

POLÍTICAS PÚBLICAS. PROPOSTAS PARA A RACIONALIZAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA

Vinicius de Moura Xavier¹

INTRODUÇÃO



s movimentos da sociedade do século XIX foram a gênese das chamadas “Constituições Sociais” do início do século XX². Diplomas normativo-políticos traduziam (ou deveriam traduzir) os anseios da população que não mais se satisfazia com a estipulação meramente liberal/negativa dos direitos fundamentais, mas buscava um Estado prestador, positivo e fornecedor de direitos e garantias.

Nesse sentido, a Constituição Alemã de Weimar (1919) e a Constituição do México (1917) deram início ao chamado constitucionalismo social e demarcam a fase inicial do Estado providência.

Decorrentes dessa diretriz surgiram as Políticas Públicas como instrumentos elementares na busca do planejamento e da efetivação das providências esperadas/exigidas frente ao aparelho Estatal.

Dentro desse contexto, um dos aspectos centrais era a elaboração de políticas públicas que possibilitassem um acesso à ordem jurídica pela população.

Cappeletti e Garth,³ em estudo sobre o tema, observam

¹ Ex-Oficial de Gabinete da 2ª Vara Cível de Brasília-DF e Ex-Procurador da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero. Sócio da Valter Xavier Advogados Associados. Mestre em Direito pelo Centro Universitário de Brasília e Pós Graduado em Direito Civil e Processo Civil pelo Instituto dos Magistrados do Distrito Federal. E-mail: vinicius@valterxavier.adv.br.

² Exemplos: Constituição Mexicana de 1917 e de Weimar em 1919.

³ CAPELETTI, Mario. *Accesso alla giustizia come programma di riforma e come metodo di pensiero*. In: Revista do Curso de Direito da Universidade Federal de

que o processo evolutivo dos instrumentos destacados para solucionar a problemática do acesso efetivo à justiça nos países do ocidente está sedimentado em 03 grandes ondas renovatórias, cada qual tentando solucionar a problemática do acesso à ordem jurídica justa⁴.

A primeira grande onda teve início em 1965, concentrando-se na assistência judiciária; a segunda grande onda referia-se às “*reformas tendentes a proporcionar representação jurídica para os interesses jurídicos difusos*”; e a terceira grande onda foi denominada de “*ênfase de acesso à justiça*” que tinha por escopo atacar as barreiras ao acesso de modo mais articulado e compreensivo⁵.

Contudo, o acesso à justiça, hoje, encontra contraponto com o excesso de litígios e processos em andamento no Judiciário e que acabam sendo uma das causas de sua morosidade, situação que acarretou a busca por soluções processuais, paliativas e pontuais para a resolução do problema, tais como a criação do instituto da repercussão geral; da súmula impeditiva de recursos; da súmula vinculante; do recurso especial representativo de controvérsia e, mais recentemente, da Proposta de Emenda à Constituição conhecida como “PEC dos Recursos⁶”.

Nesse cenário, as ideias a serem levantadas neste artigo têm como pano de fundo a problemática referente à necessidade de se reduzir a quantidade de demandas recebidas pelo Judiciário, ou, ao menos, de melhorar a qualidade e humanização do sistema, superando um atual “*fordismo*” judicial de decisões

Uberlândia 12, p. 309/321.

⁴ CAPELETTI, Mario e GARTH, Brvant. *Acesso à justiça. Tradução de Ellen Gracie Northfleet do original Access to Justice: the worldwide movement to make rights effective. A general report. Milano: Giuffrè, 1978. p. 8.* Sérgio Antonio Fabris Editor. Porto Alegre 1988.

⁵ CAPELETTI, Mario. *Accesso alla giustizia come programma di riforma e come metodo di pensiero.* In. Revista do Curso de Direito da Universidade Federal de Uberlândia 12, p. 316.

⁶ Teor do normativo Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=174751>. Acesso em 18/07/2013.

estereotipadas e (re)produzidas em massa e buscando alternativas com o escopo de racionalizar o acesso ao Judiciário harmonizando as necessidades atuais com os direitos sociais que deram origem ao sistema.

1 POLÍTICAS PÚBLICAS E ACESSO À JUSTIÇA

De início, importante realizar um corte sobre a definição do que seriam as políticas públicas na forma a ser tratada neste artigo.

Nos termos do definido por Celina Souza⁷, não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública, contudo, por opção didática, nos filiamos à definição clássica de Lowi *apud* Rezende, o qual define política pública como sendo a “*regra formulada por alguma autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar, regular, o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas ou negativas*”⁸.

Nesse sentido, o caráter holístico da área não significa que ela careça de coerência teórica ou metodológica, mas sim que comporta vários significados e perspectivas, delimitados doutrinariamente.

Para Enrique Saravia, política pública seria o fluxo de decisões públicas orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade.

Decisões essas condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões dos que adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo

⁷ SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas, in. Políticas Públicas no Brasil, Editora Fiocruz, Rio de Janeiro, 2008, p. 68.

⁸ REZENDE, F.C. Por que falham as reformas administrativas? Rio de Janeiro, FGV, 2004, p. 13.

decisório⁹.

Assim, a finalidade última de tal dinâmica – consolidação da democracia, justiça social, manutenção do poder, felicidade das pessoas – constitui elemento orientador geral das inúmeras ações que compõem determinada política.

Conforme Castro, Ribeiro, Chaves e Duarte¹⁰ a política social em território brasileiro carece de uma ótica mais integradora por parte dos governos. Destarte, se percebe a dificuldade de pensar a política social brasileira na perspectiva da ideia do *Welfare State* ou mesmo discutir a validade de tal conceito para enquadrar os esquemas vigentes.

Nesse norte, para efeito deste trabalho, entender-se-á por política social como sendo composta por um conjunto de programas e ações do Estado que se manifestam em oferta de bens e serviços, transferências de renda e regulação, com o objetivo de atender às necessidades e aos direitos sociais que afetam vários dos componentes das condições básicas de vida da população¹¹.

A referida delimitação é importante e necessária, porquanto as políticas públicas possuem aspectos dinâmicos, uma vez que, em sua trajetória histórica, cada sociedade incorpora o reconhecimento de determinadas contingências, riscos sociais e igualdades desejáveis, exigindo que o Estado e outros entes sociais assumam a responsabilidade pela sua defesa e proteção. Conforme os autores alhures mencionados indicam, tais processos constituem, em cada país, sistemas de proteção e promoção social com maior ou menor abrangência, mas que são dinâmicos, estando na maior parte do tempo em construção ou

⁹ SARAVIA, Enrique. Políticas Públicas – Coletânea Vol. 1. Escola Nacional de Administração Pública, Brasília-DF, 2007, p. 28-29.

¹⁰ CASTRO, Jorge Abrahão de. RIBEIRO, José Aparecido Carlos. CHAVES, José Valente e DUARTE, Bruno Carvalho. *Nota Técnica n° 09 – IPEA. Gasto Social Federal: Prioridade macroeconômica no período 1995-2010*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, p. 3.

¹¹ Op. Cit, p. 4.

reforma¹².

Destarte, pode-se dizer que uma política social busca proteger os cidadãos mediante a segurança que tem como ideia a solidariedade aos indivíduos, famílias e grupos em determinadas situações de dependência ou vulnerabilidade perante terceiros ou perante o próprio aparato Estatal.

Nesse contexto, tem-se que o Acesso à Justiça – *lato sensu* – agrupa-se como uma política com o objetivo de promoção social, a qual pode ser definida, por determinados instrumentos que pretendem garantir aos cidadãos oportunidades e resultados mais amplos e mais equânimes de acesso aos recursos e benefícios conquistados pela sociedade em seu percurso histórico, no caso, os direitos sociais, dentre eles, o acesso à Justiça¹³.

De toda sorte, referido conceito e viés não impede que sejam conhecidas outras definições que complementam o entendimento como aquela de Barbosa da Silva de que “*política pública é uma fatia do orçamento, é o comprometimento do governo, é a interação com os demais órgãos*”¹⁴.

No caso brasileiro, as políticas públicas de acesso à Justiça não podem ser apenas estudadas nos acanhados limites do acesso aos órgãos judiciais existentes, porquanto não se trata de apenas possibilitar o acesso ao Judiciário, como instituição, mas sim de viabilizar o acesso à ordem jurídica justa¹⁵.

1.1 PROBLEMÁTICA

Como visto linhas passadas, o acesso à instituição judi-

¹² Op. Cit, p. 4.

¹³ Op. Cit, p. 6.

¹⁴ BARBOSA da Silva, F.A. & ABREU, L.E. *O programa mais cultura, o fundo nacional de cultura e o sistema nacional de cultura. In. As políticas públicas e suas narrativas*. Brasília, IPEA, 2011, p. 180.

¹⁵ WATANABE. Kazuo. *Acesso à Justiça e sociedade moderna*. IN. GRINOVER, A.P. *Participação e processo*, p. 128.

cante não tem, em virtude do “fordismo” judicial, significado, necessariamente, acesso à Justiça.

Nesse sentido, inicialmente é preciso verificar as causas que têm dado gênese à referida problemática.

1.1.1 REDE DE CAUSAS

De início, a primeira causa apontável para o problema narrado é a centralidade/monopólio do Estado como ente solucionador de conflitos. Tal valor é apontado por Barbosa da Silva que indica aquele como o titular de uma autoridade política e portador de legitimidade, valores tão caros, não apenas ao direito, mas também a diferentes forças sociais e ideológicas¹⁶.

Esse monopólio é tratado no contexto do distanciamento das relações pessoais por Derrida¹⁷ e Ricoeur¹⁸, sendo que o primeiro entende, ainda, que não se pode falar diretamente de justiça, tematizar ou objetivar a justiça, dizer “isto é justo” e ainda menos, “eu sou justo”, sem trair imediatamente a justiça, senão o direito¹⁹.

Referida pretensão esconderia um anseio de poder, qual seja, de definição da verdade²⁰ de caráter ideológico, nesse viés

¹⁶ BARBOSA da Silva, F.A. & ABREU, L.E. *O programa mais cultura, o fundo nacional de cultura e o sistema nacional de cultura. In. As políticas públicas e suas narrativas*. Brasília, IPEA, 2011, p. 197.

¹⁷ DERRIDA, Jacques. *Dar La murte*. Editorial Paidós. 2006. p. 14.

¹⁸ RICOEUR, Paul & Daniel, Jean. *A Estranheza do Estrangeiro*. In: *Le Nouvel Observateur. Café Philo*. As Grandes Indagações da Filosofia. Rio de Janeiro. Jorge Zahar Editor, 1999, p. 16..

¹⁹ Op. Cit. p. 17.

²⁰ Foucault, sobre o tema escreve sobre a pretensão de poder no discurso científico: “Quando eu vejo vocês se esforçarem para estabelecer que o marxismo é uma ciência, não os vejo, para dizer a verdade, demonstrando de uma vez por todas que o marxismo tem uma estrutura racional e que suas proposições dependem, por conseguinte, de procedimentos de verificação. Eu os vejo, sobretudo e acima de tudo, fazendo outra coisa. Eu os vejo vinculando ao discurso marxista, e eu os vejo atribuindo aos que fazem esse discurso, efeitos de poder que o Ocidente, desde a Idade Média, atribuiu à ciência e reservou aos que fazem discurso científico”. In FOU-

que Montaigne descreve, citado por Derrida, que “*as leis não são justas como leis. Não obedecemos a elas porque são justas, mas porque têm autoridade*”²¹.

Destarte, como tratado por Hespanha, o direito não cria a paz e a segurança; cria os próprios valores sobre os quais essa paz e segurança se estabelecem. Outrossim, o direito constituiria uma atividade cultural e socialmente tão criativa quanto a arte, a ideologia ou a organização da produção econômica²².

Ademais, além da questão do monopólio estatal e de suas decorrências em relação ao contexto de Poder e ideologia, podem ser apontadas algumas outras causas como: (i) distanciamento dos indivíduos acarretando a impossibilidade na resolução pessoal e pacífica dos conflitos; (ii) desumanização da função judicante; (iii) indústria de ações temerárias/infundadas como forma de tentativa de utilização de decisões judiciais para enriquecimento ilícito; (iv) prazos prescricionais, por vezes, extremamente extensos; (v) o problema recursal; (vi) falta de estrutura Judiciária²³; (vii) descrédito das possibilidades de soluções perante os órgãos administrativos.

Referidas causas, em conjunto com o alhures mencionado monopólio, ao nosso sentir, perfaz a rede de causas que originam a problemática e que merece, de modo específico, uma Política Pública para resolver a questão.

1.1.2 POLÍTIICAS PÚBLICAS ESPECÍFICAS PARA CADA CAUSA

CAULT, Michel. Em defesa da sociedade: Curso no Collège de France (1975-1976), (trad. de Maria Ermantina Galvão). São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 15.

²¹ DERRIDA, Jacques. Força de lei. Biblioteca do pensamento moderno. 2010. p. 21.

²² HESPANHA, A.M.B. *Cultura jurídica europeia: síntese de um milênio*. Florianópolis. Fundação Boiteux, 2005, p. 99.

²³ A Lei Orgânica da Magistratura Nacional, por exemplo, prevê uma relação de comarcas/juízos com o número de habitantes o que, no Brasil, encontra déficit em relação à mesma proporção existente em outros países, como a Alemanha, por exemplo.

No contexto narrado nas linhas anteriores sugerem-se as seguintes políticas públicas específicas para cada causa.

De início, quanto ao monopólio judicial, faz-se necessária uma política de fortalecimento das demais formas de resolução de controvérsias extrajudiciais pelos órgãos administrativos do Estado, como, *v.g.* PROCONs, DETRANs, CARF, Conselhos de Contribuintes, CADE, dentre outros, criando regras, como no modelo Alemão, que possibilitem decisões terminativas dos referidos órgãos sem a possibilidade de reexame do mérito perante o Judiciário, mas apenas de eventuais vícios de legalidade ou correlatos. Poder-se-ia condicionar tais decisões terminativas aos valores pecuniários envolvidos²⁴ ou eventual repercussão social da questão, ou ainda, de possibilitar o reexame somente no 1º grau de jurisdição.

Quanto ao distanciamento dos indivíduos, tal causa poderia ser objeto de políticas públicas criadoras, como no modelo germânico, de “Câmaras Locais de Resolução de Controvérsias” para questões menores como briga de vizinhos em razão de animais domésticos, poluição sonora, dentre outras, no mesmo modelo sugerido no parágrafo anterior, com eventual recurso ao 1º grau de jurisdição que faria a conexão entre a esfera não judicial e o Poder Judiciário. Tais “Câmaras” poderiam possuir composição proporcional aos moradores da região ou promover debates comunitários para, preventivamente, evitar a existência de conflitos.

Quanto à questão humanística dos magistrados, o Judiciário, como política pública, deve dar ênfase na formação do julgador, ou, nas palavras de Ayres Britto²⁵ “*o juiz que faz de*

²⁴ Por exemplo, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) realizou cálculos que têm como conclusão que em dívidas menores do que R\$ 21.700,00 (vinte e um mil e setecentos reais), a União dificilmente consegue recuperar valor igual ou superior ao custo do processo judicial.

²⁵ Entrevista em 11 de julho de 2013 para a Revista Consultor Jurídico. Disponível em < <http://www.conjur.com.br/2013-jul-11/ayres-britto-defende-sensibilidade->

sua caneta um pé-de-cabra é o meliante número um”, pois o estrago que ele causa na confiabilidade e na autoestima coletiva é maior do que quando esse estrago é perpetrado por qualquer outro agente público.

O que será feito diante de tantas informações técnicas, refinadas de todos os códigos e da Constituição depende da sua formação, em outras palavras, sensibilidade também é um requisito de desempenho, uma vez que sem ela não será perceptível que há dramas humanos nos autos, sendo necessária a promoção de visitas e encontros entre jurisdicionados e julgadores para que ambos possam melhor compreender o papel de cada um na dinâmica do tecido social.

No que se refere às ações temerárias/infundadas como forma de tentativa de utilização de decisões judiciais para enriquecimento ilícito é preciso alterações legislativas específicas agravando as penas para as condutas de litigância de má-fé ou de violação aos preceitos éticos da advocacia que sejam efetivamente descumpridas, existindo, v.g, um cadastro de advogados ou partes litigantes de má-fé que possa ser previamente consultado por magistrados ou, ainda, custas iniciais progressivas para aqueles que tiveram suas ações extintas em decorrência da temeridade das demandas interpostas, aplicando-se a isonomia real tratando desigualmente os desiguais na medida em que se desigalam.

Entretanto, quanto ao ponto cabem maiores reflexões, porquanto não se pode olvidar da importância e essencialidade dos advogados à Justiça, merecendo aprofundamento próprio em outra oportunidade com o decorrer do debate ora proposto.

Quanto aos prazos prescricionais, comparece recomendável, como forma de otimizar o ajuizamento de demandas, a sua redução, lembrando que nada obsta que o seu termo “a quo” seja fixado quando da ciência do lesado.

Contudo, o que não se apresenta razoável é que os refe-

ridos interstícios sejam fixados em 03 (três), 05 (cinco) ou 10 (dez) anos. Nesse sentido, o prazo de 01 (um) ou, no máximo, 02 (dois) anos da ciência do ato ou da ocorrência do fato – a depender do direito discutido – seria suficiente para o ajuizamento de demanda judicial visando à efetivação da pretensão.

Referido tempo se demonstra razoável à colheita mínima das provas necessárias – que poderão ser complementadas em Juízo – contratação de causídico e confecção da peça processual pertinente, devendo ser realizada uma política pública de conscientização da população acerca da necessidade de ponderação célere acerca da conveniência, ou não, no ajuizamento de referida demanda.

No que se refere ao problema recursal, entende-se interessante o exemplo da Justiça Laboral que impõe verbas recursais em montantes significativos e que ajudam a efetivação de eventual execução futura, racionalizando a interposição de recursos e forçando uma maior ponderação acerca do direito pleiteado e do benefício pretendido – em nítida análise econômica do direito processual recursal, sob o manto da dialética custo/benefício – em oposição aos valores do depósito a ser realizado, evitando que teses infundadas e sem amparo legal sejam ajuizadas sem o mínimo de reflexão sobre sua pertinência.

Em outras palavras, aumentando-se o custo, a ponderação fica mais apurada, lembrando que nada obsta a gratuidade de Justiça e a eventual condenação ao pagamento das custas somente ao final da tramitação do feito de modo a não inviabilizar o acesso ao sistema daqueles em condição de vulnerabilidade.

No tocante à falta de estrutura do Poder Judiciário, tal deve ser analisada em conjunto com as outras medidas já apresentadas, porquanto ao passo em que as demais ações forem sendo concretizadas, a carga de trabalho dos órgãos judicantes tende a se estabilizar ou até mesmo reduzir, o que importará em

uma maior disponibilidade magistrado/processo do que a atualmente existente.

De toda forma, nada obsta que sejam promovidos cursos de especialização e intercâmbio de servidores e magistrados em relação a outros órgãos judicantes, mesmo de outros países, como forma de assimilação de experiências com o fito de melhora do sistema como um todo, nos moldes do programa Joaquim Nabuco promovido pelo Supremo Tribunal Federal, que deve ser expandido²⁶.

Por fim, quanto ao descrédito das possibilidades de soluções perante os órgãos administrativos, tal perpassa pela própria ineficácia dos órgãos no contexto holístico do sistema, em outras palavras, as decisões não são, em sua maioria, cumpridas na forma esperada, porquanto podem ser revistas pelo Judiciário.

Desse modo, se faz necessária a criação de regras específicas para a implementação de hipóteses em que as decisões administrativas possam ser, quanto ao mérito da lide, terminativas.

Contudo, para que tal seja implementado em consonância com a legitimidade social necessária, importante que os órgãos recursais administrativos além de possuírem composição paritária de jurisdicionados e representantes do Estado tenham previsão de que eventual voto de qualidade, no caso de empate nas discussões, seja de competência de terceiro, neutro, que, inclusive, pode ser o juiz de primeiro grau, judicializando a questão nessa situação específica, ou, ainda, que no caso de empate, prevaleça o cidadão, vulnerável e hipossuficiente, em regra, nas demandas.

1.2 A QUESTÃO DO PARADIGMA

²⁶ Mais detalhes sobre o programa podem ser conhecidos em <http://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/verConteudo.php?sigla=portalStfCooperacao_pt_br&idConteudo=179841>. Acesso em 19 de agosto de 2013.

Kuhn entende como paradigma “*as realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, fornecem problemas e soluções modelares para uma comunidade de praticantes de uma ciência*”²⁷”.

Desse modo, a compreensão do paradigma está diretamente vinculada às denominadas “revoluções científicas”, as quais o referido autor define como sendo “*os complementos desintegradores da tradição à qual a atividade da ciência normal está ligada*”²⁸.

No caso do acesso à Justiça, a prestação positiva do Estado Social como forma de alcance à ordem jurídica justa²⁹ e o monopólio do Estado consubstanciado na inafastabilidade da jurisdição decorrem do paradigma do Estado prestador, social, dirigente que, como vimos, teve sua gênese nos movimentos sociais do século XIX e foi positivado no início do século XX nas Constituições que tratavam dos direitos fundamentais sociais – de segunda geração – e de sua efetivação.

Importante, nesse sentido, a lição de Kuhn de que a observação e a experiência podem e devem restringir drasticamente a extensão das crenças admissíveis, porque de outro modo não haveria ciência. Contudo, não podem, *per si*, determinar um conjunto específico de semelhantes crenças³⁰.

Sob esse ponto, Berger trata da relação entre o conhecimento e as instituições ao definir que a segmentação da ordem institucional e concomitante distribuição do conhecimento “*levarão ao problema de fornecer significados integradores que abranjam a sociedade e ofereçam um contexto total de*

²⁷ KUHN, T. A Estrutura das Revoluções Científicas, São Paulo, Perspectiva, 1996, p. 13.

²⁸ Op. Cit, p. 25.

²⁹ WATANABE, Kazuo. *Assistência judiciária e o juizado de pequenas causas*, 1984, p. 161.

³⁰ KUHN, T. A Estrutura das Revoluções Científicas, São Paulo, Perspectiva, 1996, p. 23.

sentido objetivo para a experiência e o conhecimento fragmentado do indivíduo”³¹.

No contexto do acesso à Justiça, a multiplicação de sentidos e perspectivas aumenta muito o problema de estabelecer um docel estável para a sociedade inteira³², porquanto, como vimos, o que tem existido é um acesso amplo irrestrito ao Judiciário; mas a ordem jurídica justa, individualizada e humanizada, contudo, continua, para grande parte da sociedade, inacessível.

Entretanto, no tocante à problemática em tela, o conhecimento social estabilizado, como vimos em Watanabe, é de que o acesso à Justiça seria uma conquista do século XX, e, por isso, as normas constitucionais que o preveem, como no Brasil o inciso XXXV do artigo 5º da Constituição Federal, seriam endereçadas ao legislador “*que ao elaborar a lei não poderá criar mecanismos que impeçam ou dificultem o acesso ao Judiciário*”³³.

Contudo, tal entendimento pode ser discutido, porquanto “impedir” ou “dificultar” não se confunde com “racionalizar”, muito embora por jogo de palavras poderiam, e a experiência histórica nos demonstra, ser confundidas como forma de mitigar conquistas sociais.

Entretanto, a questão paradigmática em tela e que tensiona o entendimento estabilizado é exatamente de que o acesso irrestrito ao Judiciário constitui uma das causas da mitigação ao acesso à Justiça, uma vez que para atender a demanda e as metas estabelecidas os órgãos julgadores, por vezes, se fazem municiar de decisões estereotipadas e genéricas, as quais, teleologicamente, não cumprem a ideia de acesso plasmada positivamente nas constituições sociais.

³¹ BERGER, P.L. & LUKMANN, T. A construção social da realidade, Ed. Vozes, Petrópolis, RJ, 1985, p. 116/117.

³² Op. Cit. 119.

³³ LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquemático*. São Paulo. Ed. Saraiva, 19ed, p. 1075.

Destarte, é preciso realizar uma análise axiológica dos valores envolvidos, ou, em outras palavras, entender e tencionar que o propósito de acesso à Justiça não se perfectibiliza com o simples acesso ao Judiciário.

A racionalização do acesso ao Judiciário leva ao acesso à Justiça e se subsume aos movimentos sociais de segunda geração, e é essa a proposta do presente trabalho acadêmico.

Nesse ponto, é preciso, como Berger, frisar que a questão decisiva consiste em saber se o homem ainda conserva a noção de que, embora objetivado (o conhecimento), o mundo social foi feito pelos homens e, portanto, pode ser refeito por eles³⁴.

Ou seja, mesmo que o paradigma de acesso ao Judiciário seja o atual, a reificação³⁵ do conceito como grau extremo do processo de objetivação perde a inteligibilidade que possui como empreendimento humano e fixa-se como uma facticidade não-humana, não-humanizável, inerte.

Em outras palavras, é preciso intensificar o debate para delimitar que acesso à Justiça não se confunde com acesso ao Judiciário, isto é, a análise da reificação é importante para a sociologia do conhecimento porque a impede de cair em uma concepção não dialética da relação entre aquilo que os homens fazem e o que pensam, podendo, outrossim, ser superada³⁶.

2 OS ATORES DO CAMPO

A análise cognitiva das políticas públicas procura responder a uma dupla ambição: integrar a dimensão do global, que parece fundamental para compreender a lógica do trabalho na mudança das políticas públicas, destacando o papel dos atores na construção dos quadros de interpretação do mundo e a

³⁴ BERGER, P.L. & LUKMANN, T. A construção social da realidade, Ed. Vozes, Petrópolis, RJ, 1985, p. 123.

³⁵ Como Berger cita: “Através da reificação o mundo das instituições parece fundir-se com o mundo da natureza”. Op. Cit, p. 125.

³⁶ Op. Cit, p. 126.

implementação concreta da dialética global e “setorial”³⁷.

No campo da resolução de litígios estão presentes diversos atores, dentre eles, e segundo corte realizado neste artigo, destacam-se: o Judiciário, os Jurisdicionados e o Governo.

De início, importante explicitar que a reivindicação da autonomia absoluta do pensamento e da ação jurídica, como em Kelsen, na questão de políticas públicas é insuficiente para o estudo do campo, porquanto no contexto de acesso à Justiça devem ser consideradas as pressões sociais, não esgotando nas normas jurídicas seu próprio fundamento³⁸.

Colocadas as premissas nessas bitolas, a questão do Poder ganha destaque na dificuldade da promoção extrajudicial de resolução de controvérsias, uma vez que a questão do Poder guarda estreita relação com as questões de competência.

Nesse sentido, as práticas e os discursos jurídicos seriam o produto do funcionamento de um campo, cuja lógica específica estaria duplamente fundamentada, de um lado, pelas relações de força específicas que lhe conferem a sua estrutura e que orientam as lutas de concorrência – própria repartição política de competências do Judiciário – e, de outro, a lógica interna das obras jurídicas que delimitariam o espaço de possíveis universos de resolução propriamente jurídicos – Doutrina, ou *lato sensu*, os jurisdicionados³⁹.

Em outras palavras, o campo jurídico é o local de concorrência pelo monopólio – não só de julgar -, mas de “*dizer o que o direito quer dizer*”, o que acaba por se tornar um discurso de legitimação das estruturas de Poder existentes causando a dificuldade de progresso de fórmulas alternativas.

Assim, o próprio campo investe agentes de competência

³⁷ MULLER, Pierre. L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique. In: Revue française de science politique, 50e année, n°2, 2000, p. 7.

³⁸ BOURDIEU, Pierre. O Poder Simbólico, Rio de Janeiro, Editora Bertrand Brasil S/A, 1989, p. 106.

³⁹ Op. Cit, p. 211.

para interpretar, como diria Bourdieu, “*de maneira mais ou menos autorizada*”⁴⁰ um *corpus* de textos que consagram a visão legítima “justa” do mundo social, e esse Poder, construído no *locus* jurídico não é dividido com aqueles intérpretes alienígenas do sistema, ou seja, o campo restrito acaba por restringir eventuais composições diversas de discurso jurídico, deslegitimando a procura e a resolução de conflitos fora das bases estabelecidas pelos intérpretes autorizados, dos quais o restante da sociedade acaba por restar vinculada.

Bourdieu traz algumas críticas a esse posicionamento afirmando que, de modo diverso do que ocorre no campo jurídico, na hermenêutica literária ou filosófica, a prática teórica de interpretação de textos jurídicos não tem nela própria a sua finalidade, porquanto as divergências entre os “intérpretes autorizados” são necessariamente limitadas e a coexistência de uma pluralidade de normas jurídicas concorrentes está excluída por definição da ordem jurídica⁴¹, assim, a interpretação não se presta apenas a juristas, mas também a toda a sociedade.

Destarte, é preciso ter em vista o escopo social da norma, uma vez que as normas não deveriam ser fins em si mesmas, embora o discurso de legitimação dos atores do campo tenda a excluir intérpretes alheios ao sistema em contraponto aquilo que Häberle chamou de “sociedade aberta dos intérpretes da constituição”⁴².

Isso se dá em razão de que como no texto religioso, filosófico ou literário, no texto jurídico, e nesse ponto ele se aproxima dos demais, estão em jogo lutas de Poder, pois a leitura e a interpretação do Direito são maneiras de apropriação da força simbólica que nele se encontra em estado potencial.

Desse modo, a força simbólica do Direito é o Poder de

⁴⁰ Op. Cit, p. 212.

⁴¹ Op. Cit, p. 213.

⁴² HÄBERLE. Peter. *Hermenêutica Constitucional. A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre. Fabris. 1997, p. 4.

dizer qual interpretação estaria acobertada pelo véu da legitimidade e qual não estaria.

Assim, ao trazer as fórmulas alternativas de solução de controvérsias para dentro do sistema judicial, a leitura simbólica que se tem é que o Poder Judiciário legitima as respectivas fórmulas, desde que realizadas sob a sua tutela, orientação e incentivo.

Importante salientar que mesmo as próprias decisões judiciais necessitam de legitimidade para serem justificadas, uma vez que somente se distinguem de simples atos de força política na medida em que se apresentem como resultado necessário de uma interpretação regulada de textos legitimados⁴³.

O discurso jurídico possui uma linguagem própria que acaba por figurar como elemento de limitação da legitimidade. Referida linguagem possui dois efeitos principais: O efeito da neutralização assim definido por Bourdieu:

O efeito da neutralização é obtido por um conjunto de características sintáticas tais como o predomínio das construções passivas e das frases impessoais, próprias para marcar a impessoalidade do enunciado normativo e para constituir o enunciador em sujeito universal, ao mesmo tempo imparcial e objetivo.

E o efeito, denominado de “universalização”, que por seu turno é assim definido pelo mesmo pensador:

O efeito da universalização é obtido por meio de vários processos convergentes: o recurso sistemático ao indicativo para enunciar normas, o emprego próprio da retórica da atestação oficial e do auto, de verbos atestativos na terceira pessoa do singular do presente ou do passado composto que exprimem o aspecto realizado e do presente intemporal – ou do futuro jurídico – próprios para exprimirem a generalidade e a omnitemporalidade da regra do direito: a referência a valores transobjetivos que pressupõem a existência de um consenso ético; o recurso de fórmulas lapidares e a formas

⁴³ Op. Cit, p. 214.

fixas, deixando pouco lugar às variações individuais.⁴⁴

Destarte, como se percebe, a linguagem jurídica é delimitadora do campo e, por consequência, excludente. Cria a hierarquização dos legitimados e, por consequência, o discurso “de autoridade”, ou seja, acaba inviabilizando que o discurso jurídico seja formulado de forma livre e individualizada, pois se prende e segue determinados *standards* preestabelecidos e reificados.

Frise-se que o estabelecimento de *standards* ou de bitolas para o discurso jurídico não é, *a priori*, prejudicial, pois constitui elemento determinante de progresso do próprio campo.

Contudo, no caso da composição de conflitos, tal circunstância acaba por excluir da própria arena jurídica os diretamente interessados, uma vez que “*ao dar a cada um o que é seu*”, o Judiciário, como terceiro indiferente, não promove a união, mas apenas a repartição de benesses e ônus. Não se constrói algo comum, a parte não se sente responsável pela construção da solução, mas apenas por levar a questão controversa para terceiro.

A formulação do Poder Judiciário, tal como visto em Foucault⁴⁵, é a de um terceiro que decide pelas partes o seu destino, como Freud⁴⁶ indica, tal tem origem na questão paterna e na busca da dissociação das consequências dos próprios atos o que não se coaduna com a composição, que é a soma de vontades e esforços em busca da solução comum que, embora possa não ser satisfatória para as partes, foi legitimamente construída por elas.

Os cânones jurídicos, como fundantes da interpretação

⁴⁴ Op. Cit, p. 216.

⁴⁵ FOUCAULT, Michel. Em defesa da sociedade: Curso no Collège de France (1975-1976), (trad. de Maria Ermantina Galvão). São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 24.

⁴⁶ FREUD, Sigmund. *Totem e Tabu - Alguns Pontos de Concordância Entre a Vida mental dos Selvagens e dos Neuróticos*. Edição Standard Brasileira das Obras Psicológicas Completas de Sigmund Freud Vol.XIII. Rio de Janeiro. IMAGO. 1912, p. 197.

jurídica, seriam “reservatórios de autoridade” que garantem, à maneira de um banco central, a autoridade dos atos jurídicos singulares⁴⁷.

Dáí decorre a dificuldade de o Poder Judiciário se relacionar com os jurisdicionados que buscam solucionar seus conflitos à revelia dos cânones e da linguagem jurídica, ou mesmo, de forma não tão extremada, apenas fora de sua estrutura política.

Nesse sentido é que se defende uma “gestão de conflitos” prévia a uma “imposição da solução” pelo Poder Judiciário como forma de racionalizar e humanizar os aspectos que seriam levados àquele Poder, uma vez que a regra tirada de um caso precedente não pode ser pura e simplesmente aplicada a um novo caso, porque não há nunca dois casos perfeitamente idênticos.

Outrossim, seria evitado o silogismo jurídico que permite subsumir o caso particular numa regra geral⁴⁸, em uma analogia ao definido por Muller, poderíamos aduzir que “*ao produzir a composição os atores passam a pensar neles próprios e em suas ações*”⁴⁹.

Colocadas as questões entre os atores – Judiciário e Jurisdicionados – nesses termos, importante investigar o papel do terceiro ator – o Governo – nesse cenário.

Seguindo a ótica de Lowi, política pública seria uma “*regra formulada por alguma autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar, regular, o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas ou negativas*”⁵⁰, assim, necessário definir, dentro dos

⁴⁷ Op. Cit, p. 219.

⁴⁸ Op. Cit, p. 222.

⁴⁹ MULLER, Pierre. L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique. In: Revue française de science politique, 50e année, n°2, 2000, p. 7.

⁵⁰ REZENDE, F.C. Por que falham as reformas administrativas? Rio de Janeiro, FGV, 2004, p. 13

formatos estabelecidos pelo referido autor, em qual campo a política pública de racionalização do acesso à Justiça se encaixaria.

Para Lowi, a política pública pode assumir quatro formatos. O primeiro é o das políticas distributivas, decisões tomadas pelo governo que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões em detrimento do todo. O segundo é o das políticas regulatórias, mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. O terceiro é o das políticas públicas redistributivas, que atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e a curto prazo para certos grupos sociais e ganhos incertos e futuro para outros. São, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento. O quarto é o das políticas públicas constitutivas, que lidam com procedimentos⁵¹.

No caso da política pública de racionalização do acesso à Justiça, é no quarto grupo em que se encaixa, por constituir procedimentos para evitar o excesso de litígios em curso perante o judiciário e o “fordismo” das decisões.

Destarte, o principal foco analítico da política pública está na identificação do tipo de problema que a política pública visa a corrigir – excesso de litígio e o afastamento dos indivíduos na resolução de suas próprias controvérsias – na chegada desse problema ao sistema político (*politics*) – via nova repartição das competências jurisdicionais com órgãos e entes não vinculados ao Poder Judiciário – e no processo percorrido nessas duas arenas, e nas instituições/regras que irão modelar a decisão e a implementação da política pública⁵².

Nesse sentido, tem-se por relevante a inserção do tema na

⁵¹ SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas, in. Políticas Públicas no Brasil, Editora Fiocruz, Rio de Janeiro, 2008, p. 73.

⁵² Op. Cit, p. 84.

agenda governamental, a qual, para Kingdon, pode ser definida como o “conjunto de assuntos sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção em um determinado momento”⁵³.

No caso, o problema da morosidade/automação/excesso de litígios se transformou em questão apta a ser inserida na agenda governamental necessitando ação por meio dos mecanismos básicos previstos por Kingdon, quais sejam, indicadores, eventos, crises e símbolos⁵⁴.

Os indicadores são os números dos processos em andamento e a promoção de mecanismos processuais para “barrar” recursos aos Tribunais; os eventos são os mutirões para encerramento de processos (v.g, mutirões de conciliação “extrajudicial” no Judiciário promovidos pelo Conselho Nacional de Justiça); as crises são as críticas prementes de que o Judiciário tem criado decisões formulário/estereotipadas para resolver as demandas em um autêntico “fordismo” jurídico; e os símbolos, por derradeiro, seriam as normas que preveem uma reformulação do sistema recursal, como, v.g, o anteprojeto do Código de Processo Civil.

Tais princípios previstos por Kingdon verberam em Surel⁵⁵ que aduz que para definir uma política pública como paradigma é necessário pressupor quatro elementos fundamentais: princípios metafísicos gerais, hipóteses práticas, metodologias de ação e instrumentos específicos.

Definição que retoma a Kuhn, para quem “paradigma é aquilo que compartilham os membros de uma comunidade científica e somente eles”⁵⁶.

⁵³ KINGDON, J. Agendas, Alternatives, and Public Policies. 3. Ed. New York., Harper Collins, 2003, p. 3.

⁵⁴ Op.Cit, in SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas, in. Políticas Públicas no Brasil, Editora Fiocruz, Rio de Janeiro, 2008, p. 90.

⁵⁵ SUREL, Yves. Las políticas públicas como paradigmas, Medellín, Estudios Políticos n° 33, p. 51.

⁵⁶ Op. Cit.

No caso, a morosidade/estereotipação/abarroamento do Judiciário é compartilhada se não por todos, por grande parte dos juristas que estudam ou convivem com o campo, modo pelo qual embora não constitua um paradigma científico é um elemento estabilizado para que se funde a política pública ora sugerida.

Em outras palavras, o problema se encontra estabilizado pela comunidade e nesse sentido é cabível o ensinamento de Muller de que “*elaborar uma política pública se reduz a construir uma representação, uma imagem da realidade sobre a qual se quer intervir*”, ou seja, é o referencial da política pública⁵⁷.

Destarte, definido o referencial, há que se ter em mente duas dimensões fundamentais sobre o tema. A dimensão intelectual e a dimensão de poder, assim definidas por Muller:

La dimensión intelectual, es decir, el proceso de construcción de una visión del mundo que va a determinar la percepción de los actores que intervienen en el sistema de decisión.

La dimensión del poder, es decir, el proceso por el cual se va a establecer una nueva jeraquía entre los actores, donde uno de los grupos presentes hace adaptar su liderazgo en el sistema y su lugar central en el proceso político.

Contudo, no caso da racionalização do acesso ao Poder Judiciário não se trata apenas de decidir uma nova hierarquia entre os atores, mas de estabelecer que novos atores sejam inseridos no grupo, tabeliães; órgãos colegiados extrajudiciais, dentre outros, na forma como sugerido no tópico 1.1.2 deste trabalho.

Entretanto, como o próprio Muller alerta, o processo de acesso ao poder de novos atores sociais através da difusão de novas imagens cognitivas não são um mero processo ideológico ou científico. Ao contrário, está no coração das lutas sociais

⁵⁷ MULLER, Pierre. Las Políticas Públicas, Universidade Externado de Colombia, 4ª Ed, 2000, p. 73.

cuja forma pode ser mais ou menos intensa⁵⁸.

Sob esse viés, Esping Andersen, aduz que mesmo o *welfare-state* a despeito de ser um “meio de administrar bens coletivos” é, também, “um centro de poder em si, e por isso, tenderá a promover o próprio crescimento”⁵⁹.

Aprofundando ainda mais essa questão de “poder”, Hespánha aduz que o próprio direito “*é um sistema de legitimação, i.e, um sistema que fomenta a obediência daqueles cuja liberdade vai ser limitada pelas normas. Na verdade, o direito faz parte de um vasto leque de mecanismos votados a construir o consenso acerca da disciplina social*”⁶⁰, modo pelo qual importante a implementação das políticas públicas mencionadas no bojo do trabalho.

3 INSTRUMENTOS DE AFERIÇÃO

3.1 INDICADORES

Sinteticamente, os instrumentos de aferição de uma política pública de racionalização do Acesso ao Judiciário seriam os próprios dados de números de processos judiciais e o número de conflitos que foram resolvidos em searas institucionais – colegiados locais, cartórios ou entes vinculados à Administração Pública – em comparação com os existentes hoje.

O relatório “Justiça em Números” elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça poderia se constituir de importante parâmetro em relação ao quantitativo de demandas e uma análise estatística por profissionais da área poderia estabelecer o quantitativo de decisões estereotipadas por julgador, uma vez

⁵⁸ Op. Cit, p. 108.

⁵⁹ ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state, São Paulo, Lua Nova Revista de Cultura e Política nº 24, Setembro de 1991, p. 3.

⁶⁰ HESPANHA, A.M. “A História do direito na formação dos juristas”, In: Cultura jurídica européia: síntese de um milênio. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005, p. 22-23.

que os dados, em sua forma bruta, estão disponíveis em diários eletrônicos e nos sítios dos sodalícios pátrios.

3.2 METAS

As metas seriam: aproximação dos jurisdicionados entre si para resolução de demandas cujos direitos discutidos sejam disponíveis; redução do número de feitos em tramitação em processos judiciais; fortalecimento de arenas extrajudiciais na composição e mediação de conflitos, *v.g.*, DETRAN, Cartórios, PROCON, órgãos colegiados locais, dentre outros.

3.3 RESULTADOS ESPERADOS

De início, importante pontuar que como Kuhn antecipa *“a gama de resultados esperados é sempre pequena se comparada com as alternativas que a imaginação pode conceber”*⁶¹.

Contudo, no caso em debate, se espera uma maior autonomia dos jurisdicionados na condução de seus problemas, buscando, antes de recorrer ao Judiciário, compor, pessoalmente ou via instituições não judiciais, uma melhor solução para as controvérsias inerentes à vida em sociedade, construindo as soluções e não só o conflito.

CONCLUSÃO

Alguns processualistas chamam o momento atual de *“explosão de litigiosidade”*⁶², haja vista que a sociedade hoje em dia está cada vez mais ciente dos seus direitos e por isso,

⁶¹ KUHN, T. A Estrutura das Revoluções Científicas, São Paulo, Perspectiva, 1996, p. 58.

⁶² SIFUENTES. Monica, *Antes de agilizar a ação, é preciso eliminar o conflito*. Revista Consultor Jurídico de 05.10.2011. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2011-out-05/agilizar-processo-preciso-eliminar-conflito>. Acesso em 05.05.2012.

dizem, demanda mais.

Por outro lado, é fora de dúvidas que há demanda em excesso, o que torna o litígio a regra, quando a lógica do nosso sistema judiciário sempre o tratou como uma exceção⁶³.

É necessário que se mude o foco da solução do problema da litigiosidade: não se trata apenas de procurar meios e formas de agilizar a solução do conflito. É necessário eliminar-se o próprio conflito.

As câmaras de conciliação extrajudicial têm papel importante nesse cenário, pois acarretam a solução dos litígios antes que esses ganhem viés judicial, afinando o sistema e permitindo que somente as questões mais controversas e complexas sejam levadas ao âmbito de discussão do Poder Judiciário.

Embora em uma análise tendente mais à corrente “*law in the books*” do que a “*law in action*”, é possível averiguar uma tendência na Alemanha da resolução extrajudicial e democrática dos conflitos com participação efetiva das partes e do Estado.

Entretanto, a tese problemática a ser discutida no trabalho acadêmico orbita a questão do Poder, sobretudo no Brasil, em sua forma de concentração, porquanto como tratado no artigo, há a cultura de que “competência é poder” o que tem afetado os membros do Poder Judiciário, que, em regra, buscam mais competências, mas não estão preparados para a avalanche de processos que se dispõem a julgar, o que acarreta o atravancamento do sistema, e gera o paradoxo judicial⁶⁴.

Nesse sentido, as políticas públicas sugeridas no bojo da presente explanação acadêmica visam, sob o viés da abalizada doutrina sobre o tema, permitir uma redução do número de litígios pela via do amadurecimento dos jurisdicionados, tor-

⁶³ Op. Cit.

⁶⁴ O Poder Judiciário não abre mão de competências, mas impõe óbices processuais à tramitação dos processos em um viés claramente antidemocrático, transmutando o Estado Democrático de Direito em Estado Judicial. Em outras palavras. Quer-se julgar tudo, mas quer-se julgar menos.

nando-os responsáveis não só por levar o conflito ao sistema, mas a construir a solução de suas controvérsias.

Espera-se, com essa reflexão, seja reduzido o “fordismo” judicial e aprofundado o debate sobre o papel dos jurisdicionados e do Estado na redução da cultura da litigiosidade, porquanto o acesso ao Judiciário não se caracteriza necessariamente como acesso à Justiça, devendo aquele ser racionalizado para que esse não se inviabilize.



REFERÊNCIAS

- BARBOSA da Silva, F.A. & ABREU, L.E. *O programa mais cultura, o fundo nacional de cultura e o sistema nacional de cultura. In. As políticas públicas e suas narrativas.* Brasília, IPEA, 2011.
- BERGER, P.L. & LUKMANN, T. *A construção social da realidade*, Ed. Vozes, Petrópolis, RJ, 1985.
- BOURDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*, Rio de Janeiro, Editora Bertrand Brasil S/A, 1989.
- BRASIL, SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=174751>>. Acesso em 18/07/2013.
- BRITTO, Ayres. Entrevista em 11 de julho de 2013 para a Revista Consultor Jurídico. Disponível em <<http://www.conjur.com.br/2013-jul-11/ayres-britto-defende-sensibilidade-criterio-avaliar-juizes>>. Acesso em 27 de julho de 2013.
- CAPELETTI, Mario. *Accesso alla giustizia come programma di riforma e come metodo di pensiero.* In. Revista do Curso de Direito da Universidade Federal de Uberlândia.
- CAPELETTI, Mario e GARTH, Brvant. *Acesso à justiça.*

- Tradução de Ellen Gracie Northfleet do original Access to Justice: the worldwide movement to make rights effective. A general report. Milano: Giuffrè, 1978. p. 8. Sérgio Antonio Fabris Editor. Porto Alegre 1988.*
- CASTRO, Jorge Abrahão de. RIBEIRO, José Aparecido Carlos. CHAVES, José Valente e DUARTE, Bruno Carvalho. *Nota Técnica nº 09 – IPEA. Gasto Social Federal: Prioridade macroeconômica no período 1995-2010*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- DERRIDA, Jacques. Dar La murte. Editorial Paidós. 2006
- DERRIDA, Jacques. Força de lei. Biblioteca do pensamento moderno. 2010.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state, São Paulo, Lua Nova Revista de Cultura e Política nº 24, Setembro de 1991.
- FOUCAULT, Michel. Em defesa da sociedade: Curso no Collège de France (1975-1976), (trad. de Maria Ermantina Galvão). São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- FREUD, Sigmund. *Totem e Tabu - Alguns Pontos de Concordância Entre a Vida mental dos Selvagens e dos Neuróticos*. Edição Standard Brasileira das Obras Psicológicas Completas de Sigmund Freud Vol.XIII. Rio de Janeiro. IMAGO. 1912.
- HÄBERLE. Peter. *Hermenêutica Constitucional. A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre. Fabris. 1997.
- HESPANHA, A.M.B. A História do direito na formação dos juristas”, In: *Cultura jurídica europeia: síntese de um milênio*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.
- HESPANHA, A.M.B. *Cultura jurídica europeia: síntese de um milênio*. Florianópolis. Fundação Boiteux, 2005.
- KINGDON, J. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 3. Ed. New York,. Harper Collins, 2003.
- KUHN, T. *A Estrutura das Revoluções Científicas*, São Paulo,

- Perspectiva, 1996.
- LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. São Paulo. Ed. Saraiva, 19ed, p. 1075.
- MULLER, Pierre. L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique. In: *Revue française de science politique*, 50e année, nº2, 2000.
- MULLER, Pierre. *Las Políticas Públicas*, Universidade Externado de Colombia, 4ª Ed, 2000.
- REZENDE, F.C. *Por que falham as reformas administrativas?* Rio de Janeiro, FGV, 2004.
- RICOEUR, Paul & Daniel, Jean. *A Estranheza do Estrangeiro*. In: *Le Nouvel Observateur. Café Philo*. As Grandes Indagações da Filosofia. Rio de Janeiro. Jorge Zahar Editor, 1999.
- SARAVIA, Enrique. *Políticas Públicas – Coletânea Vol. 1*. Escola Nacional de Administração Pública, Brasília-DF, 2007.
- SIFUENTES. Monica, *Antes de agilizar a ação, é preciso eliminar o conflito*. Revista Consultor Jurídico de 05.10.2011. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2011-out-05/agilizar-processo-preciso-eliminar-conflito>. Acesso em 05.05.2012.
- SOUZA, Celina. *Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas*, in. *Políticas Públicas no Brasil*, Editora Fiocruz, Rio de Janeiro, 2008.
- SUREL, Yves. *Las políticas públicas como paradigmas*, Medellín, *Estudios Políticos* nº 33.
- WATANABE, Kazuo. *Acesso à Justiça e sociedade moderna*. IN. *GRINOVER, A.P. Participação e processo*.
- WATANABE, Kazuo. *Assistência judiciária e o juizado de pequenas causas*, 1984.