XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU

ACESSO À JUSTIÇA: POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA II

ELCIO NACUR REZENDE

SÍLZIA ALVES CARVALHO

FABRÍCIO CASTAGNA LUNARDI

Copyright © 2024 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU – São Paulo
Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Fernando Passos – UNIARA - São Paulo
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia
Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal
Comunicação:
Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM – São Paulo
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará
Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI – Santa Catarina
Eventos:
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo
Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina
Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP – Pernambuco

A174

ACESSO À JUSTIÇA: POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Elcio Nacur Rezende, Sílzia Alves Carvalho, Fabrício Castagna Lunardi – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-980-3
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: ESTADO DE DERECHO, INVESTIGACIÓN JURÍDICA E INNOVACIÓN

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – 2. Acesso à justiça. 3. Política judiciária. XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU
(2: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XIII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI URUGUAI – MONTEVIDÉU

ACESSO À JUSTIÇA: POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA II

Apresentação

Esta obra é resultado de dedicado trabalho de pesquisa realizado pelos autores e discutido durante o XIII Encontro Internacional do CONPEDI, realizado nos dias 18, 19 e 20 de setembro de 2024, na cidade de Montevideo, Uruguai. Nesta edição, o tema central foi "Estado de Derecho, Investigación Jurídica e Innovación".

Na apresentação dos artigos científicos perante o Grupo de Trabalho “Acesso à Justiça: Política Judiciária, Gestão e Administração da Justiça II”, houve oportunidade de os autores apresentarem os seus trabalhos, bem como compartilharem e discutirem os resultados de pesquisa com os demais participantes, pesquisadores e professores uruguaios e brasileiros de diferentes Estados.

Os trabalhos científicos incluíram abordagens teóricas e teórico-empíricas. A abordagem “acesso à justiça” foi o ponto de partida para a maioria das pesquisas, ora como uma perspectiva teórica em autores clássicos, como Cappelletti e Garth, ora com uma abordagem dos problemas contextualizados em cada local da pesquisa.

Para além da perspectiva teórico-normativa, os artigos se centraram em problemas de pesquisa com grande impacto para o Judiciário e para a sociedade. Os trabalhos tratam, sob perspectiva crítica e com enfoque no acesso à justiça, temas atuais como: o Programa Justiça 4.0 do Conselho Nacional de Justiça Brasileiro; o enfrentamento à violência doméstica contra a mulher no contexto jurídico brasileiro; e a análise sociológica da judicialização das políticas públicas.

Com uma perspectiva de buscar diagnóstico e propor soluções, os trabalhos também trataram da crise institucional do Judiciário brasileiro; da atuação do Conselho Nacional de Justiça, sob a perspectiva da justiça social; dos desafios e das oportunidades para a modernização do sistema de justiça no Brasil, com base na inteligência artificial; e sobre a celeridade processual no processo digital.

O tema acesso à justiça não deve ser compreendido apenas como acesso ou ingresso com uma ação judicial no Judiciário, senão como acesso a direitos. Nesse sentido, são

imprescindíveis os trabalhos deste grupo sobre: a contagem da pena e alternativas ao sistema prisional, considerando as violações a direitos humanos no sistema prisional brasileiro; os benefícios da mediação em empresas familiares; e a importância da atuação da Defensoria Pública no tratamento adequado de conflitos, no contexto das políticas judiciárias.

Em todas os artigos reunidos nesta obra, observam-se abordagens com o objetivo de desenvolvimento de políticas que assegurem o acesso à direitos e a efetividade do sistema judicial em sentido amplo.

Essas pesquisas certamente contribuem para o campo do conhecimento da administração da justiça e para as pesquisas sobre acesso à justiça, a partir de problemas vivenciais. Além disso, possuem a pretensão de contribuir para a discussão e a formulação de políticas públicas, para a concretização do acesso à justiça e aos direitos.

ANÁLISE SOCIOLÓGICA DA JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS A PARTIR DE MAURO CAPPELLETI E A CULTURA DO DIÁLOGO INTERINSTITUCIONAL PARA CONFORMIDADE AO TEMA 698 DO STF

SOCIOLOGICAL ANALYSIS OF THE JUDICIALIZATION OF PUBLIC POLICY FROM MAURO CAPPELLETI AND THE CULTURE OF INTERINSTITUTIONAL DIALOGUE FOR COMPLIANCE WITH THEME 698 OF THE SUPREME COURT

Claudine Costa Smolenaars [1]
Sandra Regina Martini [2]

Resumo

O objeto da pesquisa é o estudo sociológico crítico da judicialização das políticas públicas. O problema é a dificuldade no tratamento dessa judicialização complexa, que forma um conjunto de ações, individuais ou coletivas, de difícil solução e impacto sistêmico. Como estabelecer uma cultura do diálogo que permita com que as organizações públicas e o judiciário inovem e construam soluções para a resolução de conflitos complexos, nos moldes do estabelecido no voto do julgamento do tema 698 pelo STF? A hipótese é de que a efetiva comunicação demanda uma metodologia dialógica que permita a aproximação entre os atores da judicialização das políticas públicas para além dos processos judiciais. O objetivo geral é fazer uma análise sociológica crítica sobre o tratamento da judicialização das políticas públicas. Como objetivos específicos, vai se delinear sobre o movimento de análise sociológica do processo civil na Itália, através de Mauro Cappelletti e outros processualistas; depois, vai se debater a questão da complexidade da judicialização das políticas públicas e o julgamento do tema 698 pelo STF para, então, trazer estudo da comunicação entre organizações públicas e o impacto sobre a resolução de conflitos na judicialização, ilustrado pelo caso dos Fóruns Interinstitucionais do Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Os achados revelam que as ondas renovatórias do acesso à justiça devem ser revisadas constantemente, para enfrentar novos problemas advindos da judicialização das políticas públicas. Conclui-se que a construção de soluções coletivas, prevista pelo STF, requer a institucionalização do diálogo interinstitucional permanente e coordenada entre as organizações impactadas.

Palavras-chave: Sociologia jurídica, Mauro cappelletti, Judicialização, Políticas públicas, Fóruns interinstitucionais

---

[1] Doutoranda em Direito na UFRGS. Mestre em Direito da Empresa e dos Negócios pela Unisinos. Especialista em Direito e Economia pela UFRGS. Procuradora Federal.

[2] Pós-doutora em Direito pela Università Roma Tre e em Políticas Públicas pela Universidade de Salerno. Vínculo com a Unilasalle. E-mail: srmvial@terra.com.br.

Abstract/Resumen/Résumé

The object of the research is the critical sociological study of the judicialization of public policies. The problem is the difficulty in dealing with this complex judicialization, which forms a set of actions, individual or collective, that are difficult to solve and have a systemic impact. How to establish a culture of dialogue that allows public organizations and the judiciary to innovate and build solutions, along the lines established in the vote on the judgment of topic 698 by the STF? The hypothesis is that effective communication demands a dialogic methodology that allows the approximation between the actors of the judicialization of public policies beyond the judicial processes. The general objective is to make a critical sociological analysis of the treatment of the judicialization of public policies. As specific objectives, it will outline the movement of sociological analysis of civil procedure in Italy, through Mauro Cappelletti and other processualists; then, debate the issue of the complexity of the judicialization of public policies and the judgment of theme 698 by the STF, in order to bring a study of communication between public organizations and the impact on the resolution of conflicts in judicialization, illustrated by the case of the Interinstitutional Forums of the Federal Regional Court of the 4th Region. The findings reveal that the waves of renewal of access to justice must be constantly reviewed and it is concluded that it is essential to institutionalize dialogue in a coordinated way between organizations

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Legal sociology, Judicialization, Public policies, Organizational communication, Interinstitutional forums

INTRODUÇÃO

A judicialização das políticas públicas é um fenômeno amplamente debatido e pesquisado no Brasil, devido ao seu crescente e impressionante número de ações judiciais e do impacto da interferência do judiciário sobre as organizações públicas. O objeto da presente pesquisa, nessa linha, é o estudo sociológico crítico e empírico sobre as a judicialização das políticas públicas.

O problema de pesquisa é a dificuldade no tratamento dessa judicialização complexa, que forma um conjunto de ações, individuais ou coletivas, de difícil solução e impacto sistêmico, que ora impõe decisões judiciais que não se coadunam com a realidade, ora fixam obrigações não prioritárias e não técnicas aos órgãos públicos. Para um melhor aproveitamento dessas ações, que trouxesse benefícios a toda a sociedade, seria indispensável o estabelecimento de diálogo e comunicação efetiva, para facilitar a implementação dessas melhorias, conforme julgado do tema 698 pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Assim, pergunta-se: como estabelecer uma cultura do diálogo que permita com que as organizações públicas e o judiciário inovem e construam soluções para a resolução de conflitos complexos, nos moldes do estabelecido no voto do julgamento do tema 698 pelo STF?

A hipótese é de que a efetiva comunicação demanda uma metodologia dialógica que permita a aproximação entre os atores da judicialização das políticas públicas para além dos processos judiciais.

O objetivo geral é fazer uma análise sociológica crítica sobre o tratamento da judicialização das políticas públicas. Como objetivos específicos, vai se delinear sobre o movimento de análise sociológica do processo civil na Itália, através de Mauro Cappelletti e outros doutrinadores; depois, vai se debater a questão da complexidade da judicialização das políticas públicas e o julgamento do tema 698 pelo STF para, então, trazer estudo da comunicação entre organizações públicas e o judiciário, ilustrado pelo caso dos Fóruns Interinstitucionais do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4).

A metodologia utilizada faz uso de raciocínio dedutivo, de natureza qualitativa, fazendo-se revisão da literatura, bem como agregando pesquisas empíricas que revelam uma metodologia de diálogo entre as organizações públicas para fins de mitigar a judicialização das suas políticas.

Os achados revelam que as ondas renovatórias do acesso à justiça devem ser revisadas constantemente, para enfrentar novos problemas advindos da judicialização das políticas públicas. O exemplo trazido dos Fóruns Interinstitucionais do TRF4 confirma a conclusão, pois

implementa uma metodologia de redução de assimetria informacional que colabora com a formação panorâmica da realidade, além de também viabilizar discussões relacionadas à desenho de sistemas de disputas, técnicas de gestão processual de casos, entre outros. Conclui-se que a construção de soluções dialógicas, prevista pelo STF, requer a institucionalização do diálogo permanente e coordenada entre as organizações públicas e o judiciário, para além dos processos judiciais (pan-processual).

1. O NASCER DA SOCIOLOGIA CRÍTICA DO PROCESSO CIVIL – DE MAURO CAPPELLETTI AOS DIAS ATUAIS

Apesar do Direito ser um sistema essencialmente social, voltado a atender as necessidades e expectativas dos indivíduos, estruturado para realizar a função de pacificação das relações (Luhmann, 2010), passou por um período histórico em que, para se fazer reconhecer como ciência, fechou-se para os reclames da própria sociedade. Uma das escolas que assim se firmou foi a linha positivista, que teve como um de seus mais influentes estudiosos o jurista e filósofo Hans Kelsen, que estabeleceu a ideia de que o Direito seria um sistema fechado de normas e composto apenas por normas (Cavalieri Filho, 2019).

No entanto, especialmente a partir do período pós 2ª Guerra Mundial, quando se constatou que o Direito positivado poderia servir aos fins de aniquilação da humanidade, passou-se a resgatar a função essencial do Direito, como sistema social, e se abrir cognitivamente através dos preceitos constitucionais e das decisões judiciais, que poderiam importar o feedback da sociedade e possibilitar um aprendizado evolutivo constante[1] (Porto, 2009, p. 40). Nesse cenário de processo de formação do direito internacional humanitário e da constitucionalização, que passou a limitar os poderes do Estado, retomaram-se os estudos da sociologia jurídica do Século XIX e a ideia de estabelecer estudos empíricos do Direito.

A análise sociológica do Direito, ou sociologia jurídica[2], teve como importante referência o pensamento de Émile Durkein, filósofo que estabeleceu relações entre o direito e

[1] Luciana Porto explica que "A grande mudança de caminho que ocorre no desenvolvimento da sociologia do direito, ou melhor, os novos elementos que passam a fazer parte dessa ciência dão-se já no Século XX, após a Segunda Guerra", destacando que a visão normativista da sociologia do direito mudou para a visão substancialista, quando as decisões judiciais começaram a ser consideradas como fontes do direito, mudando o foco dos elementos da norma para a "análise processual, institucional e organizacional" (2009, p. 40)

[2] A sociologia jurídica é considerada um ramo da sociologia, e não do Direito, sendo que seus estudos passaram a ser considerados no âmbito da ciência jurídica de modo periférico por muito tempo, inclusive nos cursos de graduação, onde o ensino da sociologia ocorre nos primeiros dois semestres de forma muito superficial, para se esquecido. A sociologia, essencialmente, busca entender o presente a partir do passado, com o olhar para o futuro, em seu papel transformador da sociedade (Rocha, 2022, p. 591)

a sociologia[3], enfatizando que o Direito tem sua origem nos fatos sociais, englobando práticas e condutas que são reflexos dos costumes, valores e tradições, que se formam de modo espontâneo pela sociedade. Assim, de forma cíclica, o Direito surgiria da sociedade e voltar-se-ia para ela[4], de modo a constituir a sua realidade e a atender suas necessidades e conveniências sociais. (Cavalieri Filho, 2019)

Já no âmbito da análise crítica sociológica do processo civil, pode-se dizer que um dos precursores e grande referência, especialmente no tocante à realização de pesquisa empírica para entender os problemas do acesso à Justiça, foi Mauro Capelletti. Jurista e pesquisador italiano, encabeçou um ousado projeto de pesquisa empírica e de direito comparado, chamado Projeto Florença, ainda na década de 60, juntamente com Bryan Garth, com a participação de diversos países[5] e profissionais de diferentes áreas, como advogados, sociólogos, antropólogos, economistas e formuladores de políticas públicas (Porto, 2009, p. 29).

O projeto Florença gerou um relatório de seis volumes sobre a temática do acesso à justiça, publicado em 1978 e 1979 e foi traduzida em diversos idiomas. Apesar da pesquisa ter como objetivo buscar uma metodologia processual de ampliação do acesso à justiça, foi marcadamente considerada uma pesquisa com viés sociológico (Porto, 2009, p. 32).

Um dos produtos da pesquisa do Projeto Florença foram as denominadas ondas renovatórias do processo civil. A primeira onda está relacionada com assistência judiciária aos pobres; a segunda onda, com a representação dos direitos coletivos e difusos; e a terceira onda com uma concepção mais ampla para redução das barreiras existentes para o acesso à justiça. Essas ondas renovatórias refletiram tendências reformistas pelo mundo inteiro, inclusive no Brasil, com a edição da Lei de Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/85; BRASIL, 1985), Lei dos Juizados Especiais (Lei n. 9.099/95; BRASIl, 1995) Lei dos Juizados Especiais Federais (Lei n. 10.259/01; BRASIL, 2001) e Lei da Arbitragem (Lei n. 9.307/96; BRASIL, 1996).

---

[3] Vale dizer que Eugen Erlich também trouxe considerável avanço nessa análise, em uma nova linha sociológica contemporânea, chamada substantiva, quando inicia o estudo do chamado direito vivo, que seria aquele formado pela própria sociedade, de natureza informal, bem como a indicar a criação judiciária do direito (Porto, 2009, p. 40). Assim, o Direito não seria o produto do legislador, mas o produto da sociedade viva, o que democratiza o sistema jurídico, sendo o acesso à justiça a sua principal finalidade e mudança do paradigma anterior (considerando as diversas perspectivas do direito, como natural, divino, racional e estatal, que dava acesso somente às pessoas específicas e altas castas sociais) (Cavalieri Filho, 2019, p. 535; Rocha, 2022)

4 Retoma-se, vale dizer, antigos brocados como *ubi societas, ibi jus* (onde está a sociedade está o Direito) e *ubi jus, ibi societas* (onde está o Direito está a sociedade). (Cavalieri Filho, 2019, p. 535)

[5] O Brasil não participou da pesquisa do Projeto Florença, a despeito de outros países da América do Sul terem participado, como Chile, Colômbia e Uruguai (Porto, 2009, p. 22).

Vale dizer que Mauro Cappelletti adotou a metodologia do direito comparado[6] para diagnosticar e buscar soluções aos problemas do processo civil italiano, também resgatando aspectos históricos que mostram a origem dos institutos. Em *Processo e Ideologie*, no capítulo *Il Processo Civile Italiano nel Quadro della Contrapposizione 'Civil Law'– 'Common Law'*, Capelletti estabelece uma macro comparação entre os grandes sistemas jurídicos, para demonstrar que a maior influência do processo civil italiano advém do direito romano-canônico, enquanto ao *common law* sofreu a maior influência do direito romano clássico[7].

Disso permite compreender a herança marcadamente formalista e escrita do processo no *civil law* e na Itália, bem como a limitação da produção e valoração das provas pelo Juiz. Capelletti destaca que o direito romano clássico ocorria em duas fases (*in iure* e *in judicio*), e prezava por princípios da oralidade, concentração, imediação e livre valoração da prova, assim como na *common law*. Já no direito romano pós-clássico e direito romano-canônico, prezava-se pela formalidade, divisão em etapas, bem como pela valoração pré-determinada e numérica da prova testemunhal[8].

A grande crítica de Cappelletti ao processo civil italiano era de que o processo civil deveria se ater à sua efetividade na busca da verdade e na realização da justiça, reclamos advindos do seu mentor, Piero Calamandrei[9]. Para tanto, a restrição à oralidade, a inércia do Juiz e a limitação da valoração da prova, afastando o testemunho da parte ou de pessoas interessadas, bem como outros tantos modos de buscar descobrir a verdade dos fatos[10], o que

---

[6] Destaca Mauro Cappelletti que é fundamental estudar o direito comparado, especialmente em razão do panorama internacional de trocas comerciais e culturais entre nações, empresas multinacionais, comunicação via satélite, cortes internacionais, transnacionalismo, constitucionalismo, entre outros. Que a finalidade de estudar o direito comparado pode ser dividida em fins teóricos, práticos e de melhoria de compreensão entre os povos e nações. (Cappelletti, 1994)

[7] O Direito Romano é dividido em três grandes fases: i. a fase pré-clássica, ou arcaica, de 753 a.c a 130 a.c., de característica mais religiosa, marcada pela lei das doze tábuas; ii. a fase clássica, ou do processo formulário, de 130 a.c. a 230 a.c., de característica laica e individualista, marcada pela presença dos jurisconsultos e pretores, que estabeleciam as leis no início dos seus mandatos e separavam o processo em duas fases, uma pré-processual (fase in iure) e a fase do julgamento (iudex); iii. e, por fim, a fase pós-clássica, de 230 d.c. a 530 d.c., marcada pela codificação de Justiniano (corpus iuris civilis), pelo domínio do estado, em que o magistrado era um funcionário. Justiniano foi imperador do Império Bizantino, ou Roma do Oriente em Constantinopla, após a queda de Roma. Fez um compilado do direito romano até então, através das institutas (manual escolar), Digesto ou Pandectas (compilação dos iura, ou estudos dos jurisconsultos), Códex (compilação das leges) e Novelas (reunião das constituições). (Wolkmer, 2006, p. 98; Martins, 2002, p. 196)

[8] Capelletti trazer os antigos brocados que firmavam a pré-valorização da prova como: *nullus testis in re sua intelligitur (*o testemunho da parte não valia como prova*); testis unis testis nullus (*o testemunho de uma pessoa não valia como prova*); in ore duorum vel trium stat veritas* (na boca de duas pessoas está a verdade).

[9] Calamandrei enfatiza em sua obra que o escopo do processo não é outro que o de fazer a justiça e que a crise do processo é, substancialmente a crise da verdade, pois o processo é, antes de tudo, um método de cognição e de conhecimento da verdade. Destaca que outros países, como a Inglaterra, em que a ciência processual não é valorizada, parece que é mais efetiva no tocante ao seu sistema de Justiça (Calamandrei, 2019, p. 571-573)

[10] Cappelletti enfatiza que no romano-canônico, ou canônico-europeu, tudo era medido, sopesado, decidido formalmente, em etapas, sujeito à preclusão caso não impugnado. O brocado "o que não está nos autos não está no mundo (*quod non est in actis non est de hoc mundo*) é a consagração dos limites do Juiz ao que está escrito e

teria sido herdado do direito canônico, dificultariam o alcance da verdadeira finalidade do processo civil: a verdade e a justiça.

Retomando a questão das ondas renovatórias processuais de Cappelletti, importante focar na segunda onda renovatória e no processo da mudança de paradigma das ações judiciais e acesso à justiça dos interesses difusos e coletivos.

A partir das pesquisas empíricas, Cappelletti frisou a complexidade e a importância da atuação da Justiça na defesa dos direitos coletivos (de um grupo determinado de pessoas) ou nos direitos difusos (que engloba pessoas não identificáveis e não numeráveis).[11] Traz como primeira preocupação a legitimação, tendo em vista as limitações da representação pelo Ministério Público ou outros órgãos do Estado/governo: nesse caso, a combinação da iniciativa pública com a iniciativa privada (solução pluralística ou mista), como associações e mesmo por meio das ações populares seria uma via mais ampla, como as *class action* nos Estados Unidos[12] (1977, p. p. 7; p. 65). Interessante perspectiva de Cappelletti quando enfatiza que os litigantes organizacionais, por participarem de muitos litígios, conseguem certa economia de escala e podem arriscar, testar teses e tantas outras estratégias para obter o maior ganho possível (1977, p. 25)

Em segundo, destaca a importância da figura do juiz se afastar ainda mais da ideia privatista do direito e do processo civil, especialmente pelo caráter *erga omnes* das decisões nas ações coletivas, recaindo as decisões sobre outros indivíduos, ou uma amplitude indefinida de indivíduos, além das partes. Nesse caso, o Juiz deve rever e ponderar questões relacionadas aos métodos de fazer cumprir obrigação, de formar o contraditório flexível, de tomar iniciativas para a formação do conjunto probatório, entre outras questões, a depender do tipo de demanda

registrado formalmente nos autos, ainda que se perceba ou se tenha encontrado a verdade de outras formas. (1969, 129)

[11] A legitimação para representar os direitos coletivos e difusos deve ser ampla, pois seria insuficiente legar a legitimação apenas à parte direta e pessoalmente prejudicada, especialmente porque está frente a poderes muito maiores do que o seu, indivíduo, que não conseguiria ou não se sentiria incentivado a buscar a tutela geral para os direitos do grupo ou de toda uma sociedade. Entende Cappelletti que a legitimação deve ser mais ampla, para além do Ministério Público. Por outro lado, destaca a inadequação de confiar toda a legitimidade ao Ministério Público, posto que pode não querer agir, quando deve; porém, tem o olhar sobre a instituição na Itália, em que estaria muito vinculada ao executivo e que seus membros de carreira seriam mais velhos, arraigados a certo conservadorismo. destacando que, no direito comparado, vem se criando organismos especializados, dando diversos exemplos do direito comparado, como o "ombudsman dos consumidores" da Suécia; porém, entende que ainda seria insuficiente para a proteção dos direitos coletivos e difusos, pela tendência burocrata de organismos públicos, faltando agressividade, imaginação e flexibilidade. (1969, p. 6)

[12] Nas *class actions,* o juiz deve se certificar de que o autor seja membro de uma classe de pessoas, que age no interesse e seja um adequado representante, ainda que não formalmente investido de tal representação. Destaca Cappelletti que "quanto, pois às *class actions*, é sabido que sua importância, especialmente nos Estados Unidos da América, tornou-se muito grande. Trata-se, ainda aqui, como para os *relator actions*, de um instituto tradicional, derivado do equity, mas enormemente desenvolvido nos últimos anos, em razão da crescente necessidade de uma tutela flexível e eficiente de interesses de grupo contra os abusos de civiltà di massa" 1969, (p. 10)

e do tipo de representação, adaptando a formação da lide e do caminhar do processo a cada caso concreto (CAPPELLETTI, 1977, p. p. 7).

Assim, o panorama de complexidade a ser enfrentado pelo Juiz na judicialização dos direitos sociais, como das políticas públicas, requer certa disposição e discricionariedade do magistrado para adaptar o caminhar do processo à lide e à natureza dos direitos, buscar a verdade para além da formalidade do processo civil tradicional, sem passar para a arbitrariedade.

Compartilhando também de uma visão sociológica crítica do processo civil, Vitório Denti destaca que o processo requer uma concepção de estrutura e função, ou seja, sistêmica, porém voltada ao estudo da efetividade da tutela jurisdicional e do relacionamento entre processo e sociedade. Trazendo os ensinamentos de Niklas Luhmann, Denti enfatiza que o processo gera um fenômeno circular, pois ao mesmo tempo que condiciona a sociedade, a sociedade condiciona o processo (1999, p. 31).

Nessa linha de estudo, Luhmann destaca que a sociedade vem se estruturando em diferentes sistemas sociais e organizações, constituídos e operados a partir da comunicação[13], para atendimento das suas necessidades. O Direito seria um desses sistemas, tendo desenvolvido uma linguagem própria e específica, para lidar com a sua própria complexidade. Ocorre que, assim considerando, a comunicação entre sistemas sociais e organizações diferentes apresenta dificuldades para alcançar a efetiva compreensão. (2010, p. 84).

Com essas considerações, passa-se a discutir o problema da judicialização das políticas públicas, abordando a tese e o julgamento do tema 698 pelo STF, para então, ao final, discutir a questão a partir dos ensinamentos até então trazidos.

2. O PROBLEMA DA JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E O JULGAMENTO DO TEMA 698 PELO STF

As decisões do poder público são, constantemente, submetidas ao crivo judicial, seja para reverter atos administrativos na aplicação e gerenciamento das políticas públicas, seja para compelir a administração pública a agir diante de suas omissões. No processo de concepção dessas políticas, os gestores podem adotar uma perspectiva de curto prazo, concentrando-se nas

[13] Luhmann ensina que a comunicação possui três elementos: informação selecionada, meios de transmissão e compreensão. (2006, p. 30). Cada sistema observa o seu meio ambiente, a partir da sua estrutura e emite comunicações para operar; por sua vez, a partir da comunicação emitida, pode vir a mudar a sua estrutura. Quanto mais isolado for esse sistema e mais fechado cognitivamente, fazendo referência apenas a si mesmo (autorreferência) menos resposta pode dar a essa sociedade a partir de seus reclamos.

necessidades e consequências imediatas, ou podem contemplar visões de médio e longo prazo. Em todas as escolhas públicas, é comum haver segmentos insatisfeitos com as medidas adotadas ou não adotadas, recorrendo ao judiciário para expressar essa insatisfação.

A consolidação constitucional das políticas de bem-estar social requer uma prestação estatal eficiente para garantir os direitos fundamentais. Entretanto, quando as expectativas sociais estabelecidas não são adequadamente atendidas[14], persiste um cenário de pobreza e baixa qualidade de vida, além de problemas sociais, ambientais e econômicos insustentáveis, resultando em desapontamento e frustração dessas expectativas ainda presentes na sociedade.

Essa insatisfação leva à judicialização das políticas públicas, onde questões de amplo impacto social e político são submetidas ao Poder Judiciário, fundamentadas numa Constituição Federal abrangente. Esse fenômeno acaba por politizar o Direito, especialmente com a emergência do chamado ativismo judicial, que envolve uma reinterpretação intensificada a partir dos direitos e princípios constitucionais (BARROSO, 2012, p. 24-25).

De acordo com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), no período entre novembro de 2021 e novembro de 2022, a Administração Pública foi ré em cerca de 20,93% das ações judiciais pendentes. No âmbito da Previdência Social, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) é o campeão em litígio[15], constando em primeiro lugar como maior litigante, tendo registrado, ainda, um aumento de 57,61% nos processos iniciados nesse período, correspondendo a 9,77% do total de novos processos na Justiça (CNJ, 2023). O INSS informou, em seu boletim estatístico de outubro de 2023, que 16% de todos os benefícios foram concedidos judicialmente[16] (INSS, 2023)

A judicialização também é expressiva na área da saúde. Segundo o CNJ, os Tribunais Estaduais receberam 427.633 processos em 2019, e os tribunais regionais, em 2020, tiveram um acréscimo de 60%, totalizando 58.744 processos (CNJ, 2021). Quanto às questões

[14] Destaca Luhmann que a especialização dos sistemas levou a que o terceiro observador, de fora, não consiga ter expectativas especializadas, criando expectativas generalizadas e fora da realidade. As expectativas são categorizadas como cognitivas, o que se espera conhecer (passível de frustração) ou normativas, aquilo que se espera seja, o dever ser (de difícil suportabilidade da frustração). (Luhmann, 1983, 87).

[15] O Tribunal de Contas da União (TCU) realizou pesquisa sobre a judicialização do INSS em 2018, destacando como principais causas a gratuidade da justiça, divergência entre normas na Justiça e INSS, dificuldade da defesa do INSS, entre outros. Para combater a judicialização, indica iniciativas como a criação de agências de atendimento das demandas judiciais, uniformização de procedimentos, gerenciamento de contencioso de massa pela AGU. (BRASIL, 2018) Outra pesquisa foi realizada pelo INSPER, em 2019, a pedido do CNJ, onde se destacou que parte da judicialização da previdência decorre de problemas de coordenação entre o INSS e o judiciário, especialmente em razão da não incorporação de novos entendimentos jurisprudenciais.

[16] Alguns benefícios tem alto índice de concessão judicial, acima da casa dos 50%: a aposentadoria especial, com 93,8%; o auxílio-acidente acidentário, com 89,1%; a aposentadoria por invalidez acidentária, com 73,4%; o auxílio-acidente previdenciário, com 71,3%; a aposentadoria por invalidez previdenciária, com 67,1% (INSS, 2023)

ambientais, apesar de um aumento moderado nas ações judiciais na região da Amazônia Legal, houve um considerável aumento na complexidade das demandas (CNJ, 2023, p. 33; 41).

Percebe-se, numa conjuntura geral, que as decisões judiciais não promovem uma eficiente absorção da jurisprudência pela sociedade e pela sua administração pública, uma vez que se constata o aumento dessa litigiosidade. A discrepância entre o que está estabelecido nas políticas públicas e o entendimento do Judiciário como mínimo constitucional é gerada por uma comunicação intersistêmica limitada, nos moldes do que destaca Vitorio Denti, quando o processo dá respostas insuficientes e ineficientes à sociedade, moldando-a de modo a agravar o cenário do problema inicial.

Pode-se dizer, assim, que um fator que contribui para o cenário do aumento da judicialização das políticas públicas e seu resultado ineficiente na sociedade é o descompasso comunicativo entre Administração Pública, sociedade e Judiciário. A submissão do litígio ao judiciário pode servir como ferramenta que soluciona problemas, mas também pode criar problemas maiores e mais sérios (Martini, 2006, p. 126), o que deve ser considerado na busca por alternativas mais eficazes.

Recentemente, o Supremo Tribunal Federal fixou tese no julgamento do tema 698, afirmando que a intervenção do Judiciário em políticas públicas destinadas à realização de direitos fundamentais, em situações de ausência ou deficiência grave dos serviços, não viola o princípio da separação dos poderes. Essa decisão destaca que, em vez de determinar medidas específicas, o Judiciário deve apontar objetivos a serem alcançados e exigir da Administração Pública um plano ou meios adequados para atingir esses resultados.

Nesse julgamento, conduzido pelo Ministro Luis Roberto Barroso, foram destacados cinco aspectos a serem considerados para a intervenção judicial em políticas públicas: i. a intervenção é justificada quando há um estado de coisas inconstitucional, ou seja, uma situação de vazio ou ineficácia das políticas públicas em relação a um direito fundamental; ii. a intervenção judicial demanda uma visão sistêmica do problema, considerando recursos existentes e a possibilidade de soluções mais abrangentes; iii. cabe ao judiciário indicar a finalidade a ser alcançada, mas não o modo de alcançá-la; iv. é crucial reconhecer as limitações do judiciário e sua capacidade institucional restrita; v. é importante estabelecer uma construção dialógica da solução para facilitar sua implementação pelo poder público.

Essa decisão tem o grande efeito de consolidar que a intervenção do Judiciário sobre políticas públicas, pois não fere a regra constitucional da separação dos poderes (art. 2º, CF/88), argumento já não vinha sendo aceito nos recursos do poder público (ARE 979.164). No entanto,

o julgado estabelece diretrizes importantes, exigindo uma análise criteriosa de alguns conceitos apresentados.

Um ponto crucial é a compreensão do conceito de Estado de Coisas Inconstitucional (ECI), originado na Colômbia e utilizado pelo STF no caso da ADPF 347, relacionada ao sistema carcerário. Esse conceito descreve uma situação grave de violação contínua, sistemática e generalizada dos direitos humanos (Campos, 2015). Resolver esse panorama demandaria uma abordagem estrutural para instituir transformações ou reformas nos entes, organizações ou instituições, visando concretizar direitos fundamentais, executar políticas públicas específicas ou solucionar disputas complexas (Didier Jr. et al.; 2020, p. 103).

Quanto à referência do voto à importância de uma visão sistêmica, apesar de ser um conceito não jurídico, parece sugerir a necessidade de cuidar do impacto negativo das decisões judiciais no panorama global das políticas públicas, buscando soluções abrangentes. Essa abordagem compreende a análise da estrutura e do funcionamento de outros sistemas sociais e organizações envolvidas, bem como as interconexões entre diversos fatores interdependentes (Luhmann, 2010).

O voto destaca ainda as sérias limitações do judiciário, conhecidas como capacidade institucional, aspecto a ser considerado juntamente com a imposição constitucional que confere ao poder executivo a escolha da política pública, devido à sua maior expertise em questões técnicas, científicas e complexas (Barroso, 2012, p. 30).

Por último, o STF enfatizou a importância da construção dialógica da solução, para facilitar a implementação e efetividade da solução jurisdicional. Os processos judiciais relacionados às políticas públicas são submetidos ao crivo judicial de variados procedimentos, seja através de litígios individuais, a partir do interessado, seja através de litígios coletivos e difusos, através do Ministério Público ou outros legitimados. Estabelecer o diálogo de modo a obter uma efetiva comunicação, ou seja, uma compreensão dos limites e das consequências das decisões judiciais de modo sistêmico, requer pensar além do simples contraditório, elementos e provas do processo civil comum; requer tratar a judicialização como um todo.

Para isso, a edificação de soluções através de um diálogo construtivo para facilitar a implementação prática das decisões judiciais, de modo que não piorem o cenário submetido ao seu crivo, depende de um fluxo constante de comunicação e um processo de redução de assimetria informacional. Parece imprescindível criar estímulos que motivem todas as organizações envolvidas a apresentar dados, ser transparentes e colaborar no processo decisório, em parceria com o judiciário. Isso requer a construção de uma rede de confiança,

onde o diálogo, tanto formal quanto informal, se solidifica à medida que a disparidade informacional diminui.

No entanto, a comunicação efetiva entre sistemas e organizações é quase improvável (Luhmann, 2006, p. 41), mas não impossível, o que não livra o Judiciário (e por sua vez o processo civil) de cumprir sua função institucional de resolver problemas e impactar positivamente na sociedade. Vitorio Denti destaca, a partir de Cappelletti, que a crise do Estado Assistencial e a explosão de litigância requer uma atenção a outros aspectos das demandas da Justiça, como a introdução de métodos alternativos de soluções de controvérsia, como de procedimentos informais, que viabilizem a solução dos problemas (Denti, p. 33).

Continuar a tratar os processos judiciais relativos às políticas públicas do modo como vem sendo tratado nos últimos anos, não trará melhores resultados, como demonstram os dados do CNJ. A partir de 2016, é verdade, foi instaurado um novo sistema processual, do Código de Processo Civil de 2016, que traz inovações cruciais para a renovação do tratamento desses litígios: a ideia de cooperação entre as partes, a possibilidade de estabelecer negócios jurídicos processuais, de modo a adaptar o procedimento ao tipo de lide, a fixação de teses vinculantes em precedentes qualificados, viabilizando maior segurança jurídica.

No entanto, não há como se perder de vista que frente a problemas complexos, especialmente relacionados às políticas públicas, requer-se um esforço que vai muito além da ideia de limites da lide, mas da ideia de interesse público, justiça distributiva e bem estar social. Ainda que no âmbito de uma lide individual, quando em face do Estado, o Juiz deve considerar as consequências dessa decisão (art. 20 da LINDB) para a sociedade e os demais indivíduos, devendo buscar outros elementos, ainda que não trazidos pelas partes, fora do processo formal (pan-processual[17]), de modo a não afetar o direito daqueles que não estão presentes na lide, especialmente frente a situações de injustiça distributiva quando da realização da justiça comutativa.

Nesse cenário, pode a Administração Pública não ter todos os elementos de imediato, ou ainda num prazo razoável, posto que a realização do panorama da judicialização também passa pelas informações de posse do próprio judiciário.

3. A COMUNICAÇÃO EFETIVA ENTRE ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS – EXEMPLO DOS FÓRUNS INTERINSTITUCIONAIS DO TRF4 E A CULTURA DO DIÁLOGO PARA ALÉM DOS PROCESSOS JUDICIAIS

[17] Destaca Edison Vitorelli que há "variadas utilizações da expressão "pan-processual" na doutrina jurídica, sempre como referência a efeitos ou elementos processuais que se refletem fora do processo". (2022, p. 185)

Analisar o comportamento humano e seus conflitos sem inseri-lo no contexto em que vive, limita sobremaneira a compreensão dos fenômenos sociais. Um desses contextos é o organizacional, que interfere sobremaneira na tomada de decisão dos indivíduos, em que se estabelecem rotinas e regramentos específicos, além de uma cultura própria, a chamada cultura organizacional[18]. Nesse circuito, as pessoas podem se comportar não como gostariam ou pensam, individualmente, mas como está planejado ou como se comprometeram a fazer nesse âmbito, considerando as rotinas operacionais estabelecidas (Zylbersztajn, 2015, p. 20).

Cada organização se estrutura e funciona a partir de uma concepção da realidade externa e interna, podendo engendrar pouco uso das informações e das comunicações de outras organizações, fazendo referência apenas a si mesmo (autorreferência) para dar continuidade ao seu funcionamento, retroalimentando-se; ou, buscar as informações do seu ambiente, fazendo referência aos outros sistemas (heterorreferência) para tomada de decisões e operações comunicativas (Luhmann, 1993, p. 593).

Nesse cenário, de difícil comunicação efetiva entre as organizações, e problemas complexos relacionados à judicialização das políticas públicas, buscam-se meios de interligar lides individuais e coletivas, de modo a promover a percepção sistêmica e buscar soluções coletivas dialógicas, como enfatiza o STF, no julgado do tema 698. Tal seria possível através da institucionalização de estruturas de governança e de processos de trabalho comunicativos entre as organizações públicas e o judiciário, para além dos processos judiciais. Os limites da lide do processo civil podem criar barreiras, como aquelas previstas pela terceira onda renovatória de Cappelletti: a consideração do direito dos outros, daqueles que não estão nos autos (ainda que intervenha o Ministério Público), do interesse legítimo de terceiros, da sociedade e da sobrevivência do ser humano.

O problema que se apresenta aqui vai além do processo constituído entre partes (exemplo segurado x INSS), pois engloba um conjunto de processos judiciais, com partes diferentes; ou seja, pan-processual. Nesse caso, o princípio da cooperação[19] pode ser aplicado

[18] Pode-se conceituar comunicação organizacional como o "processamento e interpretação das mensagens, informações, significados e atividades simbólicas com e entre organizações" (Marchiori, 2008. p. 167); é um fenômeno complexo e multidimensional, percebida como processo social, pois não se restringe à transmissão de informações, servindo como base de fundação, construção e desenvolvimento das organizações (Oliveira, 2015, p. 103).

[19] Daniel Mitidiero ensina que o atual Código de Processo Civil (CPC) privilegia o princípio da cooperação, que seria estabelecida entre o Juiz e as partes, "estruturando-o como verdadeira comunidade de trabalho", com divisão de trabalho entre todos. Essa visão cooperativa redunda em compreender os pressupostos culturais do processo: sob ponto de vista social, não se vê mais o Estado como inimigo; sob o ponto de vista lógico, reconhecer o caráter problemático do Direito e sua feição argumentativa e sob ponto de vista ético, o processo como busca da verdade. (2015, p. 3)

entre os juízes e o ente público, parte em diversos processos judiciais, nos moldes da previsão do CPC. No entanto, requer certa coordenação por parte da administração da justiça e da administração da organização pública.

A ampliação das possibilidades de se solucionar lides complexas requer diálogo e construção coletiva. Diego Faleck, em obra intitulada Design de Sistemas de Disputas, estuda os diferentes tipos de arranjos procedimentais além daqueles previstos na legislação processual (Faleck, 2020, p. 1). Enfatiza a importância da criação de diferentes "sistemas organizacionais de resolução de disputas[20]", que podem se formar a partir de grupos, formais ou informais, vinculados por normas, contratos e regulações comuns, para fins de estabelecer a solução dos conflitos. (Faleck, 2020, p. 168)

O judiciário, por incumbência constitucional, é a maior organização de sistema de resolução de disputas, oficial e estatal, mas enfrenta suas limitações naturais, de estrutura e capacidade institucional. Porém, não pode se esquivar de resolver os conflitos que lhe são adjudicados, tampouco desconsiderar as consequências sistêmicas de suas decisões (art. 20 da LINDB).

A abertura cognitiva da ciência processual para a sociedade, ao perceber que a forma do processo civil coletivo e proteção judicial dos direitos difusos não vem alcançando o resultado almejando, estabelecendo institutos como o do processo estrutural[21], que amplia as possibilidades de construção de soluções de forma coletiva, mostra o quanto essa ciência tem evoluído em perspectiva empírica e sociológica.

Mas como proceder em "atos concertados entre juízes cooperantes"? Exemplo prático que oferece um modelo que viabiliza atos concertados entre juízes e organizações públicas, encontra-se em funcionamento no Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), que instituiu

[20] Para a formação de sistemas organizacionais de resolução de disputas, que podem ser internos ou externos, públicos ou privados, necessárias algumas premissas: "adesão, escopo, centralização, controle e flexibilidade" (Faleck, 2020, p. 169). Faleck (2020, p. 170) destaca que os sistemas precisam promover: i. inclusividade (inclusão dos indivíduos envolvidos); ii. ampla cobertura dos temas de interesse (em vez de limitar temas e áreas específicas); iii. profundidade de jurisdição nos temas sobre os quais pode funcionar; iv. ter fonte central de reunião e de disseminação de informações; v. descentralização e proliferação em discussões e conversas entre seus membros e em múltiplos fóruns; vi. dever de conferir controle sobre aqueles mais afetados; e, vii. oportunizar a revisão regular do desenho, para integrar aprendizado.

[21] Arenhard, estudioso da técnica dos processos estruturais, destaca que existem ferrramentas mais modernas, inclusive no próprio código de processo civil, que permitem uma melhor condução do processo civil coletivo ou de processos individuais repetitivos com impacto coletivo. Esses processos lidam com interesses e impactados de difícil mensuração e identificação e requerem que se pense muito além dos ritos individualistas que se vem impingindo nos processos coletivos atuais. Traz como exemplo ferramentas mais modernas, como da "gestão processual de casos", em que processos distribuídos entre diversos juízes podem ser tratados de modo conjunto para solução mais adequada, como previsto no §2º do art. 69 do CPC, quando prevê "atos concertados entre juízes cooperantes". A vocação individual dos processos se mantém, mas pode ser dado tratamento coletivo e concentrado pelo poder judiciário (2017, p. 13).

quatro Fóruns Interinstitucionais: previdenciário (BRASIL, 2023), ambiental (BRASIL, 2023a), moradia (BRASIL, 2023b) e saúde (BRASIL, 2023c).

O primeiro fórum instituído foi o do previdenciário, em 2010, por proposta da OAB/RS, para fins de criar ambiente de diálogo e solução de problemas relacionados à judicialização da previdência social. Os membros dos Fóruns são as organizações impactadas na política pública respectiva; no caso do previdenciário, o INSS, o judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, OAB (BRASIL, 2023e).

Por meio de encontros regulares, os membros selecionam temas que possibilitam apresentar o problema, prestar informações e submeter ideias de solução à pluralidade de impactados organizacionais, que são os membros. Ao final das reuniões, o Fórum pode propor ações concretas, como a formação de grupos de trabalho, envio de documentos aos poderes públicos e políticos, orientações a juízes, procuradores e servidores, entre outras sugestões. O objetivo é o aprendizado e soluções coletivas, pautados em valores como pluralismo, democracia, participação e ética (BRASIL, 2023e).

As reuniões até então realizadas, pelo que se depreende das atas disponíveis no site do TRF4 (BRASIL, 2023d), promoveram a interação direta entre os membros, fomentando a escuta ativa e a comunicação eficaz, bem como alto nível de reflexividade, com a compreensão da realidade de cada organização por meio da apresentação de painéis e tópicos. A realização da heterorreferência, quando o sistema para de se auto-referenciar e procura entender outros sistemas, promove aprendizado (Luhmann, 2016, p. 468-469).

O caso do Provimento 90 demonstra a eficácia do Fórum como ferramenta de promoção de diálogo e construção coletiva de soluções. Em março de 2020, havia 110 mil decisões judiciais a serem implantadas pelo INSS, em atraso, com aplicação de multas e ameaças a servidores pelos juízes. Nas reuniões do Fórum, foi estabelecido um grupo de trabalho que pôde criar um processo de trabalho colaborativo que regularizou todas as requisições judiciais pendentes. A cooperação foi formalizada pelo Provimento 90/2020, em vigor até hoje. Em contrapartida, em outras regiões do Brasil, que não haviam estabelecido o Fórum, o problema não foi resolvido até dois anos depois (Smolenaars et al, 2023, p. 93).

Por sua vez, o Fórum Interinstitucional do Meio Ambiente promove encontro entre os órgãos públicos que atuam nessa seara, para apresentarem seus trabalhos de fiscalização ambiental, projetos e resultados, fornecendo informações sobre a atuação da administração pública aos demais participantes (BRASIL, 2022). Exemplo disso é o Projeto Desterro, proposto pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO) ao TRF4, no âmbito do Fórum. Esse projeto visava diagnosticar decisões judiciais não cumpridas,

estabelecer cronogramas para evitar novas ações civis públicas, entre outras ações, de modo cooperativo com o judiciário. (BRASIL, 2022).

Os Fóruns da Moradia e da Saúde também mostraram resultados concretos de colaboração interinstitucional, como pode ser visto nas notícias divulgadas no site do TRF4. No Fórum da Moradia, o diálogo permitiu à Caixa Econômica Federal e à Justiça estabelecer um fluxo de trabalho para questões construtivas e criar critérios em laudos eletrônicos, agilizando a tramitação de processos. Além disso, em relação aos moradores próximos às ferrovias, estabeleceu-se uma parceria com o DNIT para esclarecer as lacunas das faixas de domínio de certos trechos ferroviários. (BRASIL, 2023b).

Já o Fórum da Saúde, que aborda a grandiosa judicialização da questão, possui oito deliberações aprovadas, entre elas endossou uma iniciativa de projeto piloto para conciliação em demandas de saúde vinculadas a tratamentos já integrados ao SUS (BRASIL, 2023c).

Os ambientes de comunicação estabelecidos pelos Fóruns Interinstitucionais do TRF4 promoveram a aproximação e o diálogo entre as organizações[22], mas também a prestação de informações e a realização da heterorreferência, essa tão homenageada por Cappelletti e outros processualistas, na busca da compreensão empírica do impacto do processo na sociedade. Esse diálogo extra-autos pode propiciar o panorama sistêmico propalado pelo STF, a cooperação processual, a cultura do diálogo, a construção de soluções coletivas e evitar consequências negativas da judicialização das políticas públicas sobre todos aqueles que não fazem parte da lide. (Smolenaars et al, 2023, p. 116).

Vale destacar que os interesses individuais homogêneos, coletivos e difusos são representados pelos membros de cada Fórum Interinstitucional, mas isso não exclui o respeito ao devido processo legal nos processos. As decisões judiciais podem considerar proposições adotadas pelos fóruns, mas tal decisão será submetida ao crivo do duplo grau de jurisdição, podendo ser objeto de recurso pelas partes (sejam as diretamente interessadas, ou aquelas que representam os interesses coletivos e difusos, como o Ministério Público, presentes no polo processual). Nesse sentido, vale fazer a leitura de acórdãos do TRF4[23] que abordam o impacto dos Fóruns Interinstitucionais sobre as decisões judiciais objeto de recursos das partes.

---

[22] Luísa Hickel Gamba, em dissertação de mestrado profissional na Universidade Federal de Santa Catarina, pesquisou os 10 anos de funcionamento do Fórum Interinstitucional Previdenciário em Santa Catarina, e destacou que foi "possível verificar o engajamento dos membros do fórum, atores envolvidos na problemática que constitui o seu objeto, na apresentação de soluções e na sua implementação, inclusive noticiando no próprio fórum seus resultados, como consta das atas da 5ª, 6ª, 8ª, 13ª, 19ª, 20ª e 23ª reuniões" (2022, p. 124)

[23] Ao se pesquisar na jurisprudência do TRF4 com a palavra "fórum interinstitucional previdenciário" na ementa, foram encontrados 1.782 documentos. Sobre decisões judiciais do TRF4 que tratam dos fóruns interinstitucionais, traz-se o seguinte exemplo, julgado na quarta turma, relator Osni Cardoso Filho, na apelação cível n. 5011552-59.2023.4.04.7100: "EMENTA: PREVIDENCIÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA.

A prática de diálogo interinstitucional vai ao encontro do que vem defendido a OCDE: para os estados alcançarem resultados melhores em termos de eficiência dos serviços públicos e na melhoria do bem-estar da população, é necessário não apenas uma governança pública robusta do governo como um todo, mas também uma transição para um estado mais aberto. Isso se daria por meio da colaboração entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, visando explorar sinergias e compartilhar boas práticas (Thorstensen, 2020, p. 12), estabelecendo um ecossistema de governança.

Nesse sentido, o estabelecimento de estruturas organizacionais voltadas à comunicação e promoção de soluções coletivas, bem como à resolução de disputas judiciais relacionadas às políticas públicas, independentemente da vinculação a um determinado processo judicial, em razão do impacto global que as lides causam na sociedade, são salutares para superar as barreiras da mitigação da judicialização e das suas consequências nas políticas públicas.

CONCLUSÃO

A atuação do judiciário em relação às políticas públicas emerge como um desdobramento inevitável no âmbito constitucional, entretanto, requer uma abordagem sensível às necessidades da sociedade. As ramificações das decisões judiciais podem resultar em efeitos não planejados e contrários aos objetivos iniciais, agravando ainda mais o cenário social.

Diante do grave cenário da judicialização da política pública, o presente artigo trouxe o seguinte problema: como estabelecer uma cultura do diálogo que permita com que as

---

REMESSA NECESSÁRIA. APELAÇÃO CÍVEL. RECURSO ADMINISTRATIVO. DEMORA NO ENCAMINHAMENTO AO CONSELHO DE RECUROS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. ILEGALIDADE CONFIGURADA. PRAZO DE 120 DIAS, FIXADO NA 6ª REUNIÃO DO FÓRUM INTERINSTITUCIONAL PREVIDENCIÁRIO REGIONAL. 1. Nos termos do artigo 14 da Lei nº 12.016, concedida a segurança, a sentença estará sujeita ao duplo grau de jurisdição. 2. A ausência de justo motivo para o descumprimento de norma procedimental torna reconhecida a omissão da Administração Pública, que contraria direito líquido e certo do interessado, a quem a Constituição Federal assegura a razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII). (TRF4, 2023)". Outro exemplo do Fórum da Moradia, no acórdão da apelação cível n. 5000815-69.2015.4.04.7102, julgado na terceira turma, pelo Relator Roger Raupp Rios: "EMENTA: ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM JULGAMENTO DO MÉRITO. INOBSERVÂNCIA DO § 1, DO ARTIGO 485 DO CPC. ANULAÇÃO DA SENTENÇA. RETORNO DOS AUTOS À ORIGEM. SUSPENSÃO. 1. Uma vez verificado que o magistrado a quo deixou de intimar a exequente para suprir a falta antes da prolação da sentença, nos termos do § 1º, do art. 485 do CPC, restou caracterizado o *error in procedendo*, impondo-se a anulação da sentença e o retorno dos autos à origem a fim de que sejam devidamente observadas as normas processuais. 2. Outrossim, a suspensão do processo enquanto em curso as tratativas de autocomposição levadas a efeito no âmbito do Inquérito Civil nº 1.29.008.000475/2014-66 e do Fórum Interinstitucional da Moradia desse Tribunal Regional da 4ª Região visa resguardar o direito à saúde, à moradia e à dignidade da pessoa humana, atinentes às famílias que residem nos imóveis localizados na faixa de domínio da ferrovia. 3. Recursos de apelação providos. (TRF4, 2023)"

organizações públicas e o judiciário inovem e construam soluções para a resolução de conflitos complexos, bem como construam panoramas globais e sistêmicos do problema enfrentado, nos moldes do estabelecido no voto do julgamento do tema 698 do STF?

A partir dos estudos de Cappelletti e de outros processualistas que fazem uso da epistemologia sociológica crítica e empírica para avaliar o impacto do Direito e do processo civil como justiça na sociedade, foi possível confirmar a hipótese de que a efetiva comunicação, bem como o concerto de atos entre juízes e organizações públicas, demanda uma metodologia dialógica e uma estrutura organizacional própria que permita a aproximação entre os atores da judicialização das políticas públicas para além dos processos judiciais.

O exemplo dos Fóruns Interinstitucionais do TRF4 demonstra essa hipótese, quando apresentam resultados concretos eficazes para a solução de problemas complexos da judicialização das políticas públicas, pois viabilizaram a cooperação entre juízes e as organizações públicas, com prestação de informações de forma eficiente, aproximação de interesses e construção coletivas de soluções inovadoras.

A metodologia de coordenar a comunicação fora dos atos processuais não implica em ofensa ao princípio constitucional do devido processo legal, uma vez que as partes e os interesses estarão devidamente representados nos fóruns e as decisões judiciais que adotarem suas soluções poderão ser objeto de impugnação e recurso, em respeito ao contraditório e duplo grau de jurisdição.

REFERÊNCIAS

ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar, participação e representação de interesses concorrentes. **Processos estruturais. Salvador: JusPodivm**, p. 423-448, 2017.

BARROSO, Luis Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **(Syn) thesis**, Rio de Janeiro, v. 5. n. 1, p. 23-32, 2012.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Judicialização de benefícios do INSS**. Brasília, DF: TCU, 2018. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/judicializacao-de-beneficios-do-inss.htm. Acesso em: 06 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 698 – Limites do Poder Judiciário para determinar obrigações de fazer ao Estado, consistentes na realização de concursos públicos, contratação de servidores e execução de obras que atendam o direito social da saúde, ao qual a Constituição da República garante especial atenção**. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4237089&numeroProcesso=684612&classeProcesso=RE&numeroTema=698. Acesso em: 06 set. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (TRF4). **Fórum Interinstitucional Previdenciário**. Porto Alegre: TRF4, 2023. Disponível em:

https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=1341. Acesso em: 17 out. 2022.
BRASIL. Tribunal Regional Federal (TRF4). **Fórum Interinstitucional da Saúde.** Porto Alegre: TRF4, 2023a. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2243. Acesso em: 7 jul. 2023.
BRASIL. Tribunal Regional Federal (TRF4). **Fórum Interinstitucional da Moradia**. Porto Alegre: TRF4, 2023b. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2242. Acesso em: 7 jul. 2023.
BRASIL. Tribunal Regional Federal (TRF4). **Fórum Interinstitucional Ambiental**. Porto Alegre: TRF4, 2023c. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=2290. Acesso em: 7 jul. 2023.
BRASIL. Tribunal Regional Federal (TRF4). **Ata 20ª Reunião Virtual**. 02/06/2023. Porto Alegre: TRF4, 2023d. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/upload/editor/2023/epz23_ata-20a-reunia--771-o--1-.pdf. Acesso em 06 set. 2023.
BRASIL. Tribunal Regional Federal (TRF4). **Histórico do Fórum Interinstitucional Previdenciário**. Porto Alegre: TRF4, 2023e. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&id_pagina=992 Acesso em: 7 jul. 2023.
BRASIL. Tribunal Regional Federal (TRF4). **TRF4 promove o 2º Fórum Regional Ambiental**. Porto Alegre: TRF4, 2022. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=26116 Acesso em: 7 jul. 2023.
BRASIL. Tribunal Regional Federal (TRF4). **Presidente e Procurador-Chefe do ICMBIO vêm ao TRF4 apresentar projeto de cumprimento de decisões judiciais**. Porto Alegre: TRF4, 2022a. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=16536 . Acesso em: 7 jul. 2023.
BRASIL. Tribunal Regional Federal (TRF4). **Provimento 90/2020**. Estabelece rotinas e prazos padronizados ao cumprimento de decisões judiciais em matéria previdenciária para as unidades judiciais de primeiro grau e Turmas Recursais da 4ª Região. Porto Alegre: TRF4, 2020e. Disponível em: https://www.ieprev.com.br/assets/docs/PROVIMENTON902020.pdf. Acessado em: 09 nov. 2020.
BRASIL. Tribunal Regional Federal (TRF4). Acórdão em apelação cível n. 5011552-59.2023.4.04.7100. QUINTA TURMA. Relator OSNI CARDOSO FILHO. Juntado aos autos em 07/12/2023. Disponível em: https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/citacao.php?doc=TRF432988057. Acesso em 14 dez. 2023.
BRASIL. Tribunal Regional Federal (TRF4). Acórdão da apelação cível n. 5000815-69.2015.4.04.7102. TERCEIRA TURMA. Relator ROGER RAUPP RIOS. Juntado aos autos em 23/05/2023. Disponível em: https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/citacao.php?doc=TRF431287102. Acesso em 14 dez. 2023.
CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Da inconstitucionalidade por omissão ao Estado de coisas inconstitucional**. 2015. 249 f. Tese (Doutorado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica; Direi) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ); INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA (INSPER). A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais. Brasília, DF: CNJ, 2020c. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/12/Suma%CC%81rio-Executivo-Previde%CC%82ncia-Insper-CNJ_2020-12-01.pdf. Acesso em: 03 nov. 2022.
CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Painel Maiores Litigantes**. Brasília, DF: CNJ, 2023. Disponível em: https://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br/. Acesso em: 07 jul. 2023.
CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Judicialização e Sociedade. Ações para acesso à saúde pública de qualidade**. Brasília, DF: CNJ, 2023. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/07/Relatorio_Judicializacao-e-Sociedade-16072021.pdf. Acesso em: 07 jul. 2023.
CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Estudos Empíricos sobre a Efetividade da Jurisdição Ambiental na Amazônia Legal**. Brasília, DF: CNJ, 2023. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/06/sumario-conflitos-socio-ambientais-230623.pdf . Acesso em: 07 jul. 2023
CAPPELETTI, Mauro. **Acesso à Justiça.** Porto Alegre: Fabris, 1988. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Disponível em: https://www.irib.org.br/app/webroot/publicacoes/diversos003/pdf.PDF. Acesso em 16 nov. 2023.
CAPPELETTI, Mauro. Il Processo Civile Italiano nel Quadro della Contrapposizione 'Civil Law' – 'Common Law' (Appunti Storico-Comparativi). **Processo e Ideologie**. Bologna: Il Mulino, 1969
CAPPELETTI, Mauro. Formações Sociais e Interesses Coletivos diante da Justiça Civil. Revista de Processo, vol. 5. São Paulo: Thomson Reuters, 1977. p. 128 - 159
CAPPELETTI, Mauro. O Valor Atual do Princípio da Oralidade. Revista da Faculdade de Direito da UFRGS. Porto Alegre: UFRGS, 2002. https://seer.ufrgs.br/index.php/revfacdir/article/view/72376/40941
CAPPELETTI, Mauro. Metodo e Finalità degli Studi Comparativi sulla Giustizia. **Dimensioni della Giustizia nelle Società Contemporanee**. Bologna: Il Mulino, 1994.
CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Sociologia Jurídica**. 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2019.
DE CASTRO MENDES, Aluisio Goncalves; DA SILVA, Larissa Clare Pochmann. Acesso à justiça: uma releitura da obra de Mauro Capelletti e Bryant Garth a partir do Brasil 40 anos depois. **Revista Quaestio Iuris**, v. 8, n. 03, p. 1827-1858, 2015.
DENTI, Vittorio. Sistematica e Post-Sistematica nell'Evoluzione delle Dottrine del Processo. 1986. In: Sistemi e Riforme – Studi sulla Giustizia Civile. Bologna: Il Mulino, 1999.
DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR., Hermes. OLIVEIRA, OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. nº 75, jan./mar. 2020. Rio de Janeiro: MPRJ, 2020.
FERRAJOLI, Luigi. Por que uma Constituição da Terra? **Revista de Direito Brasileira**, v. 31, n. 12, p. 4-18, 2022.
GAMBA, Luísa Hickel. **Administração da justiça: os 10 anos de funcionamento do Fórum Interinstitucional Previdenciário de Santa Catarina, sob a perspectiva da participação e colaboração democráticas**. Dissertação de Mestrado. Florianópolis: UFSC, 2022. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/247338/PDPC-P0097-D.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em 14 dez. de 2023.
INSS. Boletim Estatístico. Beps 102023. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/arquivos/beps102023_final.xls. Acesso em: 15 dez. 2023.

LUHMANN, Niklas. **O direito das sociedades**. São Paulo: Martins Fontes, 2016.
LUHMANN, Niklas. **Sociologia do direito I**. Trad. Gustavo Bayer. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983.
LUHMANN, Niklas. A Improbabilidade da Comunicação. Coleção Passagens. 4ª ed. São Paulo: Passagens, 2006.
LUHMANN, Niklas. **Organización y decisión**. Trad. Dario Rodrigues Mansilia. Cidade do México: Universidad Iberoamericana, 2010.
MARTINI, Sandra Regina. Direito Fraterno na Sociedade Cosmopolita. **Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos**. v.40, n.46. Bauru: Edite, 2006. p. 119-134.
MARTINS, Argemiro Cardoso Moreira. O direito romano e seu ressurgimento no final da Idade Média. **Fundamentos de história do Direito**, v. 2, p. 181-195, 2002.
MITIDIERO, Daniel. Por uma Reforma da Justiça Civil no Brasil. Um diálogo entre Mauro Cappelletti, Vittorio Denti, Ovídio Baptista e Luiz Guilherme Marinoni. **Revista de Processo**. Ano 36. V. 199. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Processual, 2011.
MITIDIERO, Daniel. **A colaboração como norma fundamental do Novo Processo Civil brasileiro**. Revista do advogado, v. 35, n. 126, p. 47-52, 2015. Disponível em: https://www.aadproc.org.ar/pdfs/Jornadas/2018/A%20COLABORA%C3%87%C3%83O%20COMO%20NORMA%20FUNDAMENTAL%20DO%20NOVO%20PROCESSO%20CIVIL%20BRASILEIRO%20Daniel%20Mitidiero.pdf. Acesso em 22 jan. 2024.
OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro. Mauro Cappelletti e o Direito Processual Brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, v. 20, outubro/2001. Disponível em: file:///C:/Users/claudine.smolenaars/Downloads/alfredo,+71880-298274-1-CE.pdf. Acesso em 16 nov. 2023.
OLIVERA, Ivone de Lourdes *et al*. (coord.). **Compreendendo um campo do conhecimento**: reflexões epistemológicas sobre a Comunicação Organizacional a partir de autores brasileiros. Curitiba: Editora CRV, 2015
PORTO, Júlia Pinto Ferreira et al. **Acesso à justiça: projeto Florença e Banco Mundial**. 2009.
ROCHA, José Manuel de Sacadura. **Sociologia Jurídica**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.
SMOLENAARS, Claudine Costa; PELLIN, Daniela Regina. **A comunicação sistêmica da Previdência social no âmbito da governança pública do INSS para mitigação da judicialização**. Revista NOMOS. Série 1. Volume 43. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2023. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/76493. Acesso em 24 abr. 2024.
THORSTENSEN, Vera; NOGUEIRA, Thiago. **Governança pública**: a evolução do tema na OCDE e as diretrizes para o Brasil. CCGI. São Paulo: FGV, 2020. (Working Papers Series, n. 27).
VITORELLI, Edilson. **O Devido Processo Legal Coletivo**. Dos direitos aos litígios coletivos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.
WOLKMER, Antônio Carlos. **Fundamentos de História do Direito**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
ZYLBERSZTAJN, Decio; SZTAJN, Raquel. **Direito e Economia**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.