

# REPENSANDO O ACESSO À JUSTIÇA: DIÁLOGOS COM A CIÊNCIA POLÍTICA

## RETHINKING ACCESS TO JUSTICE: DIALOGUES WITH POLITICAL SCIENCE

Yanahê Fendeler Höelz\*

**Resumo:** O acesso à Justiça se tornou um tema de importância no cenário democrático brasileiro. Partindo da compreensão de que o direito de acessar a Justiça não se esgota no mero ajuizamento de ação, tem-se como proposta averiguar como ele é construído de maneira efetiva. Estudar as práticas judiciárias, analisar o comportamento dos atores responsáveis pela implementação e efetivação da política de acesso à Justiça, entender a atividade jurisdicional do juiz e como a sua atuação pode se refletir no campo específico desta política exige um esforço multidisciplinar. O objetivo deste trabalho é demonstrar de que maneira o campo da Ciência Política pode contribuir para esse estudo investigativo, apresentando alguns modelos analíticos e novas reflexões para pesquisa.

**Palavras-chave:** Acesso à justiça. Política pública. Modelos analíticos. Desafios.

**Abstract:** The access to Justice has become an important issue in the Brazilian democratic scenario. Starting from the understanding that the right to access Justice is not limited to the mere lawsuit filing, the proposal is to check how it is built effectively. Studying the judicial practice, analyzing the behavior of actors responsible for the implementation and realization of the access to Justice policy, understanding the judicial activity of the judge and how his/her performance can be reflected in the specific field of this policy require a multidisciplinary effort. The objective of this paper is to demonstrate how the field of Political Science can contribute to this investigative study, presenting some analytical models and new reflections for research.

**Keywords:** Access to Justice. Public policy. Analytical models. Challenges.

## 1 Introdução

O acesso à Justiça no Brasil é um tema recorrente nas preocupações acadêmicas. Após o processo de redemocratização e a promulgação da Constituição Cidadã,<sup>1</sup> o Poder Judiciário ganhou notoriedade e a procura pela administração de um conflito instaurado tornou-se crescente.

---

\* Mestranda em Direito e Políticas Públicas pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO).

<sup>1</sup> “No Brasil, notadamente, a partir do importante debate que se instaurou no país na conjuntura aberta com o processo constituinte de 1985-1988, a reinvenção das instituições democráticas em geral e do judiciário em particular por causa de seu papel estratégico para a mediação de conflitos sociais ganhou grande relevância e foi esse o tema que designou o próprio processo, a ponto de a Constituição, que é seu fruto, ser denominada Constituição Cidadã” (SOUZA JÚNIOR, 2008, p. 7).

O choque entre direitos reconhecidos na Constituição Brasileira de 1988 e direitos efetivamente alcançados intensificou a demanda judicial. Consagrando o Estado Democrático de Direito e ampliando o reconhecimento de diversos direitos fundamentais, a Constituição assegurou o Princípio da Inafastabilidade da apreciação pelo Poder Judiciário de lesão ou ameaça a direito, em seu artigo 5º, inciso XXXV, extraindo-se dele o direito fundamental do acesso à Justiça.

Cumpriria ao Estado, então, procurar vias de ampliação do acesso dos cidadãos ao Poder Judiciário. Um exemplo contundente é a inovação advinda da Lei 9.099/95, na qual se cria os Juizados Especiais Cíveis. Mas garantir formalmente o ajuizamento de uma ação não seria o bastante. Ganha voga hoje a discussão acerca de um acesso efetivo à Justiça Oficial.<sup>2</sup> Será que o direito de acessar a Justiça se exaure na possibilidade de provocar o Judiciário?<sup>3</sup> Quais instrumentos o Judiciário põe a serviço da materialização daquele direito e que papéis ganham os juízes nesse novo cenário?

Estudar as práticas judiciais, analisar o comportamento dos atores responsáveis pela implementação e efetivação do direito de acesso à Justiça, entender a atividade jurisdicional do juiz e de que maneira a sua atuação pode se refletir no campo específico desta política, enfim, exige um esforço multidisciplinar. Nesse sentido, Bárbara Lupetti (2008, p. 26–27) reflete:

Entendi que o Direito é um campo autista, que dialoga consigo mesmo e, por conseguinte, eu não poderia compreendê-lo se o estudasse segundo suas próprias normas, categorias e princípios e o que eu buscava era justamente entender a sua lógica, o seu funcionamento, a sua estrutura, a sua essência.

O objetivo deste trabalho não é aprofundar o debate da Política Pública de acesso à Justiça, tampouco destrinchar tudo o que a ela se implica. O que se pretende é, antes, demonstrar de que maneira o campo da Ciência Política pode contribuir para este trabalho investigativo. Compreender que o Judiciário é um ator governamental, que também implementa política pública, e que nós cidadãos somos os destinatários desta política e que o juiz, investido de sua função jurisdicional, é para o cidadão litigante a personificação dessa Justiça são premissas básicas para um estudo de cunho social e democrático. Constitui-se, assim, a base para repensar o tema.

Para tanto, o trabalho está dividido em três partes. No primeiro capítulo, situaremos a proposta de reflexão no campo da Ciência Política, especificamente na área de Política Pública, e serão abordados alguns conceitos relevantes para a compreensão desta disciplina. Em seguida, será esboçado um panorama sobre o acesso à Justiça, seus problemas e políticas públicas já existentes como alternativas de enfrentamento àqueles problemas. Ainda neste capítulo, trataremos à discussão o papel dos juízes e do Judiciário na implementação e efetivação de políticas. No

<sup>2</sup> Termo utilizado por Camila Silva Nicácio (2012) para se referir à justiça tradicional institucionalizada pelo Poder Judiciário.

<sup>3</sup> A reflexão que se intenciona é acerca da Justiça institucionalizada pelo Poder Judiciário, contudo, não se excluem nem se diminuem outros órgãos que atuam na administração extrajudicial de conflitos e que, portanto, também são representações da “Justiça”.

último capítulo, será feita uma revisão bibliográfica de alguns modelos para análise e avaliação de políticas públicas e será indicado qual modelo norteará uma pesquisa futura com base no método empírico. Ao final, surgirão alguns questionamentos para a proposta de pesquisa empírica no âmbito da política pública de acesso à Justiça.

## 2 A Ciência Política e a Política Pública

Não sendo este o objetivo do trabalho, ou seja, definir o conceito de Ciência Política, interessa-nos por ora compreendê-la como o estudo da política, de sua estrutura, dos processos de governos e organização, se tornando um campo de estudo abrangente que inclui diversas áreas, tais como Filosofia Política, Administração Pública, Sociologia, Política Comparada, Economia, dentre outras.

O termo “política” pode assumir duas conotações na língua portuguesa e os países provenientes da língua inglesa conseguem diferenciá-las com palavras distintas: *politics* e *policy*. O sentido do termo *politics* está associado à atividade e competição políticas. Já o termo *policy* possui dimensão mais concreta e tem relação com orientações para a decisão e ação (SECCHI, 2013, p. 1). Maria Paula Dallari Bucci (2013, p. 103) também explicita a distinção, aduzindo:

A primeira [*politics*] está centrada nas questões clássicas do poder e suas formas institucionais. A segunda concepção [*policy*], a partir de influências da teoria de sistemas e da psicologia, dá origem à *policy science* e, depois, à *policy analysis*, que desenvolveram abordagens originais para os novos problemas governamentais, considerando as diversas variáveis que conformavam os processos de poder ou exerciam influência sobre ele. A análise de políticas públicas é fruto dessa nova forma de compreender e estudar a ação coletiva e a ação governamental.

A discussão proposta se enquadra nesse segundo sentido da palavra “política”, uma vez que está vinculado ao termo “política pública” (*public policy*). Embora não haja um conceito unívoco de política pública, a partir do conceito de Laswell (considerado um dos pais fundadores da área), podemos entender que decisões e análises sobre política pública implicam em responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz (SOUZA, 2003, p. 5). Caminhando um pouco além, sob o amparo de Thomas Dye (1995, p. 3), políticas públicas não se resumem apenas no que o Estado faz, mas também naquilo que ele deixa de fazer. Extraí-se, portanto, um conceito de política pública por omissão.

A importância do estudo no campo das políticas públicas surge nas últimas décadas em virtude dos três principais fatores apontados por Celina Souza (2003, p. 3): a adoção de políticas restritivas de gasto, as novas visões sobre o papel dos governos que ganharam hegemonia com ênfase no ajuste fiscal e a dificuldade dos países em desenvolvimento e de democracia recente em equacionar a questão de como promover políticas públicas capazes de estimular o desenvolvimento econômico e, ao mesmo tempo, promover a inclusão social.

Afirma Maria Paula Dallari Bucci (2013, p. 107) que a área jurídica foi a última participante de um debate intenso na Ciência Política. Segundo a autora, na França, esse diálogo

é provocado pelo interesse em compreender não apenas os efeitos e usos das normas jurídicas nas políticas públicas, mas também fenômenos novos (como, por exemplo, a multiplicação de fontes do direito).

O duplo fenômeno da jurisdicização e judicialização progressivas das relações sociais, por meio dos quais tanto a vida social passa a ser crescentemente mais regrada pelo direito como, simultaneamente, os conflitos passam a ser com frequência submetidos à decisão judicial, reforça essa multiplicidade de polos jurídicos (BUCCI, 2013, p. 107).

Enquanto área e disciplina acadêmica, a Política Pública nasce nos Estados Unidos enfatizando os estudos sobre a ação dos governos. Lowi<sup>4</sup> (1994, p. 3) afirma que existem três subdisciplinas hegemônicas no campo da Ciência Política americana: a opinião pública, a política pública e a escolha pública. “Cada uma representa um caso típico de consonância com os modos de pensar e métodos de ação de um governo burocrático moderno comprometido com a tomada de decisões em bases científicas”.

No Brasil, até o final da década de 1990, o campo das políticas públicas foi marcado pela prevalência de burocracias públicas nas análises sobre políticas. Passados alguns anos, o campo se expandiu e temas como promoção de desenvolvimento e políticas sociais passaram a ocupar a agenda. Aos poucos, expandiram-se as graduações e pós-graduações na área (CORTES; LIMA, 2012, p. 34–36).

De acordo com Celina Souza (2003, p. 4), a trajetória da disciplina Política Pública, que nasce no interior da Ciência Política, abre o terceiro grande caminho trilhado pela Ciência Política norte-americana no que se refere ao estudo do mundo público.

O primeiro [caminho], seguindo a tradição de Madison, focaliza o estudo das instituições, consideradas fundamentais para limitar a tirania e as paixões inerentes à natureza humana. O segundo caminho segue a tradição de Paine e Tocqueville, que localiza nas organizações locais a virtude cívica para promover o ‘bom’ governo. O terceiro caminho é o das políticas públicas como um ramo da ciência política voltado para o entendimento de como e por quê os governos optam por determinadas ações (SOUZA, 2003, p. 4).

Se lançar no campo da Política Pública a fim de analisá-la exige que se compreenda o que levou um problema público<sup>5</sup> a aparecer, se existem alternativas para mitigar o problema e

<sup>4</sup> Para Theodore J. Lowi, razões políticas explicam a hegemonia alcançada pelas subáreas da Ciência Política, por ele denominadas de opinião pública, política pública e escolha pública, após a II Guerra Mundial. Infere em seu pensamento que a Ciência Política americana é produto do Estado americano e que os termos do discurso estabelecido no diálogo entre Ciência Política e poder têm sido determinados pelo poder.

<sup>5</sup> Segundo Leonardo Secchi (2013, p. 10), um problema público pode ser entendido como “a diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível para a realidade pública”. A grande questão que se enfrenta é como conferir a adjetivação “público” a um determinado problema; se ele é relevante ou não para a coletividade dependerá da apreciação dos atores políticos envolvidos no tema. John Kingdon (2007, p. 227-230) explica como alguns problemas são reconhecidos para o estabelecimento de agendas. Segundo o autor, a questão implicará tanto nos meios pelos quais as autoridades governamentais tomam conhecimento das situações (por exemplo, através dos indicadores de pesquisa, a partir de um evento-foco, ou seja, uma crise ou catástrofe, e

por que ainda não foram implementadas e quais são os obstáculos para a efetivação de medidas. Mas exige também que o pesquisador saiba avaliá-la, ou seja, se determinada política logrou êxito, se atingiu o fim esperado, se os destinatários reconhecem sua efetividade, enfim, é um trabalho prévio, concomitante e posterior à implementação da política.

Falar sobre a Política de *Acesso à Justiça* é, pois, um desafio que exige grandes responsabilidades. Os aspectos jurídicos devem ser focalizados, mas não podem vir dissociados da conotação política. Leonardo Secchi (2013, p. 63) traça a distinção de significação que os esforços de uma avaliação podem receber:

Uma avaliação que focalize aspectos jurídicos está mais preocupada em verificar até que ponto princípios como o da legalidade e eficiência administrativa foram atingidos, além do respeito a direitos básicos dos destinatários. [...] Por fim, uma avaliação com conotação política vai prestar atenção em aspectos dos destinatários da política pública, a legitimidade do processo de elaboração da política pública, a participação de atores nas diversas etapas de construção e implementação de uma política pública, bem como nos impactos gerados no macroambiente.

Entendendo que se faz necessário aliar ambas as conotações e partindo da premissa de que a política pública surge para enfrentar um determinado problema, passemos à identificação do problema da política ora abordada: garantir o acesso à Justiça formalmente não era suficiente, seria forçoso efetivá-lo. Da transição da ditadura para a democracia, o país forma uma nova agenda responsável por tornar efetivos os direitos elencados em sua nova Constituição. No que concerne à justiça, o Poder Judiciário assume novos papéis e democratizar o direito é tema que passa a compor o novo cenário político do Brasil. Juízes, sociedade e tribunais, todos irão sentir os reflexos do contexto histórico.

### 3 Um panorama sobre o acesso à justiça: problemas versus alternativas

A partir do século XX, o conceito de acesso à justiça mereceu privilegiadas reflexões na processualística civil. Seguindo essa linha, Mauro Cappelletti e Bryant Garth coordenaram o chamado Projeto de Florença,<sup>6</sup> estudo que se destinou a refletir as causas da ineficiência da Justiça nas décadas de 1960 e 1970, apontando os principais obstáculos e possíveis soluções, sendo parte do relatório desse projeto traduzido na obra *Acesso à Justiça* (1988).

A evolução do conceito teórico de acesso à Justiça acompanhou a evolução do conceito de igualdade. Nas democracias liberais dos séculos XVIII e XIX, a igualdade era defendida como um direito individual da maior importância, mas essa defesa cingia-se ao aspecto formal. Na lógica do constitucionalismo liberal, cumpria ao Estado tão somente declarar a igualdade em

---

por meio do feedback), quanto nas formas pelas quais essas situações foram definidas como problemas. “As situações passam a ser definidas como problemas e aumentam suas chances de se tornarem prioridade na agenda quando acreditamos que devemos fazer algo para mudá-las” (KINGDON, 2007, p. 227).

<sup>6</sup> O Projeto de Florença, embora composto majoritariamente por países de economia desenvolvida, incluiu também países da América Latina, tais como Chile, Colômbia, México e Uruguai (JUNQUEIRA, 1996, p. 2).

seus estatutos legais, fugindo à sua competência a criação de condições materiais para efetivação da igualdade declarada.

O mesmo raciocínio aplicava-se à garantia do acesso à Justiça: o direito ao acesso à proteção judicial não ia além do direito formal de todos os indivíduos a propor e contestar ações. A aptidão dos indivíduos para reconhecer direitos e defendê-los adequadamente não era uma preocupação do Estado. Em termos práticos, essa passividade estatal obstava o acesso à Justiça a todos aqueles que não podiam arcar com seus custos. Garantir formalmente o acesso à Justiça não era suficiente.

No século XX, o avanço do *Welfare State* colocou em questão o papel do Estado na efetivação dos direitos enunciados nas declarações dos séculos anteriores. Em suas décadas finais, surge uma nova expressão de organização política estatal – o Estado Democrático de Direito. O Poder Judiciário passou a ter maior destaque e eclodiu o movimento pela busca da efetividade do acesso à Justiça. Foi nesse cenário que o Projeto Florença se desenvolveu. Nesse contexto, intensificaram-se iniciativas para a ampliação do efetivo acesso dos menos favorecidos à prestação jurisdicional, aprofundando as políticas sociais inerentes ao Estado do Bem-Estar Social (ALVES, 2012, p. 22).

A atuação positiva do Estado passou a ser exigida como forma de materializar os direitos declarados. Observou-se que era inútil declarar a titularidade de direitos e não municiar os cidadãos de meios efetivos para reclamá-los. Nesse sentido, pontuam Cappelletti e Garth (1988, p. 12) que o direito ao acesso efetivo à Justiça não deve ser encarado como apenas mais um direito, mas como o mais básico dos direitos humanos, uma vez que é meio necessário para a materialização de todos os outros.

O trabalho em favor da efetivação universal do acesso à Justiça exige que se compreendam os obstáculos a serem transpostos para o cumprimento dessa meta. Cappelletti e Garth mencionam e discutem várias dessas barreiras, tais como as custas judiciais, as possibilidades das partes e a defesa judicial dificultada no que toca a questão dos direitos difusos e coletivos. Toda a análise dos referidos autores tem como foco os menos favorecidos e, em consequência, as suas dificuldades de acesso à Justiça.

Durante o século XX, multiplicaram-se as intervenções no sentido de superar as barreiras mencionadas e efetivar universalmente o acesso à Justiça. Cappelletti e Garth (1988, p. 31) identificam três momentos diferentes nesse processo, qualificados como as três ondas do movimento de efetivação do acesso à Justiça: a primeira onda diz respeito à assistência judiciária, a segunda versa sobre a representação jurídica dos interesses difusos, e a última, chamada pelos autores de enfoque do acesso à Justiça, inclui os avanços das ondas anteriores, indo além ao enfrentar as barreiras com um olhar mais abrangente.

Na avaliação dos autores, tal enfoque estimula um leque de reformas que incluem alterações nas estruturas dos tribunais existentes ou criação de novos tribunais; participação de leigos nos julgamentos, tanto na qualidade de defensores quanto na de juízes; modificações no direito substantivo que visem diminuir os litígios ou facilitar sua solução por mecanismos privados ou informais; adaptação do processo civil em relação à natureza do litígio e mudanças procedimentais, como a inserção da oralidade.

Cappelletti fez elogiosos comentários à legislação brasileira. No relatório geral do Projeto de Florença, fez menção à Ação Popular, Lei 4.717/65, que traduz a tutela dos interesses difusos. Em obra distinta, escrita juntamente com James Gordley e Earl Junior, Cappelletti parabenizou o sistema de assistência judiciária brasileira, mencionando as Constituições de 1967, 1969 e a Lei 1.060/50. Foi a partir de então que começou a iniciativa brasileira de implementação da Defensoria Pública até que se impôs a sua criação em todos os estados por força da Constituição de 1988. O mencionado autor também exaltou a CRFB/88 afirmando que “nossa Constituição representa a vanguarda de um movimento de transformação dos estados liberais-democráticos modernos” (FONTAINHA, 2009, p. 79–81).

A Constituição Brasileira de 1988 consagrou o Estado Democrático de Direito e o Princípio da Inafastabilidade da apreciação pelo Poder Judiciário em seu art. 5º, inciso XXXV:

Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:  
XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

Caberia ao Estado, portanto, executar políticas que viabilizassem o cumprimento do mandamento constitucional.

Dada a grosseira desigualdade social brasileira, o problema da assistência judiciária aos pobres é particularmente importante entre nós. Fontainha (2009, p. 80) observa que enfrentamentos à barreira econômica começaram a ser esboçados já na Lei nº 1.060/50, que estabelece normas relativas à assistência judiciária e à gratuidade da Justiça. Será, no entanto, a Constituição de 1988 que dará resposta legislativa à altura do problema da assistência judiciária aos pobres no Brasil, ao instituir a Defensoria Pública e dar a ela o papel de garantidora maior da assistência judiciária no país.

Embora a Defensoria Pública seja reconhecidamente fundamental no enfrentamento dos problemas relativos ao acesso à Justiça pelos pobres no Brasil, são enormes as dificuldades enfrentadas na implantação e funcionamento da instituição. Em Minas Gerais, por exemplo, dos 853 municípios existentes, 454 não contam com a instalação da Defensoria Pública. No Rio de Janeiro, a situação é diferente: dos 92 municípios, 82 possuem Defensoria Pública. Ainda assim, é possível detectar a precariedade do sistema.<sup>7</sup>

No primeiro semestre de 2014, o Congresso Nacional promulgou a PEC 04/2014 (PEC da Defensoria Pública), que estabelece o prazo de até oito anos para a União, os estados e o Distrito Federal dotarem todas as comarcas de defensores públicos. A Emenda Constitucional 80/2014, derivada da PEC aprovada, torna a Defensoria uma instituição permanente e lhe confere a independência funcional.

Outro esforço para a promoção do acesso à Justiça foi a criação dos Juizados Especiais pela Lei 9.099/95. Avaliando um dos aspectos da chamada terceira onda de Cappelletti, que teve

<sup>7</sup> Veja mais em: Cartografia da Justiça no Brasil (2014).

repercussão na realidade brasileira, Fontainha (2009, p. 111–132) analisa a questão das pequenas causas no Brasil e a criação entre nós dos Juizados Especiais. Ainda que os Juizados Especiais enfrentem problemas estruturais evidentes e que precisam ser reparados para melhor atender os demandantes de pequenas causas, o autor avalia que sua criação é um inequívoco avanço que serviu inclusive para judicialização de várias relações sociais que antes não batiam às portas do Judiciário, entre elas as relações de consumo. Os Juizados Especiais Cíveis oportunizam aos cidadãos o ajuizamento de ações sem o pagamento de custas e necessidade de representação por um advogado (para causas de até 20 salários mínimos, antes da esfera recursal), são regidos pela informalidade e têm por escopo a simplicidade, a rapidez e a economia processual.

Diversas outras medidas são propostas como instrumentos de acessar a Justiça e administrar conflitos. Têm-se como exemplos as políticas públicas para formação de mediadores judiciais, a implantação do Movimento pela Conciliação promovida pelo Conselho Nacional de Justiça, a política pública de tratamento adequado dos problemas jurídicos e dos conflitos de interesses, instituída pelo Conselho Nacional de Justiça (Resolução 125/2010) e atribuída a competência ao Poder Judiciário, dentre tantas outras.

O que interessa à nossa reflexão por ora é pensar de que maneira essas políticas institucionais asseguram, de fato, um efetivo acesso à Justiça. Pensar nos destinatários dessas políticas, no que opinam, quais dimensões simbólicas de sentido de justiça trazem consigo, se as políticas atendem as suas expectativas, se as pessoas sentem-se acolhidas no âmbito do Judiciário e se atuam como os verdadeiros atores no processo judicial, não como meros espectadores; por fim, se estão satisfeitas com a prestação da atividade jurisdicional. Susan Daicoff (2005), na defesa de um sistema legal mais inspirador, humano e hospitaleiro para clientes, advogados, juízes e sociedade, menciona uma Justiça Processual voltada a ouvir as pessoas, na medida em que o litígio em si não é o que as pessoas querem da lei, mas a satisfação delas está vinculada à oportunidade de serem ouvidas, conforme o estudo empírico publicado pelo cientista social Tom Tyler<sup>8</sup> (apud DAICOFF, 2005, p. 20):

*People's evaluations of the fairness of judicial hearings are affected by the opportunities which those procedures provide for people to participate, by the degree to which people judge that they are treated with dignity and respect, and by judgments about the trustworthiness of authorities.*<sup>9</sup>

O sistema Judiciário precisa recriar-se e dialogar com outras instituições. E ele não está habituado a isso. Criar uma cultura jurídica que leve os cidadãos a sentirem-se mais próximos da Justiça é o tema que urge em nossos dias e pelo qual autores como Boaventura de Sousa Santos (2011) lutam, fazendo com que o acesso mude a Justiça a que se tem acesso.

<sup>8</sup> TYLER, Tom R. The psychological consequences of judicial procedures: implications for civil commitment hearings. In: WEXLER, David B; WINICK Bruce J. *Law in a therapeutic key: developments in therapeutic jurisprudence*. Durham: Carolina Academic Press, 1996.

<sup>9</sup> Tradução nossa: As avaliações das pessoas sobre a equidade das audiências judiciais são afetadas pelas oportunidades que esses procedimentos oferecem para as pessoas participarem, pelo grau em que as pessoas julgam que elas são tratadas com dignidade e respeito, e por julgamentos sobre a confiabilidade das autoridades.



### 3.1 Juízes e Judiciário: atores no processo de política pública?

Toda a enorme gama de direitos trazidos pela Constituição Federal de 1988 vem acarretando uma intensa procura do cidadão pela Justiça. Em consequência, o juiz, que é uma forma de personificação do Judiciário, tem o seu papel ampliado na esfera pública. Luiz Werneck Vianna, responsável pela coordenação da pesquisa que resultou no livro *Corpo e alma da magistratura brasileira* (1997), analisou na década de 1990 que o papel do juiz sofria um processo de transição do autoritarismo para a democracia política e isso importava em profundas mudanças na estrutura judiciária e nas vias de acesso à Justiça.

Quase vinte anos depois, Vianna analisa o que persiste daquela época e se houve avanços na modernização do Judiciário. Uma característica apontada é que “os novos contingentes recrutados para a magistratura já são filhos da nova legislação – o juiz ‘singular’ é mais uma peça do aparelho judiciário do que um personagem com luz própria” (VIANNA, 2013, p. 3). Provocado por uma sociedade demandante por direitos, o juiz passa a exercer novo papel na vida social e é cada vez mais assemelhado a um servidor público comum. “Sina de que se procura safar”, segundo Luiz Werneck Viana (2013, p. 3).

O direito, os procedimentos, as instituições, principalmente o juiz, sofrem transformações quanto à representatividade na vida social. “As corporações da magistratura, à frente a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), conhecem um momento fortemente expansivo, e um dos temas recorrentes na agenda dos seus encontros congressuais passa a ser o papel do juiz na mudança social” (VIANNA, 2013, p. 2).

O operador-chave desse sistema é o juiz, presente, direta ou indiretamente, e de modo independente de suas convicções pessoais, no coração da questão social, compelido a exercer frequentemente sem qualquer treinamento prévio, funções de terapeuta e de engenheiro social. Como se sabe, não é raro que dependa de sua caneta a decisão sobre a vida ou a morte de um cidadão, como no caso das internações médicas e no suprimento de remédios, particularmente nas doenças crônicas. Mais uma vez, é o legislador o autor dessa mutação – é ele quem juridifica e quem destina à judicialização a matéria social (VIANNA, 2013, p. 6).

Esse processo de mutação que perpassa o corpo da magistratura não retira dela a centralidade. O clamor social, e não só ele, que acaba levando o Judiciário a fazer política pública, só lhe confere ainda mais poder. Mas não foram os magistrados que, tomando consciência de seu papel social, abriram as portas para a judicialização da política. Foi, antes, a Constituinte de 1988 a precursora de toda essa trama política. Exemplo preponderante da onda de judicialização da política que no Brasil se instaurou é o papel que vem desempenhando o Supremo Tribunal Federal. É preocupante essa observação no sentido de que o efeito pode acabar sendo o contrário, ou seja, “objetivando proteger a sociedade contra a tirania da maioria, pode-se produzir, pela concentração de poderes, um governo de 11 juízes, uma tirania da minoria” (ARAÚJO; SANTOS, 2013, p. 27).

Tudo vai ao Judiciário: demandas individuais, coletivas, partidárias, provenientes da sociedade, do Executivo e do Legislativo. Há um sem número de

razões para tal, como, por exemplo, o enfraquecimento da representação, tema já caro à teoria política do início do século XX. Aqui, o foco recai sobre o desenho do Supremo Tribunal Federal que, no Brasil, possui tanto o poder de julgar, admitir e afastar normas emanadas dos outros poderes, quanto o de proferir decisões com força executiva sobre indivíduos e grupos, que são, ademais, vinculantes para juízes singulares. Assim, os que veem na judicialização da política trazida pela Carta de 1988 uma multiplicação das instâncias de participação democrática têm razão; mas também estão certos os que enxergam o perigo do aristocrático governo de juízes (ARAÚJO; SANTOS, 2013, p. 15).

No dia a dia do cidadão comum, é o juiz singular que continua representando a Justiça e ele é taxado como o ser responsável por “dizer o Direito”. Com uma representatividade tão forte, tanto dele (o juiz) quanto do Judiciário, não seria demais afirmar que ambos são atores no trabalho da efetivação da política pública de acesso à Justiça.

O Judiciário vem se firmando como poder político, confrontando com outros Poderes, principalmente, o Executivo. O Judiciário – e seus agentes, os juízes – teve que finalmente assumir sua responsabilidade pelas desigualdades sociais e seu papel em repará-las.

Os atores relevantes de uma política pública são aqueles que “têm capacidade de influenciar, direta ou indiretamente, o conteúdo e os resultados da política pública. São os atores que conseguem sensibilizar a opinião pública sobre problemas de relevância coletiva” (SECCHI, 2013, p. 99).

Leonardo Secchi (2013, p. 197) entende que os juízes são servidores públicos que desempenham importante papel no processo de implementação das políticas públicas, porque eles têm “a prerrogativa de interpretar a justa aplicação de uma lei por parte dos cidadãos e da própria administração pública”. A lei também é um instrumento de política pública.

Nesse sentido, se um juiz de um Juizado Especial Cível preside uma audiência com base nos princípios e procedimentos da Lei 9.099/95, está, pois, participando do processo de implementação da política pública de acesso à Justiça, ainda que obliquamente considerando que sua atuação principal estará dirigida à função jurisdicional de compor o litígio.

Em outro aspecto, os juízes protagonizarão a elaboração de uma política pública ao proferir uma decisão judicial (sobre aplicação de lei de cotas, por exemplo). O mesmo raciocínio se aplica às súmulas emitidas pelos tribunais. Secchi (2013, p. 108) ressalta que mesmo o Brasil sendo um país com tradição romano-germânica (*Civil Law*), há uma tendência para a resolução de vácuos legais por meio da interpretação jurídica dos juízes, o que valorizaria o papel destes no estabelecimento de política pública.

Há ainda um terceiro olhar sobre a participação dos juízes no processo de política pública. Se considerarmos eles, os juízes, como servidores públicos, poderiam também fazer parte do que a Ciência Política chama de “burocratas”, aqueles que manterão a administração pública em pleno funcionamento, independente dos ciclos eleitorais. “As características peculiares da burocracia são: estabilidade de emprego, esquemas de seleção e promoção baseados na competência técnica e experiência adquirida, mecanismos hierárquicos de coordenação” (SECCHI, 2013, p. 105). É

claro que os juízes gozam de certas prerrogativas que lhes são peculiares, mas não deixam de formar o corpo do qual a máquina judiciária precisa para se movimentar.

Burocratas, elaboradores ou implementadores, não importa a classificação para a proposta deste trabalho. Muito embora seja assustadora a concentração de poder que vem sendo conferida aos juízes, o que nos interessa é que são eles os representantes da Justiça na ótica do cidadão litigante. Compõem, pois, o movimento do acesso à Justiça.

Frisa-se, por fim, que o Judiciário tem uma série de políticas institucionais, metas a serem cumpridas, números a serem divulgados, influências das mais variadas instituições (Conselho Nacional de Justiça, Associação dos Magistrados Brasileiros, Secretaria de Reforma do Judiciário, os próprios tribunais de justiça), mas o que não se deve esquecer é do destinatário de todas essas confluências políticas, por assim dizer.

## 4 Um modelo como referencial, a empiria como método

Um modelo simplifica alguns aspectos do mundo real. Evidentemente, um único modelo não dará conta de uma política tão abrangente quanto a do acesso à Justiça. Mas é possível estabelecer características que a aproximam de algum. Antes, porém, tracemos alguns aspectos de modelos de formulação e análise de políticas públicas.

Um modelo bastante conhecido é o ciclo da política pública ou modelo de processo. Segundo Dye (2009, p. 104), “pode-se visualizar o processo político como uma série de atividades políticas – identificação de problemas, organização de agenda, formulação, legitimação, implementação e avaliação”. Na identificação dos problemas, tornam-se manifestas as demandas; ao montar a agenda,<sup>10</sup> escolhem-se os problemas a serem tratados; na formulação de propostas, desenvolvem-se propostas que respondam aos problemas; na legitimação da política, articula-se apoio político para proposta e a transformam em lei; na implementação de políticas, pode-se organizar o corpo da burocracia, criar impostos; e na avaliação, avaliam-se os impactos dos programas e propõem-se mudanças e ajustes.

Diversos autores tratam de formas diversas o ciclo de política pública, mas convergem no sentido de que este modelo não permite que se discuta a substância das políticas públicas (quem ganha o quê e por quê), ou seja, o conteúdo das políticas dirige-se apenas “aos processos por cujo intermédio elas são desenvolvidas, implementadas e mudadas” (DYE, 2009, p. 105). Em sentido semelhante, Leonardo Secchi (2013, p. 43) aduz que, “apesar de sua utilidade heurística, o ciclo de políticas públicas raramente reflete a real dinâmica ou vida de uma política pública. As fases geralmente se apresentam misturadas, as sequências se alternam”.

Celina Souza (2003, p. 7) apresenta o ciclo de política pública nos seguintes estágios: definição da agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções,

<sup>10</sup>As agendas podem ser classificadas como: agenda política, agenda formal e agenda da mídia. Uma agenda política leva em consideração os problemas que a comunidade política exige intervenção pública; uma agenda formal pressupõe que o Poder Público já decidiu os problemas a serem enfrentados, tornando-se uma agenda institucional e, por último, uma agenda da mídia é aquela que recebe um forte impulso dos meios de comunicação. Essa classificação não se esgota nas três diferenciações mencionadas quando se pensa em uma abordagem multicêntrica de políticas públicas. Se há diversos atores, também haverá múltiplas agendas.

implementação e avaliação. Explica a autora que alguns caminhos focalizam mais os participantes do processo decisório e outros o próprio processo. À pergunta de como os governos definem suas agendas, a autora informa que há três tipos de respostas:

A primeira focaliza os problemas, isto é, problemas entram na agenda quando se gera o consenso de que algo deve ser feito sobre eles. O reconhecimento e a definição dos problemas afetam os resultados da agenda. A segunda resposta focaliza a política propriamente dita, ou seja, como se constrói a consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar um dado problema. Essa construção se daria via processo eleitoral, via mudanças nos partidos que governam ou via mudanças nas ideologias, aliados à força ou fraqueza dos grupos de interesse. [...] A terceira resposta focaliza os participantes, que são classificados como visíveis, ou seja, políticos, mídia, partidos, grupos de pressão, etc., e invisíveis, ou seja, acadêmicos e burocracia. Segundo essa perspectiva, os participantes visíveis definem a agenda e os invisíveis as alternativas.

A fase de legitimação da política pronunciada por Dye pressupõe uma fase de tomada de decisão, que é expressa por outros autores. Trata-se do momento em que se escolhem alternativas de solução para os problemas públicos, é uma etapa posterior à formulação de alternativas. Nesse cenário, surgem diversos modelos para a tomada de decisão, quais sejam, racionalidade absoluta, racionalidade limitada, modelo incremental e o modelo da lata do lixo.

Na racionalidade absoluta, os custos e benefícios das alternativas serão apurados pelos atores políticos para encontrar a melhor solução. Nesta política racional se almeja o “ganho social máximo”, ou seja, procura-se por propostas que produzam o maior benefício em relação a seus custos. Na racionalidade limitada, compreende-se que o número de alternativas é tão grande que fica impossível para o tomador de decisão se reduzir a uma racionalidade objetiva. Dessa forma, “a tomada de decisão é interpretada como um esforço para escolher opções satisfatórias, mas não necessariamente ótimas” (SECCHI, 2013, p. 53).

Em contraste ao modelo de racionalidade absoluta, temos o proposto por Charles Lindblom: o modelo incremental. O argumento do autor é o de que uma política pública não necessariamente parte do zero, mas sim de decisões incrementais que dificultam mudanças significativas nos programas. Seria impossível uma análise completa dos problemas, uma vez que não existe ator de política pública com a informação completa – o que seria uma característica da racionalidade absoluta. “[...] É do incrementalismo que vem a visão de que decisões tomadas no passado constroem decisões futuras e limitam a capacidade dos governos de adotar novas políticas públicas ou de reverter a rota das políticas atuais” (SOUZA, 2003, p. 7).

Lindblom (2010, p. 165) contrapõe dois métodos: o da raiz, também chamado método racional-compreensivo, e o da ramescência, também chamado de método das sucessivas comparações limitadas, o incremental propriamente dito.

O primeiro, por pressupor que a decisão deve ser iniciada cada vez de novo a partir dos fundamentos, edificando-se sobre o passado apenas à medida das experiências incorporadas nas teorias, e o deliberador deve

estar sempre disposto a recomeçar tudo de novo; o segundo, por admitir que a decisão deve ser construída continuamente a partir da situação presente, passo a passo, em pequenas etapas.

Lindblom (2010, p. 166) conclui que o método raiz, embora seja o melhor, não funciona para questões complexas, e os administradores veem-se obrigados a usar o método das sucessivas comparações limitadas em suas decisões. Dessa forma, uma política não é decidida de uma vez por todas, ela será reformulada indefinidamente.

O último modelo aqui abordado sobre a fase de tomada de decisão é o modelo da lata do lixo ou “*garbage can*”. No modelo desenvolvido por Cohen, March e Olsen aduz-se que soluções procuram problemas, ou seja, escolhas políticas são feitas como se as alternativas estivessem em uma lata de lixo. “As escolhas compõem um *garbage can* no qual vários tipos de problemas e soluções são colocados pelos participantes na medida em que eles aparecem” (SOUZA, 2003, p. 8). “As decisões passam a ser meros encontros casuais dos problemas, das soluções e das oportunidades de tomada de decisão” (SECHHI, 2013, p. 55).

Na fase de implementação de políticas públicas é possível detectar os erros anteriores à tomada de decisão e os obstáculos que acometem essa fase de processo, já que se refere ao momento em que as políticas são executadas. Com a contribuição do cientista político Paul Sabatier, afirma-se que existem basicamente dois modelos de implementação de políticas públicas: o modelo *top-down* e o modelo *bottom-up*.

No modelo *top-down* (de cima para baixo) existe uma separação clara entre os tomadores de decisão (políticos) e os implementadores (a administração). Ele “parte de uma visão funcionalista e tecnicista de que as políticas públicas devem ser elaboradas e decididas pela esfera política e que a implementação é mero esforço administrativo de achar meios para os fins estabelecidos” (SECHHI, 2013, p. 60). Cria-se, portanto, uma justificativa dos tomadores de decisão quanto aos problemas de implementação, já que irão deslocar a responsabilidade da má implementação para os agentes, os implementadores (professores, médicos, servidores públicos em geral).

No modelo *top-down* as decisões são mais autoritárias. Políticas públicas são vistas como preferências das elites governantes. Nesse viés, surge a Teoria da Elite:

A teoria elitista sugere que ‘o povo’ é apático e mal informado quanto às políticas públicas e que a elite molda, na verdade, a opinião das massas sobre questões políticas mais do que as massas formam a opinião da elite. Assim, as políticas públicas, na realidade, traduzem as preferências das elites. Os administradores e os funcionários públicos apenas executam as políticas estabelecidas pela elite (DYE, 2009, p. 109).

O elitismo vai dizer que as políticas públicas refletem os interesses das elites e que nem sempre refletem as demandas do povo. As massas terão apenas uma influência indireta no comportamento das elites e o bem-estar das massas dependerá dos valores das elites. Geralmente, as mudanças em políticas públicas no elitismo serão mais incrementais, justamente pelo interesse na conservação do sistema.

Em uma perspectiva *bottom-up* (de baixo para cima), a política pública será modificável por aqueles que a implementam cotidianamente, haverá maior liberdade para os burocratas e redes de autores se organizarem e modelarem a implementação das políticas. Enquanto no modelo *top-down* o analista verifica as causas de falhas na dinâmica de implementação (da administração), no modelo *bottom-up* é possível identificar as falhas na dinâmica de elaboração de soluções e tomada de decisão (dos políticos).

Traçando algumas características dos atores de políticas públicas, Eduardo Marques (2006, p. 17–18) sugere que, para os pluralistas, o conjunto de atores na política é dinâmico, ao passo que para os adeptos da teoria das elites, os atores políticos seriam quase sempre os mesmos, e a política apresentaria grandes desproporções de poder advindas das desigualdades de riqueza, instrução e *status*.

Nessa linha de abordagem sobre os atores das políticas públicas, abriremos um espaço para tratar do modelo de redes de políticas públicas. A análise de redes é um estudo recente e focaliza as dinâmicas internas ao Estado e suas relações com a sociedade. Destaca a interação entre os agentes na implementação de políticas públicas, não somente na formulação. As redes são compostas de atores públicos e privados, são auto-organizadas, possuem relações informais, não são hierarquizadas e buscam interesses externos aos membros da rede (SECHHI, 2013, p. 119). Exemplo contundente deste modelo são as redes sociais, onde se compartilham conteúdos e ideias que permitem a participação de diversos usuários que podem se mobilizar a favor de uma causa.

A Ciência Política incorporou a análise de redes sob a inspiração tanto da teoria das elites quanto da teoria pluralista. No contexto elitista, discutia-se a interpenetração no mundo das empresas e suas conexões com a esfera política. As preocupações eram centradas no mundo dos negócios. Na inspiração pluralista, o estudo focou diretamente nas políticas públicas. O estudo partia das inter-relações entre interesse privados, burocracias e classe política e ia além, propondo que essas vinculações fossem consideradas mais permanentes e menos orientadas a resultados específicos (MARQUES, 2006, p. 19–20).

A utilização de análise de redes trouxe várias contribuições para o estudo das políticas, assim elencadas por Eduardo Marques (2006, p. 20–21): permitiu a discussão dos efeitos da interdependência presente na produção de políticas sobre a ação social, abrangendo os atores e as estruturas de vínculos; permitiu uma compreensão mais sociológica dos atores; incorporou fenômenos e relações informais às análises e abriu novos horizontes para o estudo do poder no Estado, sinalizando para a existência de constrangimentos e de permanência nos contextos que cercam os atores. Permitiu, por fim, a análise de como as ações do Estado combinam inércia e transformação.

A formulação da análise de redes se aproxima da compreensão de formulação dos neoinstitucionalistas. Começamos, então, falando do modelo institucional.

A noção de instituição é utilizada em dois sentidos: no primeiro, como perspectiva de aproximação dos três planos de análise do fenômeno governamental, quais sejam macro, micro e mesoinstitucional.<sup>11</sup> No segundo sentido, instituição designa o arranjo institucional, a

---

<sup>11</sup>O governo corresponderia ao plano macroinstitucional, a ação governamental ao plano microinstitucional e,

expressão exterior da política pública. A institucionalidade sistematiza a política pública, exhibe o nexo de unidade dos elementos que compõem o programa de ação governamental, organiza a ação, define papéis aos atores envolvidos, constituem direitos e deveres estabilizados por força das estruturas jurídicas. Também sintetiza o paradoxo entre mudança e permanência, pois é, “simultaneamente, movimento de transformação, combinado com a intenção de dar a ela caráter permanente, consolidado em estruturas e na organização jurídica estatal” (BUCCI, 2013, p. 206).

De acordo com Maria Paula Dallari Bucci (2013, p. 206), a categoria instituição conecta vários campos de conhecimento que se ocupam das políticas públicas. As instituições são reconhecidas tanto pela Ciência Política como pela Economia, Sociologia e Gestão Pública. Várias teorias utilizam-se da instituição para o diálogo interdisciplinar, tais como: neoinstitucionalismo histórico (ciência política, história, sociologia), neoinstitucionalismo organizacional (gestão pública, ciência política), escolha pública (econômica, ciência política).

A Ciência Política tradicional trabalha com as instituições governamentais específicas e entende que uma política não se transforma em política pública antes que seja adotada, implementada e feita cumprir por alguma instituição governamental (DYE, 2009, p. 101). As instituições governamentais conferem às políticas públicas três características: os governos emprestam legitimidade às políticas; as políticas governamentais envolvem universalidade e o governo monopoliza a coerção na sociedade.

Na concepção da escola institucionalista tradicional, instituições significam regras formais que condicionarão o comportamento dos indivíduos. “Aplicando esse conceito à área de políticas públicas, instituições são as regras constitucionais, os estatutos e códigos legais, as políticas públicas passadas e os regimentos internos das arenas onde as políticas públicas são construídas” (SECHHI, 2013, p. 82). Segundo os institucionalistas tradicionais, instituições são as “regras do jogo”. Para o Direito, essa ideia de regra do jogo é um tanto quanto simplista:

As instituições jurídicas são arranjos reconhecidos em geral, independentemente de formas diversas no direito positivo, definem-se como sistemas de regras, embora nem todo sistema de regras corresponda a uma instituição. São realidade social perceptível, assim como outras instituições sociais, que com elas não se confundem, tais como universidades, escolas, hospitais, cortes e Parlamento, cabendo às primeiras identidade jurídica, enquanto as últimas apresentam identidade organizacional (BUCCI, 2013, p. 208).

Durante a década de 1980, a abordagem neoinstitucionalista começou a ganhar espaço e grandes contribuições sobrevieram dela: as regras informais também passaram a ser consideradas instituições, tais como os costumes, rotinas, convenções e valores; e o comportamento dos atores passou a ser tratado como dependente do grau de consolidação do aparato institucional.

Segundo Celina Souza (2003, p. 11), o debate sobre políticas públicas tem sido influenciado pelas premissas advindas de outros campos teóricos, em especial, do neoinstitucionalismo.

As instituições são regras formais e informais que moldam o comportamento dos atores. Como as instituições influenciam os resultados das

---

entre eles, os arranjos institucionais corresponderiam ao plano mesoinstitucional.

políticas públicas e qual a importância das variáveis institucionais para explicar resultados de políticas públicas? A resposta está na presunção de que as instituições tornam o curso de certas políticas mais fáceis do que outras. [...] Assim, o que a teoria neoinstitucionalista nos ilumina é no entendimento de que não são só os indivíduos ou grupos que têm força relevante que influenciam as políticas públicas, mas também as regras formais e informais que regem as instituições [*grifo nosso*] (SOUZA, 2003, p. 12).

O modelo analítico neoinstitucionalista recoloca o Estado como foco privilegiado, ao contrário do que antes, nos modelos pluralistas e marxistas, a ação estatal era vista apenas como resposta a estímulos vindos da sociedade. Para o neoinstitucionalismo, o Estado obedece a lógica de reproduzir o controle de suas instituições sobre a sociedade, o que reforça a sua autoridade, capacidade de controle sobre o ambiente e seu poder político. A burocracia estatal, por exemplo, terá capacidade de implementar política pública, por ter um controle sobre um recurso de poder privilegiado: o acesso diferenciado à informação (ROCHA, 2005, *passim*). O Estado se torna uma variável independente.<sup>12</sup>

Passando para uma segunda fase da perspectiva neoinstitucional, o escopo de análise irá evoluir e admitir-se-á que “[...] o Estado é parte da sociedade e pode, portanto, em certos casos, ser influenciado por ela em maior grau do que a influencia” (ROCHA, 2005, p. 16). Quatro princípios podem ser destacados nessa revisão:

[...] a efetividade do Estado não depende apenas de seu ‘insulamento’, mas de como se dá sua inserção na sociedade; a necessidade de focar não apenas governos centrais, mas também os níveis de governo periféricos; a força do Estado e dos agentes sociais são contingentes a situações históricas concretas; e, finalmente, a relação Estado/sociedade não compõe um jogo de soma zero, implicando a possibilidade de que compartilhem os mesmos objetivos (ROCHA, 2005, p. 16).

O modelo neoinstitucionalista releva o papel do Estado e da burocracia na análise de políticas governamentais. Nessa perspectiva, uma abordagem neoinstitucional a respeito de uma especificidade da política pública de acesso à Justiça, por exemplo, o Juizado Especial Cível, é importante porque o estudo se comprometerá a descrever sua estrutura, organização, atribuições e padrões de comportamento. No entanto, uma análise não pode parar por aí. Uma crítica que se faz ao modelo institucional, extensível ao neoinstitucional, é que ele detém uma perspectiva limitada, ou seja, não conecta as características institucionais com os impactos no resultado das políticas.

Dessa forma, essa abordagem não precisa ser restrita. Podemos indagar se as práticas judiciárias dificultam ou afastam o cidadão do Judiciário e estaremos analisando se uma característica institucional, um padrão de conduta, produz algum impacto na política estabelecida.

<sup>12</sup>De uma maneira bem resumida, uma variável independente pode ser entendida como aquilo que influencia a variável dependente, ou seja, o fenômeno a que se pretende estudar. Situando ao tema, o Estado – como variável independente – influencia na efetividade do acesso à Justiça (variável dependente).



Em meio a uma visão neoinstitucionalista para análise, podemos nos deparar com o seguinte questionamento: as políticas que se destinam ao acesso à Justiça fluem de “cima para baixo”, ou seja, das elites para as massas? A estrutura de um poder hierárquico, característica ainda dominante em nossos tribunais, influencia na distância da população de massa nos questionamentos sobre a prestação jurisdicional? As medidas e procedimentos adotados refletem os anseios e demandas da massa? Nesse cenário, poderíamos conjugar a Teoria da Elite ao Modelo Neoinstitucional como um possível teorema a ser enfrentado.

Importa agora dizer que a ênfase do neointitucionalismo é a pesquisa empírica, muito embora apresente uma visão fragmentada da realidade. “A pesquisa empírica não deixa de ser um instrumento que mensura a realidade” (LIMA; BAPTISTA, 2010, p. 3). Por meio dos dados colhidos no trabalho de campo é que se abre um caminho para a reflexão do Judiciário, as suas práticas e, por que não, novas perspectivas. Nesse sentido, segundo Kant de Lima e Bárbara Lupetti (2010, p. 5):

[...] a prática da pesquisa empírica como método de construção do conhecimento é instrumento que nos parece eficaz para a (re)construção de um Judiciário mais democrático, entendendo-se a ideia de democracia, nesse contexto, como o caminho ou o espaço necessário de interlocução e de aproximação entre as partes, no caso o Tribunal e a sociedade, nas formas de administração institucional de seus conflitos.

Lowi (1994, p. 11), analisando que o Estado moderno transformou a Ciência Política em uma ciência pobre, aponta que o cientista político de hoje a tornou uma ciência mais miserável ainda, por conta do seu afastamento da experiência dos sentidos:

Os cientistas políticos sempre quantificaram tudo o que puderam, sempre que puderam; a maioria procurou ser rigorosa, mas eles permaneciam muito perto da experiência sensorial. Até mesmo com o auxílio do nosso instrumento mecânico originário, o separador-classificador de cartões, era possível manter uma relação sensorial com os dados. Quanto prazer havia em ficar olhando os cartões caírem em seus escaninhos! E como é lamentável que os empiristas de hoje somente contem com seus *printouts!*

O Direito oferece ao Judiciário repostas-padrão e modelos de conduta que não suprem as necessidades da realidade brasileira. Então, o método empírico (com a etnografia, a observação participante, a coleta de dados, entrevistas) mostra-se como uma boa ferramenta para relativizar essas verdades e mensurar a realidade.

#### 4.1 Possíveis desafios

Pesquisa realizada pela Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, referente ao Índice de Confiança na Justiça Brasileira (ICJ), retrata a confiança da população no Poder Judiciário partindo do entendimento de que a legitimidade deste Poder vem sendo

questionada desde a década de 1980, com maior intensidade a partir de 2000. O último relatório<sup>13</sup> apresentado, correspondente à coleta apresentada no segundo e no terceiro trimestres de 2014, indicou dados interessantes para a discussão a que se pretende chegar: 66% dos entrevistados acreditam que o Judiciário é difícil ou muito difícil para utilizar, mas não obstante a má percepção sobre o Judiciário, a maioria dos entrevistados declarou que o procuraria para resolver conflitos, tendo sido predominante os casos envolvendo direito do consumidor.

Com relação à mensuração da confiança da população nas instituições, na declaração espontânea sobre o quanto os entrevistados confiam no Poder Judiciário, o percentual de confiança chegou a 29%. Comparando com a confiabilidade nas outras instituições nos segundo e terceiro trimestres de 2014, o Judiciário ficou atrás, em ordem decrescente, das Forças Armadas, da Igreja Católica, do Ministério Público, das Grandes Empresas, da Imprensa Escrita, da Polícia, das Emissoras de TV e do Governo Federal. Das 11 instituições avaliadas, ficou à frente apenas do Congresso Nacional e dos Partidos Políticos. Quanto à utilização do Judiciário, 41% dos entrevistados afirmaram terem utilizado os seus serviços, e os dados revelaram que quanto maior a renda e a escolaridade, maior é a utilização do Judiciário. A procura pelos Juizados Especiais ficou em terceiro lugar, seguida da Justiça Comum e da Justiça do Trabalho. Utilizando algumas situações pontuais de conflito (relação de consumo, relação de trabalho e acidente de trânsito), o relatório apontou que 30% dos entrevistados que enfrentaram algum tipo desses conflitos não procuraram o Judiciário por julgarem que a resolução do problema demoraria muito, que seria caro ou porque não confiavam no Judiciário para a solução dos conflitos.

Ainda que não identifiquemos tais dados como verdades absolutas, tomemo-los como uma indicação de que a burocracia estatal, a crise da administração da Justiça, a desigualdade no acesso e a formalidade excessiva podem ser fatores que distanciam o Judiciário dos cidadãos e, por consequência, implicam no sentido de reconhecimento do acesso efetivo à Justiça.

Esse repensar do acesso à Justiça requer a compreensão de que aspectos procedimentais, processuais e institucionais interferem na sua efetividade. A partir disso, novos enfrentamentos surgirão para análise.

Primeiro, é de suma importância reconhecer que o acesso à Justiça não se esgota no mero ajuizamento de ação, e que para ser efetivo deve-se empregar adequadamente os instrumentos que o Direito lhe oferece, mas de maneira que sejam de fato sentidos pela população; depois, faz-se necessário descrever a conjuntura dos locais a serem observados, por exemplo, como se promove o acesso à Justiça a partir dos Juizados Especiais Cíveis, analisando desde o primeiro atendimento até às audiências realizadas com os juízes; em seguida, seria interessante observar como os princípios norteadores do rito empregado em audiência estão sendo materializados, e aqui se chama a atenção para o Princípio da Oralidade, e quais interferências obstam a sua aplicabilidade. Com isso, identificar se o princípio ou outro parâmetro escolhido pode

---

<sup>13</sup>A população alvo da pesquisa é composta pelos habitantes, com 18 anos ou mais, de oito unidades federativas (UF) brasileiras: Amazonas, Pernambuco, Bahia, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul e Distrito Federal, que juntos constituem aproximadamente 55% da população brasileira com 18 anos ou mais, segundo dados do Censo 2010. Essa população foi estratificada por UF e a amostra foi alocada de forma a ter um mínimo de 150 entrevistas por UF, procurando-se ao mesmo tempo manter minimamente a proporcionalidade com relação ao número de habitantes com 18 anos ou mais.

ser considerado um instrumento de aproximação do litigante com a Justiça. Espera-se que pesquisas vejam como produto uma investigação acurada sobre o que os *policytakers*, ou seja, os destinatários da política de acesso à Justiça, têm a revelar após a sua participação na prestação jurisdicional.<sup>14</sup>

Não seria demais sugerir, finalmente, que a busca pela celeridade, a lógica do contraditório e outros fatores arraigados no Judiciário afetam a aproximação do juiz com os jurisdicionados, impedindo a administração institucional e consensual dos conflitos. Fatores como o estímulo à celeridade nos tribunais se configuram como um legítimo esforço para atender ao Judiciário ou aos litigantes? Que consequências eles trazem para a promoção desse novo sentido de acessar a Justiça?

## 5 Considerações finais

Nesse texto final, não se objetiva tecer uma conclusão sobre as reflexões levantadas. Em verdade, o que aqui foi demonstrado é apenas um desejo de repensar o que já existe.

A análise de uma política pública não deve se comprometer em fornecer soluções aos problemas detectados, porque já traz consigo a árdua tarefa de rever uma política implementada. Pode o analista político sugerir alternativas, mas deve assumir o compromisso de aliar uma estratégia, um caminho possível, para concretizá-las.

Dialogando com a Ciência Política, o Direito é chamado a sair da sua zona de conforto, a letra fria da lei não dará resposta aos novos questionamentos. Será, então, no campo da Política Pública que essas duas áreas de conhecimento cederão espaço para este diálogo. A Ciência Política dialoga com o Direito através de um modelo, de um método, de um novo senso crítico, de uma sistematização; estimula uma reanálise sobre o que pode estar por trás de uma ação governamental, sobre os atores envolvidos em uma política pública, sobre quais interesses estão sendo atendidos e de quem; sobre o que o governo e as formas de produção de governo fazem e que diferença isso faz na vida das pessoas. Por outro lado, o Direito compõe uma política pública, confere existência objetiva e concreta, normatiza, atribui o caráter de permanência, fundamenta a validade.

No cenário multidisciplinar proposto, o objeto de análise se constrói na política pública de acesso à Justiça, mas não um acesso formal, um mero ajuizamento de ação. Um acesso traduzido não apenas por ser assistido pela Defensoria Pública ou ser atendido no núcleo de primeiro atendimento dos Juizados Especiais Cíveis. O acesso vai além. O acesso tem que dialogar com a Justiça, ter acesso é também ser ouvido pelo juiz. É também ser tratado com respeito e dignidade, é ter possibilidade de participar do processo decisório, é ser reconhecido como o personagem principal do seu processo. É ter direito de ter direitos.

Boaventura de Sousa Santos (2007, *passim*) lembra que o acesso à Justiça é uma janela analítica privilegiada para se discutir a reinvenção das bases teóricas, práticas e políticas de um

<sup>14</sup>Vê-se, pois, que há uma interação entre a **análise** e a **avaliação** da política pública, mas lembremos que ambas possuem significações distintas. Enquanto a análise se preocupa com o processo de construção da política pública, enfatizando aspectos como os valores e os interesses dos atores que participam do jogo político, a tomada de decisões, conflitos etc., a avaliação se atém aos resultados da política, à validade das propostas, às falhas dos programas.

repensar radical do direito, e que as práticas políticas de justiça não estão acostumadas a olhar para a prática de grupos que lutam contra a exclusão. Por isso, a importância de uma revolução democrática da Justiça.

## Referências

ALVES, Cleber Francisco. *Justiça para Todos!:* assistência jurídica gratuita nos Estados Unidos, na França e no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 1-50.

ARAÚJO, Gisele Silva; SANTOS, Rogério Dutra dos. Judicialização da política: o poder contramajoritário do Tribunal Constitucional entre a tirania da maioria e o governo aristocrático dos juízes. *Boletim CEDES*, [S.l.], p. 12-27, abr./jun. 2013.

AVRITZER, Leonardo; MARONA, Marjorie; GOMES, Lilian. *Cartografia da Justiça no Brasil:* uma análise a partir de atores e territórios. São Paulo: Saraiva, 2014.

BAPTISTA, Bárbara Gomes Lupetti. *Os rituais judiciais e o princípio da oralidade:* construção da verdade no processo civil brasileiro. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2008.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, 5 out. 1988.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das Políticas Públicas.* São Paulo: Saraiva, 2013.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça.* Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

CORTES, Soraya Vargas; LIMA, Luciana Leite. A contribuição da sociologia para a análise de políticas públicas. *Lua Nova*, São Paulo, n. 87, p. 33-62, 2012.

DAICOFF, Susan Swaim. *Law as a healing profession:* the comprehensive law movement. *Pepperdine Dispute Resolution Law Journal*, Fall 2005; NYLS Clinical Research Institute Paper n. 5/6-12. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=875449>>. Acesso em: 22 abr. 2015.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDERMAN, Francisco G.; SALM, José Francisco. *Políticas públicas e desenvolvimento:* bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Ed. da UnB, 2009.

\_\_\_\_\_. *Understanding public policy.* New Jersey: Prentice Hall, 1995.

FONTAINHA, Fernando de Castro. *Acesso à Justiça:* Da contribuição de Mauro Cappelletti à realidade brasileira. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

Conexão Política, Teresina v. 5, n. 2, 23 – 44, jul./dez. 2016

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). Escola de Direito de São Paulo. *Relatório ICJ Brasil*, 2º trimestre/2014, 3º trimestre/2014. São Paulo, 2014. Disponível em: [http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/13599/Relat%C3%B3rio%20ICJBrasil\\_2%C2%BA-e-3%C2%BA-Trim\\_2014.pdf?sequence=3&isAllowed=y](http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/13599/Relat%C3%B3rio%20ICJBrasil_2%C2%BA-e-3%C2%BA-Trim_2014.pdf?sequence=3&isAllowed=y). Acesso em: 22 abr. 2015.

JUNQUEIRA, Elaine Botelho. Acesso à justiça: um olhar retrospectivo. *Revista Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, n. 18, 1996.

KINGDON, John. Juntando as coisas. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. *Políticas Públicas*. Brasília: ENAP, 2007. p. 225-245. v. 1.

LIMA, Roberto Kant de; BAPTISTA, Bárbara Gomes Lupetti. *O desafio de realizar pesquisa empírica no Direito: uma contribuição antropológica*. Paper apresentado no 7º ENCONTRO DA ABCP (Associação Brasileira de Ciência Política), Recife, p. 4-7, ago. 2010.

LINDBLOM, Charles E. Muddling through: a ciência da decisão incremental. IN: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, Jose Francisco (Org.). *Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: Ed. da UNB, 2010.

LOWI, Theodore. O Estado e a ciência política ou como nos convertemos naquilo que estudamos. *ANPOCS – Boletim Informativo Bibliográfico*, São Paulo, n. 38, p. 3-14, 1994.

MARQUES, Eduardo Cesar. Redes sociais e poder no Estado Brasileiro: aprendizados a partir das políticas urbanas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 15-41, fev. 2006.

NICÁCIO, Camila Silva. A mediação diante da reconfiguração do ensino e da prática do direito: desafios e impasses à socialização jurídica. *Revista Meritum – Revista de Direito da Universidade FUMEC*, Belo Horizonte, v. 7, n. 2, p. 249-288, jul./dez. 2012.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas: algumas observações. *Revista Civitas*, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 11-28, jan./jun. 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da justiça*. São Paulo: Cortez, 2011.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo de (Coord.). Por uma concepção alargada de acesso à justiça. *Revista Jurídica*, Brasília, v. 10, n. 90, p. 1-14, abr./maio. 2008. (Edição Especial).

SOUZA, Celina. “O Estado da arte” da área de Políticas Públicas: conceitos e principais tipologias. In: XXVII ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, p. 21-25, out. 2003.

TYLER, Tom R. The psychological consequences of judicial procedures: implications for civil commitment hearings. In: WEXLER, David B.; WINICK, Bruce J. *Law in a therapeutic key: developments in therapeutic jurisprudence*. Durhan: Carolina Academic Press, 1996.

VIANNA, Luiz Werneck. Juízes e Jucidiário: tópicos para uma discussão. *Boletim CEDES*, [S.l.], p. 1- 6, abr./jun. 2013.