

**O OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTÁVEL (ODS) 16 (PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES) E A RESOLUÇÃO 125/2010 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) ENQUANTO POLÍTICA JUDICIÁRIA BRASILEIRA DE ACESSO À JUSTIÇA<sup>775 776</sup>**

**THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOAL (SDG) 16 (PEACE, JUSTICE, AND STRONG INSTITUTIONS) AND RESOLUTION 125/2010 OF THE NATIONAL COUNCIL OF JUSTICE (CNJ) AS A BRAZILIAN JUDICIAL POLICY FOR ACCESS TO JUSTICE**

**Fabiana Marion Spengler**

Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq (Pq2). Pós-doutora em Direito pela Università Degli Studi di Roma Tre, em Roma, na Itália, com bolsa CNPq (PDE). Doutora em Direito pelo programa de Pós-Graduação stricto sensu da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS – RS, professora universitária; mediadora; autora de diversos livros e artigos científicos. Sobradinho, Rio Grande do Sul, Brasil. fabiana@unisc.br.

**RESUMO:** A Organização das Nações Unidas (ONU) instituiu, em 2015, 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) com o intuito de superar alguns dos grandes desafios mundiais da atualidade. Esses objetivos formaram a “Agenda 2030” que compromissou os países integrantes da Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável. A Agenda 2030 se transformou na principal referência quanto a formulação e implementação de políticas públicas para governos ao redor do mundo. O presente texto aborda o acesso à justiça no Brasil partindo da autocomposição (mediação e conciliação) que é mecanismo de resolução de conflitos

previsto na Resolução 125/2010 do CNJ. O problema norteador da presente pesquisa questiona: a Resolução 125/2010 do CNJ é política judiciária brasileira de acesso à justiça, oferecendo mecanismos de implementação e cumprimento do ODS 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes), especialmente quando a meta 16.3 (promover o Estado de Direito e garantir a igualdade de acesso à justiça)? Para fins de responder ao problema de pesquisa o método de abordagem utilizado foi o dedutivo. Como método de procedimento utilizou-se o método monográfico, objetivando analisar a Resolução 125/2010 do CNJ enquanto política judiciária brasileira de acesso à

<sup>775</sup> Artigo recebido em 22/11/2023 e aprovado em 17/04/2024.

<sup>776</sup> Pesquisa resultante do projeto “Ontem, hoje e amanhã: cartografia das políticas públicas brasileiras auto e heterocompositivas de acesso à justiça” financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul - Fapergs, Edital 07/2021 - PqG – Pesquisador Gaúcho, processo nº 21/2551-0002322-8 e pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico CNPq, Edital Processo: 407119/2021-3, Chamada CNPq/MCTI/FNDCT Nº 18/2021 - Faixa B - Grupos Consolidados.

justiça que oferece mecanismos de implementação e cumprimento do ODS 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes), especialmente quando a meta 16.3. Ao final, conclui-se, que a Resolução 125/2010 do CNJ é uma política judiciária nacional que objetiva proporcionar o acesso à justiça pela prática de mecanismos autocompositivos de resolução de conflitos, observando o ODS 16 e sua meta 16.3. Porém para que seja possível afirmar que a Resolução 125 vem cumprindo com o ODS 16, meta 16.3, faz-se necessário avaliá-la e essa é uma fragilidade significativa uma vez que se observa que a avaliação não existe de forma sistemática, e que o formato aplicado, por tempo exíguo, não permite uma adequada participação social.

**PALAVRAS-CHAVE:** Resolução 125/2010 CNJ; ODS 16; acesso à justiça; política publicação; política judiciária; avaliação.

**ABSTRACT:** In 2015, the United Nations (UN) established 17 Sustainable Development Goals (SDGs) with the aim of overcoming some of today's major global challenges. These objectives formed the "2030 Agenda" that committed the countries participating in the United Nations Summit on Sustainable Development. The 2030 Agenda has become the main reference for the formulation and implementation of public policies for governments around the world. This text addresses access to justice in Brazil based on self-composition (mediation and conciliation), which is a conflict

resolution mechanism provided for in the CNJ Resolution 125/2010. The guiding problem of this research questions: Resolution 125/2010 of the CNJ is a Brazilian judicial policy on access to justice, offering mechanisms for the implementation and fulfillment of SDG 16 (Peace, Justice and Effective Institutions), especially when target 16.3 (promote the rule of law and guarantee equal access to justice)? For the purpose of answering the research problem, the approach method used was deductive. As a method of procedure, the monographic method was used, aiming to analyze CNJ Resolution 125/2010 as a Brazilian judicial policy on access to justice that offers mechanisms for implementing and complying with SDG 16 (Peace, Justice and Effective Institutions), especially when the target 16.3. In the end, it is concluded that CNJ Resolution 125/2010 is a national judicial policy that aims to provide access to justice through the practice of self-composing conflict resolution mechanisms, observing SDG 16 and its target 16.3. However, in order to be able to affirm that Resolution 125 is complying with SDG 16, target 16.3, it is necessary to evaluate it and this is a significant weakness since it is observed that the evaluation does not exist in a systematic way, and that the applied format, for a limited time, does not allow for adequate social participation.

**KEYWORDS:** Resolution 125/2010 CNJ; ODS 16; access to justice; publication policy; judicial policy; assessment

## INTRODUÇÃO

A Organização das Nações Unidas (ONU) instituiu, em 2015, 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) com o intuito de superar alguns dos grandes desafios mundiais da atualidade. Esses objetivos formaram a “Agenda 2030” que compromissou os países integrantes da Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável. A Agenda 2030 se transformou na principal referência quanto a formulação e implementação de políticas públicas para governos ao redor do mundo pois é uma organização referência quanto a implementação de políticas públicas para governos. Trata-se de uma compilação de metas, de norteadores e de perspectivas que foram definidas pela ONU para que a humanidade possa atingir a qualidade de uma vida digna, deixando de comprometer o meio ambiente, preparando um legado saudável para as gerações futuras.

Os 17 ODS são os seguintes: 1. Erradicação da pobreza; 2. Erradicação da fome; 3. Saúde e Bem-Estar; 4. Educação de qualidade; 5. Igualdade de gênero; 6. Água Potável e Saneamento; 7. Energia acessível e limpa; 8. Trabalho decente e crescimento econômico; 9. Inovação e infraestrutura; 10. Redução das desigualdades; 11. Cidades e comunidades sustentáveis; 12. Consumo e produção responsáveis; 13.

Ação contra a Mudança Global do Clima; 14. Vida na Água; 15. Vida Terrestre; 16. Paz, Justiça e Instituições Eficazes; 17. Parcerias e Meios de Implementação<sup>777</sup>.

Destes, interessa ao presente trabalho o ODS de número 16. Paz, Justiça e Instituições Eficazes que pretende “*promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis*”.

Nessa linha de raciocínio, é importante mencionar que acessar a justiça é o caminho legal para garantir, tutelar, reivindicar e proteger direitos. No Brasil, o acesso à justiça ganhou impulso com a Constituição Federal de 1988 que, nos artigos 5º, incisos XXXV, LXXIV e art. 134 garantiu a apreciação dos direitos pelo Judiciário, inclusive de forma gratuita para os hipossuficientes.

O período seguinte à Constituição de 1988 foi de incremento na criação e implantação de políticas públicas de acesso à justiça. Passados mais de 30 anos da promulgação da Constituição, observa-se as dificuldades do cidadão em conhecer/reconhecer o seu direito de acesso à uma ordem jurídica justa, dificuldade essa superada somente pelo exaurimento do Judiciário em oferecer

<sup>777</sup> Informações complementares sobre os 17 objetivos do ODS podem ser pesquisadas e acessadas em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods16.html#:~:text=>

[=At%C3%A9202030%2C%20reduzir%20significativamente%20os,as%20formas%20de%20crime%20organizado.](https://www.ipea.gov.br/ods/ods16.html#:~:text=At%C3%A9202030%2C%20reduzir%20significativamente%20os,as%20formas%20de%20crime%20organizado.)

respostas adequadas e céleres às demandas judiciais.

Assim, o presente texto abordará o acesso à justiça no Brasil em um recorte que limita a pesquisa ao acesso à justiça estatal; serão abordados relatórios oficiais que informam os números que envolvem essa acessibilidade. Sem ignorar que o acesso à justiça pode ocorrer pela autocomposição (promovida pelo Estatal ou não), o presente texto terá uma abordagem partindo da autocomposição estatal, centrando-se na Resolução 125/2010<sup>778</sup> do CNJ como mecanismos complementar e consensual de administração de conflitos.

Diante desse cenário, o problema norteador da presente pesquisa questiona: a Resolução 125/2010 do CNJ é política judiciária brasileira de acesso à justiça, oferecendo mecanismos de implementação e cumprimento do ODS 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes), especialmente quando a meta 16.3 (promover o Estado de Direito e garantir a igualdade de acesso à justiça)? Para fins de responder ao problema de pesquisa o método de abordagem utilizado foi o dedutivo. Como método de procedimento utilizou-se o método monográfico.

O texto objetiva analisar a Resolução 125/2010 do CNJ é política judiciária brasileira de acesso à justiça, oferecendo mecanismos de

implementação e cumprimento do ODS 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes), especialmente quando a meta 16.3

Para atender ao objetivo proposto, respondendo o problema de pesquisa o texto se divide em quatro partes. A primeira delas trata do ODS 16 elaborado pela ONU em 2012 e posteriormente adequado a realidade brasileira. Em um segundo momento o acesso à justiça vem explicitado, especialmente quanto as dificuldades de acesso à jurisdição. Por fim, será abordada a Resolução 125 enquanto política judiciária nacional de acesso à justiça, analisando-as em paralelo as políticas públicas<sup>779</sup>, verificando similitudes e diferenças no seu ciclo de formação, notadamente no momento da avaliação, que será objeto de análise pormenorizada no quarto e último item do texto.

## 1. O OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTÁVEL (ODS) 16 (PAZ, JUSTIÇA E INSTITUIÇÕES EFICAZES) E A REALIDADE BRASILEIRA

O ODS 16, assim como os demais, possui suas metas, e dentre elas faz-se necessário investigar aquela de número 16.3, que, para as Nações Unidas é “*promover o Estado de Direito, em nível nacional e internacional, e garantir a igualdade de acesso à justiça para todos.*” Nesse contexto, a ONU estabeleceu como indicadores globais

<sup>778</sup> A resolução pode ser visualizada no site: <[www.cnj.jus.br](http://www.cnj.jus.br)>.

<sup>779</sup> É necessário esclarecer que os termos “políticas” e “políticas públicas” aqui serão utilizados como sinônimos, tal como feito por

João Pedro Schmidt (SCHMIDT, João Pedro. *Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas.* *Revista do Direito.* Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set/dez. 2018.)

“16.3.1 *Proporção de vítimas de violência nos últimos 12 meses que relataram sua vitimização às autoridades competentes ou a outros mecanismos de resolução de conflitos oficialmente reconhecidos (Tier II).* 16.3.2 *Proporção de presos sem sentença em relação ao total da população prisional (Tier I)*”<sup>780</sup>.

Ocorre que o Brasil estabeleceu como meta 16.3 do ODS 16 “*Fortalecer o Estado de Direito e garantir o acesso à justiça às pessoas envolvidas em conflitos, especialmente àquelas que se encontram em situação de vulnerabilidade*”, tratando-se, essa, de uma meta finalística <sup>781</sup>, “cujo objeto relaciona-se diretamente

<sup>780</sup> Existem outros ODS e metas que têm correlação com a meta 16.3, tais como: ODS 4 (meta 4.7) Meta 4.7 (Nações Unidas) “Até 2030, garantir que todos os alunos adquiram conhecimentos e habilidades necessárias para promover o desenvolvimento sustentável, inclusive, entre outros, por meio da educação para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida sustentáveis, direitos humanos, igualdade de gênero, promoção de uma cultura de paz e não-violência, cidadania global, e valorização da diversidade cultural e da contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável.” (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). ODS – *Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável Proposta de adequação*. p. 445. In: <<http://www.ipea.gov.br/porta/publicacoes/>>. Acesso em 13 de set. 2023. p. 123). Meta 4.7 (Brasil) “Meta mantida sem alteração”. (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). ODS – *Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável Proposta de adequação*. p. 445. In: <<http://www.ipea.gov.br/porta/publicacoes/>>. Acesso em 13 de set. 2023. p. 123) ODS 16 (metas 16.a e 16.b) Meta 16.a (Nações Unidas) (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). ODS – *Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável Proposta de adequação*. p. 445. In: <<http://www.ipea.gov.br/porta/publicacoes/>>. Acesso em 13 de set. 2023. p. 441)” Fortalecer as instituições nacionais relevantes, inclusive por meio da cooperação internacional, para a construção de capacidades em todos os níveis, em particular nos países em desenvolvimento, para a prevenção da violência e o combate ao

terrorismo e ao crime” Meta 16. a (Brasil) (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). ODS – *Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável Proposta de adequação*. p. 445. In: <<http://www.ipea.gov.br/porta/publicacoes/>>. Acesso em 13 de set. 2023. p. 441) “Fortalecer as instituições relevantes, inclusive por meio da cooperação internacional, para a construção de capacidades em todos os níveis, em particular nos países em desenvolvimento, para a prevenção da violência, do crime e da violação dos direitos humanos. Meta 16.b (Nações Unidas) “Promover e fazer cumprir leis e políticas não discriminatórias para o desenvolvimento sustentável”. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). ODS – *Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável Proposta de adequação*. p. 445. In: <<http://www.ipea.gov.br/porta/publicacoes/>>. Acesso em 13 de set. 2023. Meta 16.b (Brasil) “Promover e fazer cumprir leis e políticas não discriminatórias e afirmativas.” (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). ODS – *Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável Proposta de adequação*. p. 445. In: <<http://www.ipea.gov.br/porta/publicacoes/>>. Acesso em 13 de set. 2023. p. 445).

<sup>781</sup> As metas podem ser finalísticas ou de implementação. Diferente das metas finalísticas, as metas de implementação, conforme documento da Agenda 2030 “referem-se a recursos humanos, financeiros, tecnológicos e de governança (arranjo institucional e ferramentas: legislação, planos, políticas públicas, programas, etc.) necessários

(imediatamente) para o alcance do ODS específico”.

A justificativa para adequação da meta foi torná-la mais próxima da realidade brasileira. Segundo pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada “em 2010, apenas 40% das pessoas em conflito buscavam um meio estatal de solução”. A justificativa segue expondo que um “levantamento do Departamento Penitenciário Nacional (MJ), de junho de 2016, aponta que cerca de 40% das pessoas privadas de liberdade aguardavam julgamento àquela data, em explícito descumprimento do direito de acesso à justiça e dos princípios da ampla defesa, do contraditório e da presunção de inocência”. E finaliza “além disso, não faz sentido tratar de justiça de forma tão genérica, uma vez que o acesso à justiça não é, de fato, um problema para todos. Ademais, a agenda de Estado deve se concentrar, sobretudo, em garantir o acesso à justiça aos segmentos mais vulneráveis”.<sup>782</sup>

Por outro lado, a taxa de congestionamento <sup>783</sup> do Judiciário Brasileiro chegou, conforme o Relatório

Justiça em Números de 2021, ao percentual de 75% na Justiça Estadual, 60% na Justiça do Trabalho, 73% da Justiça Federal e 52% na Justiça Eleitoral. Conforme o Relatório Justiça em Números a taxa de congestionamento do Poder Judiciário “oscilou entre 70,6% no ano de 2009 e 73,4% em 2016. A partir desse ano, a taxa cai gradativamente até atingir o menor índice da série histórica no ano de 2019, com taxa de 73%. Em 2020, houve aumento na taxa de congestionamento na ordem de 4,3 pontos percentuais, voltando ao patamar de 2015<sup>784</sup>.”

Percebe-se, então, que no pós pandemia os índices de produtividade baixaram alguns pontos percentuais o que contribuiu para elevar a lentidão na resposta jurisdicional. Infelizmente, as iniciativas até o momento existentes ainda não atingiram as metas pretendidas uma vez que o acesso à justiça pela via estatal não tem alcançado melhores resultados nos últimos anos. Essa constatação se aplica ao ODS 16 e sua meta brasileira.

Para que o ODS 16 e sua meta 16.3 sejam atendidos, 06 órgão

ao alcance dos ODS.” INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). ODS – *Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável Proposta de adequação*. In: <<http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes/>>, p. 442. Acesso em 13 de set. 2023.

<sup>782</sup> INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). ODS – *Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável Proposta de adequação*. In: <<http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes/>>. p. 422 Acesso em 13 de set. 2023.

<sup>783</sup> Taxa de Congestionamento: indicador que mede o percentual de casos que permaneceram

pendentes de solução ao final do ano-base, em relação ao que tramitou (soma dos pendentes e dos baixados). Também chamado de *congestion rate*. Cumpre informar que, de todo o acervo, nem todos os processos podem ser baixados no mesmo ano, devido a existência de prazos legais a serem cumpridos, especialmente nos casos em que o processo ingressou no final do ano-base. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Relatório Justiça em números 2021 / Conselho Nacional de Justiça*. – Brasília: CNJ, 2021).

<sup>784</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Relatório Justiça em números 2021 / Conselho Nacional de Justiça*. – Brasília: CNJ, 2021, p. 127

governamentais implementaram ações:

a) Ministério dos Direitos Humanos (Diretoria de Proteção e Defesa dos Direitos Humanos e Diretoria de Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais, Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente); b) Ministério da Cultura (Fundação Palmares) c) Ministério da Justiça (Secretaria Nacional de Justiça e Funai); d) Ministério Extraordinário de Segurança Pública (Departamento Penitenciário Nacional); e) Casa Civil

(Incra); f) Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) (Ouvidoria-Geral da União)<sup>785</sup>.

Nesse sentido, o Ipea ofereceu subsídios <sup>786</sup> para o processo de construção dos indicadores nacionais, que foi iniciado no segundo semestre de 2018. Até o final de 2022 o Brasil esteve cada vez mais distante do cumprimento dos ODS que foram pactuados em 2015 e que deverão ser executados até 2030. Além do atraso no cumprimento dos objetivos, o Brasil tem outro problema: não existem informações seguras sobre todos os Setores. O “V Relatório Luz não conseguiu dados sobre 4,76% das metas avaliadas.”<sup>787</sup>

<sup>785</sup> INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). ODS – *Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável Proposta de adequação*. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes/>>. p. 423-425. Acesso em 13 de set. 2023.

<sup>786</sup> 1) Proporção de pessoas envolvidas em conflitos, nos últimos doze meses, que recorreram a autoridades competentes ou a outros mecanismos de resolução de conflitos oficialmente reconhecidos; 2) Taxa de cumprimento de sentença (total de ações cumpridas sem que seja necessária execução); 3) Tempo médio de tramitação de ações de execução; 4) Proporção de comarcas dotadas de unidades de defensoria pública estadual; 5) Proporção de circunscrições da Justiça Federal dotadas de unidades da Defensoria Pública da União; 6) Adolescentes privados de liberdade em Unidades Provisórias em período superior a 45 dias; 7) Proporção de presos em prisão provisória, acima de um ano; 8) Proporção de estabelecimentos penitenciários atendidos por serviços de representação legal gratuitos (defensoria pública ou entidades similares); 9) Proporção de unidades socioeducativas atendidas por serviços de representação legal gratuitos (defensoria pública ou entidades similares); 10) Taxa de presos por vaga; 11)

Proporção de presos por crimes sem violência ou grave ameaça; 12) Proporção de presos por crimes sem violência ou grave ameaça; 13) Proporção de estados que contam com corregedorias de polícia não vinculadas hierarquicamente às instituições policiais; 14) Proporção de estados que contam com órgãos integrantes do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura; 15) Tempo médio de tramitação dos pedidos de refúgio recebidos pelo Estado brasileiro (verificar os processos concluídos num ano e fazer uma média do tempo de tramitação). INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). ODS – *Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável Proposta de adequação*. Disponível em

<<http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes/>>. p. 423-425. Acesso em 13 de set. 2023.

**Observando alguns dos subsídios fornecidos pelo IPEA (listados acima), percebe-se que o de número 01 diz respeito especialmente à Resolução 125/2010 do CNJ, que é política judiciária nacional de acesso à justiça e cuja análise acontecerá no decorrer do texto.**

<sup>787</sup> BRASIL DE FATO. *Brasil está atrasado em mais de 80% das metas de desenvolvimento sustentável da ONU, 30 de Junho de 2022*. Disponível em:

Prova disso é a afirmativa do V Relatório Luz<sup>788</sup> que aponta: “ao longo da gestão presidencial em curso, o país segue aprofundando retrocessos, como evidencia a análise do ODS 16”. O relatório vai além apontando que o ODS 16 “tem dez das suas 12 metas em retrocesso, uma estagnada e outra ameaçada, e para a qual não há dados oficiais atualizados em 18 dos seus 22 indicadores.” Essa informação demonstra que as políticas públicas necessárias para cumprir o ODS 16 e suas metas, especialmente a meta 16.3, encontram-se ameaçadas por uma série de fatores tais como o cenário político/econômico, as questões sociais, culturais e históricas do Brasil atual<sup>789</sup>. Essas questões requerem, cada vez mais, um maior monitoramento da sociedade civil.

Preocupante é a conclusão do V Relatório Luz<sup>790</sup> no que diz respeito a meta 16.3. Os números oficiais atualizados dizem respeito somente “a pessoas presas provisoriamente e os dados indicam piora: o percentual subiu de 29,81% em 2020 para 30,75% em 2021”. Não se encontram dados de 2021 sobre “proporção de vítimas de violência que procuraram a polícia ou sobre disputas mediadas por mecanismos formais ou informais de resolução de conflitos”. Nesse aspecto, os dados mais recentes são de 2010, o que dificulta significativamente a gestão apropriada das políticas judiciais. Consequentemente, o relatório conclui que “a meta, avaliada como ameaçada no V Relatório Luz, encontra-se em retrocesso.”

<https://www.brasildefato.com.br/2022/06/30/brasil-esta-atrasado-em-mais-de-80-das-metas-de-desenvolvimento-sustentavel-da-onu/>. Acesso em 13. set. 2023.

<sup>788</sup> GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030 (GTSC). *V Relatório luz da sociedade civil Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável Brasil. 2021.* chromeextension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefndmkaj/https://brasilnaagenda2030.files.wordpress.com/2021/07/por\_rl\_2021\_completo\_vs\_03\_lowres.pdf, acesso em 13 set. 2023.

<sup>789</sup> Os sucessivos ataques do governo federal e seus aliados/as no Congresso Nacional aos direitos humanos, a ativistas que os defendem e às instituições democráticas – com destaque para o judiciário e a mídia –, as mudanças no ordenamento jurídico e a criminalização de movimentos sociais construíram o cenário de regressão deste ODS. A violência política que caracteriza o país, de tradição colonial e escravocrata, voltou a crescer, a ponto de preocupar organismos internacionais e de levar o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) a organizar um

processo inédito de observação internacional às eleições nacionais que ocorrerão em outubro. A presidência da República segue disseminando notícias falsas<sup>3</sup>, limitando ou bloqueando o acesso a dados oficiais sobre o Estado brasileiro, violando a Lei de Acesso à Informação e atuando para reduzir ou extinguir a participação social no debate político. (GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030 (GTSC). *V Relatório luz da sociedade civil Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável Brasil. 2021.* chromeextension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefndmkaj/https://brasilnaagenda2030.files.wordpress.com/2021/07/por\_rl\_2021\_completo\_vs\_03\_lowres.pdf, acesso em 13 set. 2023. p. 88-89).

<sup>790</sup> GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030 (GTSC). *V Relatório luz da sociedade civil Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável Brasil. 2021.* chromeextension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefndmkaj/https://brasilnaagenda2030.files.wordpress.com/2021/07/por\_rl\_2021\_completo\_vs\_03\_lowres.pdf, acesso em 13 set. 2023. p. 88-89

Diante de tal cenário, é importante que se possa analisar, com serenidade, as políticas judiciárias já implementadas que tenham por objetivo desenvolver o ODS 16, especialmente quanto a meta 16.3, possibilitando ao cidadão um acesso à justiça quantitativamente e qualitativamente mais adequado, exequível e pacificador.

## 2. A RESOLUÇÃO 125/2010 DO CNJ COMO POLÍTICA JUDICIÁRIA NACIONAL DE ACESSO À JUSTIÇA

Objetivando definir acesso à Justiça, é importante citar a clássica obra de Cappelletti e Garth que aponta duas possibilidades: a) é um método para alcançar “resultados individuais e socialmente justos”<sup>791</sup> é um método utilizado para reivindicar direitos ou resolver conflitos no contexto estatal. De acordo com os autores, o argumento encontra-se conectado ao “binômio possibilidade-viabilidade de acessar o Sistema Jurídico com isonomia de condições”. Essa “prerrogativa foi democraticamente conquistada pelos cidadãos, sob a forma de Direito Humano básico”<sup>792</sup>.

Além da falta de informação quanto aos seus direitos, o cidadão enfrenta dificuldades de acesso à justiça de ordem econômica, geográfica, cultural e social. Outro dificultador diz respeito a confusão entre os termos

acesso à Justiça e acesso ao Judiciário. Não se tratam de sinônimos uma vez que o acesso ao Judiciário é uma das formas de acesso à justiça; este último, porém, é mais amplo e assegura mais opções de tutela aos direitos do cidadão.

Atualmente jurisdição é conceito amplo, englobando mecanismos estatais e não estatais de resolução de conflitos<sup>793</sup>. “Entendemos, portanto, que tanto a arbitragem como a justiça consensual integram o conceito de jurisdição (que hoje, conforme visto, caracterizamos como atividade, função e garantia, voltada ao acesso à justiça e à pacificação dos conflitos)”<sup>794</sup>.

Assim, a expressão acesso à Justiça, em seu “conceito amplo”, pode significar: a) acesso ao Judiciário; e b) acessibilidade a uma determinada ordem de valores e de direitos fundamentais para o ser humano. Consequentemente – e conforme já dito –, o acesso à Justiça é mais amplo e complexo, externando mais do que o ingresso mediante ajuizamento da ação (processo) junto ao Judiciário, pois vai além dos limites do acesso aos órgãos judiciais existentes. Então, acessar à Justiça significa ir além do acesso garantido pela Constituição Federal de 1988, alcançando, tutelando e garantido os direitos e as garantias sociais fundamentais, assegurando, ao final, o

<sup>791</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. p.7. Porto Alegre: Fabris, 2002.

<sup>792</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. p.11. Porto Alegre: Fabris, 2002.

<sup>793</sup> SPENGLER, Fabiana Marion. *O pluralismo jurídico e os meios extraestatais de administrar*

*conflitos*. *Novos Estudos Jurídicos (UNIVALI)*, v.26, p.293 - 311, 2021.

<sup>794</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. *Ensaio sobre a processualidade: Fundamentos para uma nova teoria geral do processo*. p.62. Brasília- DF: Gazeta Jurídica, 2016.

acesso a uma “ordem jurídica justa” a todos os cidadãos<sup>795</sup>.

Conseqüentemente, o acesso à justiça pode se dar pela jurisdição estatal e pela jurisdição não estatal, dos quais o poder judiciário e a arbitragem servem como exemplos, respectivamente. Mas, é possível acessar à justiça por outras “portas<sup>796</sup>”, incluindo-se procedimentos administrativos e/ou mediante negociação envolvendo relações de consumo presenciais ou em plataformas virtuais, dentre outros. O que se observa é que hodiernamente o conceito de acesso à justiça alargou seus horizontes, incluindo mecanismos estatais e não estatais, que podem ser classificados como autocompositivos e heterocompositivos.

A autocomposição é um ato de volitivo das partes no sentido de resolver

o conflito, pode ocorrer por meio da mediação, da conciliação e da negociação, contando ou não com a participação de um terceiro imparcial, que poderá auxiliar nesse processo. Fala-se de autocomposição na medida em que os envolvidos no conflito assumem o risco e a responsabilidade da decisão que tomam, em consenso, ao lhe pôr um fim por meio de transação (acordo), desistência (renúncia a direito), submissão (reconhecimento jurídico do pedido), etc<sup>797</sup>.

Já a heterocomposição é o procedimento mediante o qual as partes contam com a presença de um terceiro para decidir a lide. Esse terceiro imparcial não auxilia e não representa os conflitantes. A arbitragem e a jurisdição podem ser apontadas como os principais procedimentos heterocompositivos. O terceiro

<sup>795</sup> SPENGLER, Fabiana Marion. *Dicionário de mediação*. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2019. v. 1 [recurso eletrônico]

<sup>796</sup> Aqui, a menção a palavra “portas” remete, conforme Spengler (SPENGLER, Fabiana Marion. *Dicionário de mediação*. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2019. v. 1 [recurso eletrônico] p. 162) ao Fórum Múltiplas Portas, ou *Multi-door Courthouse System*, que foi concebido nos Estados Unidos como mecanismo de tratamento dos conflitos, com objetivo de encaminhar a demanda para o procedimento mais adequado, considerando suas peculiaridades. Frank Sander, professor emérito da Universidade de Harvard, na conferência *Varieties of Dispute Processing*, realizada em 1976, defendeu a ideia de introduzir, no âmbito do Poder Judiciário, mecanismos alternativos, antes do ajuizamento da ação ou ainda no curso da lide. Essa proposta nasceu da constatação de que o usuário do Sistema de Justiça de Nova Iorque não estava satisfeito com os serviços prestados pelo Judiciário (SANDER, Frank. *Varieties of Dispute*

*Processing*. LEVIN, A. Leo; WHEELER, Russell R. *The Pound conference: Perspectives on justice in the future: proceedings of the National Conference on the Causes of Popular Dissatisfaction with the Administration of Justice*. West Publishing Co., 1979). A proposição se caracteriza por integrar, em um único local, vários modos de processamento/tratamento de conflitos. Dessa forma, em vez de apenas uma porta (processo judicial), o Fórum Múltiplas Portas abrange o sistema mais amplo, com vários tipos de procedimentos, aos quais as partes são direcionadas de acordo com a particularidade de seu conflito ( SANDER, Frank. *Varieties of Dispute Processing*. LEVIN, A. Leo; WHEELER, Russell R. *The Pound conference: Perspectives on justice in the future: proceedings of the National Conference on the Causes of Popular Dissatisfaction with the Administration of Justice*. West Publishing Co., 1979).

<sup>797</sup> SPENGLER, Fabiana Marion. *Dicionário de mediação*. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2019. v. 1 [recurso eletrônico]

envolvido na heterocomposição pode ser escolhido (arbitragem) ou não (jurisdição) pelas partes. Esse terceiro detém o poder de decidir/julgar o conflito, e sua decisão é vinculativa em relação aos conflitantes. Os meios heterocompositivos são também conhecidos como adversariais, e, neles, as partes podem sair vitoriosas ou não (ganhador x perdedor). Esse é um dos pontos que diferem a heterocomposição da autocomposição<sup>798</sup>

Além disso, faz-se necessário evitar excessos que têm feito o sistema de justiça “operar como um perigoso ‘convite à demanda’ para, realisticamente, reduzir-se a uma cláusula de reserva, a uma oferta residual, operante num renovado ambiente judiciário”<sup>799</sup>. Para que essa mudança seja implementada e gere resultados deve se concentrar em duas premissas: “(i) os conflitos – inter ou plurissubjetivos – constituem um mal em si mesmos, nisso que acirram a litigiosidade, esgarçam o tecido social, fomentam a cultura demandista e, ao final, engendram os males de um superdimensionamento do Judiciário;”<sup>800</sup> na mesma linha de raciocínio, “(ii) tais conflitos devem ter solução justa, num bom equilíbrio entre custo e benefício, e serem dirimidos em tempo razoável, mas não

necessariamente pela via judicial”<sup>801</sup>. Os conflitos que não forem decididos pela via judicial poderão ser administrados/tratados/resolvidos “por meio dos chamados equivalentes jurisdicionais”<sup>802</sup>, tais como as várias hipóteses auto e heterocompositivas.

É importante referir que o sistema de justiça brasileiro investiu fortemente nos chamados equivalentes jurisdicionais<sup>803</sup> ilustrados pelos meios autocompositivos (mediação e conciliação) e heterocompositivo (jurisdição) estatais de resolução de conflitos na última década. Porém, existe um déficit com relação aqueles que podem acontecer fora dos limites geográficos do judiciário e esses precisam ser alvo de maior atenção. Esse movimento é importante e necessário para fins de cumprir o ODS 16 alcançando à população brasileira um acesso à justiça amplo e de qualidade.

A Resolução 125<sup>804</sup>, de 29.11.2010, do CNJ que versa sobre a “Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos”, não obstante ser datada de 2010 (ou seja, é anterior a instituição dos ODS pela ONU) é uma iniciativa que teve por objetivo estimular e regulamentar o tratamento dos conflitos<sup>805</sup> por vias não adversariais, mediante a

<sup>798</sup> Ibidem.

<sup>799</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo estado de direito. p.83. Imprensa: Salvador, JusPODIVM, 2020

<sup>800</sup> Ibidem.

<sup>801</sup> Ibidem.

<sup>802</sup> Ibidem.

<sup>803</sup> Ibidem.

<sup>804</sup> Alterada pela Emenda nº 1/2013, pela Emenda nº 2/2016 e pela Resolução nº 290/2019 do CNJ.

<sup>805</sup> O art. 1º da Resolução afirma: Art. 1º Fica instituída a Política Judiciária Nacional de tratamento dos conflitos de interesses, tendente a assegurar a todos o direito à solução

implementação de mecanismos de pacificação social – mediação e conciliação-, o que pode auxiliar na consecução do ODS 16, especialmente na meta 16.3.

Mais que um meio de acesso à justiça, fortalecedor da participação social do cidadão, a mediação e a conciliação vêm ganhando destaque e fomento do Ministério da Justiça (MJ), da Secretaria de Reforma do Judiciário e do CNJ brasileiros, que apostam na eficiência desses mecanismos no tratamento de conflitos e na pacificação social. Tal se dá porque a mediação e a conciliação cumprem com um objetivo que é tratar de maneira adequada os conflitos sociais pelos próprios conflitantes. Necessitam para serem implementadas da alocação de meios (recursos humanos, treinamento adequado e estrutura) por parte da administração pública.

A principal vantagem da mediação e da conciliação é a reeducação dos conflitantes, dando a eles a noção de que podem (e devem!) tratar seus conflitos de maneira direta e pacífica, sem a intervenção do Estado, ultrapassando o paradigma da sentença para implementar e consolidar o paradigma do consenso e da efetiva pacificação social.

Por conseguinte, os chamados meios equivalentes ou complementares

de acesso à justiça, sejam auto ou heterocompositivo, estatais ou não, precisam ser pensados, criados e depois de aprovados, implementados. Esses mecanismos nada mais são do que políticas públicas criadas para resolver um problema social concreto. Sobre o assunto é o tópico que se desenvolve adiante.

### 3. POLÍTICA PÚBLICA E POLÍTICA JUDICIÁRIA NACIONAL DE ACESSO À JUSTIÇA

As políticas públicas estão diretamente associadas às questões políticas e governamentais que medeiam a relação entre Estado e sociedade<sup>806</sup>. Trata-se de um processo que contém uma série de etapas e regras, cujo objetivo é resolver um problema público.

Na literatura da ciência política existem muitas definições para política pública, mas evidencia-se um conceito: “políticas públicas são respostas do poder público a problemas políticos”<sup>807</sup>. Assim, “as políticas designam iniciativas do Estado (governos e poderes públicos) para atender demandas sociais referentes a problemas políticos de ordem pública ou coletiva”<sup>808</sup>. Consequentemente, as políticas públicas são formas de intervir no cotidiano social, quando necessário,

dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade.

<sup>806</sup> CENTRO DE LIDERANÇA PÚBLICA. *Entendendo os conceitos básicos de Políticas Públicas*, 06 de fevereiro de 2019. Disponível em <https://www.clp.org.br/entendendo-os->

[conceitos-basicos-mlg2-de-politicas-publicas-mlg2/](https://www.clp.org.br/conceitos-basicos-mlg2-de-politicas-publicas-mlg2/), acesso em 14 set. 2023

<sup>807</sup> SCHMIDT, João Pedro. *Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas*. Revista do Direito. Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 122, set/dez. 2018.

<sup>808</sup> *Ibidem*.

objetivando efetuar mudanças ou controlar determinada situação.

As políticas públicas também podem ser conceituadas como “um programa ou quadro de ação governamental”, porque consistem num conjunto de “medidas articuladas (coordenadas), cujo escopo é dar impulso, isto é, movimentar a máquina do governo, no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública ou, na ótica dos juristas, concretizar um direito”.<sup>809</sup> Isso significa selecionar prioridades, observando de modo especial, a existência de recursos (humanos, econômicos) para sua consecução e a credibilidade social gerada por sua prática.

Uma política pública pode ser definida como uma “diretriz elaborada para enfrentar um problema público”, especialmente considerando que, no detalhamento de tal afirmação, “uma política é uma orientação à atividade ou à passividade de alguém”, assim, “as atividades ou passividades decorrentes dessa orientação também fazem parte dessa política pública”<sup>810</sup>.

Porém, a definição de política pública “é arbitrária” uma vez que não se encontra “homogeneidade de entendimentos entre os estudiosos”, fato ao qual se dá o nome<sup>811</sup>, de “nó conceitual”. Os autores trabalham com três “nós conceituais”, objetivando responder a três questionamentos básicos que possuem disparidades de respostas<sup>812</sup>.

Diante da dificuldade de definição, é possível experimentar a possibilidade de sintetização dizendo que política pública “é um conjunto de decisões e ações adotadas por órgãos públicos e organizações da sociedade, intencionalmente coerentes entre si, que, sob coordenação estatal, destinam-se a enfrentar um problema político”<sup>813</sup>. Nessa linha de raciocínio, esses são alguns aspectos centrais no debate: a) ações isoladas, ainda que importantes, não configuram uma política pública; b) um conjunto de decisões e ações somente compõe uma política pública quando objetivam resolver um problema político; c) as ações podem ser executadas pelo poder

<sup>809</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. *O conceito de política pública em direito*. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

<sup>810</sup> SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. *Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos*. São Paulo: Cengage, 2022.

<sup>811</sup> SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. *Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos*. São Paulo: Cengage, 2022.

<sup>812</sup> “1) políticas públicas são elaboradas exclusivamente por atores estatais? Ou também

por atores não estatais? 2) Políticas públicas também se referem à omissão ou à negligência? 3) Apenas diretrizes estruturantes (de nível estratégico) são políticas públicas? Ou as diretrizes mais operacionais também podem ser consideradas políticas públicas?” (SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. *Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos*. São Paulo: Cengage, 2022. p.02)

<sup>813</sup> SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. *Revista do Direito*. Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 127, set/dez. 2018.

público ou então delegadas à execução de organizações sociais ou privadas; d) ações de interesse público executadas pela sociedade civil somente constituem uma política pública se integrarem um rol de ações coordenadas pelo Estado, cabendo a esse último coordenar e legitimar o processo político<sup>814</sup>.

As políticas públicas podem ainda ser classificadas em políticas de governo e de Estado<sup>815</sup>. As primeiras “expressam opções de um governo ou de governos com a mesma orientação ideológica; estão menos enraizadas na institucionalidade estatal e menos legitimadas pelo conjunto das forças políticas.”<sup>816</sup> Já as políticas de estado “expressam opções amplamente respaldadas pelas forças políticas e sociais”. Estas “têm previsão legal e contam com mecanismos e regulamentações para a sua implementação”. As políticas consideradas “inovadoras frequentemente iniciam como políticas de governo e é o enfrentamento vitorioso dos desafios da institucionalização e da legitimação político-social que as levam à condição de políticas de estado”.

<sup>814</sup> Ibidem.

<sup>815</sup> “O processo de racionalização do poder e juridificação das estruturas do Estado leva à diferenciação das noções de Estado e de governo. A explicitação e definição de cada termo é acompanhada da criação de fundamentos filosóficos, num primeiro momento, e regras e estruturas jurídicas, num segundo, que indica o que chamamos de processo de ‘institucionalização.’” (BUCCI; Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. 2 ed. p.62. São Paulo: Saraiva Educação, 2021).

Importante referir que as “políticas de estado [...] ‘atravessam’ governos de diferentes concepções ideológicas por estarem entranhadas no aparato estatal e terem ampla legitimação”<sup>817</sup>.

Após a breve explanação sobre aspectos conceituais das políticas públicas resta investigar os fatores que determinaram a criação de políticas públicas de acesso à justiça no Brasil. Nesse contexto, a conscientização a respeito da necessidade de se implementar uma política pública que atendesse ao problema social de acesso à justiça começou a tomar forma em face:

### 3.1 DO “ESTADO DE CRISE” QUE ATINGE A JURISDIÇÃO ESTATAL.

Durante muito tempo debateu-se as crises da jurisdição brasileira – enquanto meio estatal de resolução de conflitos<sup>818</sup> -. Porém, o que se percebe é que as dificuldades ou o exaurimento da jurisdição estatal no Brasil já não podem mais serem chamadas de crise. Salvo melhor juízo, “crise” tal como conhecida na medicina, é algo que acontece e que passa; cura, ou se transforma em uma

<sup>816</sup> SCHMIDT, João Pedro. *Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas*. Revista do Direito. Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 129, set/dez. 2018.

<sup>817</sup> Ibidem.

<sup>818</sup> Aqui, é necessário ressaltar que a arbitragem é uma forma heterocompositivo com jurisdição não estatal, especialmente considerando que o árbitro é juiz de fato e de direito conforme o art. 18 da Lei 9.307/96.

doença crônica<sup>819</sup>. Efetivamente não é o que acontece no Poder Judiciário brasileiro onde a crise se naturalizou, agravando-se, não obstante as iniciativas criadas, no formato de políticas judiciárias, objetivando efetuar a ruptura, gerando transformação.

Assim, analisando uma crise (de qualquer natureza) observa-se em primeiro lugar o sentimento de “*incerteza*”, nascido da “*ignorância* quanto a direção que as questões estão prestes a tomar, e, secundariamente, do ímpeto de intervir: de *escolher* as medidas certas e decidir aplica-las com *presteza*”. Quando se faz o diagnóstico de uma situação “*crítica, é exatamente isso que se pretende referir: a conjunção de um diagnóstico e um chamado a ação*”<sup>820</sup>.

Então, atualmente pode-se dizer que a jurisdição estatal brasileira se encontra em uma longa e prolongada crise, cujos problemas e consequências endêmicas encontram-se naturalizadas, gerando um “estado de crise”. A criação de políticas judiciárias para enfrentamento desse problema pode romper, efetivamente, o velho paradigma, instalando uma nova cultura

para o enfretamento dos conflitos, dirimindo efetivamente a crise.

### 3.2 COMPLEXIDADE DOS CONFLITOS SOCIAIS.

As atuais relações sociais se tornaram complexas e multifacetadas, o que origina, se dúvidas “*ad una fenomenologia sociale che si rivela complessa, originale nelle caratteristiche, e articolata nelle relacions specifiche che possono svilupparsi anche tra due individui o in una pluralità di elementi che non siano comunque riducibili soltanto a una struttura tripartita*”<sup>821</sup>.

### 3.3 INQUIETAÇÕES RESULTANTES DE DIVERSOS MOVIMENTOS, GERADAS POR PROFISSIONAIS JURÍDICOS E DE ÁREAS AFINS, NASCIDAS A PARTIR DE DEBATES ACADÊMICOS, DENTRE OUTROS.

Estas inquietações têm origem inclusive nos relatórios oficiais<sup>822</sup> atualmente emitidos e que demonstram as dificuldades da jurisdição estatal em responder de forma adequada -

<sup>819</sup> “Tenho a impressão de que a ideia de “crise” tende hoje a deslocar-se de volta as suas origens médicas. Ela foi cunhada para denotar o momento no qual o futuro do paciente estava na balança, e o médico tinha de decidir que caminho tomar e que tratamento aplicar para levar o doente a convalescência” (BAUMAN, Zygmunt, BORDONI, Carlo. *Estado de crise*. Trad. Renato Aguiar. 1.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2016).

<sup>820</sup> Ibidem.

<sup>821</sup> Tradução livre: “uma fenomenologia social que se revela complexa, original nas suas

características, e articulada nas relações específicas que podem também desenvolver-se entre dois indivíduos ou numa pluralidade de elementos que não são, contudo, redutíveis apenas a uma estrutura tripartida” (SPENGLER, Fabiana Marion; MAGLIACANE, Alessia. Il terzo e l’altro. verso una visione simmeliana del conflitto. *Revista do Direito*. Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 50, p. 35-53, jan./abr. 2020).

<sup>822</sup> Relatório Justiça em Números, por exemplo.

qualitativa e quantitativamente - as demandas judiciais. Essas dificuldades se traduzem, na linguagem técnica (juridiquês<sup>823</sup>), na morosidade judicial, na burocratização das relações sociais e na formalidade dos procedimentos.

### 3.4 INICIATIVAS E PRÁTICAS.

Existem iniciativas e práticas distribuídas por todo o país cujos resultados são exitosos e podem ser exemplificadas a partir da lista do Portal CNJ de Boas Práticas do Poder Judiciário<sup>824</sup>. Essas práticas, em vários momentos acabam se consolidando e servindo de modelo para a implementação de políticas judiciárias de acesso à justiça.

### 3.5 VONTADE POLÍTICA DOS GESTORES RESPONSÁVEIS.

Tratando-se de políticas públicas de acesso à justiça, especialmente o poder judiciário necessitará tomar a iniciativa para a criação e implementação. A vontade política pode nascer também da taxa de congestionamento que atualmente dificulta o desenrolar processual, causando, também, a morosidade.

Exemplo dessa vontade política é a Resolução nº 125/2010 quando então ocorreu um investimento, por parte do Ministério da Justiça (MJ) e do CNJ, em uma política pública forte, que pretendeu resinificar o direito de acesso à justiça, objetivando impulsionar, sobretudo, meios autocompositivos, complementares à jurisdição, objetivando resolver conflitos/litígios. Para fins de atender o intento, criou-se a política judiciária nacional de tratamento dos conflitos de interesses.

A partir do momento em que a Resolução 125 entrou em vigor, dispendo sobre a política judiciária nacional de tratamento dos conflitos outra dúvida surgiu: a expressão “política judiciária” é sinônimo de política pública? A política judiciária nacional então criada é, de fato, uma política pública, nos moldes dos conceitos concernentes ao tema?

Antes de responder a indagação, necessário dizer que ao longo de sua existência, o “CNJ se consolidou como órgão central de planejamento e coordenação de políticas judiciárias nacionais” que pretendam “uniformizar, racionalizar e automatizar procedimentos e processos necessários ao aprimoramento da prestação

<sup>823</sup> O termo "juridiquês" é utilizado no Brasil para designar o **uso excessivo do jargão jurídico** e de termos técnicos usados pelos operadores de Direito, como expressões complexas, de escrita difícil e o uso do latim. Conhecida por quem atua na área, este tipo de comunicação possui determinada complexidade para os leigos e pode dificultar o entendimento de quem recebe a mensagem. Com isso, simplificar e desmistificar a linguagem jurídica se torna relevante.

(ANÁLISE. Fim do Juridiquês na Prática Jurídica. Disponível em :<https://analise.com/noticias/fim-do-juridiques-na-pratica-juridica>. Acesso em: 26 set. 2023.)

<sup>824</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Portal CNJ de Boas Práticas do Poder Judiciário*. In: <https://boaspraticas.cnj.jus.br/portal>, acesso em 19.set.2023

jurisdicional”, além de “ampliar o acesso à justiça e contribuir para a efetivação de direitos, a pacificação social e o desenvolvimento do país.”<sup>825</sup>

Portanto, considerando que o CNJ é o criador e o gestor da política judiciária em comento, necessário informar que, ao tratar do assunto, os conceitos, tipologia, etapas de criação e modelos de processos de política públicas são utilizados para caracterizar os processos de política judiciárias nacionais, ajustando-os às particularidades gerenciais do CNJ e às especificidades de suas políticas<sup>826</sup>.

Por conseguinte, por política judiciária nacional entende-se aquela “política instituída pelo CNJ, de caráter contínuo ou de vigência determinada, que impulse o desenvolvimento pelos órgãos do Poder Judiciário de programas, projetos ou ações voltadas à efetivação da Estratégia Nacional do Poder Judiciário”<sup>827</sup>. Na criação de políticas públicas, observa-se o ciclo indicado ao final (anexo).

Considerando que o CNJ utiliza, na criação das políticas judiciárias nacionais, as teorias dispostas no ciclo de políticas públicas tradicional a outras esferas do Estado, é possível identificar as seguintes fases:

### 3.5.1 Identificação do Problema.

Na identificação do problema, faz-se necessário observar o que não está funcionando e na sequência concluir o que precisa ser resolvido. Assim, “transformar uma situação de dificuldade em problema político é a primeira condição para que uma dada situação gere uma política pública”<sup>828</sup>. Caracterizar o problema é muito importante na construção de uma proposta de política. Para que essa caracterização aconteça a coleta de evidências torna possível identificar o grau de ocorrência e padrões de regionalidade do problema, além de assinalar seu potencial de gravidade. Tais elementos auxiliam a chamar atenção para a relevância de um problema bem como a urgência na necessidade de uma intervenção<sup>829</sup>. Considerando a criação de políticas judiciárias de acesso à justiça, um dos problemas poderia ser a morosidade judicial, a taxa de congestionamento dos processos ou a distância geográfica entre o cidadão e o foro.

<sup>825</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Portal CNJ de Boas Práticas do Poder Judiciário*. p. 07. Disponível em: <<https://boaspraticas.cnj.jus.br/portal/>>, acesso em 19.set.2023

<sup>826</sup> Ibidem.

<sup>827</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Portal CNJ de Boas Práticas do Poder Judiciário*. p. 07. Disponível em: <<https://boaspraticas.cnj.jus.br/portal/>>, acesso em 19.set.2023

<sup>828</sup> SCHMIDT, João Pedro. *Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas*. Revista do Direito. Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 131, set/dez. 2018.

<sup>829</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Departamento de Gestão Estratégica. *Guia de Gestão de Política Judiciária Nacional. Estratégias de atuação de gestor(a) de Política Judiciária Nacional*, 2021.

### 3.5.2 Inserção do problema na agenda política.

Que “*pode ser definida como o elenco de problemas e assuntos que chamam a atenção do governo e dos cidadãos.*”<sup>830</sup> A agenda política é uma construção contínua, envolvendo debates e tentativas de composição de todos os interesses. Ela não é um documento escrito, finalizado; pode ser explicada como uma lista das questões importantes que precisam ser analisadas e debatidas por todos os agentes envolvidos, que tenham significativa repercussão na opinião pública.

Considerando a formação de uma agenda política que objetive a criação de uma política pública ou de uma política judiciária nacional de acesso à justiça, ela poderá ser definida com “*o processo pelo qual uma dada questão é reconhecida como um problema público e passa a ocupar o espaço institucional de deliberação*”<sup>831</sup>. É fundamental no processo de formação da agenda a observação da ocorrência de “janelas de oportunidade”, que são circunstâncias, internas ou externas, que apontam para uma determinada questão-problema permitindo ou

facilitando o ingresso de um assunto na agenda do órgão. São exemplos de janelas de oportunidades: “*transições de gestão; construção de propostas orçamentárias; revisões periódicas de planos ou planejamentos institucionais; crises, catástrofes e eventos externos de impacto relacionados ao tema do problema, entre outros*”<sup>832</sup>.

### 3.5.3 Formulação.

“*É o momento da definição quanto à maneira de solucionar o problema político, selecionando-se uma das alternativas disponibilizadas pelos diferentes agentes envolvidos*”<sup>833</sup>. Esse momento costuma ser marcado pela negociação e pela busca de acordo e envolve autoridades governamentais, além de agentes sociais e privados.

Quando o processo diz respeito à formulação da política “*compreende as atividades relacionadas à proposição e à aprovação de uma nova política judiciária ou de aprimoramento de uma política já existente. Nesta fase, são processados a seleção e o detalhamento da alternativa que atuará sobre as causas do problema*”.<sup>834</sup>

Aqui torna-se flagrante a necessidade anterior de um bom

<sup>830</sup> SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. Revista do Direito. Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 131, set/dez. 2018.

<sup>831</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Departamento de Gestão Estratégica. Guia de Gestão de Política Judiciária Nacional. Estratégias de atuação de gestor(a) de Política Judiciária Nacional, 2021. p. 07.

<sup>832</sup> Ibidem.

<sup>833</sup> SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. Revista do Direito. Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 131, set/dez. 2018.

<sup>834</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Departamento de Gestão Estratégica. Guia de Gestão de Política Judiciária Nacional. Estratégias de atuação de gestor(a) de Política Judiciária Nacional, 2021. p. 10.

diagnóstico do problema, além da análise minuciosa de todas as possibilidades de resolução. O resultado é a formulação de regras clara e objetivas que permitam a tomada de decisões e o direcionamento de investimentos atendendo a fase seguinte.

### 3.5.4 Implementação

Essa é a fase da execução, momento “*da concretização do que foi planejado na etapa da formulação*”<sup>835</sup>. Assim, as diretrizes elencadas nos documentos (planos, projetos, programas) orientam a prática mediante ações que afetam, de modo direto, a vida dos cidadãos.

Na maioria das vezes as políticas são instituídas mediante atos normativos que devem esclarecer a expectativa existente com relação a intervenção que se pretende, bem como o que deve ser realizado; essa iniciativa contribuirá para o desenvolvimento da fase de planejamento da implementação. Para implementação de uma política judiciária de acesso à justiça o método comum para sua caracterização é a explicitação de um modelo lógico que identifique os elementos-chave para a execução da política. Os elementos chave são: “insumos<sup>836</sup>, atividades<sup>837</sup>, produtos<sup>838</sup> resultados<sup>839</sup> e impactos<sup>840</sup>.”

<sup>835</sup> SCHMIDT, João Pedro. *Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas*. Revista do Direito. Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set/dez. 2018.

<sup>836</sup> “São os recursos (financeiros, físicos, humanos e outros) necessários para que as atividades sejam executadas e gerem os produtos (entregas) esperados (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Portal CNJ de Boas Práticas do Poder Judiciário*. p.13. Disponível em: <https://boaspraticas.cnj.jus.br/portal>, acesso em 19.set.2023).

<sup>837</sup> “São os processos a serem executados para a entrega dos produtos esperados” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Portal CNJ de Boas Práticas do Poder Judiciário*. p. 13. Disponível em: <https://boaspraticas.cnj.jus.br/portal/>, acesso em 19.set.2023).

<sup>838</sup> “São os bens, serviços, atos normativos ou outras entregas previstas pela política” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Portal CNJ de Boas Práticas do Poder Judiciário*. p.13 In: <https://boaspraticas.cnj.jus.br/portal/>, acesso em 19.set.2023).

<sup>839</sup> “São as alterações, de curto prazo, que se deseja efetuar na realidade ou no comportamento de indivíduos como consequência da intervenção. Os resultados estão ligados ao alcance dos objetivos da política (ex.: redução do tempo de tramitação; desjudicialização de conflitos; otimização de processos de trabalho e de distribuição de recursos)” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Portal CNJ de Boas Práticas do Poder Judiciário*. p.13. Disponível em: <https://boaspraticas.cnj.jus.br/portal/>, acesso em 19.set.2023).

<sup>840</sup> “São os efeitos, de longo prazo, gerados com o saneamento ou mitigação de um problema público, como consequência do impacto causado da realidade a partir da intervenção proposta (ex.: aumento do índice de acesso à justiça; efetivação de direitos e garantias legais; elevação de IDH e do nível da renda média nacional, e outros)” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Portal CNJ de Boas Práticas do Poder Judiciário*. p. 14. Disponível em: <https://boaspraticas.cnj.jus.br/portal>, acesso em 19.set.2023

### 3.5.5 Avaliação/monitoramento.

A avaliação de uma política pública pode ser anterior a sua implementação (*ex ante*), posterior a sua implementação (*ex post*) ou, ainda, poderá ser uma avaliação formativa, de monitoramento, ocorrendo durante a implementação e objetivando realizar ajustes necessários (*in itinere*)<sup>841</sup>.

### 3.6 TRANSPARÊNCIA DA INFORMAÇÃO.

Essa não é uma fase considerada pelos estudiosos do ciclo das políticas públicas. Porém, quando o assunto é política judiciária nacional <sup>842</sup> a transparência da informação e a necessidade de controle social sobre a execução das políticas e dos gastos públicos, ganha destaque.

Conseqüentemente, as atividades de transparência da informação devem se desenvolver ao longo dos processos de criação e implementação de uma política pública. Justamente por isso que é importante armazenar e organizar as informações para que sejam rápidas e facilmente encontradas, em especial no momento da prestação de contas, de divulgação de resultados para a sociedade e transmissão das lições aprendidas à frente da gestão da política<sup>843</sup>.

## 4. A NECESSIDADE DE AVALIAÇÃO DA POLÍTICA JUDICIÁRIA NACIONAL DE TRATAMENTO DE CONFLITOS

Para que se possa entender a necessidade e o processo de avaliação de uma política judiciária nacional que tenha por objetivo promover o acesso à justiça, tratando de maneira adequada os conflitos e promovendo a pacificação social, faz-se necessário buscar subsídios junto a avaliação promovida nas demais políticas públicas estatais já implementadas.

Maria Paula Dallari Bucci <sup>844</sup> aponta algumas diretrizes para um método jurídico de análise e construção de políticas públicas, o que, evidentemente, serve para a elaboração de cada um dos seus ciclos e também para o momento da avaliação. A proposta da autora aponta modelos analíticos de experiência citando os métodos dedutivos e indutivos; “famílias” ou casotecas com o método comparativo; representação do conhecimento a partir de categorias e referências, com desenvolvimento colaborativo (a questão da escala)

Torna-se necessário, ainda entender que a avaliação de uma política pública “*consiste no escrutínio dos êxitos e das falhas do processo de*

<sup>841</sup> A avaliação das políticas públicas e das políticas judiciárias nacionais são melhor desenvolvidas no item a seguir. (SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos. São Paulo: Cengage, 2022).

<sup>842</sup> Gestão de Política Judiciária Nacional. *Estratégias de atuação de gestor(a) de Política Judiciária Nacional*, 2021.

<sup>843</sup> Ibidem.

<sup>844</sup> BUCCI; Maria Paula Dallari. Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas 2 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

sua implementação”<sup>845</sup>, do mesmo modo como acontece/deveria acontecer com relação a uma política judiciária nacional. A avaliação possibilita “retroalimentação (feedback) e pode determinar a continuidade, a mudança ou a cessação da política. Uma avaliação é um julgamento, uma atribuição de valia, de valor”<sup>846</sup>. Conseqüentemente, a avaliação não é neutra ou puramente técnica, uma vez que deve considerar as características gerais do governo, do programa proposto, dos valores que orientam os políticos e gestores, das relações estabelecidas interna e externamente<sup>847</sup>.

Os principais critérios usados para avaliar uma política pública são os seguintes: 1) economicidade: nível de utilização dos recursos; 2) produtividade: nível de saídas de um processo produtivo; 3) eficiência econômica: relação entre produtividade e recursos utilizados; 4) eficiência administrativa: seguimento de prescrições, ou seja, nível de conformidade; 5) Eficácia: alcance de objetivos e metas preestabelecidos; 6) efetividade: resultados sociais a partir da redução do problema inicial e da geração de valor; 7) igualdade: homogeneidade na distribuição de benefícios/punições, sem levar em conta as características de partida; 8)

equidade: homogeneidade na distribuição de benefícios/punições, levando em consideração as características de partida, ou justiça social, entre os destinatários<sup>848</sup>

Por fim, importante mencionar que a avaliação de uma política pública poderá resultar na a) sua continuação, exatamente como se encontra estruturada, levando em consideração que as dificuldades de implementação são pequenas; b) reestruturação de aspectos práticos quando as adversidades de implementação acontecem mas não são tão graves a ponto de comprometer a política pública; c) extinção, quando o problema público foi resolvido ou então quando os problemas de implementação são insuperáveis, ou quando a política pública perde sua utilidade pelo esvaziamento natural do problema<sup>849</sup>

A fase de avaliação não é explicitada no Guia de Gestão de Política Judiciária Nacional do CNJ<sup>850</sup> que trata, justamente, do ciclo da política judiciária nacional de acesso à justiça. O que se encontra no texto, isso sim, é a fase de monitoramento que, não obstante deixar de ser a mesma coisa, também tem por objetivo o acompanhamento e o ajuste dos pontos de fragilidade. A obra em comento, aponta que “o importante é verificar se a

<sup>845</sup> SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. Revista do Direito. Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 137, set/dez. 2018.

<sup>846</sup> Ibidem.

<sup>847</sup> Ibidem.

<sup>848</sup> SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. Políticas públicas:

conceitos, casos práticos, questões de concursos. São Paulo: Cengage, 2022

<sup>849</sup> Ibidem.

<sup>850</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Departamento de Gestão Estratégica. *Guia de Gestão de Política Judiciária Nacional. Estratégias de atuação de gestor(a) de Política Judiciária Nacional*, 2021.

*política opera de forma consistente e está sendo capaz de sanear ou mitigar o problema público, ao custo e ao tempo considerados razoáveis, bem como indicar, tempestivamente, os ajustes de execução necessários”<sup>851</sup>. Assim, “a fiscalização sobre a efetivação de ações e de obrigações impostas, e o acompanhamento de indicadores e de metas de desempenho, são, portanto, instrumentais para o monitoramento da política.”<sup>852</sup>. O texto explicita como atividades de monitoramento da política pública: “estabelecer indicadores desempenho; definir a linha de base da política, ou seja, o cenário que se deseja alcançar com intervenção a ser implementada; estabelecer metas progressivas de desempenho, e o seu recorte temporal; definir as ferramentas e periodicidade de mensuração dos indicadores; estabelecer a forma de divulgação dos resultados alcançados; e definir quem será responsável por coletar, atualizar e divulgar os resultados observados”<sup>853</sup>.*

O que se percebe, então, é que a fase de avaliação por parte do usuário do sistema de justiça não está devidamente proposta. Na política judiciária nacional de acesso à justiça estão estabelecidas as metas, a definição de ferramentas, os indicadores de mensuração e a coleta de resultados - na maioria das vezes numéricos- alcançados. Porém, não existem indicativos de avaliação qualitativa, tão somente quantitativa e

nem mesmo os resultados numéricos são expressos de modo adequado, tornando-se difícil identificar os gargalos de fragilidade. Prova disso é o relatório Justiça em Números, local onde os meios autocompositivos (conciliação e mediação) e heterocompositivo (jurisdição) possuem seus resultados expostos. É possível observar que nesse relatório oficial, publicado pelo CNJ avista-se que “no primeiro grau, a conciliação foi de 11,7% considerando todos os segmentos de Justiça. No segundo grau, a conciliação é praticamente inexistente, apresentando índices muito baixos em todos os segmentos de justiça”<sup>854</sup>.

Diante desse percentual modestíssimo, necessário reconhecer que a política judiciária nacional de tratamento adequado de conflitos, inaugurada pela Resolução 125/2010 do CNJ não vem atendendo as suas metas de modo eficiente. Nessa esteira, urge que seja avaliada e corrigida se a pretensão é atingir o ODS 16, especialmente quanto a meta brasileira de número 16.3.

A fase de avaliação de uma política pública por parte de seus usuários é importante e servirá, especialmente em uma política de acesso à justiça, para direcionar novas iniciativas, além de melhorar aquelas que já existem. Para compreender as dificuldades da autocomposição e da heterocomposição estatais, nada

<sup>851</sup> Ibidem. p.18.

<sup>852</sup> Ibidem.

<sup>853</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Departamento de Gestão Estratégica. *Guia de Gestão de Política Judiciária Nacional*.

Estratégias de atuação de gestor(a) de Política Judiciária Nacional, 2021.

<sup>854</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em números 2021 / Conselho Nacional de Justiça*. - Brasília: CNJ, 2021.

melhor que o *feedback* das pessoas envolvidas. Elas poderão opinar sobre a duração processual, por exemplo, informando se foi razoável ou não, naquela determinada demanda. Existem ainda outros aspectos que precisam ser avaliados, dentre eles a acessibilidade - do foro e de suas salas de audiência - das pessoas que tenham dificuldade de locomoção ou problemas visuais, por exemplo; a acessibilidade e utilização dos meios virtuais mediante os quais vários atos processuais podem ser praticados (audiências, intimações, citações, etc...).

Nesse sentido, iniciativa interessante acontece a partir da “Pesquisa sobre Percepção e Avaliação do Poder Judiciário brasileiro – Questionário Cidadãos” criada pelo CNJ e que foi aplicada, mediante formulário específico, contendo 22 questões (algumas subdivididas) no período compreendido entre 18 de abril e 18 de maio de 2022, possuindo como destinatários os seguintes públicos: cidadãos(ãs) que já tenham sido parte em algum processo judicial nos últimos cinco anos <sup>855</sup>, advogados(as) <sup>856</sup>,

defensores(as) públicos(as) <sup>857</sup> e membros do Ministério Público <sup>858</sup>.

A pesquisa teve por objetivo buscar informações sobre o acesso ao sistema de justiça, o acompanhamento processual e a efetividade dos serviços jurisdicionais prestados, possibilitando o planejamento e o desenvolvimento de melhorias para o Poder Judiciário. A pesquisa se relaciona aos indicadores de desempenho do Macrodesafio “Fortalecimento da Relação Institucional do Judiciário com a Sociedade”, que se encontra no escopo da Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026 <sup>859</sup>.

Nesse sentido, lembra em muito a fase de avaliação das políticas públicas de modo geral, cujo principal escopo é propor novas políticas ou gerar melhorias naquelas existentes.

Porém, o que se percebe é que o formulário aplicado possui vários itens utilizando uma linguagem acessível para advogados, defensores públicos e promotores de justiça, mas, para o cidadão, usuário do sistema de justiça, aquele que teve um processo nos últimos cinco anos, o formulário não é acessível. Além de extenso (22

<sup>855</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA: *Sistema de gestão de formulários*. Disponível em (<https://formularios.cnj.jus.br/pesquisa-percepcao-cidadaos/>). Acesso em 21 set.2023.

<sup>856</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA: *Sistema de gestão de formulários*. Disponível em: (<https://formularios.cnj.jus.br/pesquisa-percepcao-defensor-publico/>) Acesso em 21 set.2023.

<sup>857</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA: *Sistema de gestão de formulários*. Disponível em (<https://formularios.cnj.jus.br/pesquisa-percepcao-advogados/>).

Acesso em 21 set.2023.

<sup>858</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA: *Sistema de gestão de formulários*. Disponível em (<https://formularios.cnj.jus.br/pesquisa-percepcao-ministerio-publico/>). Acesso em 21 set.2023.

<sup>859</sup> TRIBUNAL DE JUSTIÇA MILITAR DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Belo Horizonte. 2022. Disponível em: <http://tjmmg.jus.br/pesquisa-sobre-percepcao-e-avaliacao-do-poder-judiciario-brasileiro/> acesso em 21 set. 2023.

perguntas), algumas delas subdivididas (em dois ou três itens), possui linguagem bastante técnica (outra vez o juridiquês) e de compreensão difícil para um cidadão com pouca instrução.

A participação respondendo ao questionário foi voluntária e as conclusões alcançadas até o presente momento não foram divulgadas. Importante mencionar que esse formulário, ao que parece, será um primeiro passo para o desenvolvimento de uma ferramenta que permita mapear as políticas judiciárias de acesso à justiça, observando seus pontos de fragilidade e apontando possíveis melhorias. Talvez, a partir das respostas a esse formulário seja possível, finalmente, atender ao ODS 16, meta brasileira<sup>16.3</sup>.

Nos últimos anos o CNJ vem realizando atividades com o objetivo de buscar eficiência nos serviços prestados pelo Poder Judiciário. Nessa linha de raciocínio, propõe políticas públicas de racionalização dos procedimentos jurisdicionais e de organização do volume de processos, administrando, ainda, sua duração no tempo; além disso, o CNJ propõe meios alternativos no tratamento dos conflitos, tais como a mediação e a conciliação e a criação de um Sistema

Nacional de Estatísticas do Poder Judiciário – SIESPJ.<sup>860</sup> O resultado mais conhecido do SIESPJ é a “*publicação anual do Justiça em Números; a identificação dos 100 maiores litigantes; a fixação de metas de nivelamento e de aprimoramento dos tribunais; e os estudos do Departamento de Pesquisas Judiciárias do CNJ – DPJ – sobre os executivos fiscais e sobre a repercussão geral e recursos repetitivos*”<sup>861</sup>.

Um dos meios de divulgação das informações quanto a política judiciária nacional de acesso à justiça é o Portal da Conciliação, disposto na Resolução 125/2010 que alinha seu posicionamento com as demais instituições estatísticas do CNJ. O art. 13 determina a criação e manutenção de um banco de dados, por cada tribunal, sobre as atividades dos Centros. Esse banco de dados é um conjunto de registros, contendo as informações de tudo o que se passou em cada Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania – CEJUSCS. Posteriormente caberá ao CNJ compilar informações sobre os serviços públicos de solução consensual das controvérsias existentes no país e sobre o desempenho de cada um deles, mantendo permanentemente atualizado o banco de dados.<sup>862</sup>

Nessa mesma esteira, o artigo 14

<sup>860</sup> O SIESPJ foi criado pelo CNJ em 16 de agosto de 2005 conforme a Resolução n. 4, posteriormente consolidados pelas Resoluções ns. 15 e 76. É integrado por tribunais referidos no art. 92 da Constituição de 1988.

<sup>861</sup> WENER, José Guilherme Vasi. *O controle Estatístico na Resolução n. 125 do Conselho Nacional de Justiça*. p.292 In: PELUSO, Antonio César; RICHA, Morgana de Almeida. *Conciliação*

e *mediação*: estruturação da Política Pública Judiciária Nacional – CNJ. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

<sup>862</sup> Segundo o CNJ, o que se pretende é permitir que a administração dos CEJUSCS possa saber, para determinado período de tempo (por exemplo, o período de um mês ou de um ano), o número de atendimentos que foram feitos, de sessões de mediação realizadas, o

determina que caberá ao CNJ compilar as informações sobre os serviços públicos de solução consensual das controvérsias existentes no país e sobre o desempenho de cada um deles, por meio do Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ), mantendo permanentemente atualizado o banco de dados.

O que se percebe é que, especificamente quanto a política judiciária nacional prevista da Resolução 125/2010 do CNJ, a inexistência de avaliação traz dúvidas, inseguranças e incertezas quanto aos seus resultados. Por outro lado, sua inexistência também impede que iniciativas sejam tomadas para alterar a política existente e/ou planejar novas que possam resolver os problemas atendendo os objetivos e metas para as quais foram criadas.

Ao interrogar sobre os motivos da inexistência de avaliação de uma política pública ou política judiciária nacional, conforme Secchi, Coelho, Pires<sup>863</sup>, é possível verificar que: a) um dos empecilhos é a falta de clareza nos seus objetivos; b) outro problema é a multicausalidade: quando se torna difícil fazer a separação entre os efeitos sociais produzidos por cada uma das políticas públicas implementadas; c) existem dificuldades que dizem respeito

a resistência daqueles que são avaliados, ocorrendo a contestação de critérios, de indicadores e/ou de padrões; d) a forma de apresentar os resultados de um processo avaliativo é também uma dificuldade, especialmente quando geram excesso de informações, ausência de sumário, dificuldades com a linguagem, etc; e) o tempo de maturação de uma política precisa ser levado em consideração no momento da avaliação, especialmente considerando que os efeitos muitas vezes precisam de dez anos a partir de sua implementação para serem medidos; f) por fim, é importante considerar que existem muitos interesses em jogo no momento de avaliação pois ainda que seja feita com uso de ferramentas técnicas, as informações obtidas podem ser utilizadas como instrumentos na disputa política.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente texto é produto de uma pesquisa norteada pelo acesso à justiça enquanto tema de fundo e pela inquietação originada nas dificuldades de implementação, execução e de avaliação da política judiciária nacional prevista na Resolução 125/2010 do CNJ. Paralela a essa inquietação outras se

---

aproveitamento dessas sessões em termos de acordos realizados, o percentual desses acordos e de seus insucessos, bem como de sessões frustradas por ausência das partes. (WENER, José Guilherme Vasi. O controle Estatístico na Resolução n. 125 do Conselho Nacional de Justiça. p. 295. In: PELUSO, Antonio César; RICHA, Morgana de Almeida. Conciliação e

mediação: estruturação da Política Pública Judiciária Nacional – CNJ. Rio de Janeiro: Forense, 2011).

<sup>863</sup> SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. *Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos*. São Paulo: Cengage, 2022

instalam, especialmente aquelas que dizem respeito ao cumprimento do ODS 16 e de sua meta 16.3, considerando, de modo objetivo, o escoamento do tempo (Agenda 2030).

Associada a essas inquietações, faz-se necessário considerar o acesso à justiça brasileiro cujo cenário abarca o “estado de crise” da jurisdição estatal que efetivamente não consegue responder, em tempo hábil e com qualidade, a complexidade dos conflitos sociais. Esse “estado de crise” gera debates, resultantes de diversos movimentos, de iniciativa dos profissionais jurídicos e de áreas afins, cujo berço mescla problemas sociais e pesquisas acadêmicas. O resultado aponta para iniciativas e práticas exitosas que já acontecem em todo o país. Associadas a elas avista-se a vontade política dos gestores responsáveis, sem a qual dificilmente se criariam e implementariam políticas públicas de acesso à justiça.

Nesse cenário, observam-se que ações como a política pública judiciária de tratamento dos conflitos que alinham-se com a boa administração da justiça observada a partir de parâmetros judiciais, dentre eles a duração razoável do processo e a observância do regramento legal, almejando que a solução seja adequada (qualitativa e quantitativamente) e exequível.

Assim, o problema de pesquisa questionava: a Resolução 125/2010 do CNJ é política judiciária brasileira de acesso à justiça, oferecendo mecanismos de implementação e cumprimento do ODS 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes), especialmente

quando a meta 16.3 (promover o Estado de Direito e garantir a igualdade de acesso à justiça)?

Partindo da análise feita e considerando que tanto as políticas públicas quanto as políticas judiciárias têm por objetivo resolver um problema (as primeiras de ordem social, considerando todos os segmentos sociais e as outras de modo mais focado e vinculado ao acesso à justiça estatal), passando pelas mesmas fases do seu ciclo de criação e implementação, torna-se possível afirmar que os mecanismos autocompositivos previsto na Resolução 125 do CNJ (mediação e conciliação) são políticas judiciárias nacionais cujo objetivo primevo é proporcionar um acesso à justiça adequado e eficiente no tratamento dos conflitos.

Ao atender esse objetivo, a política judiciária nacional prevista na Resolução 125/2010 do CNJ cumpriria com o ODS 16 da Agenda 2030, especialmente no que diz respeito a meta 16.3. Porém, para que a política judiciária nacional seja implementada com êxito, além de seguir seu ciclo, necessita da alocação de mecanismos (recursos humanos, treinamento adequado e estrutura) advindos da administração pública.

Além disso, a autocomposição é uma política judiciária que pode ser classificada como política de estado pois expressa escolhas respaldadas por forças políticas e sociais, além de possuir previsão legal, contando com meios e regulamentações para que ocorra sua implementação. Também é importante considerar que as políticas

de estado possuem ampla legitimação social, tornando-se “estáveis”, uma vez que se mantêm independentemente do governo. Tornam-se duradouras.

Portanto, a política pública de autocomposição, prevista na Resolução 125/2010 do CNJ e posteriormente referendada pelo Código de Processo Civil (CPC) e pela Lei 14.140/2015 (Marco Legal da Mediação) possui previsão de implementação no âmbito do Poder Judiciário ou fora dele. Independentemente se em âmbito estatal ou extraestatal, poderá ser utilizada sob a fiscalização do Judiciário pretendendo, dentre outras coisas, promover o direito fundamental de acesso à justiça, gerando pacificação social que se sobreponha a cultura do litígio.

Mas, para que se possa afirmar que o ODS 16 e sua meta 16.3 da Agenda 2030, vem sendo cumpridos e que serão atendidos em tempo hábil, faz-se necessário que a política judiciária nacional seja avaliada, nos mesmos moldes sugeridos para a avaliação de políticas públicas. Mais, essa avaliação deve ser feita pela sociedade, pelos usuários do sistema de justiça e dos mecanismos autocompositivos previstos na política judiciária.

Essa é uma deficiência que pode ser verificada ao longo da pesquisa realizada. Não existe previsão de avaliação da política judiciária nacional

estudada. Além disso, os mecanismos encontrados e mencionados ao longo do texto provavelmente se encontram em fase de teste uma vez que forma disponibilizados por poucos dias e seus resultados ainda não forma divulgados. Importante referir também que os questionários aplicados são longos e de difícil compreensão para o cidadão comum devido à complexidade do seu linguajar. Essa situação dificulta a participação daqueles que são atingidos pelo problema que a política judiciária pretendia resolver. Estes, sem dúvidas, podem avaliar os aspectos positivos e também aqueles que precisam ser melhorados mediante alterações da política em vigor ou criação de outras mais adequadas.

Conclui-se, pois, que a Resolução 125/2010 do CNJ é uma política judiciária nacional que objetiva proporcionar o acesso à justiça pela prática de mecanismos autocompositivos de resolução de conflitos, observando o ODS 16 e sua meta 16.3. Porém para que seja possível afirmar que a Resolução 125 vem cumprindo com o ODS 16, meta 16.3, faz-se necessário avalia-la e essa é uma fragilidade significativa uma vez que se observa, ao longo do texto, que a avaliação não existe de forma sistemática, e que o formato aplicado, por tempo exíguo, não permite uma adequada participação social.

## REFERÊNCIAS

ANÁLISE. *Fim do Juridiquês na Prática Jurídica*. Disponível em: <https://analise.com/noticias/fim->

[do-juridiques-na-pratica-juridica](#), acesso em 26 set. 2023.

BAUMAN, Zygmunt, BORDONI, Carlo. *Estado de crise*. Trad. Renato

- Aguiar. 1.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2016
- BRASIL DE FATO. *Brasil está atrasado em mais de 80% das metas de desenvolvimento sustentável da ONU*, 30 de Junho de 2022. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2022/06/30/brasil-esta-atrasado-em-mais-de-80-das-metas-de-desenvolvimento-sustentavel-da-onu/>>, acesso em 13. set. 2023
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *O conceito de política pública em direito*. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- BUCCI; Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. 2 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.
- CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Fabris, 2002.
- CENTRO DE LIDERANÇA PÚBLICA. *Entendendo os conceitos básicos de Políticas Públicas*, 06 de fevereiro de 2019. Disponível em <https://www.clp.org.br/entendendo-os-conceitos-basicos-mlg2-de-politicas-publicas-mlg2/>. acesso em 14 set. 2023
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em números 2021 / Conselho Nacional de Justiça*. – Brasília: CNJ, 2021.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Departamento de Gestão Estratégica. Guia de*
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Portal CNJ de Boas Práticas do Poder Judiciário*. In: <https://boaspraticas.cnj.jus.br/portal>, acesso em 19.set.2023
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Portal da conciliação e mediação*. <<https://www.cnj.jus.br/programa-s-e-aco-es/conciliacao-e-mediacao/>>. Acesso em 19 de set.2023.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA: Sistema de gestão de formulários. Disponível em <<https://formularios.cnj.jus.br/pesquisa-percepcao-cidadaos/>>. Acesso em 21 set.2023
- FERREIRA, Juliana Lopes. *Resoluções consensuais de conflitos: Avaliação crítica das políticas judiciárias nacionais*. 139 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.
- Gestão de Política Judiciária Nacional. Estratégias de atuação de gestor(a) de Política Judiciária Nacional*, 2021.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. *Ensaio sobre a processualidade: Fundamentos para uma nova teoria geral do processo*. Brasília-DF: Gazeta Jurídica, 2016.
- GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030 (GTSC). *V Relatório luz da sociedade civil Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável Brasil*. 2021. [chromeextension://efaidnbmnfnkpiehdjffnfdaplgophgmrlakshgf-hkijnglkipocnijhgfjhgkij/https://brasilnaagenda2030.files.wordpress.com/2021/07/por\\_rl\\_2021\\_completo](chromeextension://efaidnbmnfnkpiehdjffnfdaplgophgmrlakshgf-hkijnglkipocnijhgfjhgkij/https://brasilnaagenda2030.files.wordpress.com/2021/07/por_rl_2021_completo)

- \_vs\_03\_lowres.pdf, acesso em 13 set. 2023.
- GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030 (GTSC). V Relatório luz da sociedade civil Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável Brasil, 2021..
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/ods/ods16.html#:~:text=At%C3%A9%202030%2C%20reduzir%20significativa%20os,as%20formas%20de%20crime%20organizado/>>. Acesso em 13 set. 2023.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). ODS – *Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável Proposta de adequação*. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>. Acesso em 13 de setembro 2023
- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo estado de direito*. Imprensa: Salvador, JusPODIVM, 2020.
- SANDER, Frank. Varieties of Dispute Processing. LEVIN, A. Leo; WHEELER, Russell R. The Pound conference: *Perspectives on justice in the future: proceedings of the National Conference on the Causes of Popular Dissatisfaction with the Administration of Justice*. West Publishing Co., 1979.
- SANDER, Frank; GOLDBERG, Stephen. *Fitting the Forum to the Fuss: A User-Friendly Guide to Selecting an ADR Procedure*. In: Negotiation Journal. Volume 10. Issue 1. January, 1994. p. 49–68.
- SCHMIDT, João Pedro. *Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas*. Revista do Direito. Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set/dez. 2018.
- SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. *Políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concursos*. São Paulo: Cengage, 2022.
- SPENGLER, Fabiana Marion. *Dicionário de mediação*. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2019. v. 1 [recurso eletrônico]
- SPENGLER, Fabiana Marion. *O pluralismo jurídico e os meios extraestatais de administrar conflitos*. Novos Estudos Jurídicos (UNIVALI), v.26, p.293 - 311, 2021.
- SPENGLER, Fabiana Marion; MAGLIACANE, Alessia. *Il terzo e l'altro. verso una visione simmeliana del conflitto*. Revista do Direito. Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 50, p. 35-53, jan./abr. 2020.
- SUBIRATS, Joan *et al.* *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Planeta, 2012.
- TRIBUNAL DE JUSTIÇA MILITAR DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Belo Horizonte. *Pesquisa Sobre a Percepção e Avaliação do Poder Judiciário Brasileiro*. Disponível em: <http://tjmmg.jus.br/pesquisa-sobre-percepcao-e-avaliacao-do-poder-judiciario-brasileiro/> Acesso em 21 set. 2023.

WENER, José Guilherme Vasi. O controle Estatístico na Resolução n. 125 do Conselho Nacional de Justiça. In: PELUSO, Antonio César; RICHA, Morgana de Almeida. *Conciliação*

e mediação: estruturação da Política Pública Judiciária Nacional – CNJ. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

## ANEXO

**Figura 1:** Fases dos ciclo:



**Fonte:** SUBIRATS, Joan *et al.* Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Planeta, 2012.