocupar o espaço institucional atribuído às deliberações democráticas do legislativo e executivo, sob o risco de esvaziá-los e, com isso, comprometer o equilíbrio que deve prevalecer entre as

⁹³ A linguagem é meio sistematizado de comunicação (de ideias e sentimentos) por meio de signos (representações) e, portanto, inerente a qualquer área científica. A expressão do pensamento é uma manifestação humana, que pode ser representada pela exteriorização da fala, de gestos e da escrita. Assim, o pensamento humano se organiza, articula-se e ganha nitidez à medida que a pessoa exercita a linguagem.

funções estatais de poder, esmaecendo o sistema de freios e contrapesos que lhes dão dimensionamento e limites.

A argumentação jurídica, aduz Barroso (2011), tem o objetivo de "estruturar o raciocínio jurídico, de modo a que ele seja lógico e transparente, aumentando a racionalidade do processo de aplicação do Direito e permitindo um maior controle da justificação das decisões judiciais". A crescente relevância da argumentação jurídica na hermenêutica e na filosofia do Direito tem motivações ligadas às filosofias política e moral, aponta o autor. No âmbito político, tem-se a "onipresente questão da legitimidade democrática da atividade judicial", de modo que a "argumentação, a demonstração racional do itinerário lógico percorrido, o convencimento do *auditório* passam a ser fonte de legitimação e controlabilidade da decisão". No campo moral, "já não se aceita, sem objeção profunda, que qualquer decisão emanada da autoridade competente seja legítima", se exigindo cada vez mais "sua justificação racional e moral, vale dizer, sua justiça intrínseca" (BARROSO, 2011, p. 364-365).

Tal relevância tem sua razão de ser, pois como destaca Jorge Neto (2017, p. 306), a "decisão judicial é um ato social e político, no sentido mais amplo do termo, por meio do qual os sentidos e significados das normas jurídicas são construídos e compartilhados coletivamente". Tejada (2008, p. 17) sobreleva que, assim como ocorre com quase tudo na vida, "a razão não está nos extremos, se situa na justa medida ponderada: o judiciário não deve ser alheio ao embate político e aos clamores públicos", entretanto "também não pode se pautar por eles. A democracia não quer um juiz cego, mas imparcial".

Sendo "um caso especial da teoria da argumentação", diz Barroso (2011), a argumentação jurídica deve obedecer às regras do discurso racional, de forma que "as conclusões devem decorrer logicamente das premissas, não se admite o uso da força ou da coação psicológica, deve-se observar o princípio da não contradição, o debate deve estar aberto a todos". O autor, embora reconheça a existência de muitos outros, sugeriu três parâmetros para orientar a argumentação jurídica: a) a necessidade de fundamentação normativa; b) necessidade de respeito à integridade do sistema; c) peso (relativo) a ser dado às consequências concretas da decisão. Primeiro, a argumentação jurídica deve apresentar *fundamentos normativos* (ainda que implícitos) que lhes deem amparo, pois o intérprete deve respeitar não apenas "as normas jurídicas (deliberações majoritárias positivadas num texto normativo)",

mas "a dogmática jurídica (conceitos e categorias compartilhados pela doutrina e pela jurisprudência, que, mesmo não sendo unívocos, têm sentidos mínimos)" e deve evitar voluntarismos. Insuficiente, em vista disso, "o senso comum e o sentido pessoal de justiça: é necessário que juízes e tribunais apresentem elementos da ordem jurídica que embasem tal ou qual decisão". Segundo, a argumentação deve guardar a *integridade do sistema*, ou seja, "o intérprete deve ter compromisso com a unidade, com a continuidade e com a coerência da ordem jurídica", de modo que suas decisões não sejam "casuísticas ou idiossincráticas", mas incidentes em todos os casos em que estejam presentes as mesmas circunstâncias e guiadas pela razão pública. A concepção de integridade, alerta Barroso (2011), "não se confunde com a de uniformidade, nem importa em vedação ao eventual temperamento da lei à vista do caso concreto". Demais disso, o intérprete deve observar os *precedentes* e "impedir variações não fundamentadas de entendimento", em nome da segurança jurídica e do resguardo à isonomia. O autor apoia-se em Dworkin (1999), para asseverar que a integridade e coerência devem ser entendidas como um "romance em cadeia"⁹⁴, escrito em vários capítulos, em épocas diferentes" e por mãos distintas, de maneira que é permitido "exercer a própria criatividade, mas sem romper com a integridade do Direito". Assim, "guinadas no enredo são sempre possíveis, ante a novas realidades" ou para retificar uma deliberação anterior, entretanto "deverão ser cuidadosamente justificadas e poderão ter seus efeitos limitados ou adiados para evitar injustiças flagrantes" (DWORKIN *apud* BARROSO, 2011). Terceiro, o intérprete não pode se desconectar da realidade e eventualmente das consequências práticas da decisão, tornando-se indiferente aos efeitos de sua decisão sobre "a vida das instituições, do Estado e das pessoas". Desse modo, quando se está diante de "opções possíveis e razoáveis de solução, parece natural que a preferência recaia sobre aquela que, num juízo probabilístico, melhor atenda aos fins constitucionalmente protegidos ou", pelo menos, não constitua ameaça a eles. Ilegítimo, expõe o autor, seria um "juízo de conveniência e oportunidade

⁹⁴ Neste tipo de romance, "cada romancista da cadeia interpreta os capítulos que recebeu para escrever um novo capítulo, que é então acrescentado ao que recebe o romancista seguinte, e assim por diante" (Dworkin, 1999, p. 276). Para Dworkin, a teoria geral do direito como integridade se aparta do positivismo, pois deve ser entendida como interpretação e justificação, mais do que isso, é parte do próprio direito. O autor destaca a importância da literatura para uma melhor compreensão das normas jurídicas pelos juízes e os compara a escritores de um romance, devendo as decisões judiciais obedecer a uma sequência integrada e coerente, como se cada magistrado ao decidir, elaborasse um novo capítulo. O magistrado, assim como o romancista, deve conceber a melhor interpretação possível como se a obra fosse de uma pessoa apenas.

políticas", inerente aos agentes públicos eleitos, ocultado sob a forma de deliberação judicial. Tais critérios estão ligados a um dos principais problemas suscitados pela teoria da argumentação: "a verificação da correção ou validade de uma argumentação que, consideradas certas premissas fáticas e a incidência de determinadas normas, conclui que uma consequência jurídica deve ser aplicada ao caso concreto." Por fim, sedimenta referido autor; a) no ambiente de colisão, ponderação e argumentação, não será possível, com frequência, falar "em resposta correta para os problemas jurídicos postos, mas sim em soluções argumentativamente racionais e plausíveis"; b) a legitimidade da decisão residirá "em sua capacidade de convencimento, da demonstração lógica de que ela é a que mais adequadamente realiza a vontade constitucional *in concreto*". (BARROSO, 2011, p. 365-370).

Atualmente, "ninguém mais crê na sacralidade do direito ou vê na tradição uma justificação suficiente das instituições sociais", pois se está convencido de que o ser humano "pode modelar e remodelar o seu sistema político e que as disposições jurídicas e as instituições sociais devem ser examinadas criticamente e justificadas sobre a base de análises funcionais e valorativas" (WEINBERGER *apud* FARIAS, 2018, p. 91). Portanto, a "legitimidade de uma decisão numa democracia constitucional é mensurada tanto por seu conteúdo (*output*) quanto pelo seu procedimento (*input*)" (MENDES *apud* FARIAS, 2018, p. 95).

Em resumo, a decisão judicial, numa realidade democrática, constitucional e participativa, deve ser compreendida como um discurso de justificação racional, no sentido de que determinada decisão tomada é a mais adequada (pretensão que se resolve discursivamente) para aquele caso concreto submetido a julgamento entre as possibilidades possíveis.

3.4 A AUTONOMIA DO DIREITO FUNDAMENTAL À RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO

Inicialmente, convém salientar que a gênese do reconhecimento da duração razoável do processo foi a Convenção Europeia para Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, subscrita em Roma, no dia 4 de novembro de 1950. Nos termos do art. 6º dessa Convenção:

Direito a um processo equitativo. 1. Qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, num prazo razoável por um tribunal independente e imparcial, estabelecido pela lei, o qual decidirá, quer sobre a determinação dos seus direitos e obrigações de carácter civil, quer sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ela.

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos, por sua vez, previu também a razoável duração processual nos seguintes artigos:

7.5. Toda pessoa detida ou retida deve ser conduzida, sem demora, à presença de um juiz ou outra autoridade autorizada pela lei a exercer funções judiciais e tem direito a ser julgada dentro de um prazo razoável ou a ser posta em liberdade, sem prejuízo de que prossiga o processo. Sua liberdade pode ser condicionada a garantias que assegurem o seu comparecimento em juízo.

7.6. Toda pessoa privada da liberdade tem direito a recorrer a um juiz ou tribunal competente, a fim de que este decida, sem demora, sobre a legalidade de sua prisão ou detenção e ordene sua soltura se a prisão ou a detenção forem ilegais. Nos Estados Partes cujas leis prevêm que toda pessoa que se vir ameaçada de ser privada de sua liberdade tem direito a recorrer a um juiz ou tribunal competente a fim de que este decida sobre a legalidade de tal ameaça, tal recurso não pode ser restringido nem abolido. O recurso pode ser interposto pela própria pessoa ou por outra pessoa.

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

O Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos, adotado pela XXI Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas em 16 de dezembro de 1966, de igual modo previu esse direito. O Congresso Nacional aprovou referido diploma internacional por meio do Decreto Legislativo n. 226/91, a carta de adesão foi depositada em 24 de janeiro de 1992 e o Decreto Presidencial n. 592/1992 [Diário Oficial da União (DOU) 07 jul. 1992], que o promulgou, estabeleceu que “será executado e cumprido tão integralmente como nele se contém” (art. 1º), de maneira que se entendia ter passado a vigor no ordenamento jurídico brasileiro três meses após sua adesão (art. 49, §2º, do Pacto), ou seja, no dia 24 de abril de 1992 (embora com rasa efetividade, até o período anterior à EC n. 45/2004 e ao julgamento do RE n. 349703/RS, RE n. 466343/SP e da ADI n. 5240/SP). Isso porque, segundo deliberou o plenário do STF na ADI n. 1480/DF, o caminho procedimental de incorporação dos tratados internacionais, após as fases prévias da celebração da convenção internacional, de sua aprovação congressional e da ratificação pelo Chefe de Estado, é concluído somente com a expedição, pelo

Presidente da República, de decreto, de cuja edição derivam três efeitos básicos que lhe são inerentes: a) a promulgação do tratado internacional; b) a publicação oficial de seu texto; e c) a executoriedade do ato internacional, que passa, então, e somente então, a vincular e a obrigar no plano do direito positivo interno. Na verdade, como o art. 2º do decreto presidencial dispôs que sua vigência ocorreria na data de sua publicação e esta ocorreu em 07 de julho de 1992, somente a partir dessa data passou a ter executoriedade. Nesse mesmo acórdão, o STF entendia que os tratados ou convenções internacionais, uma vez regularmente incorporados ao direito interno, indistintamente, situavam-se, no sistema jurídico brasileiro, nos mesmos planos de validade, de eficácia e de autoridade em que se posicionam as leis ordinárias, o que foi superado pela superveniência da EC n. 45/2004, que inseriu o §3º ao art. 5ª da CRFB/88.

Finalmente, o direito fundamental à duração razoável do processo (CRFB/88, art. 5º, LXXVIII), – após a EC n. 45/2004⁹⁵, – deu um salto qualitativo e passou, entende-se, a ser tratado como um direito fundamental autônomo e não como desdobramento do devido processo legal (CRFB/88, art. 5º, LIV e LV) e da eficiência (CRFB/88, art. 37, *caput*), pois o Estado deve não apenas garantir que os processos tramitem de forma tempestiva, mas criar maneiras de assegurar essa tempestividade, sobretudo diante do antigo alerta de Tucci (1997, p. 65): “quanto mais distante da ocasião tecnicamente propícia for proferida a sentença, a respectiva eficácia será proporcionalmente mais fraca e ilusória”. A referida emenda constitucional inseriu norma autônoma e com força normativa destinada ao Estado para imprimir, por suas funções legislativa, executiva e judiciária, medidas voltadas não apenas ao aprimoramento temporal de tramitação processual, como para a efetivação de sua celeridade.

Autores atuais parecem concordar que a duração razoável do processo constitui direito fundamental autônomo. Destaca Jobim (2012, p. 70):

É a ocasião de o referido princípio finalmente conquistar sua posição como direito fundamental autônomo, retirando as amarras de ser considerado como apenas uma subespécie e ser estudado como os princípios constitucionais do mesmo escalão, tais como o devido processo legal, o acesso ao Poder Judiciário, o do contraditório e o da ampla defesa. Por essas e outras razões que se verá no transcrito deste estudo, não pode mais o direito fundamental à duração razoável do processo ser reduzido a

⁹⁵ Alterou a redação do art. 5º, inserindo o inciso LXXVIII: “A todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

um mero acessório do princípio da efetividade processual, como será estudado posteriormente.

A Suprema Corte, entretanto, assentou que esse direito ao julgamento em tempo oportuno, que não exceda nem supere, de modo irrazoável, os prazos processuais, “na realidade, qualifica-se como insuprimível prerrogativa de ordem jurídica, fundada tanto em norma de índole constitucional (CRFB/88, art. 5º, LXXVIII) quanto em cláusula de natureza convencional” (Pacto de São José da Costa Rica, Art. 7º, ns. 5 e 6). Com efeito, a exorbitância de prazo, vista na “perspectiva dos efeitos lesivos que dele emanam – notadamente daqueles que afetam, de maneira grave, a posição jurídica de quem se acha cautelarmente privado de sua liberdade –, traduz, na concreção de seu alcance, situação” a configurar “injusta restrição à garantia constitucional do *‘due process of law’*⁹⁶, pois evidencia, de um lado, a incapacidade do Poder Público de cumprir o seu dever de conferir celeridade aos procedimentos judiciais e representa, de outro, ofensa” indene de dúvida “ao *‘status libertatis’* de quem sofre a persecução penal movida pelo Estado”. (HC n. 111173, 2ª T., rel. min. Celso de Mello, julgado em 27 mar. 2012, DJe 14 nov. 2013).

Em outra oportunidade, deliberou o STF que assiste a “qualquer pessoa o direito público subjetivo à prestação jurisdicional do Estado, a ser por este efetivada sem indevidas dilações, pois se trata de direito que, instituído em favor de todos os cidadãos”, vem previsto “em importantes instrumentos internacionais de proteção aos direitos básicos da pessoa humana” (Convenção Americana sobre Direitos Humanos, art. 8º, 1; Convenção Europeia para a Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, art. 6º, 1). (HC n. 85283, 2ª T, rel. min. Celso de Mello, julgado em 26 abr. 2005, Dje 01 ago. 2013).

Noutra vertente do direito fundamental à razoável duração do processo, a Excelsa Corte, considerou que a “ocultação do réu para ser citado infringe cláusulas constitucionais do devido processo legal e viola as garantias constitucionais de acesso à justiça e da razoável duração do processo”, consoante se observa na ementa do respectivo acórdão:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PROCESSO PENAL. CITAÇÃO POR HORA CERTA. ARTIGO 362 DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL. CONSTITUCIONALIDADE. NEGADO PROVIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. 1. É constitucional a citação por hora certa, prevista no art. 362, do Código de Processo Penal. 2. A conformação dada pelo legislador à citação por hora certa está de acordo com a Constituição

⁹⁶ Tradução livre: devido processo legal.

Federal e com o Pacto de São José da Costa Rica. 3. A ocultação do réu para ser citado infringe cláusulas constitucionais do devido processo legal e viola as garantias constitucionais do acesso à justiça e da razoável duração do processo. 4. O acusado que se utiliza de meios escusos para não ser pessoalmente citado atua em exercício abusivo de seu direito de defesa. Recurso extraordinário a que se nega provimento.

(RE 635145/RS, Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. p/ Acórdão: Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-207 DIVULG 12-09-2017 PUBLIC 13-09-2017)⁹⁷.

Vale destacar, pelo seu caráter explicativo, os seguintes trechos do voto condutor desse acórdão:

No momento em que o oficial de justiça efetiva a citação com pessoa da família ou vizinho do acusado, no endereço em que ele reside ou trabalha, deixando com o responsável cópia da citação, evidencia-se a comunicação prévia e pormenorizada da acusação a que alude o Pacto de São José da Costa Rica. [...]. Digno de registro que o diploma internacional não veda qualquer normatização interna sobre o modus para que o acusado seja cientificado da acusação quando busca se furtar, se esconder, para não ser citado e evitar o contato pessoal com o oficial de justiça. Apenas busca que se garanta ao réu a possibilidade de ter acesso à acusação, o que é levado a efeito mediante a citação por hora certa.

Há que se ressaltar, ainda, que esse direito fundamental ostenta caráter dúplice, pois constitui direito individual e, ao mesmo tempo, prestacional.

O contexto em que se insere a discussão acerca da duração razoável do processo, atualmente, perpassa pela chamada sociedade “de risco” ou “reflexiva” (BECK, 1995), “hipermoderna” (LIPOVETSKY, 2004) e “pós-moderna” ou “líquida” (BAUMAN, 2001), que tem trazido constante pressão por resultados *quantitativos*, decorrente da insistência dos órgãos correicionais, muitas vezes com exigências não discutidas com os atores do sistema de Justiça envolvidos e sem levar em consideração o não fornecimento de meios suficientes a tanto, o que é preocupante. Tem-se percebido que foram adotadas medidas legais visando tão somente acelerar o processo, como se esse fosse o único mal, o que não é verdade, tanto que passados mais de treze anos e oito meses da EC n. 45/2004, que instituiu o direito fundamental à razoável duração do processo, os vasos por onde fluem os processos judiciais continuam obstruídos. Além disso, práticas ultrapassadas e falta de

⁹⁷ A consequência foi considerar constitucional a citação por hora certa, prevista no art. 362, do Decreto-lei n. 3689/1941 - Código de Processo Penal:

Art. 362. Verificando que o réu se oculta para não ser citado, o oficial de justiça certificará a ocorrência e procederá à citação com hora certa, na forma estabelecida nos arts. 227 a 229 da Lei n. 5869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil. (Redação dada pela Lei n. 11719/2008).
Parágrafo único. Completada a citação com hora certa, se o acusado não comparecer, ser-lhe-á nomeado defensor dativo.

infraestrutura terminam por comprometer (total ou parcialmente) o exercício desse e de outros direitos fundamentais.

A Constituição, num Estado Democrático de Direito, sobretudo por sua força normativa não pode se contentar no elemento temporal como único ou principal critério de verificação da duração razoável do processo, olvidando as atribuições e responsabilidades de todos os integrantes do sistema de Justiça e principalmente outros direitos fundamentais. Em sociedades plurais e complexas como a que se vive atualmente há que se ponderar, diante da miríade de situações que se apresentam nas demandas que deságuam na Justiça⁹⁸. Os direitos fundamentais do sistema jurídico nacional se apresentam cada vez mais como um *sistema aberto*. Sistema, porque as normas que lhes concebem e garantem estão em permanente interação e, por conseguinte, em constante colisão. Aberto, porque essas normas devem ser interpretadas conforme os contextos político, econômico e social então vivenciados. Tais princípios estabelecem objetivos e fins e são articulados de modo dinâmico e não estanque, motivo pelo qual operam num viés de ponderação quando em conflito, de modo que somente nos casos concretos, num contexto devidamente justificado, se expandem ou se retraem, conforme as circunstâncias ali existentes.

A razoável duração do processo não está ligada exclusivamente a julgamento e o cumprimento de decisões no menor tempo, dentro das balizas estabelecidas pelo procedimento legal, pois encerra uma visão reducionista e açodada. A discussão desse tema não pode ser limitada à busca de artifícios, ainda que legais, para promover aceleração processual, organizando-se em torno de uma colonização do processo pelo juiz e em função da permanente adoção de redutores de complexidade processual (MARTINS, 2010), olvidando o Estado Democrático de Direito. A noção constitucional de processo pressupõe a compreensão de que todos os integrantes do sistema de Justiça devem atuar para a efetivação do direito fundamental à sua razoável duração, numa colaboração de funções e também que os demais direitos fundamentais, como a ampla defesa, o contraditório, a imparcialidade e a fundamentação das decisões judiciais, formam uma estrutura jurídica harmônica, coerente, racional e integrada ao texto constitucional. O direito

⁹⁸ Para alguns autores alemães, como Robert Alexy e com base na jurisprudência tedesca, o Estado Constitucional de Direito é um Estado de Ponderação, se referindo, em resumo, ao método de solução para casos considerados difíceis, nos quais normas constitucionais com a estrutura de princípios entram em colisão.

fundamental à razoável duração do processo deve se harmonizar e apresentar coerência com a unidade da Constituição e, por conseguinte, com o devido processo constitucional, de maneira que em cada caso concreto se possa vislumbrar a adequada e razoável tempestividade. Imprescindível, portanto, conforme a realidade, levar em consideração, em cada caso analisado, fatores como a complexidade da demanda, a relevância do direito posto em juízo para a vida das partes, a conduta destas e a atuação dos agentes estatais envolvidos. Não se pode exigir o cumprimento de metas ou tarefas, sem que sejam disponibilizados meios para tanto.

Nessa esteira, o processo não pode ser tão lento, que venha comprometer sua efetividade e a do direito nele vindicado e reconhecido ou, ainda, causar prejuízo às partes, nem ser tão rápido, a ponto de não possibilitar a essas o efetivo exercício de outros direitos fundamentais correlatos. Estabelecidas essas balizas, há ambiente mais propício para se falar de forma legítima em razoável duração do processo, objetivando um processo mais célere possível no contexto constitucional, porquanto não tisonado nenhum direito de igual envergadura. Tal celeridade processual deve ser promovida mediante adoção de mecanismos que repilam práticas obsoletas e o desperdício (GICO JÚNIOR, 2010), de modo que a duração razoável do processo será aquela que, no caso concreto, conseguir evitar as dilações indevidas, desnecessárias e promover proveito e utilidade processuais, sem que isso implique prejuízo aos demais direitos fundamentais. O exercício do direito fundamental à razoável duração do processo, desse modo, se apresenta compatível com o Estado Democrático de Direito e com a visão constitucional de processo. Não se pode pensar apenas em como fazer para que o processo dure menos, sem levar em conta o papel fundamental que o direito processual exerce em uma democracia constitucional.

Marmelstein (2012, p. 287-288) aduz que todo direito fundamental gera o dever de respeito, proteção e promoção, os quais obrigam o Estado a adotar medidas para, respectivamente, não violá-los, não deixar que sejam violados e possibilitar que todos dele usufruam. Destaca que o dever de promoção implica condutas concretas para viabilizar a fruição dos direitos fundamentais para pessoas em situação de desvantagem socioeconômica, desenvolvendo “políticas públicas e ações eficazes” em favor de grupos desfavorecidos, ou seja, “o Estado tem a

obrigação de desenvolver normas jurídicas para tornar efetivos os direitos fundamentais”.

Assim, insuficiente a previsão no texto constitucional da duração razoável do processo se também não houver medidas efetivas a cargo do Estado no sentido de assegurar a eficácia desse direito, pois depende essencialmente de prestações ativas por parte do Estado, ressaltando que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata (CRFB/88, art. 5º, §1º). Por ser direito de natureza processual, também não se pode dissociar sua eficácia da existência de meios que garantam o controle de sua razoável duração. Percebe-se aqui a íntima ligação entre esse direito fundamental e as políticas públicas estatais.

4 O DIREITO FUNDAMENTAL À RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO: ESTUDO DE CASO NA COMARCA DE MASSAPÊ ENTRE JUNHO DE 2012 E MAIO DE 2016

Nesse último capítulo, a atenção será voltada ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), incluindo suas metas e meios para o alcance destas, à participação dos Juízes, ao sistema de Justiça, aos dados estatísticos a respeito da então Vara única e às unidades jurisdicionais criadas, sem olvidar a estrutura e os recursos delas, bem assim ao desempenho processual na Comarca de Massapê-CE, entre junho de 2012 a maio de 2016, com dados sobre o quantitativo sem julgamento até julho de 2018, tendo em vista o direito fundamental à duração razoável do processo, e por fim o diálogo institucional e às contribuições na potencialização das políticas públicas para efetivação desse direito.

4.1 PLANEJAMENTO, METAS DO CNJ E MEIOS PARA SEU ALCANCE E PARTICIPAÇÃO

O Conselho Nacional de Justiça⁹⁹, não se tem dúvida, foi a grande inovação das mudanças no Poder Judiciário – promovida pela reforma constitucional e pela Presidência da República, por meio do Ministério da Justiça, após a criação da Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ) em 29.4.2013 (o nome inicial era Secretaria de Modernização da Administração da Justiça) e estudos realizados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que defendia a informatização do trâmite processual¹⁰⁰ –, levada a efeito pela EC n. 45, promulgada em 30 de dezembro de 2004. Surgiu com a finalidade de conferir eficiência administrativa, financeira e funcional ao Judiciário, visando superar entraves burocráticos, racionalidade financeiro-orçamentária e serôdios passos processuais, além de garantir uma prestação jurisdicional célere e efetiva, consentâneos a um Estado

⁹⁹ Composto por 15 membros (9 do Poder Judiciário, 2 do MP, 2 da OAB e 2 cidadãos indicados um pela Câmara dos Deputados e um pelo Senado), com mandato de 2 anos, permitida uma recondução, e presidido pelo Presidente do STF, compete-lhe: a) o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos magistrados dos tribunais superiores (salvo STF), regionais e locais; b) as atribuições previstas no §4º, I a VII, do art. 103-B da CRFB/88, além de outras conferidas pelo Estatuto da Magistratura.

¹⁰⁰ O histórico está disponível em: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politicas-de-justica/backup/livro/10-anos_reduzido.pdf> Acesso em: 10 jul. 2018.

Democrático de Direito. Como salientou Dallari (2002), quando se trata de democratização, no tocante ao Judiciário, tem-se ao menos duas exigências “fundamentais: em primeiro lugar, a mudança de atitude do Judiciário no relacionamento com o povo; em segundo, é indispensável considerar igualmente a mudança interna do Judiciário, em sua organização e seus métodos”.

As disposições da EC n. 45/2004, não previram detalhes sobre os limites do CNJ e de que maneira o órgão exerceria suas atribuições, que obviamente não era missão do legislador, sobretudo o constitucional, levando a vários questionamentos de entidades associativas, juízes, tribunais e da doutrina, tanto que sua inconstitucionalidade, antes mesmo de publicada referida Emenda, foi suscitada perante o STF pela Associação dos Magistrados do Brasil (AMB), por meio da ADI n. 3367/DF, sob as alegações de ofensa à independência do Poder Judiciário, à separação dos poderes, ao pacto federativo, entre outras. O julgamento da ação foi conduzido com muita habilidade pelos Ministros do STF que, por maioria, na sessão de 13 de abril de 2005, rejeitaram os pedidos nela formulados. Ao contrário do que se sustentava, não se trata de órgão de controle externo, mas conforme determinou expressamente a Constituição da República, de órgão do Poder Judiciário (art. 92, I – A). Portanto, lançar emenda constitucional naquele sentido ultrapassaria o limite material previsto no art. 60, §4º, III, da CRFB/88 (cláusula pétrea explícita), que assegura a separação dos poderes. O STF, em síntese, reconheceu: a) a “subsistência do núcleo político do princípio [da separação e independência dos poderes], mediante preservação da função jurisdicional, típica do Judiciário, e das condições materiais do seu exercício imparcial e independente”; b) constitucionais as normas que, introduzidas pela EC n. 45, de 8 de dezembro de 2004, instituem e disciplinam o Conselho Nacional de Justiça, como órgão administrativo do Poder Judiciário nacional; c) a natureza exclusivamente administrativa do Conselho Nacional de Justiça, com atribuições de controle da atividade administrativa, financeira e disciplinar da magistratura. (trechos da ementa do acórdão, cujo relator foi o min. Cezar Peluso). As alegações de composição heterogênea e de falta de legitimidade para fiscalizar e coordenar a atividade jurisdicional sucumbiram ao sistema de freios e contrapesos, por meio do qual os poderes são fiscalizados e limitados uns pelos outros para que não ocorra exorbitância e pela visão de sentido da existência do Poder Judiciário, pois seus integrantes estarão ali para representar

interesses deste, concorrendo, participando e coadjuvando para o aprimoramento da atividade jurisdicional.

Portanto, o CNJ constitui órgão interno do Poder Judiciário, de abrangência nacional, assento e competência constitucionais, competindo-lhe de maneira inequívoca o “controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura”, aquelas definidas nos incisos I a VII¹⁰¹, §4º, do art. 103-B, da CRFB/88. A compatibilidade jurídica estabelecida com a Constituição da República e esse *status* jurídico devem também ser compreendidos sob a ótica social contemporânea, como atendimento dos anseios da sociedade e das demais instituições que clamam por uma atividade jurisdicional independente, transparente, equitativa, legítima e efetiva para garantia de direitos fundamentais da população brasileira. Tal *status*, entretanto, não o constitui um poder acima dos outros, pois se coloca sob a Constituição e as leis e, portanto, exposto ao controle dos demais Poderes. Não dispõe o CNJ de poder político autônomo e menos ainda jurisdicional, ficando suas condutas sujeitas ao STF (CRFB/88, art. 102, I, r)¹⁰², – órgão máximo do Poder Judiciário nacional –

¹⁰¹ 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 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 competência do Tribunal de Contas da União;
 III - 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 que atuem por delegação do poder público ou oficializados, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional dos tribunais, podendo avocar processos disciplinares em curso e determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;
 IV - representar ao Ministério Público, no caso de crime contra a administração pública ou de abuso de autoridade;
 V - rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados há menos de um ano;
 VI - elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário;
 VII - elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa.

¹⁰² Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

[...]

r) as ações contra o Conselho Nacional de Justiça e contra o Conselho Nacional do Ministério Público;

como aliás consta da ementa do acórdão proferido na ADI n. 3367/DF, e ao Senado (CRFB/88, art. 52, II)¹⁰³. Nessa visão, a Suprema Corte assentou que uma democracia e um governo republicano “não admitem, nem podem tolerar, a existência de regimes de governo sem a correspondente noção de fiscalização e de responsabilidade”, de modo que nenhuma “instituição da República está acima da Constituição, nem pode pretender-se excluída da crítica social ou do alcance da fiscalização da coletividade”¹⁰⁴.

O processo pode ser entendido, em síntese, como um caminhar para frente, uma sequência concatenada de fases, um meio para se alcançar a concretização do direito material nele reconhecido e, portanto, deve evitar deambulações inúteis, decisões tautológicas ou tardias absolutamente inefetivas, desperdícios, conduta letárgica, para atingir um dos grandes objetivos advindo da reforma promovida pela EC n. 45/2004, ao plasmar no art.5º, LXXVIII, da Constituição, o direito fundamental à razoável duração do processo. Contudo, inicialmente, isso não pode ser feito sem planejamento público: elemento indispensável que se encaixa nas engrenagens motoras da ação pública estatal. Um plano, enuncia Grau (2007), se caracteriza por um projeto de ação futura racionalizada, por meio do qual se especificam objetivos a serem alcançados e as maneiras para tanto, mediante a coordenação dos instrumentos existentes. (GRAU *apud* FONTE, 2015, p. 81). O planejamento público atende a duas funções essenciais: transparência e racionalização. No primeiro caso, afirma Fonte (2015, p. 82), ao “definir os objetivos globais e setoriais que serão perseguidos pela ação governamental, o planejamento público permite aos indivíduos que se preparem adequadamente para ela”, além de clarificar as “prioridades políticas” dos titulares de cargos eletivos. No segundo, evita condutas aleatórias da ação estatal, prevenindo arbítrios e desacertos de agentes públicos. O planejamento, portanto, possui um âmbito próprio, distinguindo-se das leis (normas gerais) e dos atos administrativos (concretos), porque ao lado das regras também consagram princípios e diretrizes, de maneira que ostenta natureza híbrida e “singular importância em matéria de políticas públicas”, já que além daquelas funções, reduz

¹⁰³ Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

[...]

II - processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade;

¹⁰⁴ Medida Cautelar no Mandado de Segurança n. 24725/DF (relator ministro Celso de Mello).

o espaço de discricionariedade do administrador (FONTE, 2015, p. 84). Lembre-se que as políticas públicas, em sentido restrito, exercem, entre outros, o importante papel de instrumentos para a realização de direitos fundamentais.

Nesse contexto, o CNJ tem a finalidade essencial de planejar o funcionamento do Poder Judiciário, o que tem sido um grande desafio diante das múltiplas realidades fáticas e jurídicas de cada região ou estado, sem olvidar as especificidades locais de unidades federativas com grandes áreas. A tarefa é complexa, mas não impossível, pois quando se passa a lidar com realidades regionais ou locais de forma objetiva, enuncia Jorge Neto (2018), tem-se como dimensionar o trabalho, por meio de dados estatísticos, indicadores de desempenho e de avaliação, identificação de causas, muitas das quais se entrelaçam, com origens e soluções diversas, e mecanismos para saber de quem cobrar, o que cobrar e a quem eventualmente responsabilizar em caso de não funcionamento do serviço público exercido pelo sistema de Justiça.

O CNJ, como coordenador da gestão do Judiciário, estabeleceu algumas medidas, entre as quais (a) metas, cujo objetivo primordial foi viabilizar o julgamento mais célere dos processos nos órgãos jurisdicionais, evitando altas taxas de congestionamento, (b) transparência (Justiça em Números; Justiça Aberta; Portais da Transparência), para monitoramento dos órgãos jurisdicionais, especialmente após a Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12527/2011), (c) encontros nacionais e planos estratégicos, (d) cursos de formação e de aperfeiçoamento contínuo dos magistrados, credenciados pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM), buscando contribuir para que a prestação jurisdicional seja realizada com moralidade, agilidade, eficiência e efetividade, em benefício da sociedade e esta possa reconhecer o Judiciário como efetivo instrumento de justiça, equidade e paz social e no CNJ um instrumento efetivo do desenvolvimento daquele.

No tocante às metas, foram classificadas em Metas Nacionais, Metas Prioritárias e Metas de Nivelamento¹⁰⁵, mas para os fins desta pesquisa serão objeto de atenção apenas as Metas Nacionais relativas à Justiça Estadual Comum de primeiro grau (excluída a Justiça Militar)¹⁰⁶. No entanto, ao estabelecer a partir de

¹⁰⁵ Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metas>>. Acesso em: 08 ago. 2018.

¹⁰⁶ A relação das metas objeto do estudo no período de 2012 a 2018, foi incluída como Anexo.

2009, metas nacionais (inicialmente metas de nivelamento¹⁰⁷) para a concretização de seu programa de gestão judiciária, sem consultar os Juízes e servidores do país¹⁰⁸, olvidou o aspecto democrático no próprio Judiciário em seus diversos ramos, na respectiva formulação, especialmente se observadas as deficiências e peculiaridades das comarcas interioranas espaiadas pelos 5570 municípios brasileiros. Somente em 10 de maio de 2016, com a Resolução n. 221, é que o CNJ regulamentou esse processo participativo, com sugestões de mesas de diálogo, videoconferências, enquetes, audiências públicas, grupos de trabalho e fóruns. As propostas seriam levadas à discussão pelos integrantes da Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário, sendo possível ainda sugerir-se a criação e a alteração de metas e listar problemas encontrados em sua execução e viabilidade. Em seguida, analisadas pela presidência e pela comissão de gestão estratégica, estatística e orçamento do CNJ, objetivando consolidar Proposta Avançada das Metas Nacionais – a qual seria apresentada à sociedade, por meio de consulta pública. Por fim, a proposta final de metas nacionais pelo Conselho deveria ser votada em Encontro Nacional do Poder Judiciário. Além disso, para que se possa exigir o cumprimento dessas metas afeitas à Justiça Estadual é imprescindível o fornecimento de meios para esse desiderato. É um truísmo, mas infelizmente e frequentemente ocorre, porque os responsáveis em prover os recursos humanos e materiais nas unidades jurisdicionais não o fazem de modo equânime e a garantir o mínimo necessário para o seu funcionamento visando atender as metas nacionais do CNJ, situação que no estado do Ceará somente veio a melhorar a partir de 31 de janeiro de 2017.

A despeito dos inegáveis avanços, passados quase 14 anos da reforma no Judiciário, não é difícil perceber que o CNJ, em sua nobre missão, ainda não foi capaz de assegurar uma prestação jurisdicional de razoável duração (na perspectiva exposta no Capítulo 2) e efetiva. As razões dessa percepção são variadas, mas como vaticina Jorge Neto (2018, p. 52; 57-58), “o Poder Judiciário, sozinho, jamais conseguirá reparar e dar credibilidade ao sistema”, pois não se pode analisar as deficiências desse Poder “sem contextualizar o seu funcionamento dentro de um

¹⁰⁷ Foram definidas pela primeira vez no 2º Encontro Nacional do Judiciário, em Belo Horizonte/MG e, a partir de então, anualmente passou-se a haver definição de Metas Nacionais gerais e específicas para cada segmento do Judiciário (Superior Tribunal de Justiça, Justiça Eleitoral, Justiça Estadual, Justiça Federal, Justiça do Trabalho e Justiça Militar).

¹⁰⁸ A participação foi apenas de Tribunais.

panorama mais abrangente”, já que faz parte “de um conjunto mais amplo de instituições e organismos” chamado sistema de Justiça. Tal sistema, é formado por “todos os órgãos e instituições de um determinado país que estão ocupados em fazer as leis e em garantir o seu cumprimento”, ou seja, deve-se considerar a esfera de produção legislativa e a de aplicação da lei (executiva) antes de as demandas desaguarem no Judiciário. A construção da organização política dos estados modernos de que o poder soberano deve ser limitado por uma lei e que por ela se expressa por meio de representantes eleitos, levou a tripartição das funções (executiva, legislativa e judiciária) em instituições distintas, de maneira que cada uma delas limita e fiscaliza o exercício das outras duas. As funções “do Poder Judiciário, assim como suas disfunções e mazelas”, estão de algum modo, ligada às funções dos demais poderes (JORGE NETO, 2018, p. 61). Isso foi abordado antes (Capítulo 1), na forma de fatores limitativos e impositivos (de ordem jurídica, política, financeira, social e subjetiva) e essa imbricação é importante para a compreensão, ainda que parcial, da difícil realidade vivida neste país de dimensões continentais (8.514.876Km²) e elevada estimativa populacional (208.764.259, conforme dados atuais do IBGE)¹⁰⁹, com altos índices de desemprego, criminalidade e impunidade, profundas desigualdades sociais (na distribuição de renda, acesso à saúde, à educação, à habitação e a tudo o mais¹¹⁰), as históricas seca e fome no semiárido nordestino, instabilidades políticas, institucionais e econômico-financeiras, que ainda apresenta traços do patrimonialismo e clientelismo que o formou¹¹¹. Felizmente, até agora, sem tragédias oriundas das forças da natureza (e.g. furacões, maremotos, terremotos), salvo enchentes dos rios por causas pluviométricas, as quais são, em regra, previsíveis.

O sistema de Justiça mencionado por Jorge Neto (2018, p. 93) é tomado, inicialmente, em *sentido amplo*, abrangendo os órgãos responsáveis pela

¹⁰⁹ Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/index.html>> Acesso em: 29 ago. 2018. O Brasil é quinto do mundo em área e população.

¹¹⁰ Em que pese figurar, no primeiro trimestre de 2018, como 9ª economia do mundo (US\$2,14 trilhões). Disponível em: <<https://forte.jor.br/2018/05/01/2018/05/01/as-maiores-economias-do-mundo-em-2018/>>. Acesso em: 05 jun. 2018. O Produto Interno Bruto (PIB), ao revés, deixa-o na 40ª posição, numa lista de 43 países. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/em-ranking-com-43-paises-crescimento-do-pib-do-brasil-fica-na-40-posicao.ghtml>>. Acesso em: 05 jun. 2018. Explicação do PIB está disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/pib-o-que-e/platb/>>. Acesso em: 02 ago. 2018.

¹¹¹ A literatura brasileira é pródiga a respeito desses temas: *Raízes do Brasil* (Sérgio Buarque de Holanda); *O Povo Brasileiro* (Darcy Ribeiro); *Os donos do poder* (Raymundo Faoro); *Coronelismo, enxada e voto* (Victor Nunes Leal); *O quinze* (Rachel de Queiroz); *Vidas Secas* (Graciliano Ramos); *A fome* (Rodolfo Teófilo).

elaboração das leis (Legislativo) e regulamentá-las (Executivo), aqueles de fiscalização e controle (v.g. fiscais, auditores, policiais) responsáveis pela aplicação da lei (Executivo) e o próprio Poder Judiciário, sem olvidar os de estatura constitucionais, como a Defensoria Pública (defesa dos hipossuficientes, entre outras funções), os Tribunais de Contas (fiscalização financeira, orçamentária e patrimonial públicos, entre outras), a Advocacia (pública e privada) e o Ministério Público (entre outras funções, titular da ação penal, sobre quem recai o ônus de provar a imputação feita a determinada pessoa). E aqui cabe a distinção de papéis de integrantes do sistema de Justiça em *sentido estrito* (magistrados, defensores públicos, advogados públicos e privados, policiais, agentes vinculados à infância e juventude e MP), comumente confundido pela imprensa e por grande parte da população brasileira, pois magistrados “não investigam, nem apresentam provas”, membros do MP não decretam prisões, “nem podem afastar um servidor público do seu cargo”, já que somente os magistrados podem fazê-lo e para que “alguém seja condenado é preciso provas e não são os juízes os responsáveis por provar a culpa”, senão o acusador. É fundamental que a sociedade civil faça de forma isenta a diferenciação do trabalho desses profissionais, pois quando se divulga um erro ou uma absolvição no sistema de Justiça atribui-se indistintamente culpa ao Judiciário, sem sequer investigar e identificar se a causa decorreu da falta ou “fraca produção de provas pela polícia e pelo Ministério Público”, que não se desincumbiram a contento de suas atribuições, às vezes por deficiências estruturais, da “ausência de leis que permitam a punição” da conduta praticada ou mesmo da “real inocência do acusado” ou investigado ou ainda da “leniência e ineficácia dos juízes”. Sem investigar com precisão as causas, torna-se difícil responsabilizar as “pessoas certas pelas falhas certas”. É dever da sociedade e de qualquer cidadão brasileiro fiscalizar e questionar com seriedade o sistema de Justiça, propor mudanças e contribuir para o seu aperfeiçoamento (JORGE NETO, 2018, p. 118-119, 185, 299-300).

Estabelecidas tais premissas, destaca-se, apoiado em Jorge Neto (2018), ao menos cinco disfunções no sistema de Justiça. A primeira, é que quando se tem um problema, é comum a edição de uma lei, na esperança de que ela seja capaz sozinha de solucioná-lo, mas pouco se aborda esse problema “com base em dados estatísticos objetivos e soluções factíveis”. Além disso, especialmente em período pré-eleitoral e de campanhas, período em que as ações públicas se concentram no que o eleitor pode ver, ou diante de fatos de repercussão nacional – v.g. rebeliões de

grandes proporções em presídios ou cadeias, troca de tiros em meio ao trânsito de pedestres e veículos e próximos a escolas em qualquer horário, crimes de forte repulsa social, caos na saúde pública, enfim tragédias humanas que, na contemporaneidade, são assistidas segundos após, ou em curso, pela rede mundial de computadores, o que na visão de Castells (2005) provocou uma redefinição de valores, dos alicerces e das formas de comunicação e acesso à informação, fenômeno inserido no que denominou de *sociedade em rede*¹¹², em razão do açodamento, não é frequente investigar os recursos (materiais e humanos) disponíveis e os necessários para a aplicação dessas leis. A segunda, é que os juízes fiscalizam o cumprimento das penas, os presídios e cadeias, mas não dispõem de instrumentos para melhorar a situação nesses locais e não nomeiam os respectivos diretores, nem promovem a lotação de agentes penitenciários (quando existem, pois a realidade no interior do país é de elevada carência ou completa ausência). Como são “responsáveis pela condenação e pela execução das penas dos condenados, os juízes”, principalmente, os da Justiça Estadual, se veem diante de situações fáticas inconciliáveis e muitas vezes incontornáveis. A terceira, é que embora sejam cobrados frequentemente para julgar as causas de forma tempestiva, algumas legítimas, os “juízes não definem prazos, procedimentos, nem número de recursos possíveis”, mas a lei, ou seja, o “Judiciário é responsabilizado pela demora na solução dos litígios, mas não tem o poder de estabelecer as regras processuais”. A situação indicativa de mudança ocorreu no período que antecedeu a elaboração e aprovação do CPC de 2015, pois houve ampla discussão nos três poderes e com a sociedade por meio de audiências públicas. Contudo, em relação à razoável duração do processo, segundo Jorge Neto (2018), não se detiveram os responsáveis pela reforma do final de 2004, em identificar que “regras devem ser observadas para assegurar de um lado que o processo possibilite o julgamento o mais rápido possível

¹¹² A expressão de Castells (2007) indica, em resumo, sociedades conectadas globalmente por informações num sistema aberto, dinâmico e flexível, que estabelece não apenas um processo de formação social, como visa atender a complexidade das sociedades contemporâneas. A sociedade em rede, tida por compatível com o modelo econômico capitalista, firma-se em três pilares: descentralização, globalização e inovação. As ideias, conceitos e aplicações de redes são utilizadas em diversas áreas do conhecimento humano, para o estudo e compreensão das interações sociais ou entre objetos, indivíduos e grupos. Para o autor (1999) a sociedade informacional é uma sociedade em rede, que passou a ter relevo político, econômico, gregário e cultural. Castells, entretanto, adverte que: a) não é a tecnologia que molda a sociedade, mas sim a sociedade que molda a tecnologia, conforme suas “necessidades, valores e interesses” (2005, p. 16); b) “embora os meios de comunicação realmente tenham se interconectado em todo o globo, e os programas e mensagens circulem na rede global, não estamos vivendo em uma aldeia global, mas em domicílios sob medida, globalmente produzidos e localmente distribuídos” (2007, p. 426).

e, de outro, que as partes tenham seus direitos respeitados, o direito de se defender e ser ouvido”, e ainda “o direito de ser informado dos atos processuais e o direito de participar da produção da prova”. A quarta é a necessidade de transformação de mentalidade, adotando postura pró-ativa nos âmbitos pessoal e profissional, buscando qualificação profissional, ambiente de sociabilidade e solidariedade, para superar uma cultura burocrática e praxes viciosas. Isso é relevante, porque no Brasil se não houver mudanças inteligentes nas leis e nos procedimentos, enfatiza Jorge Neto (2018), “acabar com o papel não vai mudar muita coisa”, de modo que não “adianta retirar o papel de cena, digitalizar e virtualizar todo o processo se os fundamentos e práticas permanecem as mesmas, atreladas a leis antigas”. A quinta: há elevada concentração de poder nos Tribunais, que em razão da sua autonomia administrativa e financeira, definem “como gastar o dinheiro e gerir os recursos”, muitas vezes ocorrendo imensa desigualdade na distribuição de recursos humanos e materiais. Basta imaginar “o juiz de uma pequena cidade do interior que não dispõe de servidores nem de recursos materiais suficientes, com computadores, acesso a internet, móveis e outros equipamentos”. Essa concentração impede “que as discussões frutifiquem de modo mais transparente e que mais pessoas possam contribuir com a gestão dos modos de administrar a Justiça”. (JORGE NETO, 2018, p. 98, 154-189, 204-269). As vezes sequer é explicado e menos ainda compreendido porque determinadas comarcas tem infraestrutura muito superior a outras. Nem mesmo capacidade eleitoral ativa é conferida aos juízes para escolha dos dirigentes do tribunal, embora integrem o Poder Judiciário (CRFB/88, art. 92). O CNJ, nesta questão, felizmente rompeu barreiras, promovendo o nivelamento entre unidades judiciárias equivalentes, otimizando a distribuição de recursos, adotando uma política nacional de atenção prioritária ao primeiro grau de jurisdição e permitindo maior participação dos juízes na gestão dos Tribunais, instituindo, entre outras medidas, comissão de orçamento e comissão de segurança com assento garantido aos juízes¹¹³.

¹¹³ Resolução n. 194/2014 (institui a Política Nacional de Atenção Prioritária ao Primeiro Grau de Jurisdição e dá outras providências); Resolução n. 195/2014 (dispõe que a distribuição de orçamento nos órgãos do Poder Judiciário de primeiro e segundo graus seja proporcional à demanda e ao acervo processual); Resolução n. 219/2016 (dispõe que a distribuição de servidores, de cargos em confiança e de funções de confiança nos órgãos do Poder Judiciário de primeiro e segundo graus seja proporcional à demanda e cria critérios objetivos para cálculo da lotação paradigma das unidades judiciárias); Resolução n. 104/2010 (dispõe sobre medidas administrativas para a segurança e a criação de Fundo Nacional de Segurança, e dá outras providências).

A democratização nos Tribunais, argumenta aquele autor, traria dois benefícios imediatos: de um lado, “serviria para contrabalançar a influência que a esfera política exerce sobre o Poder Judiciário”, que deve ser vista como “instância de legitimação”, não devendo ser eliminada, “mas sim contrabalançada para se evitarem excessos”; de outro, permitiria que “os problemas vividos pelos juízes de primeiro grau, na base da pirâmide, onde as queixas, lamentos e necessidades dos jurisdicionados são mais ouvidas e mais prementes, onde a sede e fome de justiça são sentidas com maior intensidade”, pudessem chegar “às esferas mais altas, onde as decisões que impactam essas pessoas são tomadas” (JORGE NETO, 2018, p. 156)¹¹⁴. Há um aspecto que costuma ser levantado: suposta falta de legitimidade aos magistrados por uma instância popular, o que não ocorre com os poderes executivo e legislativo. Contudo, esse argumento é frágil e, como salienta Jorge Neto (2018) ganha pouca densidade “no debate sobre o Poder Judiciário por dois motivos principais”, a seguir expostos:

o sistema de seleção dos juízes por concurso público para exercer uma carreira profissionalmente com limitações e garantias favorece muito a independência e a imparcialidade os juízes. A melhor maneira de um juiz prestar contas ao povo é ser independente e imparcial e aplicar com justiça as leis promulgadas pelos representantes do povo, os vereadores, deputados e senadores. O segundo motivo é que os juízes são obrigados pela Constituição da República a fundamentar suas decisões. Os juízes devem justificar porque decidiram dessa ou daquela maneira. Isso é uma forma de controle e legitimação muito importante. Qualquer pessoa pode analisar as decisões judiciais e verificar se os motivos e justificativas invocados para decidir dessa ou daquela maneira são razoáveis (JORGE NETO, 2018, p. 117).

Há se ressaltar que os juízes são selecionados em renhidos concursos públicos, de provas e títulos, com ampla divulgação nacional, sendo assegurada a participação da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), de maneira que, assim como seus familiares, convivem com as realidades e dificuldades sociais, econômicas e políticas do país.

A Lei n. 11364/2006, criou no âmbito do CNJ, o Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ), que tem os seguintes objetivos: a) desenvolver pesquisas destinadas ao conhecimento da função jurisdicional brasileira; b) realizar análise e diagnóstico dos problemas estruturais e conjunturais dos diversos

¹¹⁴ Em razão do descompasso com as diretrizes da Resolução n. 194/2014, o CNJ, no Pedido de Providências n. 0004302-72.2018.2.00.0000, suspendeu a “prática de qualquer ato tendente a implementar medidas de efetivação da Lei Estadual nº 13.964/2018, que criou (nove) cargos de Desembargador”, 18 para assessor e 9 para assistente de gabinete no TJBA. Disponível em: <www.cnj.jus.br/pjecnj/ConsultaPublica/listView.seam> Acesso em: 23 ago. 2018.

segmentos do Poder Judiciário; c) fornecer subsídios técnicos para a formulação de políticas judiciária. Na consecução dos objetivos institucionais do DPJ, o CNJ poderá: a) estabelecer vínculos de cooperação e intercâmbio com órgãos e entidades públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou multinacionais, no campo de sua atuação; b) celebrar contratos com pessoas físicas e jurídicas especializadas. O DPJ é o responsável por elaborar anualmente o *Relatório Justiça em Números*, – o que ocorre desde 2005, com a instituição do Sistema de Estatística do Poder Judiciário (SIESPJ) pela Resolução n. 4/2005-CNJ, regulamentado pela Resolução n. 15/2006-CNJ – cuja análise das variáveis e indicadores retrata o desempenho dos tribunais, salvo o STF. Conforme a Resolução n. 76/2009 (art. 14), os indicadores estatísticos estão dispostos nas seguintes categorias de investigação (sem prejuízo de outros serem agregados): I – insumos, dotações e graus de utilização: a) receitas e despesas; b) estrutura; II – litigiosidade: a) carga de trabalho; b) taxa de congestionamento; c) recorribilidade e reforma de decisões; III – acesso à Justiça; IV – perfil das demandas.

A Resolução n. 70/2009-CNJ, instituiu o Planejamento Nacional do Judiciário e entre os valores determinados, destacam-se a “celeridade” como busca de eficiência operacional e a agilidade no trâmite processual; a “imparcialidade” e a “acessibilidade”, estabelecendo ainda 15 (quinze) objetivos estratégicos, distribuídos em 8 (oito) temas:

a) Eficiência Operacional:

Objetivo 1. Garantir a agilidade nos trâmites judiciais e administrativos;

Objetivo 2. Buscar a excelência na gestão de custos operacionais;

b) Acesso ao Sistema de Justiça:

Objetivo 3. Facilitar o acesso à Justiça;

Objetivo 4. Promover a efetividade no cumprimento das decisões;

c) Responsabilidade Social:

Objetivo 5. Promover a cidadania;

d) Alinhamento e Integração:

Objetivo 6. Garantir o alinhamento estratégico em todas as unidades do Judiciário;

Objetivo 7. Fomentar a interação e a troca de experiências entre Tribunais nos planos nacional e internacional;

e) Atuação Institucional:

Objetivo 8. Fortalecer e harmonizar as relações entre os Poderes, setores e instituições;

Objetivo 9. Disseminar valores éticos e morais por meio de atuação institucional efetiva;

Objetivo 10. Aprimorar a comunicação com públicos externos;

f) Gestão de Pessoas:

Objetivo 11. Desenvolver conhecimentos, habilidades e atitudes dos magistrados e servidores;

Objetivo 12. Motivar e comprometer magistrados e servidores com a execução da Estratégia;

g) Infraestrutura e Tecnologia:

Objetivo 13. Garantir a infraestrutura apropriada às atividades administrativas e judiciais;

Objetivo 14. Garantir a disponibilidade de sistemas essenciais de tecnologia de informação;

h) Orçamento:

Objetivo 15. Assegurar recursos orçamentários necessários à execução da estratégia;

Trata-se, assim, de um planejamento bastante amplo, que visa albergar todos os tribunais do país, ensejando uma uniformidade de objetivos. (CARMONA, 2010; MENDES, 2011). Nessa linha, o Departamento de Gestão Estratégica (DGE) do CNJ, dividido em dois núcleos (Gestão Estratégica e Projetos; Organização e Normatização) possui as seguintes atribuições: a) prestar assessoramento técnico nas atividades relacionadas ao planejamento estratégico em âmbito institucional e nacional, à gestão de projetos, à organização e à normatização; b) assessorar a Comissão de Gestão Estratégica, Estatística e Orçamento na coordenação das atividades de planejamento e gestão estratégica do Poder Judiciário; c) manter intercâmbio com outros órgãos em assuntos relacionados à gestão estratégica; d) desenvolver outras atividades correlatas.

Por sua vez, a Resolução n. 76/2009-CNJ, dispôs sobre os princípios do Sistema de Estatística do Poder Judiciário, estabelece seus indicadores, fixa prazos, determina penalidades e dá outras providências, permitindo a coleta dos dados estatísticos de forma contínua nacionalmente, uniformizando a fiscalização, controle e o acompanhamento do desempenho da atividade jurisdicional por região e estado e de cada segmento do Judiciário.

Vê-se, portanto, que o Conselho Nacional de Justiça estabeleceu tecido normativo e promoveu ações concretas para o cumprimento de sua nobre missão, que gradativamente tem alcançado bons resultados (basta lembrar como era o Judiciário nacional antes dele), mas lembra Jorge Neto (2018, p. 70), que assim “como a democracia e as estruturas políticas, o Poder Judiciário ainda palmilha o caminho da eficiência e procura por respostas que possam assegurar ao povo”, num prazo razoável, a solução das demandas “que lhe são apresentadas e a garantia de que as normas constitucionais e as demais leis do país serão cumpridas em prol da construção de uma sociedade” mais equânime e solidária.

Numa visão panorâmica, o estado do Ceará possui uma área [2017] de 148.887,633km² (17^o do *ranking* nacional), população estimada [2018] em 9.075.649

(8º), renda nominal domiciliar *per capita* [2017] de R\$824,00 (22º), Índice de Desenvolvimento Humano [2010] de 0,682 (16º)¹¹⁵ e em 2017, atingiu o PIB de R\$137,8 bilhões¹¹⁶. Segundo o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE)¹¹⁷, no 1º trimestre 2018, o PIB cearense cresceu 0,26% em relação ao trimestre anterior e nacional foi 0,4%, mas quando se considera os quatro últimos trimestres, o estadual foi 2,6% e o nacional 1,3%. O PIB não é um dado suficiente para definir, mas há uma tendência de que quanto maior for o PIB maior o IDH. Diante disso e sem a pretensão de aprofundamento econômico, conhecer, coletar e estudar dados sobre as realidades do estado do Ceará e seus 184 municípios, nos quais estão distribuídas as 425 unidades judiciárias do Tribunal de Justiça¹¹⁸, é imprescindível não apenas para o melhoramento gerencial, mas também para maximizar a capacidade no tratamento das demandas que chegam a essas unidades, buscando, entre outras medidas, descentralização, racionalização na aplicação de recursos (humanos e materiais) e qualificação de pessoal, até por uma questão de bom senso.

Vinculado à Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG) do Ceará, o IPECE elaborou, no ano de 2015, estudo propondo a divisão do estado em 14 regiões de planejamento, levando em consideração o seguinte: I – pesquisa bibliográfica e documental das diversas regiões existentes no estado; II – análise das regionalizações referentes às microrregiões administrativas, territórios rurais e microrregiões geográficas do IBGE; III – análise dos aspectos socioeconômicos (história, aspectos culturais e indicadores socioeconômicos: população, densidade demográfica, Produto Interno Bruto, Índice de Desenvolvimento Municipal), aspectos geoambientais (clima, geologia, geomorfologia, solos, vegetação e recursos hídricos) e rede de fluxos (áreas de influência dos centros metropolitanos e regionais, malha rodoviária); IV – utilização de Sistema de Informações Geográficas (SIG) para avaliação da correlação espacial entre as regiões. Com base nesse estudo, foi publicada a Lei Complementar Estadual n. 154/2015 [Diário Oficial do Estado (DOE) 22 out. 2015], por meio da qual foram definidas 14 regiões: I – Cariri,

¹¹⁵ Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/panorama>>. Acesso em: 29 ago. 2018.

¹¹⁶ O PIB cearense, em 2017, atingiu R\$137,8 bilhões. Disponível em: <<http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/negocios/atracao-de-investimentos-deve-fazer-pib-do-ceara-saltar-3-5-1.1911913>>. Acesso em: 05 abr. 2018.

¹¹⁷ Disponível em: <<http://www.ipece.ce.gov.br/pib-trimestral>>. Acesso em: 05. jul. 2018.

¹¹⁸ Justiça em Números 2018: ano-base 2017/Conselho Nacional de Justiça - Brasília: CNJ, 2018. p. 20.

II – Centro-Sul, III – Grande Fortaleza, IV – Litoral Leste, V – Litoral Norte, VI – Litoral Oeste/Vale do Curu, VII – Maciço do Baturité, VIII – Serra da Ibiapaba, IX – Sertão Central, X – Sertão de Canindé, XI – Sertão de Sobral (na qual se encontra Massapê), XII – Sertão de Crateús, XIII – Sertão dos Inhamuns e XIX – Vale do Jaguaribe.

O TJCE, após estudos de um grupo de trabalho, considerou viável semelhante divisão na sua estrutura organizacional, pois apresentaria vantagens, entre as quais: a) a uniformização por parte dos órgãos da Administração Pública quanto à divisão do estado em regiões, na medida em que já vem sendo adotado para a realização de políticas públicas, destinação de orçamentos, cabendo ressaltar que se trata de divisão aprovada em período recente, fruto de apurados estudos realizados pelos órgãos técnicos do Executivo, e veiculada em lei; b) a ampliação de 9 (nove) para 14 (quatorze) Zonas Judiciárias, permitindo ampliação do número de comarcas que passarão a contar, em sua sede, com juízes auxiliares (contemplando, por exemplo, as comarcas de Itapipoca, Baturité, Camocim, Aracati, Canindé e Tauá), enquanto que o redimensionamento de muitas zonas possibilitará que os referidos magistrados atuem em jurisdições menores, otimizando a qualidade da prestação jurisdicional, além de acarretar a redução de custos ao tribunal quanto ao pagamento de indenização de transporte. Utilizou-se, então, na avaliação de cada uma das regiões de planejamento, as seguintes variáveis: a) demanda processual média (número de casos novos) no último triênio (2014-2016) por região, por comarca e por unidade; b) demanda por classe processual nas comarcas; c) quantidade de processos em 31 de março de 2017, por região, por comarca e por unidade (essas três com base na parametrização definida pelo CNJ na Resolução n. 76/2009, que dispõe sobre os princípios do SIESPJ; d) população municipal de 2016, estimada pelo IBGE; e) infraestrutura das comarcas.

Assim, referido grupo de trabalho sugeriu nova divisão judiciária seguindo parâmetros similares aos desse estudo, salvo alterações pontuais no zoneamento, justificadas diante das peculiaridades da organização judiciária do Estado, vindo a ser aprovada a Lei Estadual n. 16397/2017 (DOE 16 nov. 2017), por meio da qual, à exceção de Fortaleza¹¹⁹, foram definidas 14 Zonas Judiciárias: 1ª (Região de Planejamento Cariri – Sede: Comarca de Juazeiro do Norte), 2ª (Região de

¹¹⁹ Lei Estadual n. 16397/2017, arts. 9º e 10, e Anexo II.

Planejamento Centro Sul – Sede: Comarca de Iguatu), 3ª (Região de Planejamento Sertão Central – Sede: Comarca de Quixadá), 4ª (Região de Planejamento Vale do Jaguaribe – Sede: Comarca de Russas), 5ª (Região de Planejamento Grande Fortaleza – Sede: Comarca de Caucaia), 6ª (Região de Planejamento Litoral Oeste e Vale do Curu – Sede: Comarca de Itapipoca), 7ª (Região de Planejamento Sertão de Sobral – Sede: Comarca de Sobral, onde se encontra Massapê), 8ª (Região de Planejamento: Serra da Ibiapaba – Sede: Comarca de Tianguá), 9ª (Região de Planejamento: Sertão de Crateús – Sede: Comarca de Crateús), 10ª (Região de Planejamento: Maciço de Baturité – Sede: Comarca de Baturité), 11ª (Região de Planejamento Litoral Norte – Sede: Comarca de Camocim), 12ª (Região de Planejamento Litoral Leste Sede: Comarca de Aracati), 13ª (Região de Planejamento Sertão de Canindé – Sede: Comarca de Canindé) e 14ª (Região de Planejamento Sertão dos Inhamuns – Sede: Comarca de Tauá)¹²⁰.

A divisão das unidades cearenses em 14 Zonas Judiciárias, salvo Fortaleza, para fins administrativos de planejamento regional, foi acertada, mas sem prejuízo da observação quanto as quatro macrorregiões do estado, na concepção aqui proposta e para o desiderato desta pesquisa, por suas condições infraestruturais e geradoras de empregos e cargos públicos, renda e serviços públicos e privados, com atendimento à saúde/saneamento básico, habitação e educação (v.g. hospitais de médio porte, instituições de ensino públicas e particulares, da educação básica até o ensino superior¹²¹, escolas ou cursos de línguas, polos industriais, hortifrutigranjeiros, movelaria e de turismo), capazes de, certo modo, possibilitar o acesso a esses benefícios coletivos, possibilitando o melhoramento social das pessoas e a formação de amálgama capaz de agregá-las geopoliticamente.

Nessa ótica macrorregionalizada, tem-se a região norte, capitaneada por Sobral, com destaque para os municípios da Serra da Ibiapaba (e. g. Tianguá) e do oeste (v. g. Marco, pelo polo moveleiro; Itapipoca, pelo comércio e potencial turístico), a região sul, liderada pelos Municípios de Juazeiro do Norte, Crato e Barbalha, a região central, com destaque para Quixadá e Quixeramobim, e finalmente a região metropolitana de Fortaleza, com seus 19 municípios (e.g. São

¹²⁰ O mapa das zonas judiciárias está no Anexo.

¹²¹ Na estrutura da educação nacional, a educação básica engloba a educação infantil e os ensinos fundamental e médio, enquanto a educação superior envolve os cursos sequenciais, graduação, pós-graduação e extensão.

Gonçalo do Amarante e Caucaia, pelo Complexo Industrial e Portuário do Pecém; Maracanaú, pelo seu Distrito Industrial). Isso porque a EC n. 45/2004, dando nova redação aos artigos 107, 115 e 125 da CRFB/88, previu a possibilidade da criação de Câmaras Regionais de Justiça, por parte da Justiça Federal, do Trabalho e Estadual, respectivamente, promovendo a descentralização dos Tribunais Regionais e de Justiça, a fim de viabilizar não apenas o acesso da população que não reside nas capitais, onde normalmente estão sediados esses tribunais, mas possibilitar julgamentos mais céleres, sobretudo em mutirões ou grupos. Num paralelo, em relação à desconcentração¹²² administrativa estadual cearense, as demandas de todas as comarcas localizadas nessas macrorregiões ou zonas judiciárias poderiam ser atendidas a partir da comarca de maior porte estrutural da macrorregião ou da comarca sede da zona judiciária, que poderia abrigar um setor administrativo regional responsável por receber todas as remessas que partissem da sede do tribunal ou de outro ponto definido em planejamento, facilitando a distribuição de material, evitando diversos deslocamentos para uma mesma região a partir de Fortaleza e diminuindo custos. Relevante ainda o papel que Instituições de Ensino Superior, de Educação Profissionalizante¹²³ ou de escolas de línguas localizadas nessas macrorregiões ou zonas judiciárias têm na formação de recursos humanos de elevada qualificação para atuar no sistema de Justiça, contribuindo para o aumento da eficiência na Administração Pública, que constitui princípio constitucional expreso (art. 37, *caput*).

Devem, portanto, ser consideradas as potencialidades de cada uma dessas macrorregiões ou zonas judiciárias a fim de atender, num viés juseconômico e de colaboração de funções, a efetividade na prestação jurisdicional. Como salienta Aragão (2017, p. 21), a “iniciativa estatal em atividades econômicas de produção de bens e serviços essenciais para a coletividade gerou uma forte interpenetração entre as esferas pública e privada”, seja porque o Estado passou “a se importar com

¹²² Pode-se identificar os dois gêneros principais da prestação de serviços públicos: a) centralizada, por meio do qual a Administração cumula as posições de titular e prestador de serviço, com a possibilidade de esta ser desconcentrada, caso em que continuará sendo a prestadora, mas por meio de um órgão seu especializado e destacado para a função; b) descentralizada, ocorrendo a transferência de titularidade ou da execução, por outorga ou delegação, à entidade da Administração Indireta ou particular. No primeiro caso, se for pessoa jurídica de direito público, no segundo quando for pessoa jurídica de direito privado, integrante da Administração Indireta ou não (ARAGÃO, 2017, p. 422).

¹²³ A educação profissionalizante envolve a formação inicial e continuada de trabalhadores, ensino técnico de nível médio e ensino tecnológico de graduação e pós-graduação.

problemas que eram considerados da esfera individual de cada um”, seja porque “ao desempenhar (pelo menos com tal intensidade) tais funções, passou a lançar mão de instrumento de Direito Privado”. Em outras palavras, não se pode deixar de aproveitar o que essas macrorregiões têm de benefícios em todas aquelas áreas para a coletividade e conectá-las com a função jurisdicional das comarcas que as integram, formando uma rede inteligente de ações públicas e privadas.

4.2 COMARCA DE MASSAPÊ-CE: 2012 a 2016

Historicamente, o povoado de Massapê começou a se desenvolver com a passagem da estrada de ferro, ligando Sobral a Camocim há mais de cem anos, após moradores de terras vizinhas e dezenas de cearenses retornarem financeiramente bem da Amazônia, para onde tinham migrado para explorar a borracha, passando a edificarem imóveis residenciais e comerciais¹²⁴. O município, além da sede, possui desde 1995, seis distritos (Aiuá, Ipaguaçu, Mumbaba, Padre Linhares, Tangente e Tuína), área [2017] de 566,581 km², população estimada [2018] em 38424, PIB *per capita* [2015] de R\$5492,36, Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) [2010] de 0,616, percentual de receitas de fontes externas [2015] de 94,1% e 98,3% [2010] de escolarização de 6 a 14 anos¹²⁵.

No interesse do TJCE, tem-se que a Assembleia Legislativa do Ceará, por meio da Lei n. 14407, de 15 de julho de 2009, atendendo à necessidade social (justificativa do projeto de lei), após iniciativa desse tribunal (CRFB/88, art. 96, I, d c/c art. 125), deu nova redação à Lei Estadual n. 12342/94 – Código de Organização Judiciária do Estado do Ceará (CODOJECE), criando, entre outras, a 2ª Vara de Massapê, de modo que a Comarca passou a dispor de duas unidades judiciárias na sede (1ª e 2ª Varas, a primeira resultante da transformação da Vara Única¹²⁶), mantendo a Comarca vinculada de Senador Sá¹²⁷. Por se inserir na competência da Comarca sede, deve-se considerar o Município de Senador Sá, com dois distritos (Salão e Serrota), área [2017] de 423,919Km², população estimada [2018] em 7553,

¹²⁴ Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/dtbs/ceara/massape.pdf>> Acesso em: 10. ago. 2018.

¹²⁵ Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/massape/panorama>> Acesso em: 29. ago. 2018.

¹²⁶ Arts. 513-C e 513-H.

¹²⁷ Essa situação foi mantida pela Lei Estadual n. 16397/2017 (Anexo I), salvo a Comarca vinculada que passou ser termo judiciário.

PIB *per capita* [2015] de R\$5513,77, IDHM [2010] de 0,603, percentual de receitas de fontes externas [2015] de 96,3% e 98,2% [2010] de escolarização de 6 a 14 anos¹²⁸.

Tal alocação foi necessária para situar o contexto socioeconômico vivido pela população dos dois municípios, que reclama apoio tanto do setor público nas três funções da potestade estatal, quanto do setor privado, e compreender com maior facilidade os eventos que sucederam no período objeto da pesquisa¹²⁹.

4.2.1 Instalação da 2ª Vara

Houve demora acentuada até a instalação da 2ª Vara de Massapê, tendo em vista a necessidade, mesmo diante da lei, de se aguardar resolução do tribunal, no exercício de sua autonomia administrativa e financeira. Realizada a promoção do magistrado da Comarca de Cariré em maio de 2012 e iniciado seu exercício na titularidade da 2ª Vara no dia 29 de maio de 2012, providências imediatas foram tomadas para efetivar a instalação, com os contadores/acumuladores de distribuição processual das unidades criados no dia seguinte para a distribuição conforme as competências privativa e comum previstas na Lei Estadual n. 12342/94. Como na Comarca de Cariré havia mobiliário suficiente e em excelente estado para atender tanto o seu Fórum quanto à 2ª Vara de Massapê (a razão para esse acervo elevado não foi identificada) e a distância entre os municípios é de aproximadamente 60km, foi realizada a transferência (formal, junto ao setor patrimonial do TJCE, e física, por esforço próprio) do mobiliário necessário em três dias, com o auxílio da Prefeitura Municipal de Cariré que disponibilizou o transporte. Havia dois servidores do quadro de pessoal do TJCE, o Diretor de Secretaria (atual Supervisor de Unidade Judiciária) e um técnico judiciário. Realizada a instalação física, em 06 de junho de 2012, foi publicada a Portaria n. 01/2012, dos Juízes Titulares das varas estabelecendo os critérios internos, respeitada a previsão legal de competência prevista na Lei Estadual n. 12342/94, para promover a distribuição de processos às novas unidades. Tais passos (legislativo e administrativo) concretizaram a instalação

¹²⁸ Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/senador-sa/panorama>> Acesso em: 29. ago. 2018.

¹²⁹ Além disso, o estudo técnico sobre a reestruturação da organização judiciária do estado do Ceará, reúne informações consolidadas e conclusões alcançadas pelo referido grupo de trabalho instituído pela Portaria n. 345, de 24 de fevereiro de 2017, da Presidência do TJCE.

completa e o pleno funcionamento da 2ª Vara de Massapê e, a partir de então, viu-se a necessidade da adoção de meios para tornar efetivo o direito constitucional à duração razoável dos processos que para lá foram redistribuídos (alguns muito antigos) e os que ingressaram (novos).

A Lei Estadual n. 16397/2017 (DOE 16 nov. 2017), que dispôs sobre a nova organização judiciária do estado do Ceará, mantendo idêntico critério da Lei Estadual n. 12342/94, dispôs que além da competência comum (em que há divisão equitativa de processos), a competência dos Juízes de Direito das comarcas com 2 (duas) varas será exercida com observância das seguintes privatidades: I - Ao Juiz da 1ª Vara cabe: a) os processos e as medidas relativas à jurisdição da infância e juventude; b) os processos de competência do Tribunal do Júri; c) a execução penal e correção dos presídios; d) os feitos relativos aos conflitos fundiários; II - Ao Juiz da 2ª Vara cabe: a) os processos e julgamento dos crimes da competência do juiz singular; b) o processo e medidas relativas aos registros públicos. Não havia razão de organização judiciária que justificasse, mas a Lei Estadual n. 12553, de 27 de dezembro de 1995 (DOE 07 fev. 1996), havia estabelecido (art. 12) que a 2ª Vara das unidades judiciárias do Ceará também detinham as competências previstas na Lei n. 9099/1995 (Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais). Assim, como à exceção dos crimes dolosos contra a vida, todas as demais infrações penais e os processos dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais de competência da Justiça Estadual, eram de responsabilidade da 2ª Vara, de modo que o número de processos nesta unidade, nas Comarcas com duas Varas, sempre foi superior (até duas vezes ou mais em alguns casos) aos de responsabilidade da 1ª Vara, o que requer atenção na mesma proporção do respectivo magistrado.

A despeito de a Lei Estadual n. 16397/2017, não ter alterado a definição dessa competência (art. 93, II e art. 94, II), salvo nas unidades que especifica na capital (arts. 50 e 72) e no interior (arts. 82 e 88), o que não foi o caso de Massapê, o plenário do TJCE, buscando maior equilíbrio na distribuição de processos, publicou a Resolução n. 05/2018 (DJe 12 abr. 2018)¹³⁰, estabelecendo que nas comarcas com duas varas (caso de Massapê), os processos de competência dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, ingressados a partir de 01 maio de 2018, deverão ser

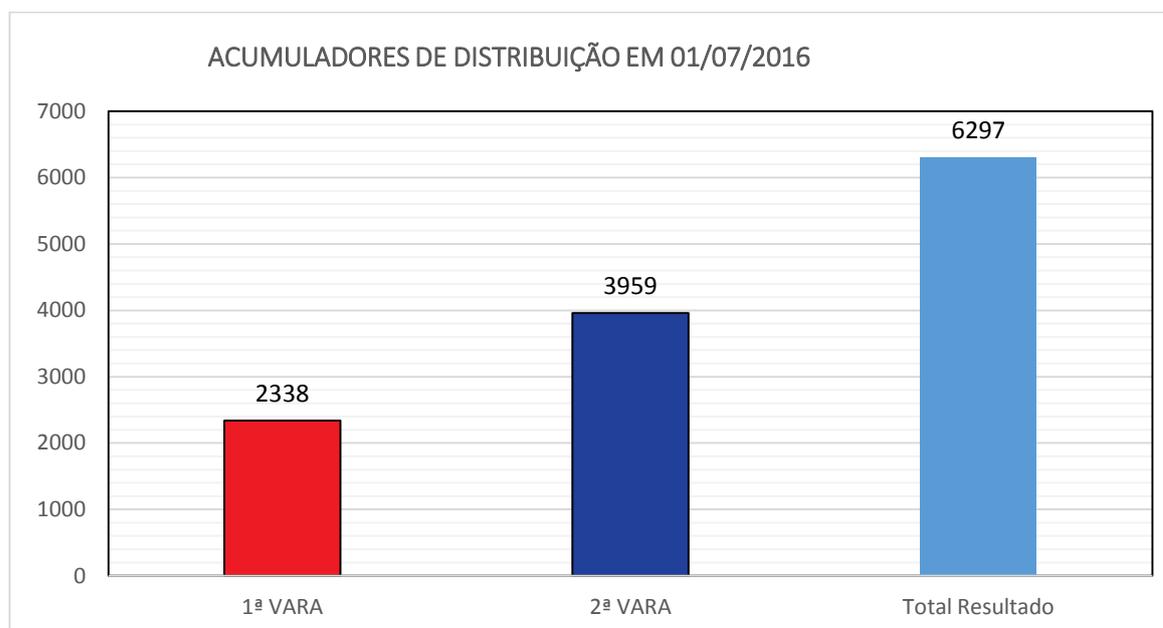
¹³⁰ Ao que se infere, com base no art. 44 da Lei Estadual n. 12533/1995: As demais normas necessárias ao funcionamento dos Juizados Especiais e à instalação e localização de suas unidades serão objeto de Provimento do Tribunal de Justiça ou de Portaria do Diretor do Fórum Clóvis Beviláqua, no âmbito da comarca de Fortaleza, conforme a natureza de norma.

distribuídos por equidade e os em curso nas segundas Varas serão redistribuídos, na proporção de 50% (cinquenta por cento) para as primeiras Varas, o que foi efetivado.

4.2.2O número de processos, estrutura e a dinâmica de funcionamento das unidades

O Gráfico 1, oriundo de informação da Secretaria de Tecnologia e Informação (STI)¹³¹ do TJCE, retrata o total de processos distribuídos para as duas unidades judiciárias desde a instalação até 01 jul. 2016.

Gráfico 1 – Total de processos distribuídos para a 1ª e 2ª Varas da Comarca de Massapê



Fonte: STI/TJCE.

Nota-se, a partir do Gráfico 1, que o número de processos distribuídos para a 2ª Vara, desde a instalação das duas unidades, foi muito superior ao da 1ª Vara, com uma diferença de 1621 processos. Em termos percentuais corresponde, respectivamente, a aproximadamente 62,88% dos processos para a 2ª Vara e 37,12% para a 1ª Vara.

¹³¹ A STI pode extrair dados dos sistemas processuais do TJCE, conforme a demanda, dispondo dos quantitativos processuais de todas as unidades judiciais, motivo pelo qual constituiu uma das fontes da pesquisa. A extração atende a demanda e foi utilizado até 01 jul. 2016, para que não se omitisse nenhum quantitativo referente a jun. 2012, início da pesquisa.

A 2ª Vara estava com o então Diretor, técnica judiciária e duas servidoras municipais cedidas (inexperientes em unidades judiciais). Em 19 de dezembro de 2014 e 07 de janeiro de 2015, foram lotados, respectivamente, um técnico e um analista judiciário na 2ª Vara de Massapê, mas o primeiro foi removido em 11 de março de 2016 e o segundo em 26 de março de 2018¹³², sem que houvesse reposição em ambos os casos, a despeito dos pedidos a tanto. Interessante foi a disponibilização pelo TJCE do cargo de assistente de unidade judiciária, indicado pelo magistrado e para sua assessoria, provido na 2ª Vara de Massapê em 08 de maio de 2017, ensejando aumento qualitativo da equipe. Pelo quantitativo de pessoal não é difícil notar a dificuldade para implementar uma prestação jurisdicional a contento¹³³.

Contudo, no desiderato de racionalização e efetivação do direito fundamental à razoável duração do processo, uma das primeiras providências de gestão foi a delegação de atribuições (portaria) aos servidores, para a prática de atos de administração e atos de mero expediente sem caráter decisório.¹³⁴ Os servidores que ainda não possuíam ensino superior ou que ainda não haviam ingressado, foram estimulados a fazê-lo, o que foi facilitado pela pequena distância e por rodovia pavimentada que separa Massapê de Sobral, considerado o maior polo universitário do interior do Ceará, dispondo de três instituições públicas (Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA); Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE); Universidade Federal do Ceará (UFC)] e pelo menos quatro privadas (as maiores são Faculdade Luciano Feijão (FLF); Centro Universitário Inta (Uninta)¹³⁵), sem olvidar o transporte frequente e gratuito em ônibus do município de origem. Desse modo, assegurando a Lei Estadual n. 9826/74, redução de até 2h do horário de expediente para frequentar curso de ensino superior, graduaram-se em Direito nessas instituições quatro servidores, dos

¹³² Conforme Diário da Justiça eletrônico (DJe) do TJCE nas respectivas datas.

¹³³ O CPC/2015, em vigor a partir de 18 mar. 2016, dispõe no art. 1º: “O processo civil será ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil, observando-se as disposições deste Código”. O art. 4º, por sua vez, está assim vazado: “As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa”.

¹³⁴ CRFB/88, art. 93, XIV (inserido pela EC n. 45/2004), embora já houvesse previsão semelhante no CPC/1973, art. 162, §4º. O CPC/2015, por sua vez, é incisivo no art. 152: Incumbe ao escrivão ou ao chefe de secretaria: [...] VI - praticar, de ofício, os atos meramente ordinatórios. §1º O juiz titular editará ato a fim de regulamentar a atribuição prevista no inciso VI.

¹³⁵ Disponível em: <<http://www.anuariodoceara.com.br/instituicoes-de-ensino-superior/>>. Acesso em: 05 ago. 2018.

quais dois concluíram pós-graduação *lato sensu* e outros dois concluirão o curso em dezembro de 2018. Com formação jurídica e orientações de gestão sob a constante supervisão do magistrado, abandonou-se práticas forenses obsoletas ou inúteis que comprometiam tanto a eficácia, quanto a efetividade do processo¹³⁶.

Como instrumento tecnológico para a melhoria da atividade jurisdicional, merecem destaques as câmeras¹³⁷, muitas das quais doadas pelo CNJ, que captam vídeo e áudio, evitando, em grande parte, a digitação pelos servidores do que dizem os envolvidos do processo, prática vetusta e geradora de Lesões por Esforços Repetitivos (LER), gravando-se no disco rígido do computador e numa mídia (CD), esta integrada ao processo. As câmeras com microfone, conectadas ao computador de mesa e utilizadas com *software*¹³⁸ compatível, reduziram consideravelmente o tempo das audiências de instrução e permitiram a colheita fidedigna das declarações, depoimentos, interrogatórios e alegações das partes.

Outra medida proficiente foi a prolação de sentenças e decisões, cíveis e, sobretudo penais, em audiência, de maneira que as partes, seus advogados, defensores públicos ou promotores saíam intimados, evitando todas as etapas destinadas a essa finalidade [em resumo: preparação e conferência do expediente segundo a lei processual, remessa à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (EBCT), envio para divulgação no DJe ou à Central de mandados (quando a intimação for por Oficial de Justiça), juntada aos autos do respectivo comprovante para identificar o início da contagem do prazo de eventual recurso], otimizando os serviços da Secretaria. Neste ponto, em relação à intimação do MP (e da Defensoria

¹³⁶ Como exemplos: a) folha única decorrente da delegação para impulso processual; b) sucessivas determinações de conclusão para simples despachos, num círculo vicioso produtor de estatística.

¹³⁷ As imagens da sala de audiência da 2ª Vara de Massapê e da câmera estão como Anexo.

¹³⁸ Em síntese, *software* é o conjunto de componentes lógicos de um computador ou sistema de processamento de dados. São programas ou conjunto de instruções que controlam o funcionamento de um computador e sua função é fornecer instruções para o *hardware* (a parte física de um computador, formada pelos componentes eletrônicos conectados em um sistema operacional). A Lei n. 9609/1998, dispõe sobre a proteção da propriedade intelectual de programas computacionais e, naturalmente, considera o *software* uma propriedade intelectual protegida. [Art. 1º Programa de computador é a expressão de um conjunto organizado de instruções em linguagem natural ou codificada, contida em suporte físico de qualquer natureza, de emprego necessário em máquinas automáticas de tratamento da informação, dispositivos, instrumentos ou equipamentos periféricos, baseados em técnica digital ou análoga, para fazê-los funcionar de modo e para fins determinados. Art. 2º O regime de proteção à propriedade intelectual de programa de computador é o conferido às obras literárias pela legislação de direitos autorais e conexos vigentes no País, observado o disposto nesta Lei.] O *hardware*, embora mais complexo, é similar a outros dispositivos eletrônicos, mas depende do *software* para sua operacionalidade. Constitui bem móvel fungível (Código Civil/2002, arts. 82 e 85). [Art. 82. São móveis os bens suscetíveis de movimento próprio, ou de remoção por força alheia, sem alteração da substância ou da destinação econômico-social. Art. 85. São fungíveis os móveis que podem substituir-se por outros da mesma espécie, qualidade e quantidade.]

Pública), duas observações são relevantes. A 1ª Turma do STF decidiu que o MP é considerado intimado de uma decisão na “data de entrega dos autos, com vista, à secretaria do órgão ou ao seu” presentante, evitando a prática da “colocação do processo em prateleira e a retirada à livre discrição do membro do Ministério Público, oportunidade na qual, de forma juridicamente irrelevante, apõe o ‘ciente’, com a finalidade de, somente então, considerar-se intimado e em curso” o prazo para recorrer (HC n. 83917, julgado em 27 abr. 2004; HC n. 84166, julgado em 22 mar. 2005). Isso foi adotado, mas em agosto de 2017, o STJ deliberou que o início do prazo recursal para o Ministério Público e Defensoria Pública deve ser contado do protocolo de entrega dos autos na repartição administrativa do órgão destinatário da intimação, passando-se a observar a partir de então tal proceder¹³⁹.

Além disso, a atuação nas unidades de dois magistrados, dois promotores, dois defensores dativos (até agosto de 2012) e, a partir de setembro de 2012 até dezembro de 2016, dois defensores públicos¹⁴⁰, permitiu uma alta funcionalidade de cada unidade judiciária. Não se vai detalhar em profundidade as minúcias das providências adotadas para o melhoramento do trâmite processual, ante sua dinamicidade e caráter flexível, mas merece registro o tratamento de processos em bloco de temas idênticos ou semelhantes, e a observância das súmulas vinculantes do STF¹⁴¹, suas decisões em ADI, Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) ou ADPF pelo caráter vinculativo e as do STJ decorrentes de julgamentos de recurso de casos repetitivos pelo paradigma gerado¹⁴², como forma de otimizar o trabalho e proporcionar segurança jurídica.

¹³⁹ O STJ no Recurso Especial n. 1349935/SE (3ª Seção, rel. ministro Rogerio Schietti Cruz, julgado em 23 ago. 2017), SUBMETIDO AO RITO DOS recursos REPETITIVOS, distinguiu entre *intimação do ato e início da contagem do prazo processual*, de maneira que a fluência do prazo para a prática de determinado prazo peremptório somente ocorre a partir do ingresso dos autos na secretaria do órgão destinatário da intimação, fixando a seguinte tese para os fins previstos no art. 1036 do CPC/2015: “O termo inicial da contagem do prazo para impugnar decisão judicial é, para o Ministério Público, a data da entrega dos autos na repartição administrativa do órgão, sendo irrelevante que a intimação pessoal tenha se dado em audiência, em cartório ou por mandado”.

¹⁴⁰ A partir de janeiro de 2017, a Defensoria Pública deixou de atuar em Massapê, pois os defensores públicos foram promovidos para Sobral.

¹⁴¹ CRFB/88. Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei.

¹⁴² CPC/2015. Art. 928. Para os fins deste Código, considera-se julgamento de casos repetitivos a decisão proferida em:

I - incidente de resolução de demandas repetitivas;

II - recursos especial e extraordinário repetitivos.

Por fim, foram utilizados métodos adequados para o tratamento das demandas, seja na fase pré-processual ou após, e que estão em compasso com as políticas públicas, em razão do diálogo, do consenso e da participação das partes ou interessados, gerando incremento na satisfação e no cumprimento do acordado: a mediação e a conciliação, sem prejuízo de outros¹⁴³. Tais mecanismos foram aplicados de forma contínua (com designação de servidora cedida pelo município, mas com formação jurídica e em assistência social), antes mesmo da instalação do CEJUSC em Massapê (já que não havia espaço, nem recursos materiais à época¹⁴⁴), porque mesmo antes do CPC/2015, da Lei da Mediação (Lei n. 13140/2015) e do Provimento n. 67/2018-CNJ, a Lei n. 9099/95, o CPC/73, o Código Civil de 2002 e a Resolução n. 125/2010-CNJ, previam a conciliação e a arbitragem, e formavam um conjunto normativo hábil à mediação, embora não com a previsão específica que existe atualmente¹⁴⁵.

A mediação encerra método por meio do qual os envolvidos na demanda ou conflito buscam o auxílio de um terceiro imparcial (sem autorização para decidir), que irá contribuir, auxiliar, na busca pela solução consensual, estando pautada pelos princípios da imparcialidade, isonomia distributiva entre as partes e autonomia de vontade destas, informalidade, oralidade, confidencialidade, boa-fé e busca de consenso. Podem ser objeto dela os direitos disponíveis e indisponíveis que admitam transação. Não se confunde com a conciliação, pois é mais complexa e envolve relações continuadas, na mediação é tratado o pano de fundo da demanda ou do conflito e visa, além de sua resolução, restabelecer vínculos sociais ou mesmo afetivos, exigindo parcimônia, cautela e capacitação dos atores envolvidos. Na conciliação, o tratamento da demanda, embora pautado também pela

Parágrafo único. O julgamento de casos repetitivos tem por objeto questão de direito material ou processual.

Os efeitos jurídico-processuais do julgamento dos casos repetitivos nas duas situações estão previstos, respectivamente, nos arts. 985 e 1040 do CPC/2015.

¹⁴³ Utiliza-se o termo *adequado* para não gerar equívoco, pois existem outros meios de tratamento de demandas ou conflitos, de maneira que as partes devem escolher a opção que melhor se amolda à situação concreta por elas apresentada. Há métodos que são apropriados, mas não consensuais, como a arbitragem. O CPC, de 2015, parece incidir em deslize, pois no art. 359, leva a crer que a arbitragem é uma espécie de solução “consensual” de conflitos.

¹⁴⁴ Disponível em: <<https://www.tjce.jus.br/noticias/nupemec-entrega-mobiliario-para-26-cejuscs-do-interior/>> Acesso em: 15. jan. 2017. A Portaria n. 433/2016-TJCE (DJe 14 mar. 2016), regulamentou a instalação dos CEJUSC no estado e a Portaria n. 01/2018 (DJe 17 jan. 2018) estabeleceu a instalação do CEJUSC de Massapê.

¹⁴⁵ CPC/2015, art. 3º, §3º: “A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial”.

autocomposição, se limita ao que está posto na demanda ou conflito e no seu encerramento, sem imersão em outras relações entre as partes. Em diversos outros países há previsão legal da mediação (Uruguai, Espanha, Itália, França, Japão, Austrália, EUA, Reino Unido, entre outros). A Diretiva n. 52, de 21 de maio de 2008, do Conselho da União Europeia¹⁴⁶, define no seu art. 3º, a mediação como um “processo estruturado, independentemente da sua designação ou do modo como lhe é feita referência, através do qual duas ou mais partes em litígio procuram voluntariamente alcançar um acordo sobre a resolução do seu litígio com a assistência de um mediador”.

A desjudicialização das controvérsias e a autocomposição (seja anterior ao processo ou no curso dele), ressalta Cabral (2017), é muito utilizada nos grandes sistemas de Justiça como maneira de se tentar obter uma satisfação mais plena para os envolvidos nas demandas ou conflitos, sem olvidar os benefícios da mediação e da conciliação na pacificação social, destacando-se que no primeiro caso há aprofundamento “nas razões emocionais que cercam as relações” entre os envolvidos, “trazendo mais legitimidade aos ajustes e mais chance de acabar em definitivo com o dilema estabelecido”, além resolver as próprias disfunções desses sistemas. Nesta nova visão, busca-se superar alguns paradigmas arraigados na sociedade brasileira, “como a cultura da litigiosidade e necessidade de levar ao Poder Judiciário demandas que poderiam ser solucionadas em um ambiente mais propício e com mecanismos mais apropriados”. No Brasil, a “autorização e o incentivo aos mecanismos adequados de solução de controvérsias podem ser extraídos de diversos preceitos” constitucionais (entre os quais o preâmbulo; o art.4º, VII; o art. 5º, XXXV) (CABRAL, 2017, p. 369-371).

Nesse contexto, como salientam Didier e Zaneti “a solução judicial deixa de ter a primazia nos litígios que permitem a autocomposição”. Portanto, numa importante transformação, “do acesso à justiça dos tribunais passamos ao acesso aos direitos pela via adequada de composição”, da mesma maneira que, “no campo do processo, migramos da tutela processual, como fim em si mesmo, para a tutela dos direitos, como finalidade do processo” (DIDIER JÚNIOR; ZANETI JÚNIOR, 2016, p. 36).

¹⁴⁶

Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:136:0003:0008:PT:PDF>>. Acesso em: 03 ago. 2018.

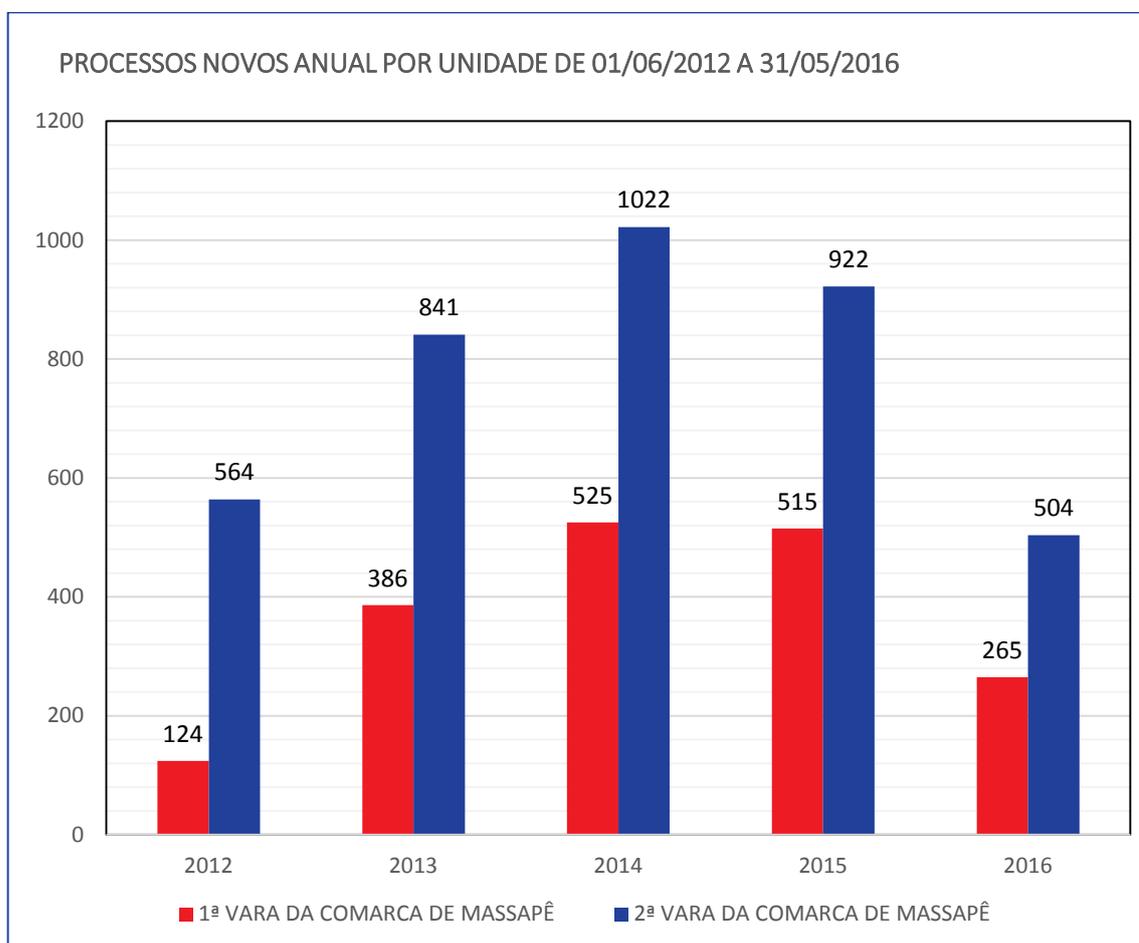
4.2.3 Dados processuais: sentenças, recursos e arquivamento

Implementadas, como se viu, medidas que vão de encontro à burocracia, à formalidade, aos entraves que comumente se observava em passado não muito distante (e ainda se nota em determinados locais), houve maior agilidade no fluxo processual, mas respeitados os princípios constitucionais, especialmente do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório, da fundamentação e justificação da decisão judicial.

Nessa perspectiva quantitativa, os gráficos a seguir expostos (2 e 3) representam o quantitativo de processos novos por ano em cada unidade judiciária de Massapê.

O Gráfico 2 representa o quantitativo de processos novos distribuídos, respectivamente, para 1ª e 2ª Varas da Comarca de Massapê, por ano, com início em 01 de junho de 2012 e término em 31 de maio de 2016.

Gráfico 2 – Processos novos por ano na 1ª e 2ª Varas da comarca de Massapê com início em 01 de junho de 2012 e término em 31 de maio de 2016.

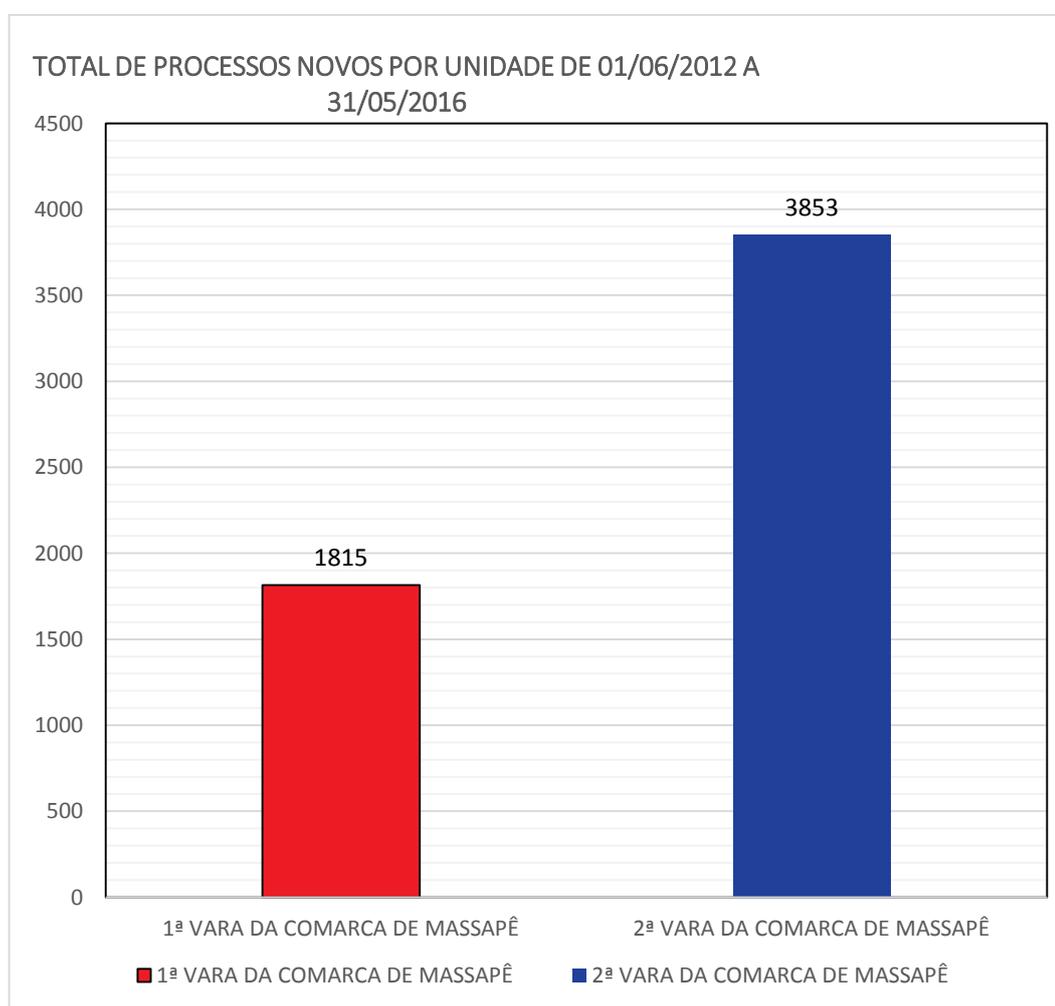


Fonte: STI/TJCE

O correspondente desses quantitativos anuais em termos percentuais, no período de 01 de junho de 2012 a 31 de maio de 2016, corresponde a aproximadamente: 454,83% em 2012, 217,88% em 2013, 194,7% em 2014, 179,03% em 2015 e 52,58% em 2016, de processos novos para a 2ª Vara da Comarca de Massapê quando comparado aos da 1ª Vara dessa comarca.

O Gráfico 3, por seu turno, revela o total desses novéis processos por unidade judiciária, também no mesmo período.

Gráfico 3 – Total de processos novos por unidade judiciária de 01 de junho de 2012 até 31 de maio de 2016

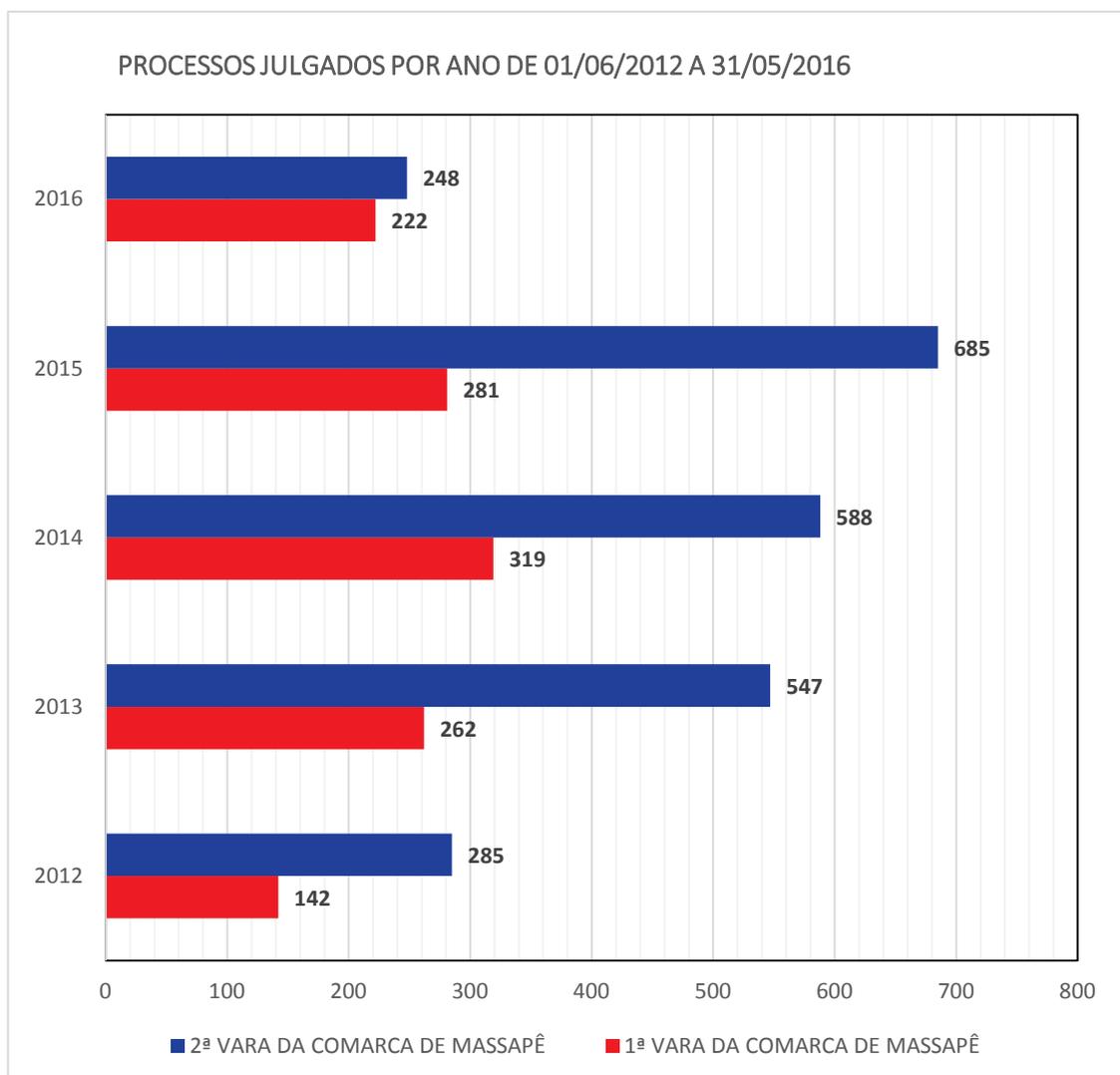


Fonte: STI/TJCE.

Pelos números apresentados no Gráfico 3 (acima), tem-se que a 2ª Vara teve 2038 processos a mais (212,29%) que a 1ª Vara da Comarca de Massapê quanto ao total de processos novos recebidos no período analisado, ou seja, de 01 de junho de 2012 a 31 de maio de 2016.

Os próximos gráficos (4 e 5) refletem o quantitativo de processos julgados por ano em cada unidade judicial, no período de 01 de junho de 2012 a 31 de maio de 2016.

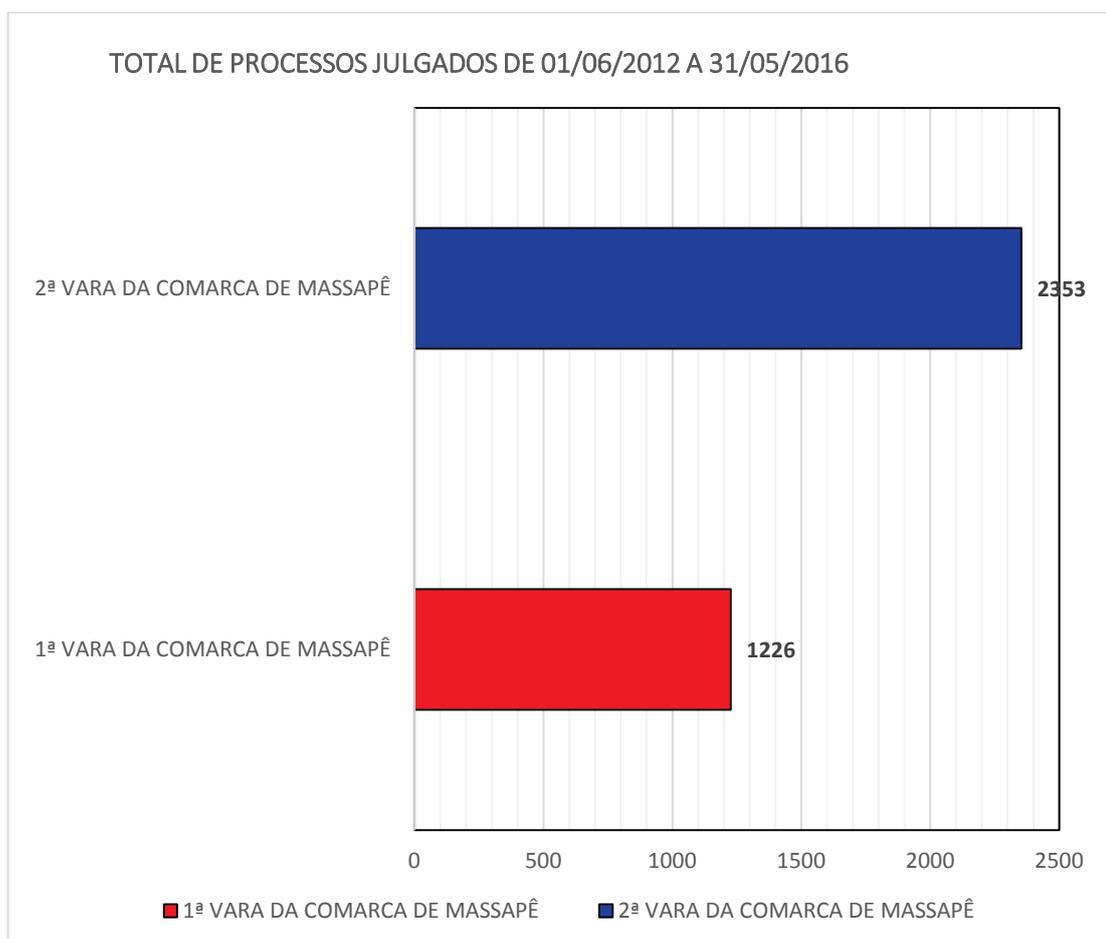
Gráfico 4 – Processos julgados por ano na 1ª e 2ª Varas da Comarca de Massapê no período de 01 de junho de 2012 a 31 de maio de 2016



Fonte: STI/TJCE.

Portanto, no período de 01 de junho de 2012 a 31 de maio de 2016, o quantitativo anual em percentis corresponde aproximadamente: em 2012, a 200,71%; em 2013, a 208,78%; em 2014, a 184,33%; em 2015, a 243,78%; finalmente em 2016, a 111,72%, de processos julgados pela 2ª Vara da Comarca de Massapê quando comparado ao quantitativo de processos julgados pela 1ª Vara dessa comarca.

Gráfico 5 – Total de processos julgados na 1ª e 2ª Varas da comarca de Massapê no período de 01 de junho de 2012 a 31 de maio de 2016



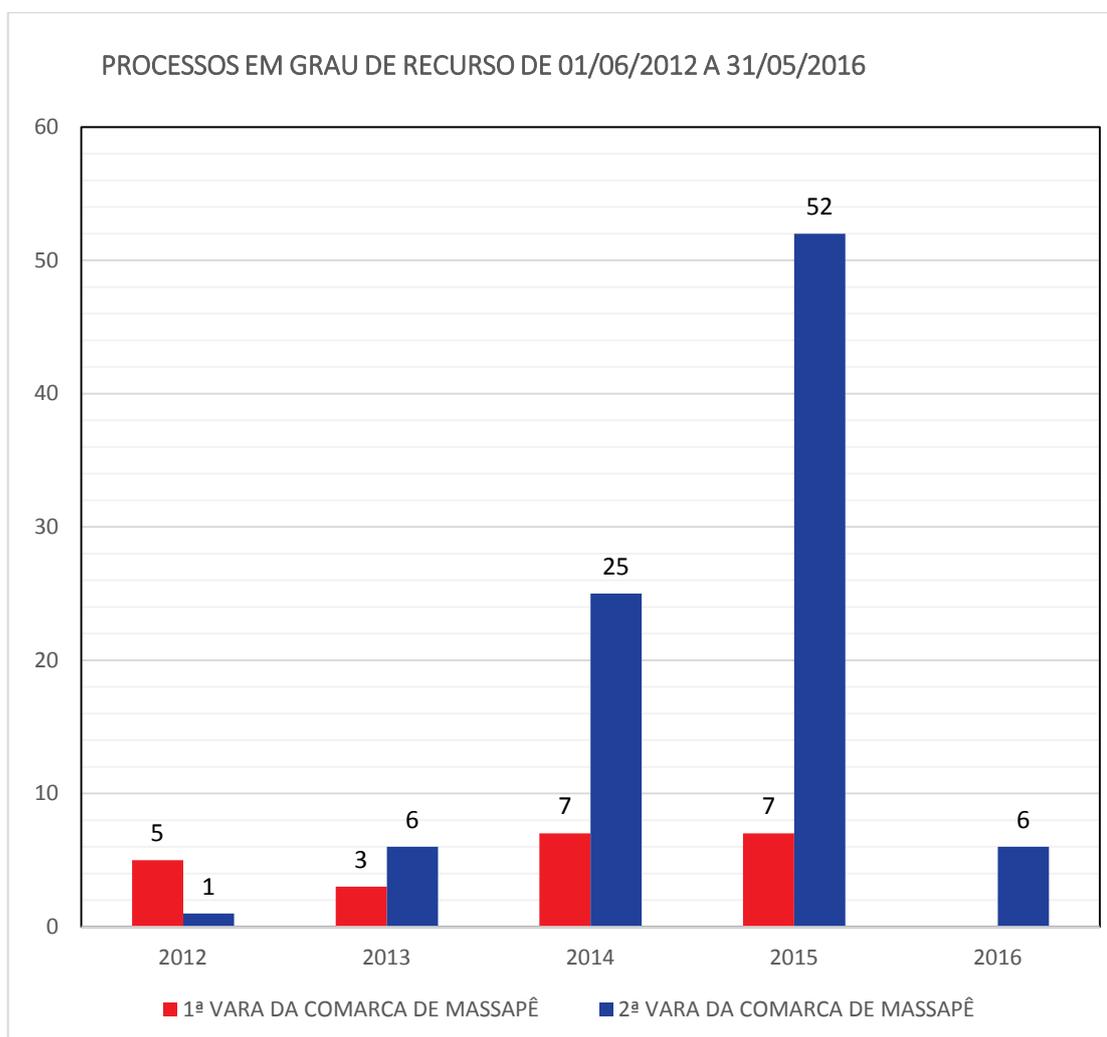
Assim, pelos números apresentados no Gráfico 5 (acima), tem-se que a 2ª Vara julgou 1127 processos a mais (191,93%) que a 1ª Vara da Comarca de Massapê no período de 01 de junho de 2012 a 31 de maio de 2016.

Como resultado dos julgamentos, abrem-se duas possibilidades: a recursal, com envio dos autos ao TJCE ou ao Tribunal Regional Federal da 5ª Região¹⁴⁷ (TRF5) e, a de arquivamento, pelo cumprimento do direito reconhecido no provimento judicial, desistência, renúncia ou outro caso previsto em lei.

No primeiro caso, ou seja, com relação aos recursos, o gráfico abaixo retrata o número de processos em grau de recurso no período objeto da pesquisa.

¹⁴⁷ CRFB/88, art. 108, II.

Gráfico 6 – Total de processos em grau de recurso oriundos da 1ª e 2ª Varas da Comarca de Massapê de 01 de junho de 2012 a 31 de maio de 2016

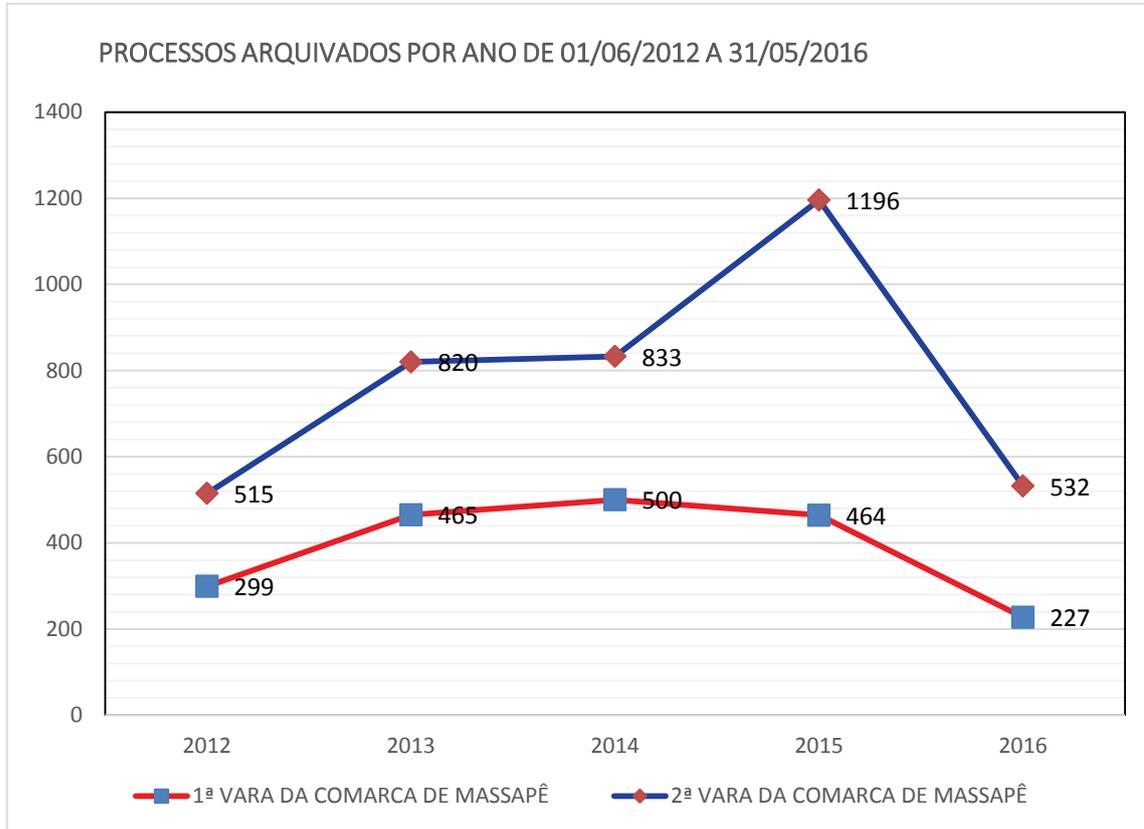


Fonte: STI/TJCE.

Nota-se, a partir do Gráfico 6, que o número de processos em grau de recurso oriundos da 2ª Vara, no período de 01 de janeiro de 2013 a 31 de maio de 2016, superou o da 1ª Vara em: 4, no ano de 2012; 3 em 2013; 18 em 2014 e 45 no ano de 2015. Em 2016, até o dia 31 de maio, somente a 2ª Vara remeteu recursos à 2ª instância. O ápice ocorreu em 2015, de modo que comparando com o mesmo ano no Gráfico 4, infere-se que tal valor decorre maior número de julgamentos também pela 2ª Vara.

Na segunda situação (arquivamento)¹⁴⁸, tem-se os seguintes quantitativos anuais no período objeto da investigação.

Gráfico 7 – Total de processos arquivados por ano na 1ª e 2ª Varas da Comarca de Massapê entre 01 de junho de 2012 e 31 de maio de 2016

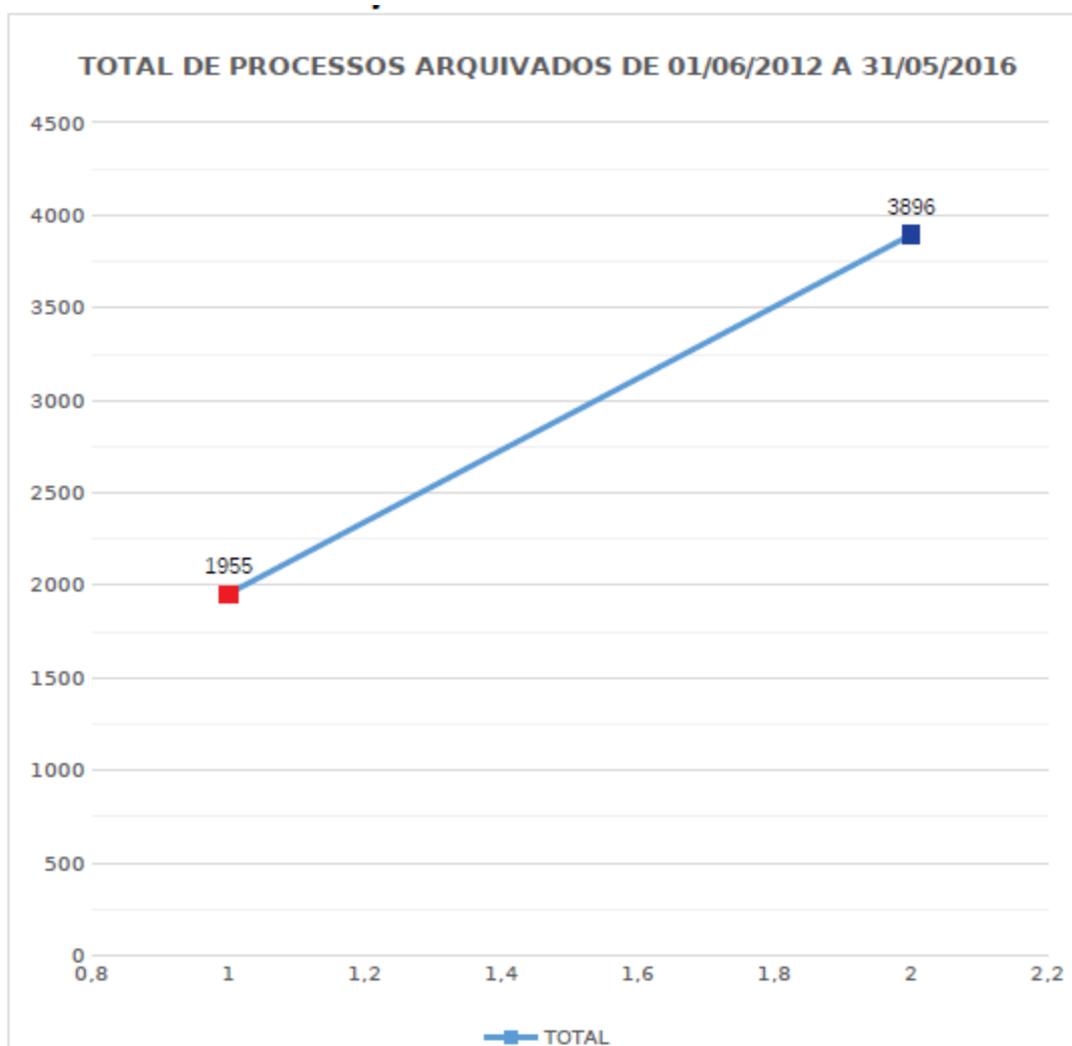


Fonte: STI/TJCE.

Percebe-se, a partir do Gráfico 7, que a 2ª Vara de Massapê arquivou em 2012, 220 processos a mais que a 1ª Vara, em 2013 foram 355, no ano de 2014, foram baixados 333, em 2015 esse número foi 732 e, finalmente, em 2016 foram 305 processos a mais arquivados.

¹⁴⁸ Não houve menção no questionário, nem solicitados os dados processuais sobre o tempo da execução penal, pois corresponde aos processos em que houve condenação e a pena está em curso. Assim, não ingressaram no cômputo porque enquanto a pena do condenado estiver em execução, o processo deve permanecer em tramitação.

Gráfico 8 – Total de processos arquivados na 1ª e 2ª Varas da Comarca de Massapê com início em 01 de junho de 2012 e término em 31 de maio de 2016



Fonte: STI/TJCE.

Pelos números apresentados no Gráfico 8 (acima), infere-se claramente que a 2ª Vara arquivou 1941 processos a mais (50,18%) que a 1ª Vara da Comarca de Massapê, considerando o período de 01 de junho de 2012 a 31 de maio de 2016.

Finalmente, até 31.07.2018, a realidade de processos pendentes de julgamento em cada unidade da Comarca de Massapê, considerando a produtividade dos magistrados, está refletida no Quadro 1:¹⁴⁹

¹⁴⁹ A despeito de a 2ª Vara possuir mais processos, como já explicado alhures.

Quadro 1 – Processos pendentes de julgamento por unidade até 31/07/2018

Unidade	Processos pendentes de julgamento ¹⁵⁰
1ª Vara	1220
2ª Vara	1086

Fonte: Elaborado pelo autor.

No tocante às metas nacionais estabelecidas pelo CNJ, a 2ª Vara de Massapê foi certificada pelo cumprimento¹⁵¹ das Metas 2 e 4 tanto em 2015, quanto em 2016. Com relação à Ouvidoria do TJCE, durante este trabalho não foram encontrados dados sobre a pesquisa de satisfação do Poder Judiciário do estado do Ceará que está disponível no respectivo sítio em relação à 2ª Vara da Comarca de Massapê, tão somente única resposta de jurisdicionado no tocante à 1ª Vara, a qual não foi utilizada pela diminuta expressividade.

4.2.4 Verificação dos níveis de satisfação dos usuários

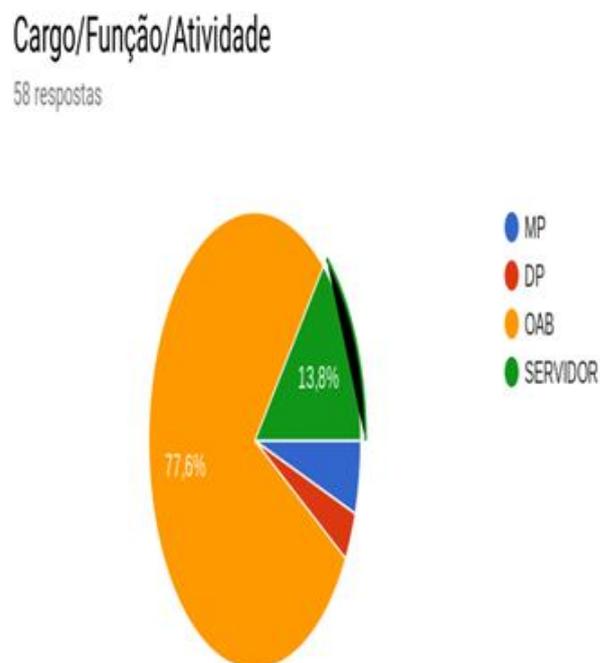
O critério utilizado para a verificação dos níveis de satisfação dos jurisdicionados foram objetivos, levando em conta a média nacional da Justiça Estadual, tomando por referência o ano-base 2016 (termo final do período da pesquisa) expresso também no Relatório Justiça em Números 2018 do CNJ: o tempo médio até a sentença (2 anos e 2 meses), o tempo médio de baixa ou arquivamento (3 anos e 1 mês)¹⁵², acessibilidade, probidade, transparência, imparcialidade, comunicação, servidores e estrutura. Após o resultado da coleta das respostas dos atores dos grupos consultados (OAB, DP, MP e servidores) os resultados são apresentados nos gráficos 9 a 23:

¹⁵⁰ Disponível em: <<https://www.tjce.jus.br/wp-content/uploads/2018/08/Meta-7-julho.pdf>> Acesso em: 23 ago. 2018.

¹⁵¹ Os certificados relativos a 2015 estão como Anexo e a Portaria n. 591/2018, da Presidência do TJCE, relativa a 2016, foi divulgada no DJe de 19 abr. 2018.

¹⁵² Justiça em Números 2018: ano-base 2017/Conselho Nacional de Justiça - Brasília: CNJ, 2018. p. 35 e 146. O relatório ressalva que tais estimativas têm limitações metodológicas, a principal delas o uso da média como medida estatística para representar o tempo. A média é fortemente influenciada por valores extremos e, ao resumir em um único indicador os resultados de informações extremamente heterogêneas, apresenta distorções. Para uma análise de tempo mais adequada, seria importante recorrer aos quantis, boxplots e curvas de sobrevivência, considerando, por exemplo, o agrupamento de processos semelhantes, segundo classe e assunto, de forma a diminuir a heterogeneidade e a dispersão. Para essas análises, seria imprescindível recorrer aos dados de cada processo e não de forma agregada. Como isso seria quase impraticável, para os fins da pesquisa foi utilizado como referência por ser proveniente do CNJ.

Gráfico 9 – Cargo/função/atividade dos que responderam ao questionário

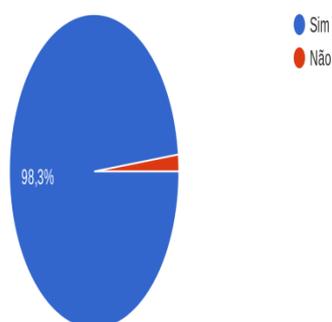


Fonte: Elaborado pelo autor.

Gráfico 10 – Percentual das respostas quanto à orientação para onde se dirigir no Fórum de Massapê

No Fórum há orientação para onde se dirigir, por meio de comunicação (verbal ou visual)?

58 respostas



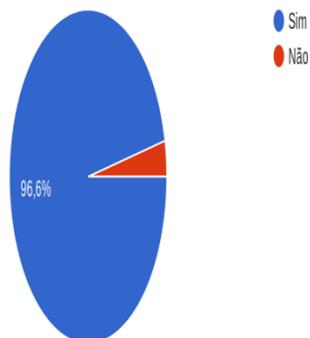
Fonte: Elaborado pelo autor.

O maior percentil do gráfico 9 é de advogados, seguido de servidores, promotores (um faleceu) e defensores públicos. No gráfico 10, 98,3% disseram que há comunicação (verbal ou visual) de orientação para onde se dirigir no Fórum.

Gráfico 11 – Percentuais das respostas quanto à existência de acesso a portadores de necessidades especiais

No Fórum há acesso para portadores de necessidades especiais?

58 respostas

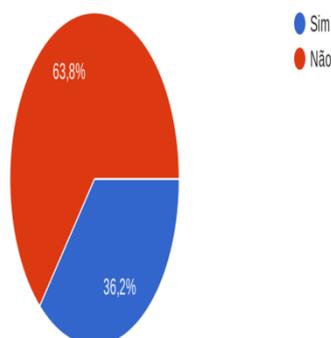


Fonte: Elaborado pelo autor.

Gráfico 12 – Percentuais das respostas quanto à comodidade durante a espera para atendimento no Fórum de Massapê

Há no Fórum comodidade durante espera para atendimento?

58 respostas



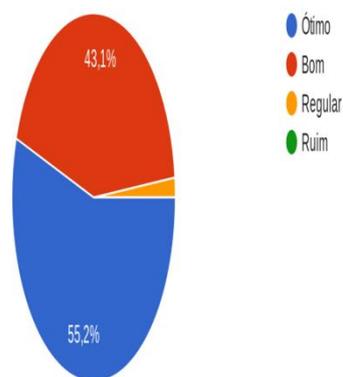
Fonte: Elaborado pelo autor.

96,6% disseram que há acesso para portadores de necessidades especiais (gráfico 11 - há rampa) e 36,2% que há comodidade durante espera para atendimento (gráfico 12).

Gráfico 13 – Indicam os percentuais das respostas, em relação à prestação jurisdicional em Massapê quanto à transparência

A prestação jurisdicional em Massapê quanto à transparência?

58 respostas

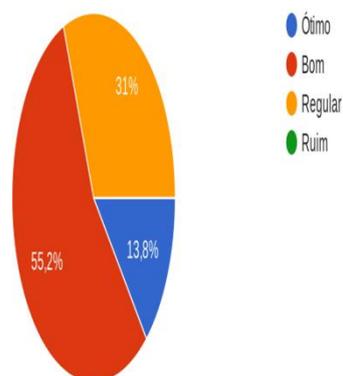


Fonte: Elaborado pelo autor.

Gráfico 14 – Indicam os percentuais das respostas, em relação à prestação jurisdicional em Massapê quanto à modernidade

A prestação jurisdicional em Massapê quanto à modernidade?

58 respostas



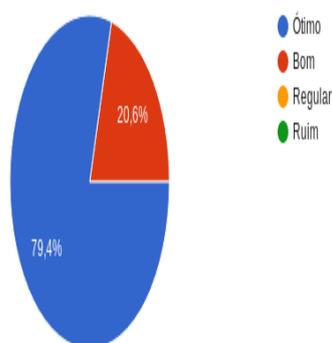
Fonte: Elaborado pelo autor.

55,2% asseveraram que a prestação jurisdicional é ótima quanto à transparência (gráfico 13), mas apenas 13,8% no tocante à modernidade (gráfico 14).

Gráfico 15 – Representam os percentis das respostas, no tocante à prestação jurisdicional em Massapê quanto à imparcialidade

A prestação jurisdicional em Massapê quanto à imparcialidade?

34 respostas

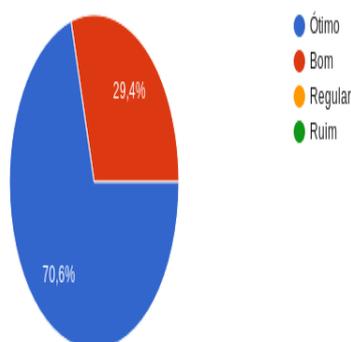


Fonte: Elaborado pelo autor.

Gráfico 16 – Representam os percentis das respostas, no tocante à prestação jurisdicional em Massapê quanto à probidade

A prestação jurisdicional em Massapê quanto à probidade?

34 respostas



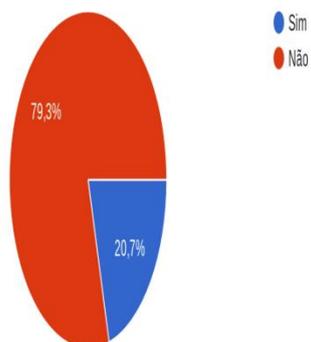
Fonte: Elaborado pelo autor.

No gráfico 15, 79,4% disseram que a prestação jurisdicional é ótima quanto à imparcialidade e no gráfico 16, para 70,6% é ótima no tocante à probidade.

Gráfico 17 – Expressam os percentis das respostas quanto ao tempo médio até a sentença na 1ª Vara de Massapê

O tempo médio até a sentença na 1ª Vara de Massapê é inferior a 2anos e 6meses?

58 respostas

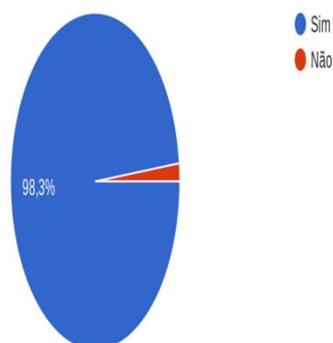


Fonte: Elaborado pelo autor.

Gráfico 18 – Expressam os percentis das respostas quanto ao tempo médio até a sentença na 2ª Vara de Massapê

O tempo médio até a sentença na 2ª Vara de Massapê é inferior a 2anos e 6meses?

58 respostas



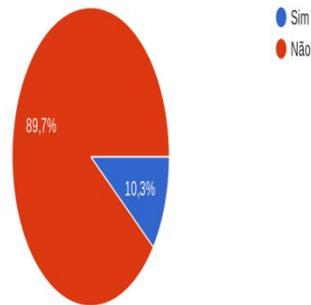
Fonte: Elaborado pelo autor.

79,3% disseram que o tempo médio até a sentença na 1ª Vara supera 2 anos e 6 meses (gráfico 17), porém 98,3% afirmaram que a 2ª Vara não extrapola esse tempo (gráfico 18).

Gráfico 19 – Indicam os percentuais das respostas quanto ao tempo médio até o arquivamento na 1ª Vara de Massapê

O tempo médio na 1ª Vara Massapê até o arquivamento do processo é inferior a 3 anos e 1 mês?

58 respostas

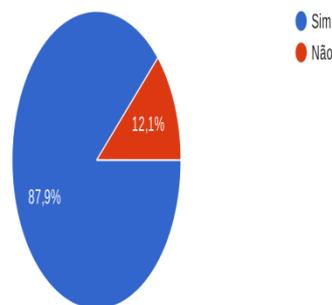


Fonte: Elaborado pelo autor.

Gráfico 20 – Indicam os percentuais das respostas quanto ao tempo médio até o arquivamento na 2ª Vara de Massapê

O tempo médio na 2ª Vara Massapê até o arquivamento do processo é inferior a 3 anos e 1 mês?

58 respostas



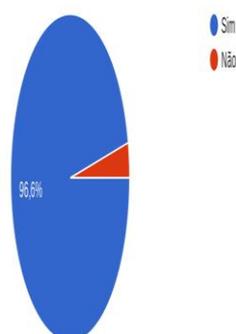
Fonte: Elaborado pelo autor.

89,7% afirmaram que o tempo médio na 1ª Vara até o arquivamento do processo ultrapassa 3 anos e 1 mês (gráfico 19), enquanto 87,9% disseram que na 2ª Vara não se ultrapassa esse tempo (gráfico 20).

Gráfico 21 – Percentis quanto à gestão de processos em Massapê de 01/06/2012 a 31/05/2016

O(A) Sr.(a) considera que houve modificação para melhor na maneira de gestão dos processos em Massapê no ...o de junho de 2012 a maio de 2016?

58 respostas

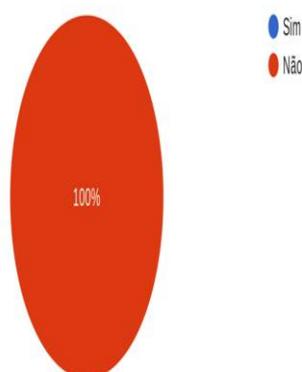


(*) O(A) Sr.(a) considera que houve modificação para melhor na maneira de gestão dos processos em Massapê no período de junho de 2012 a maio de 2016?
Fonte: Elaborado pelo autor.

Gráfico 22 – Percentis quanto a servidores suficientes, ou não, para atendimento dos usuários da Justiça

Há servidores suficientes para atendimento adequado dos usuários da Justiça?

58 respostas



Fonte: Elaborado pelo autor.

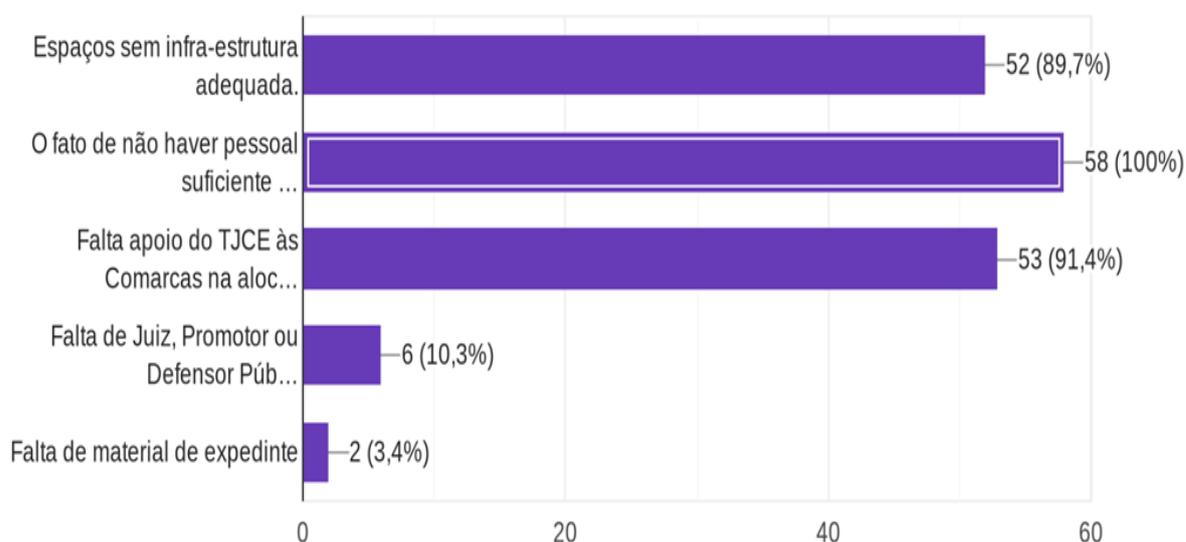
Nesses dois gráficos, 96,6% dos que responderam ao questionário, afirmaram que a gestão de processos melhorou no período de junho de 2012 a maio de 2016 (gráfico 21), embora sejam unânimes quanto à insuficiência de servidores

para atendimento adequado dos jurisdicionados (gráfico 22), sobretudo se considerarmos o aumento das demandas, em especial as de massa.

Gráfico 23 – O último gráfico mostra os percentuais das principais deficiências no atendimento das demandas em Massapê

Quais seriam as principais deficiências no atendimento das demandas ?
(escolha três opções)

58 respostas



(*) O fato de não haver pessoal suficiente para o atendimento?

(**) Falta de apoio do TJCE às Comarca na alocação de recursos (humanos e materiais)?

Fonte: Elaborado pelo autor.

No último gráfico, as pessoas que responderam ao questionário foram unânimes em considerar a insuficiência de servidores a principal deficiência no atendimento das demandas na Comarca de Massapê, seguida da falta de apoio do TJCE às Comarcas na alocação de recursos humanos e materiais (91,4%), de espaços sem infraestrutura adequada (89,7%), da falta de Juiz, Promotor ou Defensor Público (10,3%). Apenas 3,4% consideram a falta de material de expediente a principal deficiência nesse atendimento.

4.2.5 Fatores que têm influenciado no desempenho das unidades jurisdicionais

Não se mostra adequado exigir de unidades judiciárias combatidas, como frequentemente se encontra no interior cearense, o desempenho que teria uma

unidade com recursos e estrutura completos, sendo feliz, no Relatório Justiça em Números 2018 do CNJ, o tratamento em separado por ramos e graus da Justiça dos dados sobre processo e sua duração, pessoas, regiões e despesas, a despeito do caráter nacional da magistratura, o que possibilita análise mais acurada.

No Brasil o número total de casos novos em 2017 alcançou 29.113.579 de processos, estando a Justiça com 80.069.305 pendentes, conforme relatório de 2018, tendo como ano-base 2017 (p. 32-33)¹⁵³, levando-se a inferir que, no período de 2009 a 2017, quanto ao número de processos novos, baixados e pendentes, o número de casos pendentes aumenta progressivamente (p. 74, fig. 46), embora em 2017 o número de processos baixados tenha sido superior aos novos (p. 74, fig. 45). Merece destaque a diferença entre o volume de processos pendentes e o volume que ingressa a cada ano (p. 75, fig. 47). Na Justiça Estadual, o estoque equivale a 3,1 vezes a demanda e na Justiça Federal, a 2,7 vezes.

A Justiça Estadual (incluindo a militar), que tem a mais ampla competência entre os demais ramos do Judiciário nacional, recebeu 20.212.735 casos novos em 2017, aumento de 1,9% (34,5% no caso da militar) em relação ao ano anterior, o que representa 69,42% daquele total de casos novos. Além disso, baixou 21.693.060 (incluindo a militar), aumentando o percentual de baixa em 4,4% (3% no caso da militar) em relação a 2016. Estão pendentes 63.485.843 casos (incluindo a militar), aumento de 0,4% (7% no caso da militar) no tocante ao ano de 2016 (p. 32-33). A despesa da Justiça Estadual, segmento que abrange 79% dos processos em tramitação (p. 56), corresponde a aproximadamente 57% da despesa total do Poder Judiciário (p. 59, fig. 23), enquanto a despesa total (incluindo inativos) por habitante foi R\$251,2 (p. 58, fig. 22).

A população brasileira passou de 190,7 milhões, em 2010, para 208,7 milhões em 2017, mas nesse período, o número de magistrados por grupo de 100 mil habitantes praticamente não variou. Em 2010, havia 8,6 magistrados por grupo de 100 mil brasileiros, mas em 2016 e 2017, as médias foram, respectivamente, 8,16 e 8,21 (p. 62 e 67). Em Portugal¹⁵⁴, são 19 juízes para cada grupo de 100 mil habitantes, na Itália 10,2 e na Espanha 10,7. Em 2017, cada juiz brasileiro recebeu, em média, 1.525 casos novos, sem esquecer os pendentes (carga líquida de 5.893,

¹⁵³ As páginas e figuras mencionadas são do Relatório Justiça em Números 2018-CNJ.

¹⁵⁴ Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-jun-11/judiciario-nao-visto-unico-meio-solucao-conflito>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

p. 33), enquanto Portugal registra apenas 379 casos por ano para cada juiz, na Itália 667 e na Espanha 673. O número de processos em tramitação em nosso país só aumenta a cada ano: em 2017, somaram pouco acima de 109 milhões (p. 33).

Em 2017, o TJCE, classificado pelo CNJ como de médio porte (p. 26, fig. 17), recebeu 395.496 casos novos, havendo 1.165.743 de casos pendentes, distribuídos em 445 unidades judiciárias (p. 28). Já sua despesa total (incluindo inativos) por habitante foi R\$125,3, o menor valor entre todos os tribunais estaduais do país. O TJPI, de pequeno porte, investe R\$191,70 por habitante (p. 58, fig. 22). No período de 2012 a 2016, a despesa por habitante no TJCE pode ser resumida no Quadro 2:

Quadro 2 – Despesa do orçamento do TJCE por habitante ao ano

ANO	DESPESA POR HABITANTE (R\$)
2012	98,92
2013	106,29
2014	120,26
2015	123,93
2016	119,28

Fonte: Coordenadoria de Estatística/Seplag/TJCE.

Investimento estrutural constitui um dos fatores que compromete o desempenho de uma Comarca, a tornar imprescindível a atuação e colaboração do Executivo e do Legislativo para viabilizar um orçamento proporcional às demandas do TJCE. As condições de trabalho nas comarcas interioranas cearenses, em regra, são péssimas, Fóruns de frágil estrutura, alguns com salas insalubres¹⁵⁵, atulhados de processos em espaços insuficientes.

No caso de Massapê, havia dois juízes titulares até 27 de julho de 2018, existem dois promotores, havia dois defensores públicos (até dezembro de 2016) e atualmente há defensora dativa (indicada pelo Município). Tais agentes públicos do sistema de Justiça permitiram, no período de 2012 a 2016, o pleno desempenho das funções da Justiça, do MP e da Defensoria Pública e, por conseguinte, o julgamento tempestivo dos processos, sobretudo na 2ª Vara de Massapê, porquanto inferior à

¹⁵⁵ Caso do Fórum de Itapajé, havendo obra em andamento para construção de um novo, às margens da BR 222.

média nacional referente ao ano de 2016. A pesquisa aponta, entretanto, que a comarca de Massapê não foi dotada de meios para a efetivação integral do direito fundamental à razoável duração do processo e nem a integralidade das Metas exigidas pelo CNJ, pois não alocados ou mantidos servidores do quadro de pessoal do TJCE em número suficiente a tanto, não obstante a produtividade, o tempo abaixo da média nacional com relação à Justiça estadual e o número de arquivamento apresentados. A dinâmica de funcionamento da Comarca de Massapê-CE, por suas duas unidades judiciárias têm atendido, em certa medida, as demandas dos jurisdicionados, pois não são exponencialmente superiores ao número de agentes públicos nelas existentes, como ocorre em outras unidades judiciárias equivalentes¹⁵⁶. O fator que mais tem influenciado no desempenho das unidades judiciárias em Massapê, seja pelo indicativo do questionário, seja pelos dados objetivos apresentados, é a carência de servidores do quadro do TJCE, sobretudo para permanecer, com pelo menos dois, todo horário de atendimento (8h às 18h). Com efeito, acaso o Município retire¹⁵⁷ os servidores cedidos, ficarão comprometidos o funcionamento do CEJUSC, do Setor de Distribuição e ainda, em certa medida, das Secretarias, pois na 2ª Vara de Massapê ficariam, atualmente, apenas Supervisor(a), técnico(a), assistente judiciário(a) e dois(uas) estagiários(as). Na 1ª Vara há, além desses, um analista. Não há quem substituir os servidores naqueles setores administrativos e estes são essenciais nas Secretarias, responsável pela guarda e trâmite de processos, audiências e atendimento ao público, de forma concomitante e no horário antes referido.

Na pesquisa, outro anseio vindicado foi à modernização, como a adoção de tecnologia visando a informatização dos processos¹⁵⁸ e a aquisição de computadores e impressoras/scanners em funcionamento e suficientes para as demandas da Comarca de Massapê. No tocante ao primeiro, a Portaria n. 530/2018-TJCE (DJe 12 abr. 2018) estabeleceu um cronograma para implantação do Sistema de Automação da Justiça (SAJ¹⁵⁹) no interior do estado¹⁶⁰, preparando o ambiente digital para tramitação eletrônica de processos por meio do portal do TJCE

¹⁵⁶ e.g. Comarcas de Beberibe (7291 processos pendentes de julgamento) e Acarau (5892) até julho de 2018. Disponível em: <<https://www.tjce.jus.br/wp-content/uploads/2018/08/Meta-7-julho.pdf>> Acesso em: 23 ago. 2018.

¹⁵⁷ Opção política, mesmo havendo convênio para a cessão de servidores municipais.

¹⁵⁸ A Lei n. 11.419/2006, dispôs sobre a informatização do processo judicial no país.

¹⁵⁹ Desenvolvido pela Sofplan/Poligraph. Disponível em: <<https://www.softplan.com.br/>>. Acesso em: 27 ago. 2018.

¹⁶⁰ Em Massapê ocorreu no período de 06 a 10 ago. 2018 (DJe 12 abr. 2018, p. 23)

(www.esaj.tjce.jus.br), salvo nas Comarcas do Crato e Barbalha (porque já dispunha do SAJ) e nas unidades do Juizado Especial Cível e Criminal (porque utilizam outro sistema¹⁶¹). Isso representa, embora atrasado, um passo para a modernização da Comarca de Massapê, mas subsiste a necessidade de recursos humanos e de novos computadores e impressoras. O Processo Judicial Eletrônico (PJe) é de adesão voluntária e o TJCE firmou o Termo de Cooperação Técnica n. 024/2016, com o CNJ¹⁶², visando a execução de demandas de desenvolvimento de módulos do Sistema de PJe¹⁶³, mas manteve o SAJ, concorrente daquele. Para melhor contextualizar, a proposta de um governo eletrônico (e-gov) é, em resumo, aumentar a eficiência dos setores e serviços públicos e se aproximar de seus destinatários com o uso da tecnologia da informação e comunicação, em especial da internet e pode ser entendido como: a) a “contínua otimização de oferta de serviço, participação do eleitorado e governança mediante a transformação de relacionamentos internos e externos com uso da tecnologia, da internet e da nova mídia” (GARTNER GROUP, 2000, *apud* PIMENTA; CANABARRO, 2014, p. 51); b) “utilização da internet e da web para ofertar informações e serviços governamentais aos cidadãos” (ONU¹⁶⁴, 2006). Apresenta-se, o governo eletrônico, como resposta não apenas à modernização, mas também à democratização do Estado, pois o desenvolvimento da Internet e das demais TIC permitiu a criação de novos desafios

¹⁶¹ O Processo Judicial Digital (Projudi)

¹⁶² Resolução n. 182-CNJ, de 17 out. 2013, dispõe sobre diretrizes para as contratações de Solução de Tecnologia da Informação e Comunicação pelos órgãos submetidos ao controle administrativo e financeiro do CNJ; Resolução n. 211-CNJ, de 15 dez. 2015, instituiu a Estratégia Nacional de Tecnologia da Informação e Comunicação do Poder Judiciário (ENTIC-JUD). A Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) refere-se, em síntese, ao papel da comunicação (por fios, cabos, óticas ou sem fio) no ambiente da tecnologia da informação. A utilização das TIC nos múltiplos contextos gregários deve, para ser estratégica, viabilizar o desenvolvimento para a sociedade, abordando, entre outros, o progresso na defesa de direitos, a ampliação e consolidação da cidadania, e o fortalecimento da democracia, sem os quais corre-se o risco de enveredar no tecnicismo. Um traço distintivo da TIC é o fato de ser produto da convergência e da interconexão das telecomunicações com a informática e a computação (VELOSO, 2011, p. 47 e 49). A Tecnologia da Informação (TI), por sua vez, consiste em qualquer forma de transmissão de informações, correspondendo a todas as tecnologias que interferem e medeiam os processos informacionais e comunicativos, envolvendo as atividades providas por recursos informáticos que visam a produção, armazenamento, transmissão, acesso, segurança e a utilização das informações. Segundo Laudon e Laudon (2004), é um conjunto de recursos tecnológicos integrados, por meio das funções de *hardware* e *software*, utilizado para coletar, processar, armazenar e disseminar informação para suporte às decisões.

¹⁶³ Assinado em 17 ago. 2016, prorrogável por até 60 meses.

¹⁶⁴ A ONU definiu, desde 2001, um índice denominado *Eletronic Government Development Index (EGDI)* para aferir o nível do governo eletrônico de um lugar, composto por três variáveis: a) capital humano; b) serviços online; c) infraestrutura de telecomunicação. A 10ª edição da pesquisa sobre governo eletrônico da ONU aponta que o Brasil passou da 51ª posição em 2016 para a 44ª em 2018. Disponível em: <<http://inova.gov.br/brasil-sobe-7-posicoes-em-indices-de-governo-eletronico-da-onu/>> Acesso em: 27 jul. 2018.

e possibilidades à administração pública, possibilitando a combinação de ferramentas essenciais para melhorar simultaneamente a legitimidade (com a ampliação da participação popular) e a eficiência estatal. Nesse sentido, a Governança da Era Digital (GED) se propõe “a legitimar o Estado, superando as insuficiências da administração pública burocrática, ao passo que assegura a soberania e a representação popular e reafirma os ideais republicanos” (CEPIK; CANABARRO, 2014, p. 20). Assim, a utilização do SAJ (ou do PJe) constitui exemplo da utilização de e-gov no âmbito judicial. O meio eletrônico permite o acesso a todos os atores do sistema de Justiça envolvidos a qualquer momento, com segurança, confiabilidade e transparência, como exercício de uma democracia participativa, especialmente numa sociedade que reclama por soluções mais sofisticadas e de rápida implementação. A virtualização de processos contribui para isso, mas também deve vir acompanhada de mudanças na cultura organizacional e nos métodos de atuação para o alcance de melhor desempenho, por meio da governança e gestão.

Como se viu, a falta de estrutura e de recursos (humanos e materiais) está direta e proporcionalmente relacionada ao desempenho das unidades judiciárias, pois não há como promover uma razoável duração processual sem locais com infraestrutura adequada, agentes públicos e recursos materiais necessários para esse desiderato. Em ótica mais ampla, a implementação do direito fundamental à razoável duração do processo depende da presença das instituições do sistema de Justiça, por meio de seus agentes, operando com sólida formação, conduta ilibada e a compreensão de vivência numa sociedade complexa e democrática constitucional, e também de estrutura administrativa racional, organizada e funcional proporcional à demanda de cada órgão judicial.

4.3 CONTRIBUIÇÕES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO

As políticas públicas e os serviços públicos, como se pôde perceber, não constituem em si direitos fundamentais, mas, em ótica restrita, instrumentos destinados à satisfação desses direitos, embora não se olvide fatores limitativos de ordem política, social e econômica.

No entanto, os anseios da população nas sociedades contemporâneas reclamam por efetividade nas diversas áreas e não poderia ser diferente com a jurídica, sobretudo após a consolidação do constitucionalismo (neoconstitucionalismo para alguns). Atualmente, a leitura do direito perpassa pela ética, pelo diálogo com a sociedade e pelo reconhecimento da força normativa dos princípios e regras e a importância dos direitos fundamentais de um sistema jurídico-constitucional que tem na dignidade da pessoa humana sua base axiológica e importante vetor interpretativo. Nesse sentido, Fonte (2015, p. 89) reconhece que os direitos fundamentais, nos últimos três séculos, "se tornaram uma categoria extremamente relevante na ciência jurídica, em especial no direito público contemporâneo", de modo que "não se pode mais pensar qualquer ramo do direito de forma alheia a esta constatação". A própria compreensão da democracia, como elemento articulador entre Direito e Política – e das políticas públicas contidas na interseção entre eles –, perpassa por sua efetiva vinculação com o povo, firmando-se este como titular de direitos fundamentais assegurado legitimamente pelo exercício de sua soberania e cidadania.

Tal perspectiva se harmoniza e se conecta com a noção sociológica de políticas públicas (vista no Capítulo 1), pautada por forte demanda da coletividade, com a participação da sociedade desde seu nascedouro, a possibilitar sua legitimidade e aderência social e assumir, em função da atuação estatal, contornos de legalidade, como instrumento de universalização e coerção, inclusive do próprio Estado, capaz de fluir independentemente de um governo ou posição política, mas prestando contas ao público.

Assim, sob o prisma social e jurídico, os atores envolvidos na pretensão de implantação de determinada política pública, em sobreposição a seus interesses, devem adotar uma postura dialógica com a sociedade a permitir sua participação na atuação e escolhas estatais, inclusive alocativas de recursos financeiro-orçamentários, sem prejuízo da técnica ou cientificidade para evitar opções inócuas ou ineficientes.

Clamando o jurisdicionado por medidas para tornar efetivo o direito fundamental à razoável duração do processo, observada a perspectiva constitucional (vista no Capítulo 2), ou em palavras simples, por não tardar uma decisão judicial que, reconhecido o direito, comprometa sua concretização, os órgãos estatais do sistema de Justiça e seus agentes devem se articular por meio de

mecanismos eficientes não só para expandir, mas obter satisfatividade para os que têm sede de Justiça. Afinal, esse direito se justifica e se legitima em função desse jurisdicionado, seja pessoa natural ou jurídica.

4.3.1 Diálogo institucional

A ideia de colaboração de funções (exposta na Capítulo 1) em benefício da sociedade (e não do Estado) implica atuação consciente e integrada entre o Legislativo, Executivo e Judiciário para otimizar os serviços públicos estatais e alcançar efetividade. Como se expôs, o caminho para o encontro de soluções ocorre justamente pela identificação de problemas e suas causas no âmbito desses órgãos e pela definição e atribuição de responsabilidades aos respectivos agentes públicos, orientada pela salutar prestação de contas (*accountability*) com a esfera pública, tendo como lastro jurídico e político um regime democrático, constitucional e republicano assegurado pela Constituição da República Federativa do Brasil.

A noção constitucional de processo pressupõe a compreensão de que todos os integrantes do sistema de Justiça devem atuar para a efetivação do direito fundamental à sua razoável duração, numa colaboração de funções. A implementação de medidas concretas sob essa perspectiva não é complexa, a exemplo, no estado do Ceará, do programa denominado “Tempo de Justiça”. Instituído como um sistema eletrônico destinado a acompanhar crimes de homicídio, com autoria esclarecida, ocorridos em Fortaleza a partir de janeiro de 2017, por meio de parcerias interinstitucionais (Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, Defensoria Pública, Ministério Público e Fórum Brasileiro de Segurança Pública). No dia 17 de agosto de 2018, foi instalado um Comitê do referido programa no Município de Sobral, que passou a integrá-lo. O objetivo é reduzir o tempo de julgamento desses crimes por meio de práticas de gestão, monitoramento e utilização de ferramenta eletrônica que acompanhe as fases de investigação, denúncia, instrução e julgamento, de modo que todos os órgãos responsáveis atuem em conjunto para que os casos sejam finalizados no prazo médio de até um ano. Segundo dados desse comitê, o tempo médio de tramitação de um processo de

homicídio com autoria conhecida foi reduzido em 54%, nos dois anos do programa¹⁶⁵.

Essa visão multissetorial, além de agregadora e obsequiosa ao princípio constitucional da harmonia e independência entre os poderes, permite o melhor desempenho das funções do Estado em determinada questão objeto de sua atuação, pois colocada sob uma lente capaz de, em cada caso, identificar e afastar as dificuldades que obstaculizavam sua concretização.

Diante dos dados apresentados, pelo trabalho conjunto dos órgãos do sistema de Justiça no período pesquisado e não obstante a carência de recursos humanos na Comarca, paira a sensação de que o tratamento dado às demandas pelo Judiciário em Massapê tem contribuído para efetivar não apenas a razoável duração do processo e o direito nele reconhecido, como evitado uma avalanche de casos novos a ponto de estrangular os capilares que levam até sentença.

¹⁶⁵ Disponível em: <<https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/tempo-de-tramitacao-de-casos-de-homicidios-no-ce-reduz-em-54-em-dois-anos-diz-governo.ghtml>> Acesso em: 11 abr. 2018. O programa faz parte das ações do chamado “Pacto por um Ceará Pacífico”, conjunto de medidas iniciados em 2015, visando reduzir os índices de criminalidade no estado, por meio de ações intersetoriais e interinstitucionais, cuja governança foi estruturada em três níveis: estratégico, gerencial e operacional. O Decreto n. 31.787/2015, o instituiu e o Decreto n. 31.840/2015, entre outras providências, aprovou o regimento do Comitê de Governança.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação teve, em sentido amplo, a finalidade de abordar teoricamente as políticas públicas, seu caráter interdisciplinar e polissêmico, seus conceitos na visão de alguns autores, a percepção de seus timbres sociológicos, sua ligação com o direito fundamental à razoável duração do processo, bem assim a forma como as normas estão estruturadas, com destaque para as de assento constitucional. Em sentido estrito, objetivou promover uma visão orgânica da Comarca de Massapê/CE, abordando a gênese, a implementação e o desempenho de suas duas unidades judiciárias, no período de junho de 2012 a maio de 2016, tendo como pano de fundo as medidas direcionadas à concretização daquele direito fundamental, entendido neste trabalho como autônomo, perpassando pela atuação do CNJ e do TJCE, pela necessidade de atuação conjunta do Legislativo, Executivo e do Judiciário estaduais, pelas dificuldades (materiais e subjetivas) existentes para essa concretização, sem olvidar o contexto regional cearense, como elemento geopolítico e social relevante na busca de meios, senão hábeis a alcançar mencionada concretização, ao menos identificar os fatores que têm afetado tal alcance.

A utilização de estudo de caso, como procedimento técnico, decorreu da proximidade com o objeto da pesquisa, abrindo-se a possibilidade de compreendê-lo com maior proficiência, e da relativa facilidade na obtenção de informações, em particular no TJCE e na Comarca de Massapê. A base legislativa é a mesma e há similitude nas ferramentas de trabalho utilizadas nas comarcas do interior cearense, de modo que as contribuições científicas e práticas dessa pesquisa podem se mostrar úteis a outros órgãos judiciários da Justiça Estadual e também para os próximos concursos da magistratura no tocante ao curso de formação na ESMEC, a partir de um melhor planejamento.

Investigou-se nesta pesquisa o desempenho das duas unidades judiciárias da Comarca de Massapê-CE, quanto ao direito fundamental à duração razoável do processo de junho de 2012 a maio de 2016. Com relação aos objetivos específicos, inicialmente constatou-se que foram descritos os fundamentos teóricos da categoria políticas públicas e sua relação com esse direito jusfundamental. Os respectivos desempenhos quanto à distribuição, tratamento/processamento, julgamento e arquivamento de processos no período estudado, foram revelados

tanto pelos dados (estatísticos) colhidos junto ao TJCE (expressos nos Gráficos 1 a 8 e no Quadro 1), quanto pelo questionário relativo ao nível de satisfação dos usuários (Gráficos 17 a 20). Dessa maneira, o desempenho da 2ª Vara de Massapê, no período investigado, mesmo recebendo mais processos, novos ou não (Gráficos 1 a 3), foi superior ao da 1ª Vara: a) quanto ao número de processos julgados (Gráficos 4 e 5), remetidos à 2ª instância (Gráfico 6), quanto ao número de processo arquivados (Gráficos 7 e 8) e por fim quanto ao número de processos pendentes de julgamento (Quadro 1); b) tanto no tocante ao tempo médio até a sentença (20,7% a 1ª Vara e 98,3% a 2ª Vara – Gráficos 17 e 18), quanto com relação ao tempo médio até o arquivamento (10,3% a 1ª Vara e 87,9% a 2ª Vara – Gráficos 19 e 20), tendo por paradigma o tempo médio nacional da Justiça estadual do Relatório Justiça em Números do CNJ, ano-base 2016 (2 anos e 2 meses até a sentença; 3 anos e 1 mês até o arquivamento).

No Fórum de Massapê, 98,3% dos que responderam ao questionário, consideraram ótima a comunicação/orientação (Gráfico 10), 96,6% reputaram ótima a acessibilidade aos portadores de necessidades especiais (Gráfico 11) e 36,2% disseram ser ótima a comodidade na espera para o atendimento (Gráfico 12). No tocante à transparência na Comarca de Massapê, 55,2% a consideraram ótima (Gráfico 13), 13,8% apenas reputaram ótima a modernidade (Gráfico 14). Com relação aos magistrados da Comarca de Massapê, 79,4% consideraram ótima a imparcialidade (Gráfico 15) e 70,6% disseram ser ótima a probidade (Gráfico 16).

Em relação às condições de trabalho e à disponibilidade de recursos (humanos e materiais), a pesquisa aponta que a comarca de Massapê não foi dotada de meios para a plena efetivação do direito fundamental à razoável duração do processo e nem da integralidade das Metas Nacionais exigidas pelo CNJ (embora a 2ª Vara tenha sido certificada pelo cumprimento das Metas 2 e 4 em 2015 e 2016), pois não alocados ou mantidos servidores do quadro de pessoal do TJCE em número suficiente a tanto. A dinâmica de funcionamento das duas unidades judiciárias, entretanto, têm atendido, em certa medida, as demandas dos jurisdicionados, pois não são exponencialmente superiores ao número de agentes públicos nelas existentes, como ocorre em unidades equivalentes.

O fator que mais tem influenciado no desempenho das unidades judiciárias em Massapê (quanto à razoável duração do processo), seja pelo indicativo do questionário (Gráficos 22 e 23), seja pelos dados objetivos

apresentados, é a carência de servidores, sobretudo para permanecer, com pelo menos dois, todo horário de atendimento (8h às 18h), embora as pessoas que o responderam reconheçam que a gestão melhorou (96,6%) no período de junho de 2012 a maio de 2016 (Gráfico 21). Os outros fatores são a falta de espaço com infraestrutura (89,7% - Gráfico 23) e baixa modernização (Gráfico 14), tendo as pessoas citado a necessidade da adoção de tecnologia visando a informatização dos processos e a aquisição de computadores e impressoras/scanners em funcionamento e suficientes para as demandas da Comarca de Massapê. A virtualização de processos é relevante, mas deve ser acompanhada de mudanças na cultura organizacional e nos métodos de atuação para o alcance de melhor desempenho, por meio da governança e gestão.

No tocante às ações da 2ª Vara de Massapê, incluem-se a delegação de atribuições (portaria) aos servidores, para a prática de atos de administração e atos de mero expediente sem caráter decisório; a utilização das câmeras, que captam vídeo e áudio; a prolação de sentenças e decisões, cíveis e sobretudo penais, em audiência, facilitada e muito pela medida anterior; o tratamento de processos em bloco de temas idênticos ou semelhantes; a observância das súmulas vinculantes do STF, suas decisões em ADI, ADC e ADPF pelo caráter vinculativo e as do STJ decorrentes de julgamentos de recurso de casos repetitivos, pelo paradigma gerado; a utilização de métodos adequados para o tratamento das demandas, seja na fase pré-processual ou após, e que estão em compasso com as políticas públicas, em razão do diálogo, do consenso e da participação das partes ou interessados, gerando incremento na satisfação e no cumprimento do acordado: a mediação e a conciliação, sem prejuízo de outros. Os efeitos daí decorrentes proporcionaram um elevado desempenho da 2ª Vara em relação à 1ª, como se observou, a despeito do maior acervo processual.

Portanto, a falta de estrutura e de recursos (humanos e materiais) está direta e proporcionalmente relacionada ao desempenho das unidades judiciárias, pois não há como promover uma razoável duração processual sem locais com infraestrutura adequada, com agentes públicos e recursos materiais necessários para esse desiderato.

Uma dificuldade encontrada no processo de sua elaboração foi a inexistência de dados processuais consolidados no SAJ, como o tempo até a sentença e o arquivamento, em relação a cada comarca da estrutura judiciária

cearense no sítio do TJCE. A obtenção desses dados requer a solicitação por escrito à Seplag do TJCE, que por sua vez solicita à STI, promovendo a extração e o envio para retornando aquele órgão, finalmente, chegar ao destinatário. A média nacional desse tempo, no entanto, foi expressa no Relatório Justiça em Números 2018 do CNJ, por ramos da Justiça (ano-base 2016), que foi tomado como paradigma de confronto.

Esclarece-se que o número não elevado dos que responderam ao questionário em relação à DP, aos servidores e ao MP, decorre dos poucos agentes integrantes desses cargos que atuaram na Comarca, ressaltando que um promotor faleceu, os dois únicos da DP atuavam em respondência e após a promoção não mais o fizeram, e no caso de servidores pela carência manifesta. Por isso, o percentual de advogados é bem maior, salientando, por fim, que há aqueles que não responderam ao questionário encaminhado, cujas razões, sobretudo de ordem pessoal, devem ser respeitadas.

A título de sugestões para futuras pesquisas sobre o tema analisado por essa dissertação, propõe-se realizar investigação abrangendo um maior número de comarcas do estado do Ceará, bem assim os efeitos da modernização nessas comarcas a partir da tecnologia da informação e comunicação e sua implantação nas organizações judiciárias, sob a ótica de um planejamento estratégico nacional, que tem como objetivo orientar as ações e aperfeiçoar os controles e processos de governança e gestão de TIC para os órgãos que compõem o Poder Judiciário.

Num Estado que se proclama Democrático de Direito, imprescindível o exercício de consciência crítica dos cidadãos fundado na dignidade humana e na salutar ideia de prestação de contas (*accountability*) das funções estatais titularizadas pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, à sociedade que integram, especialmente num país de graves contrastes sociais e múltiplas realidades, mas cuja população contemporaneamente clama por ampla equidade e efetividade dos princípios e regras democráticas e constitucionais e de direitos fundamentais, visando superar o histórico atraso traduzido no patrimonialismo e clientelismo que o formou e, atualmente, de maneira um pouco mais perceptível, conter as forças das relações de mercado (sobretudo o internacional) que, estrategicamente articuladas com o poder político descompromissado com aquele Estado, com a cooperação e a solidariedade, tendem a discretamente inflar interesses próprios, fazendo comprimir, nos espaços de convivência política,

econômica, cultural, social e jurídica, os interesses da coletividade, atingindo de forma mais evidente os grupos sociais vulneráveis. Em outros termos, o povo soberano espera que os órgãos de poder e seus agentes sintam-se política, social e juridicamente vinculados a atuar no sentido da concretização de tais princípios e regras e dos direitos fundamentais assegurados ao ser humano, pois não parece fazer sentido que, após tanta luta na gradual construção por afirmações democráticas e de direitos humanos e do avanço científico e tecnológico, os ganhos das atividades humanas nas diversas áreas sirvam a fins outros (como o do capital financeiro) que não a melhora da qualidade de vida das pessoas. Uma democracia constitui um sistema político que reconhece direitos individuais e coletivos amplos e variados, de modo que as demandas sociais devem ser recebidas pelos poderes legitimamente constituídos, discutidas (com a participação dos diversos atores envolvidos) e concretizadas por meio de políticas públicas, e possam, assim, ser vistas como indutores de mudanças na busca dessa melhoria.

A percepção dessas intrincadas estruturas de poder, mercado e Estado, permite inclusive prever eventos e, também, prover, por meio de políticas públicas, direitos fundamentais, entre os quais a duração razoável do processo. O aspecto cronológico, entretanto, não deve ser o único elemento a ser considerado, seja porque decisão açodada pode não corresponder à Justiça, seja porque a elevada quantidade de casos novos a cada ano, a alta carga de trabalho por magistrado, as grandes taxas de congestionamento processual decorrentes de uma postura de litigiosidade, acrescidos do aumento populacional, são fatores que devem ser considerados como obstativos daquele direito. No entanto, existem outras causas da morosidade que possuem relevância na maneira de como lidar com este problema e gera várias consequências não só jurídicas, mas sociais, políticas, econômicas e que afetam diretamente a credibilidade do Judiciário.

Enfim, numa sociedade contemporânea em que as instituições estatais e seus agentes precisam lidar com questões multifacetadas e problemas complexos, que demandam um olhar mais amplo sobre causas que os interligam, mas têm origens, respostas e soluções diversas, há que se abandonar certas condutas letárgicas, passivas, arraigadas a tradicionalismos estéreis, para encontrar nos órgãos titulares da tripartição das funções do poder estatal (e seus agentes) um sistema eficiente que consiga proporcionar a realização de suas tarefas em benefício da coletividade num prazo razoável e capaz de gerar não só um

sentimento de aceitação, como de satisfação na sociedade, tendo-se a compreensão de viver o presente articulando-o com a memória do passado para evitar equívocos históricos, mas com visão de futuro para continuar na busca de avanços nas diversas áreas da vida humana.

REFERÊNCIAS

ABREU, A. S. **A arte de argumentar: gerenciando razão e emoção**. Cotia: Ateliê Editorial, 2009.

AGAMBEN, G. **Estado de exceção**. Tradução de Iraci D. Poleti. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2004.

_____. **Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua I**. Tradução de Henrique Burigo. Belo Horizonte: UFMG, 2002.

_____. **Profanações**. Tradução e apresentação de Selvino José Assmann. São Paulo: Boitempo, 2007.

ALEXY, R. **Teoría de los derechos fundamentales**. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

ALVES, J. A. L. **Os direitos humanos como tema global**. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 2003.

AMARAL, G. **Direito, escassez e escolha: em busca de critérios jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas**. Rio de Janeiro; São Paulo: Renovar, 2000.

_____. Interpretação dos direitos fundamentais e o conflito entre poderes. In: TORRES, Ricardo Lobo (Org.). **Teoria dos direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

ANDRADE, A. G. C. (Org.). **A constitucionalização do Direito: a Constituição como locus da hermenêutica jurídica**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

ARAGÃO, A. S. **Direito dos serviços públicos**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

ARANTES, E. B. **O direito à educação no Brasil sob a lente da teoria crítica dos direitos humanos: antinomias entre os efeitos da juridicização e a efetivação mais substantiva desse direito**. 2016. 182 f. Dissertação (Mestrado em Prestação Jurisdicional em Direitos Humanos) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2016.

ARGUELHES, D. W.; LEAL, F. Pragmatismo como [meta] teoria normativa da decisão judicial: caracterização, estratégia e implicações. In: SARMENTO, D. (Coord.). **Filosofia e teoria constitucional contemporânea**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

ÁVILA, H. B. Neoconstitucionalismo: entre a ciência do direito e o direito da ciência. In: SOUZA NETO, C. P.; SARMENTO, D.; BINENBOJM, G. (Coords.). **Vinte anos da Constituição de 1988, 2008**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

AZEVEDO, A. G. Fatores de efetividade de processos de resolução de disputas: uma análise sob a perspectiva construtivista. In: CASELLA, P. B.; SOUZA, L. M. (Coords.). **Mediação de conflitos: novo paradigma de acesso à justiça**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

BACELLAR, R. P. **Juiz servidor, gestor e mediador**. Brasília: Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, 2013.

_____. **Mediação e arbitragem**. São Paulo: Saraiva, 2012.

BARBOSA, R. **Oração aos moços**. 5. ed. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1997. 52 p.

BARCELLOS, A. P. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: O princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro; São Paulo: Renovar, 2002.

_____. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 240, p.83-103, abr./jun. 2005. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43620/44697>>. Acesso em: 23 mar. 2018.

_____. **Ponderação, racionalidade e atividade jurisdicional**. Rio de Janeiro; São Paulo: Renovar, 2005.

BARROSO, L. R. (Org.). **A nova interpretação constitucional: ponderação, direitos fundamentais e relações privadas**. 2. ed. Rio de Janeiro; São Paulo: Renovar, 2006.

_____. Constituição, democracia e supremacia judicial: direito e política no Brasil contemporâneo. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 12, n. 96, p. 1-46, fev./maio 2010.

_____. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

_____. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**. 7. ed. Rio de Janeiro; São Paulo: Renovar, 2006.

BARROSO, L. R.; BARCELLOS, A. P. O começo da história: a nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no Direito brasileiro. **Revista EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 23, p.25-65, 2003. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista23/revista23_25.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2018.

BARSELAY, M. A nueva gerencia pública: um ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y outros). **Revista del CLAD, Reforma y Democracia**, Caracas, n.19, p. 1-35, feb. 2001. Disponível em: <<http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/019-febrero-2001-1/la-nueva-gerencia-publica.-un-ensayo-bibliografico-para-estudiosos-latinoamericanos-y-otros-1/view>>. Acesso em: 20 maio 2018.

BAUMAN, Z. **Em busca da política**. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

_____. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BECK, U.; GIDDENS, A.; LASCH, S. **Modernização reflexiva**: política, tradição e estética na ordem social moderna. São Paulo: UNESP, 1995.

BELTRAMELLI NETO, S. **Direitos humanos**. Salvador: Juspodivm, 2014.

BERCOVICI, G. A Constituição dirigente e a crise da teoria da Constituição. In: SOUZA NETO, C. P.; BERCOVICI, G.; MORAES FILHO, J. F.; LIMA, M. M. B. **Teoria da Constituição**: estudos sobre o lugar da política no direito constitucional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

BERRY, L. L. **Descobrimo a essência do serviço**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001.

BINENBOJM, G. **A nova jurisdição constitucional brasileira**: legitimidade democrática e instrumentos de realização. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

_____. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BITENCOURT, C. **Gestão contemporânea de pessoas**: novas práticas, conceitos tradicionais. Porto Alegre: Bookman, 2010.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho; apresentação de Celso Lafer. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, P. **Curso de Direito Constitucional**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BOROWSKI, M. **La estructura de los derechos fundamentales**. Bogotá: Universidade Externado de Colombia, 2003.

BOURDIEU, P. **La noblesse d'État**: grandes écoles et esprit de corps. Paris: Minuit, 1989.

_____. Sobre o Estado: Cursos no Collège de France (1989-92). Tradução de Rosa Freire d'Aguiar. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

_____. Sur le pouvoir symbolique. **Annales**, Paris, v.32, n.3, p.405-411, maio/jun. 1977.

BRANDÃO, C. Introdução ao estudo dos direitos humanos. In: _____ (Coord.). **Direitos humanos e fundamentais em perspectiva**. São Paulo: Atlas, 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 28 abr. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Lei n. 11.364, de 26 de outubro de 2006.** Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2003/lei-10741-1-outubro-2003-497511-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 01 set. 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1990/lei-8069-13-julho-1990-372211-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 28 abr. 2017.

BRASIL. Casa Civil. **Decreto-lei n. 3.689, de 03 de outubro de 1941.** Código de Processo Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del3689Compilado.htm>. Acesso em: 01 ago. 2018.

BRASIL. Casa Civil. **Lei n. 10.741, de 01 de outubro de 2003.** Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L10741.htm>. Acesso em: 01 set. 2016.

BRASIL. Casa Civil. **Lei n. 11.419, de 19 de dezembro de 2006.** Dispõe sobre a informatização do processo judicial; altera a Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11419.htm>. Acesso em: 01 set. 2018.

BRASIL. Casa Civil. **Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 01 set. 2016.

BRASIL. Casa Civil. **Lei n. 12.594, de 18 de janeiro de 2012.** Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional; e altera as Leis nos 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); 7.560, de 19 de dezembro de 1986, 7.998, de 11 de janeiro de 1990, 5.537, de 21 de novembro de 1968, 8.315, de 23 de dezembro de 1991, 8.706, de 14 de setembro de 1993, os Decretos-Leis nos 4.048, de 22 de janeiro de 1942, 8.621, de 10 de janeiro de 1946, e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12594.htm>. Acesso em: 01 set. 2016.

BRASIL. Casa Civil. **Lei n. 12.852, de 05 de agosto de 2013.** Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude – SINAJUVE. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12852.htm>. Acesso em: 01 set. 2016.

BRASIL. Casa Civil. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 01 set. 2016.

BRASIL. Casa Civil. **Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm>. Acesso em: 01 set. 2016.

BRASIL. Casa Civil. **Lei n. 13.257, de 08 de março de 2016**. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13257.htm>. Acesso em: 01 set. 2016.

BRASIL. Casa Civil. **Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm>. Acesso em: 01 set. 2016.

BRASIL. Casa Civil. **Lei n. 8.142, de 28 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/legislacao/lei8142_281290.htm>. Acesso em: 01 set. 2016.

BRASIL. Casa Civil. **Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995**. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9099.htm>. Acesso em: 01 set. 2016.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números 2018**: ano-base 2017. Brasília: CNJ, 2018.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Lei n. 12.343, de 02 de dezembro de 2010**. Plano Nacional de Cultura. Brasília: MinC, 2010. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/documents/10907/963783/Lei+12.343++PNC.pdf/e9882c97-f62a-40de-bc74-8dc694fe777a>>. Acesso em: 01 set. 2016.

BUCCI, M. P. D. As políticas públicas e o direito administrativo. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, n.13, p. 134-144, 1996.

_____. O conceito de política pública em direito. In: _____ (Org.). Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CABRAL, T. N. X. A Evolução da Conciliação e da Mediação no Brasil. Rio de Janeiro: **Revista do Fórum Nacional de Mediação e Conciliação**, v. 1, n. 1, maio 2017.

CÂMARA, A. F. O direito à duração razoável do processo: entre eficiência e garantias. **Revista dos Tribunais: Revista de Processo**, Rio de Janeiro, v. 223, n. 0, p. 39, 2013. 1 CD-ROM.

CAMARGO, M. M. L. **Hermenêutica e argumentação**: uma contribuição ao estudo do Direito. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

CANÇADO-TRINDADE, A. A. **Tratados de direito internacional dos direitos humanos**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.

CANDELORO, A. P. P.; RIZZO, M. B. M.; PINHO, V. **Compliance 360º**: riscos, estratégias, conflitos e vaidades no mundo corporativo. São Paulo: Trevisan, 2012.

CARMONA, R. S. **Administração estratégica no poder judiciário**: o planejamento estratégico do conselho nacional de justiça. Disponível em: <http://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/apg_RafaelSelauCarmona.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2014.

CARVALHO, E. Judicialização da política no Brasil: controle de constitucionalidade e reacionalidade política. **Análise Social**, Lisboa, v. 44, n. 191, p. 315-335, 2009. Disponível em: <<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1244540513N8dQF1dd5Da71UX0.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2018.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**: a era da informação: economia, sociedade e cultura. Tradução de Roneide Venâncio Majer. 6. ed. atual. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

_____. **A sociedade em rede**. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

_____. A sociedade em rede: do conhecimento à política. In: CASTELLS, M.; CARDOSO, G. **A sociedade em rede**: do conhecimento à ação política. [s.l.]: Imprensa Nacional; Casa da moeda, 2005. p.17-30. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br:8080/portal/sites/default/files/anexos/a_sociedade_em_rede_-_do_conhecimento_a_acao_politica.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2018.

CEARÁ. Assembleia Legislativa. **Lei complementar estadual n. 154, de 20 de outubro de 2015**. Define as regiões do estado do Ceará e suas composições de municípios para fins de planejamento. Disponível em: <<https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/ementario/lc154.htm>>. Acesso em: 03 nov. 2016.

_____. **Lei n. 12.553, de 27 de dezembro de 1995**. Dispõe sobre o Sistema de Juizados Especiais Cíveis e Criminais do Estado do Ceará, sua organização, composição e competência, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.tjce.jus.br/wp-content/uploads/2015/07/turmas_recurais_lei12553.pdf>. Acesso em: 01 set. 2016.

_____. **Lei n. 14407, de 15 de julho de 2009.** Altera e inclui dispositivos na Lei n. 12.342, de 28 de julho de 1994, Código de Divisão e Organização Judiciária do Estado do Ceará e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis2009/14407.htm>>. Acesso em: 01 set. 2016.

_____. **Lei n. 16397, de 14 de novembro de 2017.** Dispõe sobre a organização judiciária do estado do Ceará. Disponível em: <<https://www.tjce.jus.br/wp-content/uploads/2018/01/Lei-16.397.2017.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

_____. **Lei n. 9826, de 14 de maio de 1974.** Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado. Disponível em: <https://www.tjce.jus.br/wp-content/uploads/2015/07/Estatuto_Servidores_Publicos_Civis_Estado.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2018.

CEPIK, M.; CANABARRO, D. R. (Orgs.). **Governança de TI: transformando a administração pública no Brasil.** Porto Alegre: UFRGS; CEGOV, 2014. 220 p. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub_48.pdf>. Acesso em: 20 maio 2018.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Almonacid Arellano y outros vs. Chile:** sentença de 26.9.2006. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/04/7172fb59c130058bc5a96931e41d04e2.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2018.

_____. **Caso dos hermanos Gómez Paquiyauri:** Sentença de 8 de julho de 2004, Série C N. 110, par. 72. Disponível em: <<https://cidh.oas.org/annualrep/2002port/cap.3d.htm>>. Acesso em: 20 ago. 2018.

_____. **Caso Velásquez Rodríguez:** Sentença de 29 de julho de 1988, Série C N. 4, par. 164. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/04/2ed9f5488d3b613fb7364d2008a0c3a1.pdf>>. Acesso em: 24 jun. 2018.

COMPARATO, F. K. **A afirmação histórica dos direitos humanos.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

COSTA, A. C. F. A. **Defensoria Pública, Estado e atuação coletiva:** potencializando as políticas públicas sociais e o acesso à justiça. 2017. 106 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Políticas Públicas) – Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2017.

COSTA, M. F. S. **Eficácia dos direitos fundamentais entre particulares:** juízo de ponderação no processo do trabalho. São Paulo: LTr, 2010.

DAVID, M. V.; SANABIO, M. T.; SANTOS, G. J. (Orgs.). **Administração pública contemporânea:** política, democracia e gestão. Juiz de Fora: UFJF, 2013.

DENTE, B. **Governare la Frammentazione, Stato, Regione ed Enti Locali in Italia.** Bolonha: Il Mulino, 1985.

DIDIER JÚNIOR, F.; ZANETI JÚNIOR, H. Justiça multiportas e tutela constitucional adequada: autocomposição em direitos coletivos. In: DIDIER JÚNIOR, F. (Coord.). **Justiça multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada de conflitos**. Salvador: Juspodivm, 2016.

DIMOULOS, D. Uma visão crítica do neoconstitucionalismo. In: SALOMÃO, G. L. (Coord.). **Constituição e efetividade constitucional**. Salvador: Juspodivm, 2008.

DWORKIN, R. **O império do Direito**. Tradução de Jefferson L. Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

ESPÍNDOLA, R. S. Princípios constitucionais e atividade jurídico-administrativa: anotações em torno de questões contemporâneas. **Jurisprudência Catarinense**, Florianópolis, v. 29, n. 103, p.243-280, jul./set. 2003. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/92079/principios_constitucionais_atividade_espindola.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2018.

FARIAS, C. C. **Manual de Direito Civil**. 3. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2018. 2208p.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: EdUECE, 2002.

FONTE, F. M. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

FONTELES, S. S. **Direitos fundamentais para concursos**. Salvador: Juspodivm, 2014.

FREIRE JÚNIOR, A. B. **O controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

FREITAS, J. **A interpretação sistemática do Direito**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

FREITAS, J. As políticas públicas e o direito fundamental à boa administração, PUC/RS. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, v. 35, n. 1, p. 195-216, jan./jun. 2015.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

FUHRMANN, N. Luta por reconhecimento: reflexões sobre a teoria de Axel Honneth e as origens dos conflitos sociais. **Barbaroi**, Santa Cruz do Sul, n. 38, p. 79-96, jun. 2013.

FUX, L.; NERY JÚNIOR, N.; WANBIER, T. A. A. **Processo e Constituição: estudos em homenagem a José Carlos Barbosa Moreira**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

GAJARDONI, F. F. **O novo CPC e o fim da gestão na Justiça**. Disponível em: <<https://jota.info/colunas/novo-cpc/o-novo-cpc-e-o-fim-da-gestao-na-justica-22122014>> Acesso em: 20 jun. 2015.

GALVÃO, D. G. **Welfare State**: Estado de bem estar-social a origem e o desenvolvimento. Conteudo Juridico, Brasilia-DF: 15 set. 2016. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.56761&seo=1>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

GICO JÚNIOR, I. T. Metodologia e Epistemologia da Análise Econômica do Direito. **Economic Analysis of Law Review**, v. 1, n. 1, p. 7-33, jan./jun. 2010.

GIDDENS, A. **Consequences of modernity**. Stanford: Stanford University Press, 1990.

_____. **Mundo em descontrole**: o que a globalização está fazendo de nós. Rio de Janeiro: Record, 2000.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisas**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIOCOMONI, J. **Orçamento público**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

GOMÁ, R.; SUBIRATS, J. **Políticas Públicas en España**: Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno. Barcelona: Ariel Ciencia Política, 1998.

GONÇALVES, A. O conceito de governança. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, 14., 2005, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: Conpedi, 2005. p.1-16. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/XIVCongresso/078.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2018.

GONÇALVES, F. J. M. Políticas públicas para a formação e avaliação de magistrados: a contribuição da educação judicial através das escolas de magistratura. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 5, n. 2, p.288-314, 2015.

GRAU, E. R.; GUERRA FILHO, W. S. (Orgs.). **Direito constitucional**: estudos em homenagem ao Professor Paulo Bonavides. São Paulo: Malheiros, 2003.

GRIM, D. A função protetiva do Estado. In: SOUZA NETO, C. P.; SARMENTO, D. (Coords.). **A constitucionalização do Direito**: fundamentos teóricos e aplicações específicas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

GUERRA FILHO, W. S. Derechos fundamentales, proceso y principio da proporcionalidad. **Ciência Tomista**, n. 404, t. 124, 1997.

_____. **Processo constitucional e direitos fundamentais**. São Paulo: Celso Bastos, 1999.

HÄBERLE, P. **Hermenêutica constitucional**: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio A. Fabris, 1997.

HABERMAS, J. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Tradução de Flávio Siebeneichler. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HESSE, K. **A força normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio A. Fabris, 1991.

HORTA, R. M. **Direito Constitucional**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. **Studying public policy**: policy cycles and policy subsystems. Toronto: Oxford University Press, 1995.

JOBIM, M. F. **O direito à duração razoável do processo**: responsabilidade civil do Estado em decorrência da intempestividade processual. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

JORGE NETO, N. M. **Abrindo a caixa preta**: por que a Justiça não funciona no Brasil? 2. ed. Salvador: JusPODIVM, 2018.

_____. **O controle jurisdicional das políticas públicas**: concretizando a democracia e os direitos sociais fundamentais. 3. ed. Salvador: JusPODIVM, 2008.

JORGE NETO, N. M. **Uma teoria da decisão judicial**: fundamentação, legitimidade e justiça. Salvador: JusPODIVM, 2017.

KANT, I. **Fundamentação da metafísica dos costumes**. Tradução de Paulo Quintela. Lisboa: Edições 70, 2004.

KAUFMANN, A. **Introdução à filosofia do Direito e à teoria do Direito contemporâneas**. Tradução de Marcos Keel e Manuel Seca de Oliveira. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002.

_____. **Dimensões e perspectivas da eficácia horizontal dos direitos fundamentais**. Mimeografado, 2003.

LABRA, M. E. Análise de políticas, modos de policy-making e intermediação de interesses: uma revisão. **PHYSIS: Revista Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p.131-166, jul./dec. 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/physis/v9n2/08.pdf>>. Acesso em: 23 maio 2018.

LAGOS, M.; DAMMERT, L. **La seguridad ciudadana: el problema principal de América Latina**. Disponível em: <<http://cosecharoja.org/latinobarometro-la-seguridad-ciudadana-el-problema-principal-de-america-latina/>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

LAUDON, K. C.; LAUDON, J. P. **Sistemas de informação gerenciais**. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

LEMIEUX, V. **Les politiques publiques et les alliances d'acteurs**. Saint-Foy: Les Presses de l'Université Laval, 1994.

LIPOVETSKY, G. **Os tempos hipermodernos**. São Paulo: Barbacolla, 2004.

MACIEL, D. A.; KOERNER, A. Sentidos da judicialização da política: duas análises. **Lua Nova – Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 57, p.113-134, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n57/a06n57>>. Acesso em: 23 abr. 2018.

MAGNUS, C. **Das cinzas ao processo judicial eletrônico**: um estudo com o coletivo de magistrados do trabalho da 4a Região sobre indicativos de saúde. 2015. 343 f. Tese (Doutorado em Psicologia) – Instituto de Psicologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

MARMELSTEIN, G. **Curso de Direitos Fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MARTEL, L. C. V. **Devido processo legal substantivo**: razão abstrata, função e características de aplicabilidade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de gestão pública contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2007.

MEDAUAR, O. **Direito Administrativo Moderno**. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MEDINA, P. R. G. **Direito processual constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

MELLO, C. H. P. *et al.* **ISO 9001:2000**: sistema de gestão da qualidade para operações de produção e serviços. São Paulo: Atlas, 2002.

MENDES, G. F. **A Organização do Poder Judiciário brasileiro**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaArtigoDiscurso/anexo/JudicBrasil.pdf>> Acesso em: 23 maio 2014.

MENDES, G. F. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva/IDP, 2007.

MENDES, G. F.; COELHO, I. M.; BRANCO, P. G. G. **Hermenêutica constitucional e direitos fundamentais**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

MENDONÇA, E. A inserção da jurisdição constitucional na democracia: algum lugar entre o direito e a política. **Revista de Direito do Estado**, Rio de Janeiro, n. 13, p.211-247, jan./mar.2009.

MENY, Y.; THOENIG, J. C. **Politiques publiques**. Paris: Presses Universitaires de France, 1989.

MORAES, M. C. B. O conceito de dignidade humana: substrato axiológico e conteúdo normativo. In: SARLET, I. W. **Constituição, direitos fundamentais e direito privado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

MORAIS, J. L. B. Do Estado... ao (fim do) Estado!. In: LEITE, G. S.; LEITE, G. S.; SARLET, I. W.; STRECK, L. L. (Coords.). **Ontem, os códigos! Hoje, as constituições**: homenagem a Paulo Bonavides. São Paulo: Malheiros, 2016.

MOREIRA, E. R. **Neoconstitucionalismo**: a invasão da Constituição. São Paulo: Saraiva, 2008.

MORIN, E. **Introdução ao pensamento complexo**. 3. ed. Porto Alegre: Sulina, 2007.

MOUFFE, C. **O regresso do político**. Coimbra: Gradiva, 1996.

_____. Por um modelo agonístico de democracia. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, n.25, p.11-23, nov. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n25/31108.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2018.

NEVES, Marcelo. **Entre Hidra e Hércules**: princípios e regras constitucionais como diferença paradoxal do sistema jurídico. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2013.

OAKLAND, J. S. **Gerenciamento da qualidade total**. São Paulo: Nobel, 1994.

OLIVEIRA, C. D. D. **(O) direito do trabalho contemporâneo**. São Paulo: LTr, 2010.

OLIVEIRA, F. C. S. **Por uma teoria dos princípios**: o princípio constitucional da razoabilidade. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**: Resolução 217 da Assembleia Geral da ONU, realizada em Paris em 1948. Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/declaracao/>>. Acesso em: 10 jun. 2018.

PEREIRA, J. R. G. **Interpretação constitucional e direitos fundamentais**. Rio de Janeiro; São Paulo: Renovar, 2005.

PIMENTA, M. S.; CANABARRO, D. R. (Orgs.). **Governança Digital**. Porto Alegre: UFRGS; CEGOV, 2014. 212 p.

PIOVESAN, F. Direitos humanos e constitucionalismo regional transformador: o impacto do sistema interamericano. In: LEITE, G. S.; LEITE, G. S.; SARLET, I. W.; STRECK, L. L. (Coord.). **Ontem, os códigos! Hoje, as constituições**: homenagem a Paulo Bonavides. São Paulo: Malheiros, 2016.

_____. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. São Paulo: Max Limonad, 2000.

_____. A universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos: desafios e perspectivas. In: BALDI, C. A. (Org.). **Direitos humanos na sociedade cosmopolita**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

QUARESMA, R.; OLIVEIRA, M. L. P. **Direito constitucional brasileiro**: perspectivas e controvérsias contemporâneas. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

ROCHA, C. L. A. **O direito à vida digna**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

ROCHA, F. L. Os tratados internacionais sobre direitos humanos e a Constituição de 1988. **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais**, Fortaleza, ano 15, n. 18, jul. 2016.

SAMPAIO, J. A. S. **Direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SANTOS, B. S. Os processos da globalização. In: _____ (Org.). **A globalização e as ciências sociais**. Rio de Janeiro: Cortez, 2002.

_____. **Para um novo senso comum: a ciência, o Direito e a política na transição paradigmática**. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. **Para uma revolução democrática da justiça**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. **Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social**. São Paulo: Boitempo, 2007.

SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006.

SARLET, I. W. A eficácia dos direitos fundamentais. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2012.

_____. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

_____. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição brasileira de 1988**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SARLET, I. W.; SAAVEDRA, G. A. Judicialização, reserva do possível e compliance na área da saúde. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, v. 18, n.1, p.257-282, jan./abr. 2017. Disponível em: <<http://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/858/331>>. Acesso em: 23 abr. 2018.

SCHERKENBACH, W. W. **O caminho de Deming para a melhoria contínua**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1993.

SCHNEIDER, B. La política de la reforma administrativa: dilemas insolubles y soluciones improbables. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, Caracas, n.20, p.1-15, jun.2001. Disponível em: <<http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/020-junio-2001/0040300>>. Acesso em: 24 jun. 2018.

SEN, A. **A ideia de justiça**. Tradução de Denise Bottman e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SILVA, A. G. Minimalismo, democracia e expertise: o Supremo Tribunal Federal diante de questões políticas e científicas complexas. **Revista de Direito do Estado**, n. 12, 2008.

SILVA, Anabelle Macedo. **Concretizando a Constituição**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 24. ed. São Paulo: RT, 2005.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, Paulo Eduardo Alves da. **Gerenciamento de Processos Judiciais**. São Paulo: Saraiva, 2010.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 20 maio 2018.

SOUZA, L. M. (Org.). **Manual de Mediação Judicial**. 5. ed. Brasília/DF: CNJ, 2015.

SUBIRATS, J. **Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración**. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1989.

TAVARES, F. A. Novas perspectivas na gestão para resultados na saúde em Minas Gerais: a implantação dos contratos organizativos de ação pública de saúde. In: CONGRESSO NACIONAL DOS SECRETÁRIOS DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO, 6., 2013, Brasília. **Anais...** Brasília: Consad, 2013. p.1-21. Disponível em: <<http://consadnacional.org.br/wp-content/uploads/2013/05/031-NOVAS-PERSPECTIVAS-NA-GEST%C3%83O-PARA-RESULTADOS-NA-SA%C3%9ADE-EM-MINAS-GERAIS-A-IMPLANTA%C3%87%C3%83O-DOS-CONTRATOS-ORGANIZATIVOS-DE-A%C3%87%C3%83O-P%C3%9ABLICA-DE-SA%C3%9ADE.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2017.

TEJADA, F. E. **Derecho Político**. Madrid: Marcial Pons, 2008.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 7-23, set./out. 1998.

TEUBNER, Gunther. Juridification: concepts, aspects, limits solutions. In: _____. **Juridification of social spheres: a comparative analysis in the áreas of labor, corporate, antitrust and social welfare law**. New York: Walter de Gruyter, 1987. p. 3-48.

TOMASSINI, Luciano. Governabilidad y Politicas Publicas em America Latina. In: FLÓREZ, Fernando Carrillo (Ed.). **Democracia em déficit: Governabilidad y desarrollo em América Latina y el Caribe**. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.

TORRES, Ricardo Lobo. A cidadania multidimensional na era dos direitos. In: _____. **Teoria dos direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michael van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 42, n.3, p.529-50, maio/jun. 2008.

TRINDADE, José Damião de Lima. **História social dos direitos humanos**. São Paulo: Peirópolis, 2002.

TUCCI, José Rogério Cruz e. **Tempo e Processo**: uma análise empírica das repercussões do tempo na fenomenologia processual (civil e penal). São Paulo: Revistados Tribunais, 1997.

VALE, A. R. **A estrutura das normas de direitos fundamentais**: repensando a distinção entre regras, princípios e valores. 2006. 286 f. Dissertação (Mestrado em Direito, Estado e Constituição) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

VELOSO, Renato. **Tecnologias da Informação e Comunicação**: desafios e perspectivas. São Paulo: Saraiva, 2011.

VIANA, Ana Luíza D'ávila. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p.5-43, mar./abr. 1996.

WALTON, Mary. **Método Deming na prática**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

XIMENES, J. M. A tensão entre a juridicização e judicialização do direito à Educação Superior. **Prisma Jurídico**, São Paulo, v. 15, n. 1, p. 125-152, jan./jun. 2016.

APÊNDICE

APÊNDICE A – Questionário

*Obrigatório

Cargo/Função/Atividade *

Marcar apenas uma oval.

- MP
- DP
- OAB
- SERVIDOR

No Fórum há orientação para onde se dirigir, por meio de comunicação (verbal ou visual)? *

Marcar apenas uma oval.

- Sim
- Não

No Fórum há acesso para portadores de necessidades especiais? *

Marcar apenas uma oval.

- Sim
- Não

Há no Fórum comodidade durante espera para atendimento? *

Marcar apenas uma oval.

- Sim
- Não

A prestação jurisdicional em Massapê quanto à transparência? *

Marcar apenas uma oval.

- Ótimo
- Bom
- Regular
- Ruim

A prestação jurisdicional em Massapê quanto à modernidade? *

Marcar apenas uma oval.

- Ótimo
- Bom
- Regular
- Ruim

A prestação jurisdicional em Massapê quanto à imparcialidade? *

Marcar apenas uma oval.

- Ótimo
- Bom
- Regular
- Ruim

A prestação jurisdicional em Massapê quanto à probidade? *

Marcar apenas uma oval.

- Ótimo
- Bom
- Regular
- Ruim

O tempo médio até a sentença na 1ª Vara de Massapê é inferior a 2anos e 6meses? *

Marcar apenas uma oval.

- Sim
- Não

O tempo médio até a sentença na 2ª Vara de Massapê é inferior a 2anos e 6meses? *

Marcar apenas uma oval.

Sim

Não

O tempo médio na 1ª Vara Massapê até o arquivamento do processo é inferior a 3 anos e 1 mês? *

Marcar apenas uma oval.

Sim

Não

O tempo médio na 2ª Vara Massapê até o arquivamento do processo é inferior a 3 anos e 1 mês? *

Marcar apenas uma oval.

Sim

Não

O(A) Sr.(a) considera que houve modificação para melhor na maneira de gestão dos processos em Massapê no período de junho de 2012 a maio de 2016? *

Marcar apenas uma oval.

Sim

Não

Acaso afirmativo, na sua visão em que consistiu(ram) em cada unidade judiciária? Há servidores suficientes para atendimento adequado dos usuários da Justiça? *

Marcar apenas uma oval.

Sim

Não

Quais seriam as principais deficiências no atendimento das demandas ? (escolha três opções) *

Marque todas que se aplicam.

Espaços sem infraestrutura adequada.

O fato de não haver pessoal suficiente no CEJUSC, Distribuição e Secretarias.

Falta apoio do TJCE às Comarcas na alocação de servidores.

Falta de Juiz, Promotor ou Defensor Público

Falta de material de expediente

Quais seriam os outros recursos (humanos ou materiais) a serem utilizados para melhorar a prestação jurisdicional? *

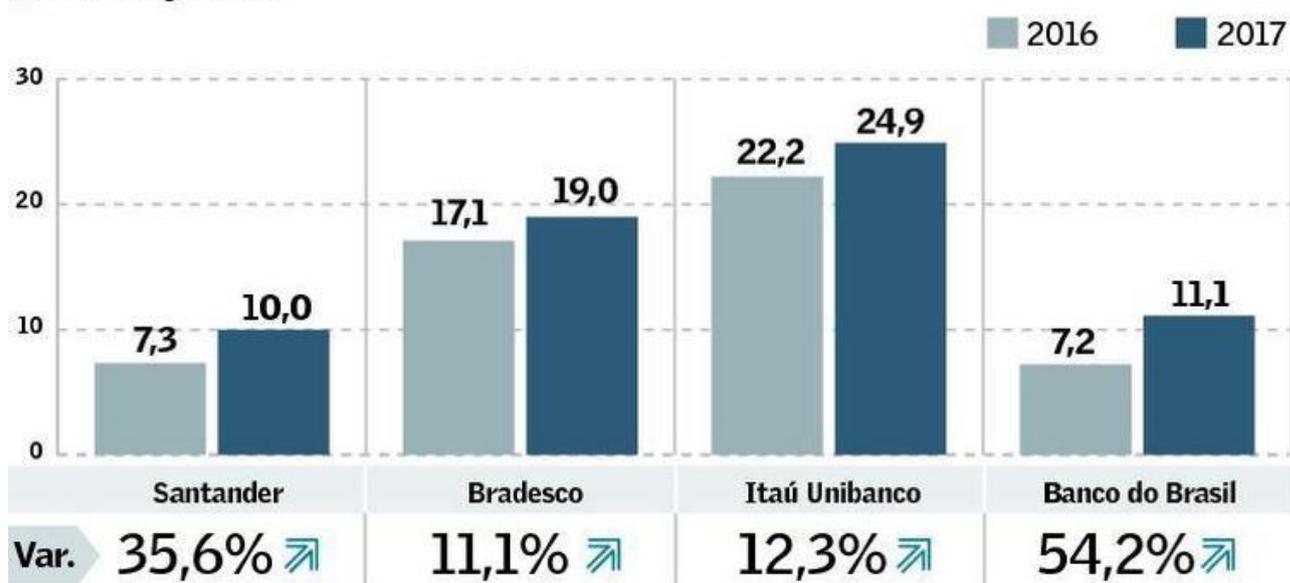
ANEXOS

ANEXO A – Lucro dos quatro maiores bancos privados brasileiros em 2016 e 2017

Grandes números

Resultado dos quatro maiores bancos de capital aberto (em R\$ bilhões)

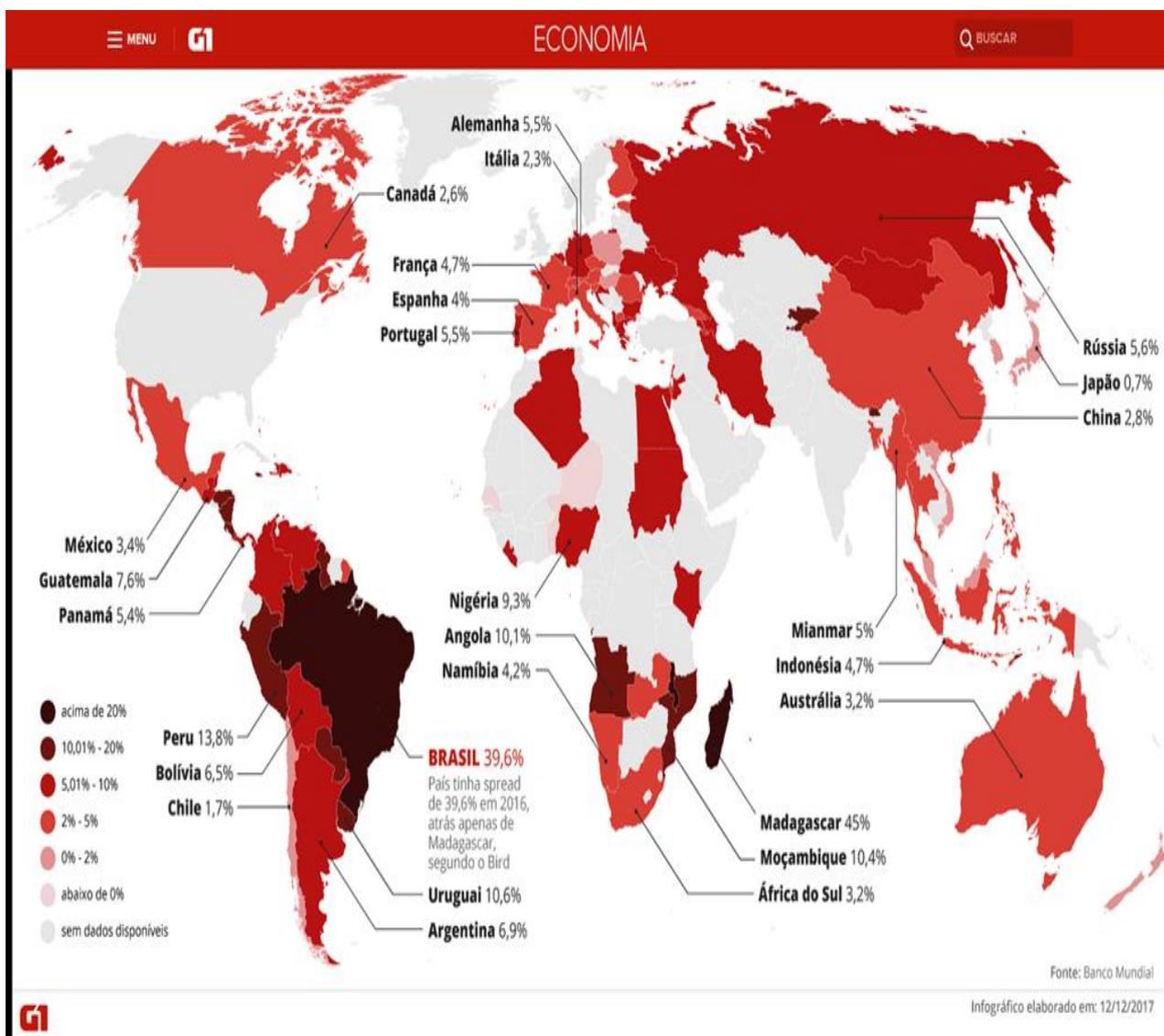
Lucro ajustado



Bancos	Carteira de crédito ampliada		Rentabilidade (%)	
	2016	2017	2016	2017
Santander	322,8	347,9	13,3	16,9
Bradesco	515,0	492,9	17,6	18,1
Itaú Unibanco	598,4	593,7	20,3	21,8
Banco do Brasil	708,1	681,3	8,8	12,3

Fonte: balanços. *Provisão para perdas no crédito

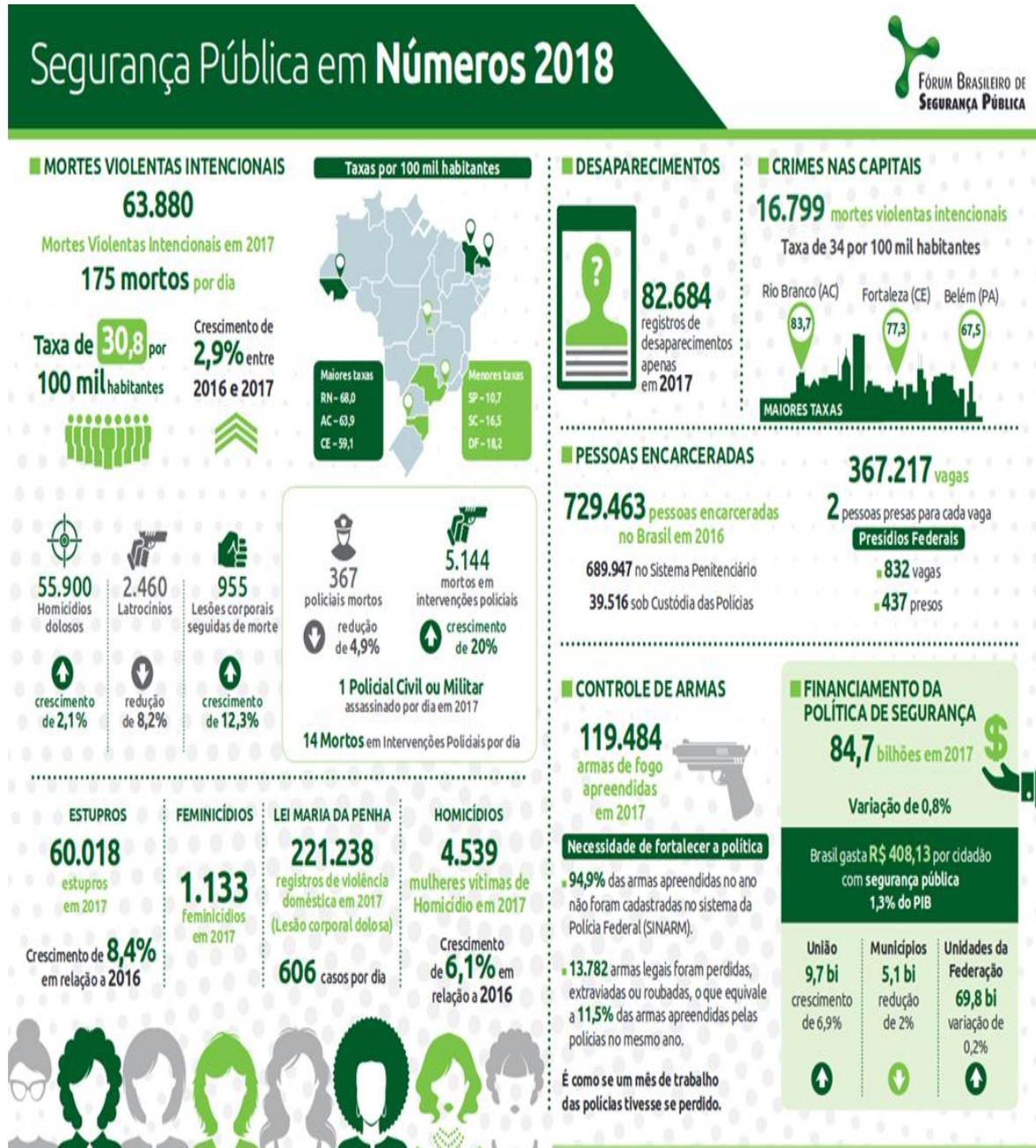
ANEXO B – Infográfico do spread bancário no mundo, segundo o Banco Mundial, em 12 dez. 2017



ANEXO C – Infográficos Segurança em Números do FBSP

Referentes ao período de 2015 a 2017, em ordem decrescente. O ano que consta nos infográficos corresponde ao ano da divulgação.

2017



2016



2015

Segurança Pública em Números 2016



DESAFIOS PARA OS NOVOS PREFEITOS

Capitais concentram 26% dos assassinatos do país

Foram 15.008 homicídios, latrocínios e lesões corporais seguidas de morte em 2015.

A taxa de 30,8 por 100 mil habitantes é 15% superior à média nacional

1.836 municípios declararam despesas com segurança pública em 2015, totalizando 4,4 bilhões



CUSTO DA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA

76,3 bilhões foram gastos com segurança pública pela União, Estados e Municípios

Crescimento de 62% entre 2002 e 2015

Maior crescimento no período acontece entre os municípios



As despesas com Segurança Pública representaram 1,38% do PIB

FORÇA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA

240 operações entre 2004 e 2015



Estados que mais receberam operações foram Pará, Rio de Janeiro e Rondônia



RELAÇÃO ENTRE VIOLÊNCIA E O ESPAÇO ESCOLAR

50% dos alunos frequentando o 9º ano do ensino fundamental estão em escolas localizadas em áreas de risco de violência.



14,8% dos estudantes afirmaram ter perdido aula por falta de segurança no trajeto casa-escola ou na escola.



O PAPEL DO GOVERNO FEDERAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA

81% do orçamento do Ministério da Justiça está comprometido com a Polícia Federal e com a Polícia Rodoviária Federal.

2% do orçamento do Ministério da Justiça é destinado para o Fundo Penitenciário Nacional. Redução de 49% na última década.

3% do orçamento do Ministério da Justiça é para o Fundo Nacional de Segurança Pública. Desde a criação do Fundo, em 2002, a redução foi de 48%.

162 milhões gastos com a Força Nacional de Segurança Pública em 2015

Efetivo mobilizado de 1.446 profissionais

SEGURANÇA PÚBLICA X SEGURANÇA PRIVADA

552.399 Policiais Civis e Militares



519.014 Vigilantes Ativos



PRISÕES

584.361 pessoas encarceradas

36% em situação provisória, ou seja, 212.178 não foram julgados

Segurança Pública em Números 2016



MORTES VIOLENTAS INTENCIONAIS

A cada 9 minutos... 1 pessoa foi morta violentamente no país

58.467 mortes violentas intencionais em 2015, incluindo vítimas de homicídios dolosos, de latrocínios, lesões corporais seguidas de morte e mortes decorrentes de intervenções policiais.

Redução de 2% ante o dado de 2014, quando 59.730 pessoas foram mortas.

1.263 vidas poupadas, mas ainda muito distante de patamares civilizados.

QUEM MORRE? 54% jovens de 15 a 24 anos, 73% são pretos e pardos

NÚMEROS DE GUERRA

O Brasil registrou mais vítimas de mortes violentas intencionais (ou pessoas assassinadas) em 5 anos do que a Guerra na Síria no mesmo período:

Guerra na Síria Março/2011 a Novembro/2015: 256.124 mortos

Brasil Janeiro/2011 a Dezembro/2015: 279.567 mortos

Fonte: Observatório de Direitos Humanos da Síria; United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR); Anuário Brasileiro de Segurança Pública; Fórum Brasileiro de Segurança Pública.



OUTRAS FACES DA CRIMINALIDADE

45.460 estupros em 2015

Redução de 10% em relação a 2014, 125 vítimas por dia

Mais de um milhão de carros roubados ou furtados em dois anos

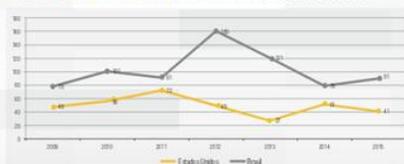
110.327 armas apreendidas em 2015

POLÍCIA QUE MORRE, POLÍCIA QUE MATA

Policiais morrem 3x mais fora de serviço do que no trabalho

358 policiais vítimas de homicídio em 2015, sendo 103 em serviço e 290 fora de serviço

Entre 2009 e 2015, policiais brasileiros morreram 113% mais em serviço do que os policiais americanos



Entre morrer e matar...

76% dos brasileiros têm medo de morrer assassinados, 57% da população acredita que "Bandido bom é bandido morto"

Mortes decorrentes de intervenções policiais: 3.320 vítimas de intervenções policiais em 2015

17.688 mortos pelas Polícias entre 2009 e 2015

	Honduras	Brasil	África do Sul
Taxa de Letalidade Policial	1,2	1,6	1,1
Taxa de Homicídio Doloso	62,5	25,7	34,0

* Por 100 mil habitantes

População reconhece as dificuldades enfrentadas pelos Policiais

64% da população brasileira acredita que os policiais são caçados pelo crime

63% acham que os policiais não têm boas condições de trabalho

Polícia é eficiente, porém, muito violenta

50% afirmam que a PM é eficiente em garantir a segurança da população

59% têm medo de ser vítima de violência da Polícia Militar

52% acreditam que a PC é eficiente no esclarecimento de crimes

53% têm medo de ser vítima de violência da Polícia Civil

70% acham que as polícias exageram no uso da violência

Observação: Dados atualizados em 16 de novembro de 2015, em função de refizações anuais por estado do IBGE em 04 de novembro de 2015.

ANEXO E – Metas Nacionais do CNJ de 2012 a 2018 referente à Justiça Estadual

Metas Gerais para 2012

Meta 1 - Julgar mais processos de conhecimento do que os distribuídos em 2012.

Meta 2 - 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.

Metas Gerais para 2013

Meta 1 – Todos os segmentos de justiça

Julgar quantidade maior de processos de conhecimento do que os distribuídos em 2013.

Meta 2 – Todos os segmentos de justiça

Julgar, até 31/12/2013, pelo menos, 80% dos processos distribuídos em 2008, no STJ; 70%, em 2010 e 2011, 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.

Meta 18 – Justiça Federal, Justiça Estadual, Superior Tribunal de Justiça, Justiça Militar Estadual e Justiça Militar da União

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.

Metas Nacionais para 2014

Meta 1 – Todos os segmentos de justiça

Julgar quantidade maior de processos de conhecimento do que os distribuídos no ano corrente.

Meta 2 – Todos os segmentos de justiça

Identificar e julgar, até 31/12/2014, pelo menos:

[...]

- Na Justiça Estadual, 80% dos processos distribuídos até 31/12/2010, no 1º grau, e até 31/12/2011, no 2º grau, e 100% dos processos distribuídos até 31/12/2011, nos Juizados Especiais e nas Turmas Recursais Estaduais.

Meta 3 – Justiça Estadual, Justiça do Trabalho, Justiça Militar da União e Justiça Militar Estadual

Estabelecer e aplicar parâmetros objetivos de distribuição da força de trabalho, vinculados à demanda de processos, com garantia de estrutura mínima das unidades da área fim.

Meta 4 – Justiça Estadual, Justiça Federal, Justiça Militar da União, Justiça Militar Estadual e Superior Tribunal de Justiça

Identificar e julgar até 31/12/2014 as ações de improbidade administrativa e as ações penais relacionadas a crimes contra a administração pública, sendo que: na Justiça Estadual, na Justiça Militar da União e nos Tribunais de Justiça Militar Estaduais, as ações distribuídas até 31 de dezembro de 2012, e na Justiça Federal e no STJ, 100% das ações distribuídas até 31 de dezembro de 2011, e 50% das ações distribuídas em 2012.

Metas Nacionais do Poder Judiciário - 2015

Meta 1 – julgar quantidade maior de processos de conhecimento do que os distribuídos no ano corrente.

Meta 2 – Identificar e julgar, até 31/12/2015, pelo menos 80% dos processos distribuídos até 31/12/2011, no 1º grau, e até 31/12/2012, no 2º grau, e 100% dos processos distribuídos até 31/12/2012, nos Juizados Especiais e nas Turmas Recursais Estaduais.

Meta 3 – Impulsionar os trabalhos dos CEJUSCs e garantir aos Estados que já o possuem que, conforme previsto na Resolução 125/2010, homologuem acordos pré-processuais e conciliações em número superior à média das sentenças homologatórias nas unidades jurisdicionais correlatas. Aos que não o possuem, a meta é a implantação de número maior do que os já existentes.

Meta 4 – Identificar e julgar até 31/12/2015 pelo menos 70% das ações de improbidade administrativa e das ações penais relacionadas a crimes contra a administração pública distribuídas até 31/12/2012;

Meta 6 – Identificar e julgar, até 31/12/2015, as ações coletivas distribuídas até 31/12/2012, no 1º grau, e até 31/12/2013, no 2º grau;

Metas Nacionais do Poder Judiciário - 2016

Meta 1 – julgar quantidade maior de processos de conhecimento do que os distribuídos no ano corrente.

Meta 2 – No 1º grau, pelo menos 80% dos processos distribuídos até 31/12/2012; No 2º grau, pelo menos 80% dos distribuídos até 31/12/2013 e; Nos Juizados Especiais e nas Turmas Recursais, 100% dos processos distribuídos até 31/12/2013.

Meta 3 – Aumentar os casos resolvidos por conciliação em relação ao ano anterior e aumentar o número de CEJUSCs.

Meta 4 – Identificar e julgar, até 31/12/2016, 70% das ações de improbidade administrativa e das ações penais relacionadas a crimes contra a administração pública distribuídas até 31/12/2013;

Meta 5 – Identificar o número e a situação dos processos de execução até 31/12/2016;

Meta 6 – Julgar, até 31/12/2016, 60% das ações coletivas distribuídas até 31/12/2013 no 1º grau, e 80% das ações coletivas distribuídas até 31/12/2014 no 2º grau.

Metas Nacionais do Poder Judiciário - 2017

Meta 1 – julgar quantidade maior de processos de conhecimento do que os distribuídos no ano corrente.

Meta 2 – Identificar e julgar até 31/12/2017, pelo menos: No 1º grau, pelo menos 80% dos processos distribuídos até 31/12/2013 no 1º grau, 80% dos processos distribuídos até 31/12/2014 no 2º grau, e 100% dos processos distribuídos até 31/12/2014 nos Juizados Especiais e Turmas Recursais;

Meta 4 – Identificar e julgar, até 31/12/2017, 70% das ações de improbidade administrativa e das ações penais relacionadas a crimes contra a administração pública distribuídas até 31/12/2014, em especial corrupção ativa e passiva, peculato em geral e concussão;

Meta 5 – estabelecer política de desjudicialização e de enfrentamento do estoque de processos de execução fiscal, até 31/12/2017;

Meta 6 – Identificar e julgar até 31/12/2017, 60% das ações coletivas distribuídas até 31/12/2014 no 1º grau, e 80% das ações coletivas distribuídas até 31/12/2015 no 2º grau.

Meta 8: Fortalecer a rede de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres.

Metas Nacionais do Poder Judiciário - 2018

Meta 1: Julgar quantidade maior de processos de conhecimento do que os distribuídos, excluídos os suspensos e sobrestados no ano corrente;

Meta 2: Identificar e julgar até 31/12/2018, pelo menos pelo menos 80% dos processos distribuídos até 31/12/2014 no 1º grau, 80% dos processos distribuídos até 31/12/2015 no 2º grau, e 90% dos processos distribuídos até 31/12/2015 nos Juizados Especiais e Turmas Recursais;

Meta 4: Identificar e julgar até 31/12/2018 70% das ações de improbidade administrativa e das ações penais relacionadas a crimes contra a Administração Pública distribuídas até 31/12/2015, em especial a corrupção ativa e passiva, peculato em geral e concussão;

Meta 5: Estabelecer política de desjudicialização e de enfrentamento do estoque de processos de execução fiscal, até 31/12/2018;

Meta 6: Identificar e julgar até 31/12/2018 60% das ações coletivas distribuídas até 31/12/2015 no 1º grau, e 80% das ações coletivas distribuídas até 31/12/2016 no 2º grau;

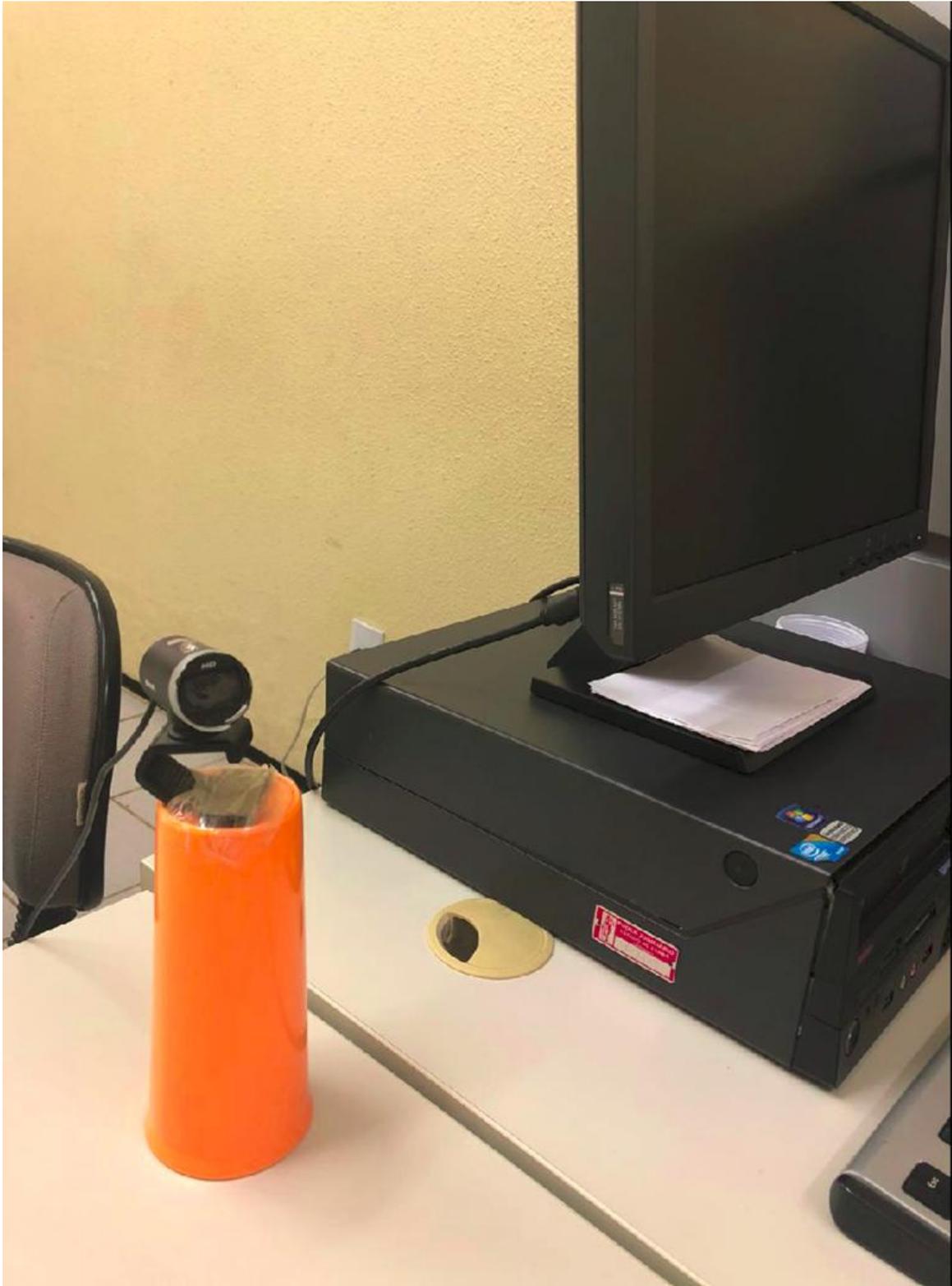
Meta 8: Fortalecer a rede de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres, até 31/12/2018. [grifos lançados]

ANEXO F – Mapa das Zonas Judiciárias do TJCE



ANEXO G – Imagens da sala de audiências da 2ª Vara de Massapê e da câmera utilizada







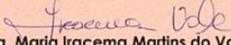
ANEXO H – Certificados de cumprimento das Metas 2 e 4 de 2015 do CNJ

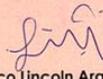

ESTADO DO CEARÁ
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIFICADO

O Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, CERTIFICA a **2ª VARA DA COMARCA DE MASSAPÊ**, pelo cumprimento da Meta 2 de 2015, estabelecida pelo Conselho Nacional de Justiça e pela redução da Taxa de Congestionamento no ano de 2015, nos termos do inciso VI, do art. 1º da Portaria nº 2340/2015, que instituiu o Programa de Monitoramento da Taxa de Congestionamento por Unidade do Poder Judiciário do Ceará.

Fortaleza/CE, 11 de abril de 2016.


Desa. Maria Iracema Martins do Vale
Presidente do Tribunal de Justiça
do Estado do Ceará

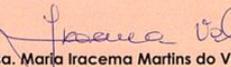

Des. Francisco Lincoln Araújo e Silva
Corregedor Geral da Justiça


ESTADO DO CEARÁ
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CERTIFICADO

O Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, CERTIFICA a **2ª VARA DA COMARCA DE MASSAPÊ**, pelo cumprimento da Meta 4 de 2015, estabelecida pelo Conselho Nacional de Justiça.

Fortaleza/CE, 11 de abril de 2016.


Desa. Maria Iracema Martins do Vale
Presidente do Tribunal de Justiça
do Estado do Ceará