



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

DANIEL FREIRE O. DA COSTA

**POLÍTICAS PÚBLICAS DO PODER JUDICIÁRIO:
UMA AVALIAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS AVALIATÓRIOS DE
PROGRAMAS DE ACESSO À JUSTIÇA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
DO RIO GRANDE DO NORTE**

**NATAL
2024**

DANIEL FREIRE O. DA COSTA

POLÍTICAS PÚBLICAS DO PODER JUDICIÁRIO:
UMA AVALIAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS AVALIATIVOS DE PROGRAMAS DE
ACESSO À JUSTIÇA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO NORTE

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito para a obtenção do título de doutor em Ciências Sociais.

Linha de Pesquisa: Território, Desenvolvimento e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. João Bosco Araújo da Costa

NATAL
2024

Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN
Sistema de Bibliotecas - SISBI

Catálogo de Publicação na Fonte. UFRN - Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes - CCHLA

Costa, Daniel Freire Oliveira da.

Políticas públicas do poder judiciário: uma avaliação dos procedimentos avaliatórios de programas de acesso à justiça do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte / Daniel Freire Oliveira da Costa. - Natal, 2024.

187 f.: il. color.

Tese (doutorado) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Pós-Graduação em Ciências Sociais. Natal, 2024.

Orientação: Prof. Dr. João Bosco Araújo da Costa.

1. Estado Judiciário - Tese. 2. Acesso à justiça - Tese. 3. Políticas públicas - Tese. 4. Avaliação da avaliação de Políticas Públicas - Tese. I. Costa, João Bosco Araújo da. II. Título.

RN/UF/BS-CCHLA

CDU 34(813.2)-047.44

DANIEL FREIRE O. DA COSTA

POLÍTICAS PÚBLICAS DO PODER JUDICIÁRIO:
UMA AVALIAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS AVALIATÓRIOS DE PROGRAMAS DE
ACESSO À JUSTIÇA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO NORTE

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, como requisito para a obtenção do título de doutor em Ciências Sociais.

Aprovada em: ____/____/____.

BANCA AVALIADORA

Prof. Dr. João Bosco Araújo da Costa (Orientador)
Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Carlos Eduardo Freitas Moraes (Examinador interno)
Universidade Federal do Rio Grande do Norte

Profa. Dra. Maria Ivonete Soares Coelho (Examinadora externa)
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte

Dra. Melissa Rafaela Costa Pimenta (Examinadora externa)
Universidade do Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Antônio da Silva Alves (Examinador externo)
Centro Universitário do Rio Grande do Norte

“Mas tudo acaba onde começou”
(Raul Seixas)

AGRADECIMENTOS

Já se disse por aí que quem agradece a todos, genericamente, no final das contas, acaba não agradecendo a ninguém. Por isso, nomeadamente, agradeço ao professor Dr. João Bosco Araújo da Costa, pelas orientações, amizade e apoio absoluto.

Agradeço também às professoras Dra. Maria Aparecida Ramos da Silva e Dra. Maria Ivonete Soares Coelho, que lançaram valiosas contribuições para o desenlace deste estudo.

Pela disponibilidade e atenção, agradeço aos professores e servidores do programa de pós-graduação em ciências sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), representados nas figuras do professor Dr. José Antonio Spineli e do servidor Otânio Revoredo Costa.

RESUMO

A pesquisa tratou da avaliação dos procedimentos avaliatórios de políticas públicas desenvolvidas pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte (TJRN), mais especificamente das políticas públicas de promoção ao acesso à justiça. Seu objetivo foi o de verificar em que nível de qualidade a Corte Potiguar, entre os anos de 2020 e 2024, avaliou os procedimentos avaliatórios dos programas Justiça na Praça e Justiça e Escola. Para isso, o estudo se organizou em duas dimensões: uma teórica e outra empírica. Na dimensão teórica, foram abordadas as questões do Estado moderno, da democracia, do protagonismo do Judiciário e das concepções de políticas públicas, de avaliação e de meta-avaliação de políticas públicas. Já na segunda dimensão, foi realizada uma pesquisa de campo para avaliar os procedimentos avaliatórios dos programas de acesso à justiça do TJRN, a partir da articulação de uma abordagem qualitativa e quantitativa, concretizada por meio da elaboração de um método próprio de avaliação, criado com apoio nos modelos analíticos desenvolvidos por Davidson (2005) e Draibe (1997). Ao final, foi possível concluir que os procedimentos avaliatórios do Justiça na Praça e do Justiça e Escola se realizam com razoável nível de qualidade, existindo aspectos relacionados à utilidade, à divulgação, à conduta e à credibilidade que podem ser melhorados.

Palavras-chave: Estado. Judiciário e acesso à Justiça. Políticas públicas. Avaliação da avaliação de Políticas Públicas.

ABSTRACT

This research approached the evaluation of public policy evaluation procedures developed by the Court of Justice of the State of Rio Grande do Norte (TJRN), more specifically those aimed at promoting access to justice. Its objective was to verify at what level of quality the Potiguar Court, between 2020 and 2024, evaluated procedures regarding the *Justiça na Praça* and *Justiça e Escola* programs. To achieve this, the study was organized into two dimensions: a theoretical and an empirical one. In the first, issues of the modern State, democracy, the role of the Judiciary and the conceptions of public policies, evaluation and meta-evaluation of public policies were addressed. In the second, field research was conducted to evaluate the evaluation procedures of the programs regarding access to justice at TJRN, based on the articulation of a qualitative and quantitative approach, achieved through the development of a specific evaluation method, created based on the analytical models developed by Davidson (2005) and Draibe (1997). In the end, it was possible to conclude that the evaluation procedures of *Justiça na Praça* and *Justiça e Escola* are performed with a reasonable level of quality, with aspects related to usefulness, dissemination, conduct and credibility that can be improved.

Keywords: State. Judiciary and access to justice. Public policy. Evaluation of Public Policies.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – O ciclo das políticas públicas	55
Figura 2 – Indicadores da avaliação do processo de avaliação.	114
Figura 3 – Fluxograma da regulamentação das políticas públicas do Poder Judiciário do RN...	122
Figura 4 – Principais programas do TJRN vinculados ao NAPS.	125
Figura 5 – Funcionamento do Programa Justiça e Escola.	136
Figura 6 – Critérios para identificação da utilidade do procedimento avaliatório.	144

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Avaliação em sentido amplo (avaliação em sentido estrito, procedimentos avaliativos e monitoramento)	96
Quadro 2 – Resumo da Lista Chave de Verificação da Avaliação de Scriven.....	104
Quadro 3 – Resumo dos critérios fundamentais de Davidson.....	105
Quadro 4 – Relação entre os <i>standards</i> centrais e os critérios para a verificação de uma boa avaliação.	107
Quadro 5 – Critérios fundamentais e indicadores correlatos.....	113
Quadro 6 – Critérios de avaliação de procedimento avaliatório.	117
Quadro 7 – Modelo de avaliação de procedimento avaliatório de programa do Judiciário. ..	118
Quadro 8 – Atribuições do NAPS.....	123
Quadro 9 – Atores internos e atores externos do programa Justiça na Praça.....	129
Quadro 10 – Estrutura hierárquica e de pessoal do Justiça e Escola.	137
Quadro 11 – Método de avaliação de procedimentos avaliatórios.....	139
Quadro 12 – Atores envolvidos no procedimento avaliatório do Justiça na Praça.	142
Quadro 13 – Funcionamento do procedimento avaliatório do Justiça na Praça.....	143
Quadro 14 – Atores interessados nos resultados do procedimento avaliatório.	147
Quadro 15 – Resumo da avaliação do procedimento avaliatório do programa Justiça na Praça.	152
Quadro 16 – Atores envolvidos no procedimento avaliatório do Justiça e Escola.	153
Quadro 17 – Resumo do procedimento avaliatório do Justiça e Escola.....	155
Quadro 18 – Modelo de análise de procedimento avaliatório de programas do Judiciário....	155
Quadro 19 – Resumo da avaliação do procedimento avaliatório do programa Justiça e Escola.	165

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Cidades e número de alunos beneficiados com o programa durante os anos de 2007 a 2012.....	133
Tabela 2 – Ações formativas executadas no Justiça e Escola.	135

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 ESTADO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS	19
2.1 Estado moderno e Estado democrático de direito	19
2.2 O conteúdo da democracia.....	33
2.3 Políticas públicas: noções preliminares	46
3 O PODER JUDICIÁRIO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	57
3.1 Judiciário: da letra fria da lei a um poder protagonista.....	57
3.2 A intervenção do Judiciário nas políticas públicas.....	68
3.2.1 Decisões judiciais produzem políticas públicas?	73
3.3 Políticas públicas do Judiciário e acesso à justiça	76
4 POLÍTICAS PÚBLICAS: AVALIAÇÃO DE PROCEDIMENTOS AVALIATÓRIOS DE PROGRAMAS DO PODER JUDICIÁRIO	87
4.1 Avaliação, procedimento avaliatório e meta-avaliação.....	87
4.2 Diretrizes para a avaliação de procedimento avaliatório de programa do Judiciário.....	110
4.3 A avaliação dos procedimentos avaliatórios dos programas Justiça na Praça e Justiça e Escola	120
4.3.1 Resultados da avaliação dos procedimentos avaliatórios dos programas do TJRN	139
4.3.1.1 Avaliação do procedimento avaliatório do Justiça na Praça	141
4.3.1.2 Avaliação do procedimento avaliatório do Justiça e Escola	153
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	167
REFERÊNCIAS	169

1 INTRODUÇÃO

O presidente do Supremo Tribunal Federal, Luís Roberto Barroso, subiu à tribuna do auditório em que se realizava o Fórum Esfera Internacional, em Paris, na França, e proferiu um discurso professoral sobre as “razões de um certo protagonismo do Supremo na vida brasileira”. Após ouvi-lo atentamente, o ex-presidente francês, Nicolas Sarkozy, ponderou em tom de alerta:

O presidente da Corte Suprema fez um discurso incrível. Senhor presidente, o senhor está pronto para uma nova Presidência, uma outra Presidência. Tenha cuidado, senhor presidente, foi um discurso excelente, eu entendi tudo: trata-se de um discurso de orientação política, muito mais do que um discurso de orientação jurídica, muito interessante (Yazbek, 2023).

Esse episódio exemplifica o protagonismo que o Poder Judiciário tem assumido nos últimos tempos e aponta para um dos múltiplos problemas decorrentes dessa sua crescente importância: o da ingerência do Judiciário no sistema político. Mas é preciso deixar claro que esse peso majestático do Órgão Judicante não surgiu do nada e nem tampouco se trata de uma jabuticaba brasileira. Pensando em termos de Estado democrático de direito, a par das nuances com que a autoridade do Judiciário cresceu em cada país, se pode traçar um panorama, no qual o período imediatamente posterior à Segunda Guerra Mundial é considerado o ponto de origem desse fenômeno.

Nessa época, o capitalismo puro passou a ser posto em xeque, dentre outras coisas em razão do imperativo de concretização da dignidade humana, que reverberava a necessidade de se ir além de uma igualdade meramente formal (MacPherson, 1991). Foi assim que se abriu espaço para o estabelecimento do Estado do bem-estar social, sendo uma das fases do Estado moderno, e que em termos jurídicos significou a necessidade de concretização dos direitos sociais econômicos; fato que desaguou em um processo de juridificação (*verrechtlichung*) da justiça distributiva¹. Ou seja, de expansão do direito para áreas sociais em que ele não se fazia presente (Santos; Marques; Pedrosa, 1996). Em termos pragmáticos, a sociedade passou a se socorrer do Poder Judiciário a fim de buscar solução para os problemas vinculados à ausência de prestação estatal de serviços básicos.

¹ Sobre o sentido da expressão “juridificação” e as controvérsias relacionadas a sua origem, confira-se TAVOLARI, Bianca Margarita D. *Origens da juridificação: Direito e Teoria Crítica*. 2019. Tese (Doutorado em Direito), Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

De maneira que é a partir desse anseio social, em que se almeja a concretização dos direitos de segunda geração², que o Órgão Judicante começa a ser acionado como nunca, saindo assim de uma posição de neutralidade, em que ele se encontrava atrelado ao Poder legislativo atuando como “*la bouche de la loi*” (a boca da lei), para assumir a sua cota de responsabilidade social, dividindo com os outros Poderes a responsabilidade na resolução dos problemas públicos.

A esses eventos se somou a crise do sistema político, entre outros motivos, derivada da fragilidade do modelo de representação democrática, em que os membros do Poder Executivo e do Poder Legislativo, de ordinário, eram provenientes de um mesmo partido; o que desaguiou no embotamento do modelo de fiscalização recíproca entre Poderes, nos moldes em que assentado pela teoria clássica da tripartição desenvolvida por Montesquieu.

O que se viu então foi o surgimento de uma espécie de vácuo de fiscalização, no qual o Poder Judiciário encontrou espaço para ampliar a sua performance. Ele começa a interferir no âmbito de atuação que era reservado ao executivo e ao legislativo. E se por um lado, esse movimento acaba por desaguar na ampliação das competências do Judiciário, por outro ele o coloca em uma posição conflituosa com relação aos demais Poderes estatais. Isso significa o início de debates e questionamentos ligados à judicialização da política, à politização da justiça, e à própria legitimidade democrática do Judiciário, como um órgão composto por membros não escolhidos pela população, que intervém nas ações do executivo e do legislativo, proferindo decisões que deveriam ser, de ordinário, tomadas pelos mandatários eleitos pelo povo (Hirschl, 2020).

É dentro dessa perspectiva, e com apoio em mecanismos jurídicos importantes como o do controle de constitucionalidade das leis, que o Órgão Judicante procura concretizar os direitos fundamentais previstos nas cartas constitucionais, atuando como um poder protagonista que, dentre outras coisas, interfere, corriqueiramente, nas políticas públicas entabuladas pelos outros Poderes e que realiza as suas políticas públicas. Nesse segundo caso, como regra, buscando enfrentar o imbróglio do deficitário acesso à justiça.

É importante dizer que essa ideia de acesso à justiça não está relacionada tão somente à noção do direito individual de acionar o Judiciário a fim de se obter uma prestação jurisdicional em tempo razoável. O direito à inafastabilidade jurisdicional também pode ser entendido de forma mais ampla, como parte de um conjunto de capacidades necessárias ao desenvolvi-

² Os direitos de segunda geração são aqueles que envolvem uma ação ativa do Estado na sua promoção, como os direitos à saúde e à educação. Eles diferem dos direitos de primeira geração, que se relacionam diretamente com à liberdade das pessoas, em que o Estado deve se abster de agir.

mento das pessoas no Estado democrático de direito. Em outras palavras, é o direito de todas as pessoas a uma ordem jurídica e socialmente justa, em que o acesso à justiça é parte de um conjunto de capacidades necessárias para o indivíduo poder ter a vida que entenda como boa (Sen, 2011).

De maneira geral, as políticas públicas organizadas pelo Judiciário brasileiro e, em particular, pelo Judiciário potiguar se encontram assentadas nessa perspectiva mais aberta de acesso à justiça. Nesse diapasão, é que elas podem ser entendidas como uma série de ações organizadas que almejam contribuir para a resolução de um problema público relacionado à atuação do Órgão Judicante.

Como não poderia deixar de ser, essa maneira de entender as políticas públicas judiciais decorre da própria compreensão do que vem a ser uma política pública, que segundo Secchi (2015, p. 2) é “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”. Em decorrência disso, quando se fala em avaliação de política pública, vislumbra-se a necessidade de se estabelecer um processo de investigação voltado para a determinação do mérito, da importância e do valor de uma ação pública (Scriven, 2018).

A avaliação dos programas governamentais também pode ser vista como uma atividade útil não apenas para aferir a sua viabilidade, mas também para a melhoria da qualidade da gestão, da eficiência dos gastos públicos e do controle social sobre a efetividade da atividade estatal, propiciando a compreensão do Estado em ação e buscando o seu aprimoramento (Draibe, 1997; Ramos, 2012).

É de se notar, inclusive, que essa acepção alargada de avaliação de políticas públicas engloba a ideia de procedimento avaliatório, que envolve a prática de ações simplificadas voltadas para o acompanhamento das atividades de um programa, com o objetivo de detectar os seus resultados e os aspectos funcionais que precisam ser melhorados.

Seja como for, ao se considerar a avaliação como a realização de uma prática que contribui para que seja assegurado o nível de qualidade da ação estatal, buscando informar sobre o produto gerado e a necessidade de seu aprimoramento (Jannuzzi, 2016), entende-se que ela não deve se encerrar nos seus achados e nas ações realizadas a partir de seus resultados. É preciso ir mais além, e buscar o aperfeiçoamento das políticas e ações institucionais. O que pode acontecer por meio do acompanhamento e de uma revisão permanente dos próprios critérios de avaliação.

Essa ideia, a propósito, forma o núcleo da chamada meta-avaliação, que significa a avaliação da avaliação “[...] e representa uma obrigação ética, bem como científica, quando envolve o bem-estar de outras pessoas” (Scriven, 2018, p. 361). A meta-avaliação então, em

ampla acepção, é uma análise da avaliação, uma segunda avaliação, o exame da avaliação, é a duplicidade da avaliação, ou seja, uma avaliação redobrada.

Dito de outro modo, a avaliação duplicada trata da verificação das forças e fraquezas que não foram encontradas na primeira avaliação e ratifica ou não a pertinência e o caráter participativo dessa avaliação (Cotera; Matamoros, 2011). Além disso, ela deve ser realizada a fim de permitir a verificação da aplicação de um código de comportamento, ou seja, se existe uma ética adotada pelos avaliadores e como ela foi praticada (Berends; Roberts *apud* Elliot, 2011).

De uma forma ou de outra, o que se percebe é que a avaliação dobrada pode ser bastante útil para fins de análise da avaliação das políticas públicas de autoria do Poder Judiciário, sobretudo servindo de norte para a concretização da avaliação de procedimentos avaliatórios do Terceiro Poder. Fato que se afigura de manifesto valor, dentre outras razões, em virtude da importância do Órgão Judicante para a estabilização e o desenvolvimento da democracia no país.

Dentro desse panorama em que o Judiciário aparece como um poder proeminente nas democracias ocidentais, que intervém nas políticas públicas dos outros órgãos e produz as suas próprias ações governamentais, é que se verifica na quadra atual uma plêiade de programas sendo implementados pelas cortes de justiça do país. Sob a batuta das orientações normativas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), os tribunais brasileiros vêm produzindo projetos visando, de uma maneira geral, enfrentar o problema do deficitário acesso à justiça, que atualmente é um dos seus pontos nevrálgicos.

Especificamente no caso do Judiciário potiguar, também se revela de forma manifesta essa promoção de políticas voltadas para o enfrentamento do nó górdio da indisponibilização de canais eficientes de resolução dos conflitos. Exemplos disso são os programas **Justiça na Praça** e **Justiça e Escola**. Tais ações, desenvolvidas pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN), objetivam aproximar o Judiciário da população e articular a desburocratização de suas atividades, através da realização de orientações jurídicas, da utilização de formas de composição extrajudicial de litígios e por meio do ensino de direitos básicos à população.

No caso do **Justiça na Praça**, tem-se um programa em que se procura oferecer à população serviços vinculados à atuação da Justiça Estadual. O programa consiste na realização de uma espécie de mutirão realizado nas praças públicas de diversos municípios do RN. Ajuizamento de ações, registro de ocorrências, conciliações, casamentos comunitários, assessoria jurídica gratuita, emissão de documentos e informações sobre direitos são algumas das atividades desenvolvidas no âmbito dessa política.

Já o **Justiça e Escola** é um programa que contempla diversas regiões do Estado. De modo geral, ele tem por objetivo conscientizar educadores, alunos e pais sobre a importância de se conhecer os direitos. Idealizado pelo TJRN em 2007, essa ação foi criada com o intuito de inserir o tema Justiça nas escolas, fomentando o debate desse assunto por meio de palestras ministradas por magistrados, servidores e outros funcionários da carreira jurídica.

Apesar da crescente importância desse tipo de atividade do Órgão Judicante, verifica-se que não existe uma atuação do poder público voltada para a sua fiscalização. Dito de outro modo, essas políticas públicas promovidas pelo Judiciário quase não têm sido objeto de avaliação externa, ainda que tal prática seja algo de reconhecido valor para fins de aferição da qualidade, utilidade e viabilidade das atividades governamentais. Nesse mesmo sentido, também não se constata ações entabuladas para a concretização da avaliação dos procedimentos avaliatórios dos seus programas.

Não por outra razão, é que este estudo tem por objetivo principal avaliar o nível de qualidade dos procedimentos avaliatórios das políticas públicas de acesso à justiça promovidas pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte, entre os anos de 2020 a 2024, designadamente o procedimento de avaliação dos programas **Justiça na Praça** e **Justiça na Escola**, procurando especificamente: a) analisar o desenho institucional dessas políticas desenvolvidas pelo TJRN; b) descrever os seus modelos de avaliação; e c) avaliar o cumprimento dos objetivos dos processos de avaliação dos referidos programas, observando os fatores que facilitam e/ou que dificultam o alcance dos resultados.

Pensando em termos concretos, então, a questão que se coloca é a seguinte: em que nível de qualidade os procedimentos avaliatórios dos programas de acesso à justiça implementados pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte têm-se realizado?

Para concretizar o exame da avaliação desses procedimentos, mais especificamente dos procedimentos dos programas **Justiça na Praça** e **Justiça e Escola** – diante da inexistência de um modelo analítico voltado para esse tipo de avaliação – desenvolve-se neste estudo um método próprio a partir do padrão de meta-avaliação formulado por Davidson (2005), conhecido como os critérios fundamentais de Davidson, e do instrumental articulado por Draibe (2011) para avaliação de programas.

Esse modelo de análise é construído com o estabelecimento de critérios capazes de apreender a qualidade do procedimento avaliatório. Nesse sentido, os *standards* da utilidade, da divulgação, da conduta e da credibilidade são operacionalizados por meio de indicadores e através de pontos de controle (que foram criados ao longo da pesquisa), a partir dos quais é possível realizar o julgamento do desempenho dos procedimentos, permitindo averiguar se a

avaliação dos programas é útil para o público interessado nos seus resultados; se é conduzida dentro de uma ética apropriada; se transmite credibilidade; e se atende aos preceitos da publicidade.

O estudo se vale do método misto (métodos quantitativo e qualitativo); fato que permite tanto a compreensão de aspectos objetivos dos procedimentos avaliatórios, quanto uma apreensão profunda do seu funcionamento, por meio da realização de entrevistas semiestruturadas, da análise documental e da própria observação direta.

A tese, por sua vez, está estruturada em cinco capítulos, sendo o primeiro esta introdução. O segundo capítulo se inicia tratando do Estado, da democracia e da sua crise atual para, em seguida, abordar, de forma propedêutica, os principais conceitos ligados às políticas públicas, com o objetivo de clarear a compreensão da relação entre Estado, Judiciário e programas estatais.

O capítulo terceiro enfrenta a análise do Poder Judiciário como um poder protagonista. Esse assunto envolve não apenas o exame histórico de tal fenômeno, mas também aspectos relacionados à judicialização da política e à legitimidade do Órgão Judicante enquanto ator político. Ainda nesse capítulo, investiga-se a interferência do Terceiro Poder nas políticas públicas desenvolvidas pelos outros Poderes e as suas atividades voltadas para a promoção dos seus próprios programas. Além disso, são tecidas breves considerações sobre o nó górdio do deficitário acesso à justiça.

Os conceitos da avaliação das políticas públicas, de meta-avaliação e de avaliação de procedimentos avaliatórios, são descritos no capítulo quarto. Nesse capítulo, a metodologia aplicada ao estudo é elaborada, como também são analisados os desenhos institucionais dos programas **Justiça na Praça** e **Justiça e Escola**; ocasião em que é detalhado o funcionamento dos seus procedimentos avaliatórios. Em seguida, a pesquisa é rematada com a apresentação das conclusões, seguido das referências bibliográficas utilizadas neste estudo e dos apêndices.

É a respeito desses assuntos tão importantes, mas tão pouco estudados, que este trabalho se dedica.

2 ESTADO, DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

“As escadas são subidas de frente, pois para trás ou de lado se tornam especialmente incômodas. A atitude natural consiste em manter-se de pé, braços pensos sem esforço, cabeça erguida, embora não tanto que os olhos deixem de ver os degraus imediatamente superiores àquele em que se pisa, e respirando lenta e regularmente. [...] Cada um desses degraus, formados, como se vê, por dois elementos, se situa um pouco mais acima e mais adiante que o anterior, princípio que dá sentido à escada, já que qualquer outra combinação produziria formas quiçá mais belas ou pitorescas, mas incapazes de transferir de um andar térreo para um primeiro piso” (Julio Cortazár).

2.1 Estado moderno e Estado democrático de direito

No filme “Inimigo do Estado”, o advogado Robert Dean, interpretado por Will Smith, tem em mãos uma fita comprometedora. Ela contém imagens de um parlamentar que se posicionou contra um projeto de lei federal, sendo assassinado por um funcionário público do alto escalão. Robert Dean passa então a ser perseguido por membros da National Security Agency que, utilizando monitores instalados em satélites e câmeras espalhadas pelas ruas, procura rastreá-lo para conseguir o vídeo.

Em ritmo de *thriller*, o longa-metragem retrata bem a força do poder do Estado nos tempos atuais, que tudo ouve e tudo vê, nos moldes do Grande Irmão de 1984, o romance distópico de George Orwell, deixando entrever a força esmagadora do Estado moderno.

Mas, afinal de contas, como nasceu o Estado moderno e por que ele existe? Essas são perguntas que há muito têm sido objeto de estudos envolvendo múltiplas respostas. No caso da presente pesquisa, elas possuem inegável interesse, visto que, ao se compreender o Estado, é possível entender as bases em que as políticas públicas se encontram estabelecidas. Nessa perspectiva, inclusive, cabe questionar: “como sem a teoria do Estado, aprofundar o estudo das políticas públicas?” (Joubert; Müller, 1987, p. 9).

Partindo dos ensinamentos de Saldanha (2010), trançando um recorte metodológico em que se põe em relevo os prismas histórico e doutrinário, é possível abordar o Estado moderno como uma realidade genérica, um tipo ideal nos moldes weberianos, apresentando as

principais características que trespassam as suas fases fundamentais: o Estado absolutista, o Estado liberal, o Estado do bem-estar social e o Estado contemporâneo³.

O Estado moderno surgiu como uma espécie de reação às mudanças sociais ocorridas no período do medievo, apresentando como notas distintivas a centralização do poder político; a existência de uma circunscrição territorial; o surgimento de um corpo burocrático unificado e de uma legislação única (Bresser-Pereira, 2017; Saldanha, 2010)⁴.

Dentro desse panorama, com apoio nas lições de Gruppi (1996), é de se destacar que o Estado moderno se diferencia dos estados de outrora por três principais razões. A primeira delas diz respeito à plena autonomia que ele alcança, a ponto de não existir a concorrência de qualquer outra forma de autoridade. A segunda marca diferenciadora envolve a separação entre Estado e sociedade civil. Em terceiro, diferentemente do Estado feudal, o Estado moderno deixa de ser eminentemente patrimonial. Isso significa dizer, dentre outras coisas, que passa a haver um processo de deterioração da figura do senhorio, que abarcava Poderes sobre terras, homens, rendas, exploração de territórios e a produção dos camponeses (Le Goff, 2007).

Em resumo, conforme ensina Norberto Bobbio (2007, p. 426):

A história do surgimento do Estado moderno é a história desta tensão: do sistema policêntrico e complexo dos senhorios de origem feudal se chega ao Estado territorial concentrado e unitário através da chamada racionalização da gestão do poder e da própria organização política imposta pela evolução das condições históricas materiais.

Abordando detalhadamente as características principais que emprestam forma ao Estado moderno, a partir dessa análise entabulada por Bobbio, tem-se como elemento principal o *poder soberano centralizado*. Durante o período medieval, como já visto, o poder era difuso, distribuído entre a autoridade religiosa, o monarca e os senhores feudais. A partir do Estado moderno, ele passa a ser centralizado em uma única instância que, no Estado absoluto, é representado pela figura do monarca. “*L’État c’est moi*” (O Estado sou eu), é uma frase atribuída ao rei da França, Luís XIV, também conhecido como *le Roi Soleil* (o Rei Sol), que bem resume essa ideia de centralização do poder.

³ Faz-se mister deixar assentado que essa tipificação do Estado encontra uma importante variação entre os estudiosos do tema, a depender sobretudo do enfoque em que ele é analisado. Bobbio (2012), por exemplo, pensando o tema com base no critério histórico, afirma que a tipologia mais usual envolve os seguintes tipos: Estado feudal, Estado estamental, Estado absoluto e Estado representativo. Gustavo Zagrebelsky (2016), por sua vez, trabalha com a distinção entre Estado de direito (Estado sob o regime jurídico); Estado sob o regime da força (Estado absoluto); e Estado sob o regime de polícia (Despotismo ilustrado).

⁴ Jacques Le Goff (2008), em contraposição a essa afirmação, defende a tese de que há, na verdade, uma longa idade média, que só encontra termo com o início da revolução industrial na Inglaterra e na França, no fim do século XVIII.

Ao tratar da ideia de centralização como um elemento diferenciador do Estado Moderno, Bobbio (2007) explica que nele se verifica a centralização progressiva do poder; o que acontece, aliás, de forma bastante ampla a ponto de abarcar o âmbito completo das relações políticas. Esse processo, por sua vez, é estabelecido com apoio na afirmação do princípio da territorialidade da obrigação política e no crescente movimento de impessoalidade do comando político. É exatamente daí, segundo o referido autor, que nascem os traços essenciais do Estado moderno.

A respeito dessa ideia de centralização, Nelson Saldanha (2010, p. 49) traz uma interessante distinção entre centralização e concentração de poder, afirmando que a centralização deve ser vista como contraposição ao localismo medieval, quando existiam diversos centros de poder. Segundo ele, no caso do Estado moderno há uma “centralização no sentido de fixação num centro, de onde se dominaria o território agora unificado”. Já a ideia de concentração, estaria vinculada à noção de concentração de Poderes.

Outra marca característica do Estado moderno é a *circunscrição territorial*. Quanto ao ponto, verifica-se que o Estado passa a ter fronteiras físicas, existindo a fixação do território em uma base material superior à da cidade e como unidade estruturante do exercício da autoridade (Bastos Júnior, 2014; Genêt, 1997). Nesse diapasão, como explica James Caporaso (2000, p. 10), “quando o princípio territorial emerge, ele imediatamente traz à tona a questão da ordenação do espaço [...]”.

A partir dessa constatação da existência de uma base territorial e da centralização do poder, sobressaem-se outras características marcantes do Estado moderno. No caso, a existência de uma “ordem administrativa e de um ordenamento jurídico unificados”, em que a ordem administrativa unificada significa a criação de uma moeda e de um orçamento únicos; além da própria criação de um exército nacional. Já o ordenamento jurídico único, refere-se ao abandono progressivo do direito costumeiro em favor do direito escrito – que a partir desse momento inicia um gradativo movimento de tomada de prestígio, que desaguará nas codificações e no constitucionalismo nascidos depois da Revolução Francesa, e que constituirão, no século XIX, o legalismo juspositivista (Saldanha, 2010, p. 51).

É preciso pontuar que, quando se está a falar da existência de uma ordem administrativa e jurídica unificadas, deve-se ter em linha de conta que há no período o desenvolvimento da burocracia, que torna possível a cobrança dos impostos e que se afigura necessária diante da necessidade de se sustentar um corpo de funcionários responsáveis pela manutenção do Estado. Nesse sentido, é que se articula uma estrutura legal não apenas imprescindível à regu-

lamentação desses aspectos, mas também necessária para fins de proteção dos direitos da nobreza e da burguesia (Costa, 2023).

Enfim, essas são as características mais gerais que definem o Estado moderno que, em termos de teoria política, tem a sua existência justificada, dentre outros, por pensadores como Hobbes, Locke, Montesquieu e Max Weber.

É importante dizer, nessa quadra, que a análise das ideias de Hobbes, de Locke, de Montesquieu e de Weber, não é algo que se dá de forma aleatória. A maior atenção que se confere aos três primeiros tem como razão, no caso de Thomas Hobbes, explicitar a justificativa teórica do Estado absolutista levando em consideração a sua concepção de poder estatal ilimitado, que apresenta características que remetem aos atuais governos autoritários. Já quanto a Locke e Montesquieu, o que se procura é entender o Estado moderno sob a perspectiva do que veio a se denominar Estado liberal, esmiuçando as ideias que deram ensejo à teoria da separação dos Poderes, que se afigura importantíssima para a compreensão da atuação do Poder Judiciário na atualidade, como órgão formulador de políticas públicas. Por sua vez, com o estudo das ideias de Weber sobre o estado, pretende-se realçar duas ideias centrais que caracterizam o poder estatal: a burocracia e o Estado como detentor do monopólio do uso da força.

Começando por Hobbes, considerado um dos principais teóricos do Estado absolutista, tem-se que a liberdade é o estado natural das pessoas. É assim que elas podem buscar a plena satisfação dos seus desejos, alcançando a paz. No estado da natureza, é permitido aos homens amplo movimento diante da ausência de obstáculos. O problema é que essa liberdade ampla e sem barreiras, de maneira paradoxal, faz com que as necessidades individuais dos homens de realizar os seus desejos deságuem em permanentes conflitos, já que se cada um faz o que quiser, sem nenhuma amarra, haverá um estado de constante guerra, mesmo que cada um almeje a paz. Daí porque, segundo Hobbes, se o objetivo das pessoas é a busca pela paz, o seu destino é a guerra⁵. Nesse sentido, os homens se acham em permanente conflito. Ao viverem de forma dispersa, eles são potências ilimitadas movidas apenas pelos seus desejos. A ordem natural é a lei dos lobos (Althusser, 2007; Châtelet *et al.*, 2009).

Essa concepção hobbesiana, do homem vivendo no estado da natureza, é muito bem retratada no romance de William Golding, “O senhor das moscas”, em que garotos vítimas de um desastre aéreo se encontram isolados numa ilha, tendo que lutar pela sobrevivência. A

⁵ Como afirma Skinner (2010, p. 57): “O paradoxo desesperado no qual se funda a teoria política de Hobbes, é que o maior inimigo da natureza humana é a própria natureza humana”.

partir desse momento, a relação entre eles passa a ser marcada pela violência e pela lei dos mais fortes.

De acordo com Hobbes, apesar de viverem em uma condição geral de igualdade, existe um movimento de submissão dos mais fracos pelos mais fortes⁶. O que significa dizer que as leis da natureza são insuficientes para controlar os instintos maquiavélicos do homem. Como diz Althusser (2007), para Hobbes, o estado da natureza não é jurídico e nem político, ele envolve as relações humanas. Os homens, portanto, se relacionam de maneira selvagem. E dentro desse contexto, só restam duas alternativas: a perda da liberdade pela escravidão, ou a perda da liberdade pela submissão a um poder estabelecido pela coletividade (Skinner, 2010)⁷.

Advém daí a imperiosa necessidade de se formar uma força maior constituída a partir de um consenso entre os homens, em que eles abdicam dos seus Poderes. Nesse caso, tem-se engendrado um pacto. É firmado um contrato para haver a concessão da liberdade natural. Ao agir assim, em busca da paz, o homem cede à República a liberdade que detinha no estado da natureza, alcançando, em contrapartida, a paz e fazendo exsurgir o Estado, o Leviatã⁸.

A partir de então, com a formação da autoridade soberana, só restam ao homem pedaços de liberdade, ou seja, aquilo que o Estado não lhe subtrai (o que não é proibido é permitido). Assim, qualquer outro elemento da liberdade natural que permaneça com o homem só se afigura possível diante da permissão daqueles que exercem a soberania. “Toda liberdade remanescente reflete simplesmente o fato de que nenhuma lei foi promulgada para limitar seu exercício” (Skinner, 2010, p. 66).

É interessante, nesse sentido, a colocação de Bobbio (2006), para quem o pensador inglês pode ser considerado um precursor do positivismo jurídico ao desenvolver uma teoria que tem como um dos seus elementos centrais a necessidade da existência de um poder soberano capaz de infligir a todos o respeito à lei. Leis, aliás, que ganham o *status* de normas jurídicas porque se impõem aos cidadãos diante do poder de coação do Estado. Assim, a existên-

⁶ Segundo Althusser (2007), a igualdade em Hobbes pode ser entendida em dois sentidos: no sentido material, em que todos têm chances iguais de conhecimento; e num sentido negativo, em que qualquer homem pode matar o outro.

⁷ É interessante notar que a doutrina de Hobbes se coloca em oposição ao estado de anarquia encontrado à sua época, quando diversas guerras provocadas pela religião assolavam toda a Europa. O estado da natureza é um estado de anarquia. E o poder religioso seria uma das suas causas, razão pela qual Hobbes propõe a eliminação do poder religioso com a sua concentração nas mãos do Estado (BOBBIO, 2006).

⁸ De acordo com Bertrand Russell (2004), um dos corolários da obra “*Leviathan*” de Hobbes foi favorecer a uma espécie de concepção mística da nação, em que ela é considerada uma pessoa em grande escala, dotada de vontade própria.

cia do formalismo da lei atrelado ao seu imperativismo levam à concepção positivista do pensador inglês (Bobbio, 2006).

Mas é certo que o pacto estabelecido não tem o poder de despir os indivíduos dos seus institutos naturais. E se é verdade que as suas liberdades de conduta devem ser autorizadas pelo Estado, também não é menos verdade que a obediência às ordens do soberano somente acontece até o momento em que os indivíduos as considerarem úteis. Os homens, portanto, se despem de parte de sua liberdade e de seus direitos, até mesmo do direito de resistência, enquanto o Estado cumpra o seu dever de proteção (Châtelet *et al.*, 2009; Costa, 2023; Frankenberg, 2018).

Mas o que leva os homens a se deixarem dominar dessa forma? Para Hobbes, é a possibilidade de escapar de uma morte prematura. Bem de ver, aterrorizado pelo medo da morte e pela violência do estado da natureza, o homem entende que somente a violência legítima do Estado pode opor-se à violência primitiva (Ribeiro, 1991; Dockès, 2006).

No final das contas, Hobbes estrutura a sua teoria do Estado em três momentos (o estado da natureza, o contrato e a soberania), como também em uma estratégia em que o poder estatal deve assegurar a autopreservação e promover o bem-estar comum (Althusser, 2007; Frankenberg, 2018).

As teorias que justificavam o estado absolutista, como as de Hobbes, foram confrontadas de maneira incisiva por John Locke, um dos fundadores do empirismo inglês, que, partindo dos eventos históricos da Inglaterra do Século XVII, demarcados por conflitos políticos que envolviam disputas religiosas entre o catolicismo e o protestantismo, vislumbrou a possibilidade de desenvolver uma teoria de governo assentada no direito de liberdade e de resistência dos indivíduos.

Segundo Tadié (2005, p. 45), a argumentação de Locke ressoava o debate oriundo da natureza arbitrária do poder absolutista, que era combatido por parte dos políticos ingleses que divisavam, “durante o reinado de Carlos II e na conversão ao catolicismo de seu irmão Jaime II, todas as premissas do estabelecimento de um poder tirânico, contrário à liberdade, e que faria novamente do catolicismo a religião da Inglaterra”.

Dentro desse contexto, é que, em Locke, o contrato social existe para regular a relação entre os homens e preservar a liberdade vigente no estado da natureza, em que “todo o poder e toda a jurisdição são recíprocos, e nenhum homem possui mais do que os outros” (Locke, 2008, p. 35).

No estado da natureza, o homem tem já certos direitos, como o direito à liberdade pessoal, o direito ao trabalho e o direito de propriedade. O que falta é a autoridade capaz de ga-

rantir esses direitos. A sua ideia de liberdade, portanto, compreende a noção de proteção da propriedade, no sentido de que, ao proteger os direitos naturais, a sociedade política acaba por também proteger a propriedade individual (Del Vecchio, 1979).

Além disso, na concepção de Locke, diferentemente de Hobbes, o estado da natureza nada tem a ver com o estado de guerra. O homem não é o lobo do homem. Mas, por viver entre outros homens livres e iguais, ele necessita de um terceiro para arbitrar os conflitos de interesses que brotam das relações sociais.

A esse respeito, escreve Bobbio (1997, p. 183):

Como na concepção de Hobbes, o mal é radical, o remédio deve ser igualmente radical: o estado de natureza deve ser suprimido e, em lugar da lei natural, deve vigorar a lei positiva. Na concepção de Locke, contudo, estado de natureza deve ser pura e simplesmente corrigido e posto em condições de continuar vivendo, com todas as suas vantagens, no estado civil, mediante um aparelho executivo que tenha condições de obrigar a respeitar as leis naturais.

O pacto social firmado no interesse da maioria, desse modo, existe para assegurar a preservação da lei natural. É em nome dos interesses e da segurança da sociedade civil que se estabelece um conjunto de instituições e de regras que limitam o exercício governamental (Frankenberg, 2018)⁹.

Tanto assim que, segundo Locke, se o poder estatal se mostrar, de alguma maneira, incapaz de regular e manter a liberdade das pessoas, ele poderá ser destituído. Afinal de contas, “ninguém tem o dever de obediência, a não ser para com a vontade pública da sociedade a que pertence” (Locke, 2008, p. 169).

Dentro desses contornos, é que, para o filósofo inglês, o direito de resistência se apresenta como um elemento fundamental. Não por outra razão, Alexis Tadié (2005, p. 31) afirma que Locke articula “[...] uma genuína teoria da desobediência civil”.

Seja como for, o que importa notar é que, em Locke, a sociedade civil existe e é essencial. Na sua visão, diferentemente do que propõem as teorias absolutistas, o poder estatal não sobrevive sem amarras, de maneira irrestrita. O que significa dizer que ele precisa ser exercido em consonância com os interesses da maioria, a partir de um contrato social, devendo, portanto, ser objeto de permanente controle.

⁹ Ao realizar seu estudo sobre o Estado na perspectiva do estado de exceção, Frankenberg (2018, p. 32-33) constata que, em Locke, “pela primeira vez, o paradigma liberal dissecou o contraste entre um Estado legal de liberdade e um estado de exceção de arbitrariedade do poder soberano, deslocando assim para o segundo plano o poder do soberano ainda visível em Hobbes. Ao sistema das leis gerais enquanto ordenamento jurídico atribui-se a função de criar uma normalidade normativa”.

É do núcleo dessas ideias, aliás, que advém a concepção de Locke sobre o Poder Legislativo, que é o poder supremo responsável não apenas pela promulgação das leis, mas também pelo julgamento dos conflitos. Nesse sentido, o referido autor afirma que:

§ 149. Uma comunidade política independente, erguida sobre os seus próprios fundamentos, e agindo segundo a sua própria natureza, isto é, agindo para a preservação da comunidade, não pode deter mais do que um só poder supremo, que é o legislativo, ao qual todos os demais se terão de subordinar (Locke, 2008, p. 167).

O contrato social, assim, conduz à criação de um Legislativo forte que institui o governo da maioria. Nesse caso, ao invés de ter-se uma soberania absolutista, tem-se a soberania do parlamento, que regula as ações do Executivo por leis, tão somente limitadas pelos “[...] direitos naturais fundamentais da propriedade e da liberdade pessoal” (Frankenberg, 2018, p. 31).

Na realidade, para o filósofo inglês, a ideia da separação dos três Poderes, posteriormente articulada, dentre outros, por Montesquieu, encontra-se estabelecida de maneira diversa, já que os três Poderes são, na verdade, o Poder Executivo, responsável pela execução das leis; o Poder Legislativo, que edita as leis e exerce a função de julgar; e o Poder Federativo, que seria voltado para a resolução dos problemas de paz e de guerra e de conflitos externos. O Judiciário, por sua vez, na visão do referido autor, não se constitui em um poder autônomo como os demais.

Locke, assim, apresenta um sistema político que se encontra amparado na distinção entre o parlamento e o rei, e entre as funções legislativa e a executiva, em que o legislativo emana do povo representado no parlamento e o executivo é delegado ao rei pelo parlamento (Bobbio, 1997).

A importância das ideias políticas desenvolvidas por John Locke, como se vê, é incontestável; seja porque a doutrina do liberalismo se sustenta na sua compreensão de intervenção mínima do Estado, em que ele é legitimado apenas para evitar o estado de guerra e fazer com que o povo permaneça no estado de natureza, mantendo seus direitos de liberdade e de propriedade, seja porque elas dialogam com a teoria da separação dos Poderes concebida por Montesquieu, que serviu como baliza fundadora do chamado Estado de direito (Costa, 2023).

Montesquieu é considerado por muitos como o pai da ciência política, já que foi dele a ideia de arquitetar um método de análise da sociedade que se estabelece a partir de um exame da realidade factual e não de juízos preconcebidos. Tendo em linha de conta o real, ele procurou estabelecer princípios que possibilitariam compreender o funcionamento das sociedades. Nesse sentido, é que o grande pensador francês buscou igualmente encontrar as leis que re-

gem a política (o espírito das leis), razão pela qual ele se recusava a analisar os fatos políticos pela lupa de princípios morais e religiosos (Althusser, 1977; 2007).

A sua doutrina política, de cunho liberal, parte da concepção de que é preciso combater o poder despótico. Como dileto membro da aristocracia, vivendo num período em que os Poderes do rei se encontravam enfraquecidos, ele entendia que um bom governo passava pela noção de moderação, isto é, o exercício do poder monárquico de forma estável (Costa, 2023; Albuquerque, 2006).

Mas, segundo o próprio Montesquieu, essa moderação nem sempre seria possível, já que aqueles que detêm, nas mãos, o cajado do poder tendem a dele abusar, sendo necessária a existência de limites ao seu exercício. Assim, “[...] para que não se possa abusar do poder, é preciso que [...] o poder limite o poder. Uma constituição pode ser tal que ninguém seja obrigado a fazer as coisas a que a lei não o obriga e a não fazer aquelas que a lei permite” (Montesquieu, 1996, p. 166-167).

É dentro dessa perspectiva que o filósofo francês constrói a sua doutrina tendo como pilares as teorias das formas de governo e da separação dos Poderes. Especificamente quanto à separação dos Poderes, que interessa mais de perto ao desenvolvimento do presente estudo, o filósofo francês, partindo das ideias articuladas por Locke, desenvolveu uma teoria segundo a qual os órgãos de poder teriam funções específicas, existindo um controle recíproco entre esses órgãos. Diferentemente de Locke, Montesquieu visualizou a existência não de dois, mas de três Poderes: o Poder Judiciário, a quem caberia julgar de acordo com as leis; o Poder Executivo, responsável pela execução das leis; e o Poder Legislativo, detentor da competência de criar as leis.

Não é demais lembrar que o alicerce da sua teoria era formado pela ideia de impedir o exercício do poder despótico. Assim, muito mais do que formular uma doutrina de natureza jurídica voltada para a organização do Estado, sua ideia era a de criar um sistema de controle recíproco entre os órgãos de poder capaz de sufocar o poder absoluto, de modo a possibilitar a existência de espaços de liberdade.

Nesse sentido, segundo Kelsen (1998, p. 403), “a significação histórica do princípio chamado ‘separação dos Poderes’ encontra-se precisamente no fato de que ele opera antes contra uma concentração que a favor de uma separação de Poderes”. Ainda segundo esse autor, a separação de Poderes é um princípio de organização política, não existindo uma separação propriamente dita, o que, aliás, se afigura impossível já que não cabe a um único órgão criar o Direito e a outro executá-lo, sem que essas funções sejam cumpridas de forma simultânea.

Daí porque, em diversas passagens de o “Espírito das Leis”, Montesquieu aborda a questão da interpenetração das ações dos Poderes, ao tratar do julgamento dos nobres pelo parlamento, e não pelo Judiciário, e da possibilidade de o monarca criar leis. De acordo com a concepção de Montesquieu, portanto, ainda que esses Poderes tivessem funções específicas, elas não deveriam ser vistas de forma isolada, a ponto de obstar que um órgão pudesse praticar atos de competências do outro. Nesse caso, existiriam competências predominantes, mas não exclusivas (Althusser, 1977)¹⁰.

É preciso ressaltar que essa é uma das possíveis linhas de compreensão da teoria clássica da separação dos Poderes, já que há quem considere que a doutrina originalmente cunhada por Montesquieu tratava da hígida separação das funções dos órgãos do poder¹¹. Seja como for, o certo é que ela serviu de baliza para a constituição do que veio a se chamar de Estado de direito, ainda que, ao longo do tempo, a doutrina da separação tenha passado por novas interpretações a fim de se adequar às mudanças sociais ocorridas ao longo dos tempos, como se verá no próximo capítulo¹².

Outro pensador que desenvolveu importante teoria para a compreensão do Estado foi o sociólogo alemão Max Weber. Esse autor defendeu de maneira bastante clara a importância de vincular ao Estado a ideia do poder coercitivo. Para Weber, existem diversos elementos em comum entre as associações políticas que antecederam o Estado moderno. Essa similitude, entretanto, desfaz-se diante da característica da coerção, já que o monopólio do uso da força é a pedra angular do Estado.

Vale a pena citar trecho da obra “Economia e sociedade”, em que o autor sublinha esse raciocínio:

¹⁰ Inclusive, partindo dessa premissa, não deixa de ser interessante trazer à tona a interpretação marxista conferida por Althusser (1977), para quem a teoria da separação dos Poderes visava garantir à nobreza, da qual Montesquieu fazia parte, espaços de poder. Althusser, em compasso com as ideias de Charles Eisenmann, afirmou existir uma leitura equivocada da obra do pensador iluminista, que não teria forjado uma teoria em que haveria a separação jurídica das esferas de atuação dos Poderes, mas a divisão ponderada entre potências determinadas: o rei, a nobreza e o povo. Isso significa dizer que a separação dos Poderes trataria da separação política do poder e não da jurídica. A razão dessa divisão política, de acordo com o pensamento de Althusser, seria proteger o rei e a nobreza do povo, que se veria “representado” no parlamento por uma nobreza que colocaria o rei a salvo de revoluções populares.

¹¹ Nesse sentido, Clèmerson Merlin Clève (2021) considera que existem dois tipos de críticas dirigidas à teoria da separação dos Poderes: a primeira, voltada para o conteúdo da teoria, e a segunda, vinculada à interpretação mistificadora que se faz dessa teoria, no sentido de que não se pode falar na separação dos Poderes propriamente dita, mas na divisão e na cooperação entre os Poderes, até mesmo por ser o poder estatal uno e indivisível.

¹² Na realidade, o que se tem é que com o passar dos anos, sobretudo após o surgimento do chamado *Welfare State*, a teoria da separação dos Poderes passou por importantes adaptações, a fim de se adequar à nova realidade de um Estado que existia não apenas para assegurar a liberdade, mas também para promover tal liberdade. Esse fato pode ser verificado a partir do movimento da consolidação, nas constituições, dos chamados direitos sociais.

[...] uma associação política e particularmente um ‘Estado’, não pode ser definida pelo conteúdo daquilo que faz. Não há quase nenhuma tarefa que alguma associação política, em algum momento, não tivesse tomado em suas mãos, mas, por outro lado, também não há nenhuma da qual se poderia dizer que tivesse sido própria, em todos os momentos e exclusivamente, daquelas associações que se chamam políticas (ou hoje: Estados) ou que são historicamente as precursoras do estado moderno. Ao contrário, somente se pode, afinal, definir sociologicamente o estado moderno por um meio específico que lhe é próprio, como também a toda a associação política: o da coação física (Weber, 2015, p. 525).

Efetivamente, na visão de Weber, é o monopólio do uso da força que caracteriza o Estado moderno e que, portanto, o distingue das associações políticas que o precederam. Tanto assim, que “se existissem apenas complexos sociais que desconhecêssem o meio da coação, teria sido dispensado o conceito de Estado” (Weber, 2015, p. 525).

Essa é uma constatação, inclusive, que também foi feita por Trotsky (Weber, 2015). E que, decerto, os próprios teóricos do anarquismo não têm dificuldade em reconhecer a sua validade, já que ela fortalece a tese de que o Estado é uma espécie de mal maior a ser evitado.

Weber também entende, seguindo a linha de doutrinas liberais, que o indivíduo apenas pode exercer o uso da força quando o Estado assim o permitir, já que somente ele tem o direito único de praticar a coação (Weber, 2015). Nesse sentido, a própria concepção de política cunhada por Weber está atrelada ao interesse dos indivíduos no exercício do poder coativo: “política significa para nós, portanto, a tentativa de participar no poder ou de influenciar a distribuição do poder [...]” (Weber, 2015, p. 526).

Para o sociólogo alemão, assim como a política, o Estado também é uma forma de dominação, pois por meio dele alguns homens procuram dominar os outros. Ao questionar a razão pela qual os homens se deixam dominar, Weber apresenta o que ele chama de justificativas internas e externas. Dessa forma, partindo da aplicação do seu método assentado na definição de tipos ideais, o referido autor apresenta três elementos que justificam a dominação: o costume, o carisma e a lei.

Ainda tratando da dominação no Estado moderno, Max Weber faz referência ao fato de que ela acontece também por meio do estabelecimento do aparato burocrático, que é um elemento marcante para a compreensão do Estado moderno, em especial a partir do início do século XX. Eis o que diz o autor:

Em um estado moderno, o domínio efetivo que não se manifesta nos discursos parlamentares nem em declarações de monarcas, mas sim no cotidiano da administração, encontra-se necessária e inevitavelmente, nas mãos do funcionalismo [...] o progresso em direção ao funcionalismo burocrático, baseado em contrato, salário, pensão, carreira, treinamento especializado e de visão de trabalho, competências fi-

...xas, documentação e ordem burocrática, é o critério igualmente unívoco da modernização do Estado tanto monárquico quanto do democrático (Weber, 2015, p. 529).

Para ele, como se vê, o Estado moderno é dominado pela burocracia; de forma que o exercício do poder acontece, sobretudo, dentro da rotina administrativa, sendo a violência legítima praticada pelos servidores públicos. “O Estado moderno [...] é uma ‘empresa’, do mesmo modo que uma fábrica: [...] esta é sua qualidade historicamente específica. E em ambos a relação de dominação dentro da empresa está também condicionada pelos mesmos fatores” (Weber, 2015, p. 530).

Nesse diapasão, Jellinek (2000, p. 190) sustenta que, para o sociólogo alemão, o Estado “em vez de ser um ente objetivo completamente separado da vida, consiste em relações de vontade de uma variedade de homens. Formam o substrato desse Estado homens que mandam e homens que obedecem”.

Existe, assim, uma dimensão institucional do Estado que deve ser observada; vinculada, como se viu, aos mecanismos burocráticos e, por conseguinte, à ideia do Estado capitalista como uma “jaula de aço”, bem descrita na obra “A ética protestante e o espírito do capitalismo” (Lorenzano, 2007).

Concluída, portanto, ainda que de forma perfunctória, a análise das ideias de Weber, tem-se por finda a exposição de algumas das principais doutrinas políticas que justificam o Estado moderno. Com isso, nesta quadra, para fins de melhor compreensão do contexto atual em que as políticas públicas se encontram inseridas, afigura-se interessante trazer à luz considerações, ainda que brevíssimas, sobre o que se convencionou chamar de Estado de direito e de Estado democrático de direito.

É bem verdade que o conceito de Estado de direito é ambivalente e pode ser visto sob prismas diversos. Frankenberg (2018, p. 76) deixa isso bastante claro ao dizer que “em razão de sua polissemia [...] algumas vezes o Estado de direito é relegado ao reino da ‘fórmula vazia’ e das ‘expressões figurativas’”.

Seja como for, a par dessa imprecisão de sentido, Dworkin (2005, p. 7) apresenta duas concepções gerais que apontam para o significado do Estado de direito. A primeira, centra-se no texto da lei e envolve a ideia de que o poder estatal, regra geral, não deve ser exercido contra o cidadão. A segunda, centrada nos direitos das pessoas, “[...] pressupõe que os cidadãos têm direitos e deveres morais entre si e direitos políticos perante o Estado”, e que esses direitos devem ser reconhecidos no direito positivo.

Gustavo Zagrebelsky (2016), de forma sintética, ensina que o Estado de direito indica um valor e uma direção. O valor é a eliminação da arbitrariedade no âmbito da atividade estatal que afeta o cidadão; e a direção é a inversão da relação entre poder e direito.

Para melhor compreensão dessa acepção, é de se dizer que a noção de Estado de direito desabrocha na Alemanha (*Rechtsstaat*), encontrando variáveis na Inglaterra (*Rule of law*) e na França (*L'État de droit*). Ela remonta às origens do Estado do tipo liberal surgido, como já visto, posteriormente ao período do absolutismo.

O que se tinha, ao tempo do Estado absolutista, era a existência de um poder soberano ilimitado. Esse poder sem limites, com o nascimento do Estado liberal, ganha outros contornos, notadamente diante do crescimento da burguesia e da necessidade de ter-se uma maior estabilidade nas relações sociais e econômicas. O Estado liberal, assim, busca fazer valer os direitos dos indivíduos, advindo daí a necessidade de se estabelecerem mecanismos capazes de garantir esses direitos (Saldanha, 2010).

Dentro desse contexto, a teoria da tripartição dos Poderes de Montesquieu, como também a própria concepção do Estado de Locke, que envolvia a proteção dos direitos de liberdade e de propriedade, ganham relevo. Elas contribuem para o estabelecimento dos contornos dos mecanismos de limitação do poder estatal, como no caso da fiscalização recíproca entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário (Saldanha, 2010).

Para fixar institucionalmente esses limites das ações do Estado, por sua vez, exsurge a necessidade da criação de um sistema legal, que tem como traço basilar a formulação da Carta Magna (Saldanha, 2010). No período liberal, portanto, existiu um movimento que desaguou na estatização do direito, conferindo legitimidade ao poder soberano e, ao mesmo tempo, restringindo as suas ações. Desse modo, no Estado de direito, a situação de legalidade deixa de ser uma exceção e passa a se configurar como regra. “Os destinatários da soberania sabem o que deve acontecer e podem ter a confiança de que, em regra, acontece o que deve acontecer” (Frankenberg, 2018, p. 78).

No início do século XX, diante da carga positiva que a ideia de Estado de direito adquire, ele passa a ser uma espécie de objeto de desejo dos governantes. Não por outra razão é que o nazismo procurou se atrelar à concepção de Estado de direito. Os seus cultores afirmavam, em alto e bom som, que o nacional-socialismo era assentado sob as bases desse conceito de Estado. Segundo Zaffaroni (2019, p. 66), Goring, um dos principais expoentes do nazismo, comandante da força aérea (*Luftwaffe*), “considerava que o Estado nazista era um Estado de direito e caracterizava o Führer como o portador, máximo e único senhor dos juízes da Nação alemã [...]”.

Alguns importantes teóricos do regime nazista articularam teorias com o fim de justificar esse tipo de afirmação. Eles raciocinavam, em linhas gerais, que Hitler havia chegado ao poder respeitando as regras do jogo contidas na Constituição de Weimar. Nesse sentido, Koellreutter, famoso estudioso do direito público, afirmava que o conceito de *Fuhrerstat* era um equivalente da concepção de Estado de direito. E Carl Schmitt, apoiado na teoria pura do direito de Kelsen, identificava o Estado nacional-socialista como o próprio exemplo do Estado de direito (Zaffaroni, 2019).

O caso do nazismo, portanto, acaba por ser um exemplo palmar das limitações encontradas na concepção do Estado de direito. A mera existência de um arcabouço legal, contendo formalmente direitos individuais e eventuais dispositivos que obstavam o exercício, sem barreiras, do poder estatal, não garantia, em termos concretos, a efetivação desses direitos nem tampouco bloqueavam o uso autoritário da força do Estado.

Dessa maneira, depois das experiências totalitárias, com o fim da Segunda Guerra, percebeu-se não ser suficiente a existência de um Estado de direito meramente formal. No caso, era preciso que a substância das leis fosse observada. O direito devia encontrar concretude. Essa concretude passou a significar a necessidade de acoplamento das ideias democráticas à concepção de Estado de direito. Em outras palavras, surgiu a exigência de dar centro material, e não apenas formal, ao conceito de Estado de Direito, identificando-o com o conceito de Estado democrático (Saldanha, 2010).

Nesse compasso, é bastante claro o pensamento de Bockenforde (2017, p. 39) ao dizer que:

Depois da supressão e da quebra do Estado de Direito pelo regime nacional-socialista, a reflexão sobre esse conceito na etapa contemporânea esforçou-se por redefini-lo e desenvolvê-lo em duas direções: por um lado, em direção a um Estado social de Direito em substituição ao Estado de Direito liberal (burguês) e, por outro, em favor de um conceito material em lugar do conceito formal do Estado de Direito.

A necessidade de um ordenamento estatal legitimado pelo povo e a proteção dos direitos fundamentais, sobressaindo-se a dignidade da pessoa humana, dentre outros, foram elementos que contribuíram para a conformação desse novo Estado, que deveria se organizar e se exercer em termos democráticos (Costa, 2023). Nesse sentido, é que a sociedade acolheu esses princípios e valores, passando a viver sob o manto de um Estado subordinado ao direito, à Constituição e à democracia (Canotilho, 1999). O Estado de direito democrático, portanto, assentado na Constituição, constituiu-se em um novo paradigma de organização e de legitimação da ordem política (Canotilho, 1999).

Como pondera Chevallier (2009, p. 201):

[...] não se trata de uma simples reativação dos fundamentos do modelo democrático liberal: a constante ampliação do volume dessas regras e o reforço dos dispositivos de garantia conduzem efetivamente a modificar mais profundamente o curso da lógica democrática; a importância crescente dos mecanismos jurídicos, em nome de um conceito sempre mais exigente do ‘Estado de direito’, conduz a democracia a transformar-se em ‘democracia jurídica’, fundada sobre esse culto do direito, que se encontra nas outras esferas da sociedade.

O funcionamento do Estado democrático de direito, como se vê, encontra-se conectado aos ditames da lei e aos princípios democráticos, advindo daí o crescente protagonismo do Poder Judiciário, a quem cabe a palavra final sobre a concretização dos direitos encartados nos textos legais. O juiz se apresenta como o detentor da chave mestra que permite a realização desse novo Estado, razão pela qual Antoine Garapon (2001, p. 43) vê no Judiciário “[...] o foro de legitimidade do qual procede o Estado”.

Estado, direito e democracia, portanto, formam uma trinca absolutamente imprescindível para a compreensão da sociedade contemporânea e, por via de consequência, das políticas públicas. Mas qual democracia? Essa é uma pergunta que cabe agora tentar responder.

2.2 O conteúdo da democracia

Algumas semanas antes do dia 7 de setembro de 2021, o presidente Jair Bolsonaro convocou seus seguidores para saírem às ruas no feriado da Independência do Brasil. O mote do chamamento foi a defesa da democracia. Segundo o então chefe do poder central, o Supremo Tribunal Federal (STF), ao instaurar o chamado inquérito das *fake news*, estaria a agredir o direito de liberdade de expressão previsto na Constituição Federal¹³.

Essa apropriação da palavra democracia para promover manifestações públicas contra o Poder Judiciário, uma das instituições que confere forma ao Estado democrático de direito, ilustra bem os diversos usos que dela têm sido feitos no alvorecer do século XXI. Isso deixa entrever não somente a volatilidade semântica que o referido termo adquiriu ao longo das últimas décadas, mas também a própria crise que tal forma de governo está a atravessar na atualidade.

Na verdade, mesmo que hoje em dia o termo democracia tenha sido capturado pelo discurso político dos mais variados matizes ideológicos, inclusive por políticos que pregam

¹³ O inquérito das *fake news* foi aberto no STF em 2019, por iniciativa do à época presidente da Corte, o ministro Dias Toffoli, para investigar a divulgação de notícias falsas envolvendo o Supremo Tribunal Federal e os seus ministros, além de ameaças e ofensas a eles dirigidas pelos correligionários do presidente Jair Bolsonaro.

ideias diametralmente opostas às características ínsitas à própria noção de democracia¹⁴, é preciso ter em mente que sua conceituação sempre foi uma árdua tarefa, diante das múltiplas dimensões em que ela pode ser visualizada. Não por outra razão, é que Vilfredo Pareto (2019, p. 29) afirma ser o “termo democracia indeterminado”; e Dworkin (2014, p. 580) diz que “o conceito de democracia é um conceito interpretativo e muito controverso”.

Assim como Prometeu, o deus das mil faces e das mil astúcias, a democracia também tem várias caras e muitos problemas, que têm sido objeto de discussão ao longo dos séculos. Desde a sua origem, que remonta à idade antiga, da Grécia de Aristóteles e de Platão, até os dias atuais, em que autores como Manuel Castells, Adam Przeworski, Yascha Mounk e Steven Levitsky tentam destrinchar os caminhos da sua crise. De maneira que, muito mais do que procurar entender a democracia a partir das suas múltiplas possibilidades conceituais, faz-se mister demarcar parte do seu corpo central, já que só assim se afigura possível enxergá-la não apenas como uma forma de governo, porém, também, como um valor que deita influência sobre o modo de ser da sociedade e, portanto, sobre o funcionamento do Poder Judiciário e das políticas públicas.

É possível discorrer sobre o assunto, por sua vez, a partir das noções do mundo do ser e do mundo do dever ser. Essas duas maneiras de se ver a democracia deságuam em análises distintas que envolvem, em um dos extremos, pensá-la exclusivamente a partir do real, ou seja, de como ela tem efetivamente funcionado ao longo dos séculos, e, no outro extremo, a democracia ideal, que significa visualizá-la somente com apoio nos ideais que acompanharam suas origens.

Para abordar algumas das características da democracia a partir dessa dualidade entre o real e o ideal, é oportuno ter em linha de conta o que se tem apontado como a sua grande divisão, qual seja, a separação entre a teoria clássica e a teoria moderna. Em outros termos, trata-se da distinção entre a democracia dos antigos e a democracia dos modernos de que falam Bobbio (2000), Sartori (2017) e outros tantos.

A democracia dos antigos apresentou como característica particular a noção de poder do *demos* (povo). Ela era essencialmente a tomada de decisões pelos cidadãos sobre guerra, paz, finanças, obras públicas e tudo mais que dizia respeito ao funcionamento da *pólis*. A re-

¹⁴ Esse emprego generalizado da palavra democracia encontra razão de ser na carga positiva que ela adquiriu junto à população nos séculos XIX e XX, sobretudo depois da Segunda Guerra Mundial. Trata-se do período que Hobsbawm (1995) chamou de “era de ouro”, em que a maior parte da população mundial passou a consumir o mínimo de calorias diárias necessárias para a manutenção do corpo humano. Anne Applebaum (2021), no seu livro “O crepúsculo da democracia”, traz um exemplo concreto do uso manipulado da palavra democracia, ao narrar que os apoiadores do movimento em defesa da saída do Reino Unido da União Europeia (Brexit), sustentavam, em textos e discursos, que a sobrevivência da democracia era a sua principal razão de ser.

gra, portanto, à época, era a participação direta das pessoas nas assembleias, ainda que eventualmente existisse a participação indireta por meio da eleição de magistrados (Bobbio, 2000).

A ideia de participação dos cidadãos, como se vê, trazia ínsita a noção da democracia como o exercício do governo pelo povo, em detrimento do governo de um (a monarquia) ou de alguns (a aristocracia), como também envolvia a concepção de igualdade. No caso, igualdade no sentido de que todos os cidadãos tinham o direito de falar na assembleia e de que a lei deveria ser aplicada a todos de forma igualitária (Dahl, 2012).

Essa percepção da democracia, como o governo de todos em uníssona igualdade, foi tida como característica da democracia antiga, muito embora a noção de povo como única autoridade legítima no governo tenha granjeado maior terreno ao longo dos tempos; e a própria percepção de igualdade haja-se ampliado a ponto de servir como uma espécie de sustentáculo da teoria democrática moderna (Dahl, 2012; Bobbio, 2000)¹⁵.

O que se tinha, então, era uma forma de governo que se destacava pela participação direta dos cidadãos, de maneira igualitária, nas decisões que envolviam o funcionamento das cidades-Estado. Nesse sentido, é interessante a observação feita por R. Dahl (2012, p. 28), para quem, na visão dos gregos, uma ordem democrática deveria satisfazer ao menos seis condições: 1) existir uma harmonia entre os cidadãos, de modo que compartilhassem os mesmos interesses numa única visão de bem geral; 2) existir uma homogeneidade entre os cidadãos, no sentido de que professassem a mesma religião, além de terem educação e condições financeiras similares para que não houvesse maiores conflitos quanto ao que deveria ser visto como bem comum; 3) a população deveria existir em pequeno número, a fim de que fosse alcançada a tal homogeneidade; 4) as pessoas deveriam conseguir se reunir em assembleia para tratar diretamente sobre leis e ações políticas; 5) os cidadãos deveriam ocupar cargos, participando efetivamente da administração das cidades; e 6) as cidades-Estado deveriam permanecer autônomas, ou seja, cada cidade deveria ser autossuficiente, a fim de que houvesse uma independência econômica entre elas.

Quando confrontadas com a realidade, no entanto, verifica-se que muitas dessas exigências eram objeto de manifestos desvios. As cidades-Estado eram essencialmente sociedades escravocratas. Por conseguinte, apenas aqueles considerados cidadãos poderiam participar das tomadas das decisões; fato que excluía, por exemplo, os estrangeiros e a população escrava.

¹⁵ Apresentando uma espécie de contraponto a essa ideia, Rancière (2014) entende que o poder democrático, como originariamente assentado, tinha a igualdade como o seu núcleo fundante, sendo a democracia caracterizada como o governo de qualquer um, e não o governo de todos ou da maioria. Na sua percepção, portanto, a ideia de igualdade como princípio democrático envolve a ruptura das hierarquias sociais e naturais. O que, em sua visão, tem gerado, desde os mais remotos tempos, o ódio à democracia por colocar em xeque a ideia de que o poder seria destinado ao governante, em razão de uma condição social ou divina.

va. “[...] a cidadania era, para todos os efeitos, um privilégio hereditário baseado em laços primordiais de família” (Dahl, 2012, p. 32).

Além disso, as mulheres eram afastadas da vida pública. A cidadania plena só existia como uma herança masculina (Dahl, 2012). Como sintomaticamente escreveu um dos grandes filósofos da antiguidade, “a mulher e o escravo, entre os bárbaros, ocupavam a mesma posição” (Aristóteles, 2021, p. 24).

No mais, a própria participação direta dos cidadãos se dava nos limites da pequena complexidade geográfica e organizacional das cidades-Estado (Dahl, 2012). A presença na assembleia geral acontecia de forma aberta a todos os cidadãos, não existindo burocracia ou funcionários públicos, salvo alguns escriturários e escravos de propriedade do Estado, que faziam registros envolvendo cópias de tratados e de leis. Não por outra razão, a assembleia, que detinha a palavra definitiva sobre as atividades governamentais, era um verdadeiro comício ao ar livre (Finley, 1988).

Com o surgimento dos Estados nacionais, essa simplicidade no funcionamento das atividades públicas foi cedendo lugar a um movimento de expansão das ações governamentais, notadamente em função do aumento, tanto do espaço territorial dos Estados, quanto de sua população. Isso tornou imprescindível a existência de um corpo burocrático de maior proporção. O que significou, por via de consequência, a inviabilidade de se atrelar à ideia de democracia a noção de participação direta dos cidadãos nas tomadas de decisões, fazendo exsurgir o desenvolvimento da teoria da representação, em que o exercício dos direitos da maioria passa a acontecer através da participação indireta, com a escolha de um corpo de representantes capaz de decidir sobre os destinos do governo.

Nesse sentido, a democracia moderna é moldada não somente pela democracia dos antigos, mas também pela tradição republicana; pela crença na igualdade política; e nomeadamente pelo sistema representativo, que permitiu a existência da participação indireta (Dahl, 2012). Ademais, como alerta Gabriel Cohn no prefácio da obra de John Dunn (2016), a ideia de democracia também ganha outros contornos com o desenvolvimento da doutrina liberal, que carrega consigo o conceito basilar de liberdade e que tenderá a ser incorporado à teoria democrática, desaguando no que depois veio a se chamar de democracia liberal.

Vale salientar, por sua vez, que ainda que seja possível verificar a existência de formas de representação na antiguidade, sobretudo a partir da expansão dos domínios dos romanos – quando a participação dos cidadãos nas assembleias passou a acontecer de forma mais representativa do que real – é certo que ela apenas ganhou fortes contornos teóricos e práticos no século XVIII, principalmente na Suécia e na Inglaterra (Dahl, 2012).

Essa teoria da representação veio solucionar o nó górdio que envolvia a compreensão da teoria democrática a partir da concepção dos antigos, em que a participação dos cidadãos se afigurava como um elemento imprescindível para sua existência. Nesse contexto, é que alguns autores viram nessa junção entre sistema representativo e democracia algo absolutamente revolucionário, que permitiu a própria sobrevivência das ideias democráticas, com a sua adaptação a uma nova realidade, ainda que esse novo modelo de democracia tenha acarretado os seus próprios problemas, como, por exemplo, a deturpação da participação da população, de maneira concreta, nas decisões do governo (Dahl, 2012).

Daí não ser descabido questionar a possibilidade de se falar na existência de uma democracia quando tão somente uma minoria se encontra efetivamente tomando as decisões. Dentro desse panorama, autores alinhados a uma visão marxista da sociedade, como Jacques Rancière (2014), veem o sistema de representação não como uma simples solução nascida em virtude da nova realidade oriunda do surgimento dos Estados nacionais, mas como uma deturpação da ideia da democracia para fins de se buscar tão somente a satisfação dos interesses da classe dominante.

Seja como for, cabe dizer que a participação indireta por meio da representação, na democracia dos modernos, constitui uma verdadeira inversão da democracia dos antigos baseada na participação direta. Essa diferenciação entre participação direta e representação, como verificado, passa a ser uma mudança importante nos contornos da democracia, ainda que a sua visão como uma forma de governo em que o povo tem o direito de se governar soberanamente, esteja presente tanto na democracia antiga quanto na democracia moderna, continuando a moldar as práticas democráticas atuais (Dahl, 2012).

Mas a realidade é que a democracia, a partir do século XX, ganhou contornos tão específicos que Robert A. Dahl (2016, p. 106), um dos grandes estudiosos do assunto, cunhou uma expressão própria para defini-la: a poliarquia, que nada mais é do que “[...] o governo democrático na grande escala do país ou Estado-nação”.

Pensando em termos factuais, o autor descreve um conjunto de exigências mínimas necessárias para a configuração desse governo democrático de grande escala, que são as seguintes: funcionários eleitos; eleições livres, justas e frequentes; liberdade de expressão; fonte de informação diversificada; autonomia para as associações; e cidadania inclusiva.

Os servidores eleitos fiscalizam as decisões políticas e são escolhidos por meio de eleições periódicas. Os cidadãos, por sua vez, têm direito de expressar suas opiniões sem o risco, regra geral, de sofrerem qualquer tipo de punição. Já as ações de governo são divulgadas por meio de distintos canais, tendo os cidadãos “o direito de buscar fontes de informação

diversificadas e independentes de outros cidadãos, especialistas, jornais, revistas, livros, telecomunicações e afins”. Além disso, os cidadãos podem se associar para melhor perseguir os seus interesses. E os seus direitos não podem ser negados, especialmente aqueles necessários à satisfação de todas essas exigências mínimas (Dahl, 2016, p. 100).

A concepção de democracia moderna apresentada por Bobbio, por sua vez, assenta-se nas noções de democracia como procedimento e de democracia como valor. No primeiro caso, tem-se que ela se estabelece como um método que define a forma como os governos devem tomar as suas decisões. Ela envolve um conjunto de instituições e de técnicas de governo. No segundo caso, a democracia estabelece as diretrizes éticas que regem o funcionamento da sociedade (Bobbio, 2009).

Bobbio, portanto, é defensor tanto de uma concepção procedimental da democracia, já que as regras do jogo devem ser previamente estabelecidas (o método de decisão), quanto de uma concepção ética da democracia, na medida em que as regras do jogo devem ser definidas com base em princípios e valores, como os da dignidade da pessoa humana, da igualdade e da liberdade, que são o próprio fim da sociedade democrática (Bobbio, 2009).

Dentro dessa perspectiva é que, ao estabelecer os contornos da teoria democrática de Bobbio, Michelangelo Bovero (2009) diz que o pensador italiano descreve um conjunto de regras constitutivas da democracia, que definem “quem” e “como” as decisões políticas são tomadas. Nesse sentido, para Norberto Bobbio, todos os cidadãos maiores de idade têm o direito de expressar suas opiniões e de escolherem quem irá representá-los. Além disso, o voto de todo cidadão deve ter o mesmo peso; as pessoas devem ser livres para escolher programas partidários diferentes; a regra da maioria deve ser válida; as decisões da maioria não devem limitar os direitos das minorias; e “todas as pessoas que desfrutam de direitos políticos devem ser livres para poder votar de acordo com sua [...] opinião, formada com [...] liberdade por meio de uma concorrência livre entre grupos políticos organizados [...]” (Bobbio, 2011, p. 152).

Nesse diapasão, é possível afirmar que essa característica da participação ativa dos cidadãos na vida política, que envolve a necessidade de se conhecerem as práticas governamentais para a formação da livre opinião, é um elemento fundamental para a reflexão bobbiana sobre a democracia. Tanto assim, que uma das formas que o autor procura pensar a democracia é a partir da ideia do público em público. Ou seja, para ele, a democracia envolve a necessidade de publicização das atividades do governo para que a população tenha efetivo conhecimento das práticas governamentais. Pensar a democracia, portanto, é visualizar “todos aque-

les expedientes institucionais que obrigam os governantes a tomarem as suas decisões às claras e permitem que os governados vejam como e onde as tomam” (Bobbio, 2000, p. 386).

A palavra “público”, nesses termos, pode ser compreendida em mais de um sentido. Ou seja, público pode significar o que diz respeito à coletividade, em contraposição ao indivíduo singular, como também pode ser entendido como o que é visível ao povo, o que é tornado público e, portanto, publicizado (Presgrave; Costa; Cavalcanti, 2013). De maneira que governo público é governo do povo, não de poucos ou de um só. No governo em público, os atos do poder, ou são exercidos diretamente diante do povo, ou são de alguma forma comunicados a seus destinatários naturais e não se tornam oficialmente válidos antes de receberem a devida publicidade (Bobbio, 2015, p. 40).

Partindo dessa ideia, é possível afirmar que a visibilidade do poder é um dos ideais da democracia. Isso significa dizer que também se afigura possível compreender a democracia como o regime do poder visível, em que essa visibilidade faz parte de uma espécie de *point vélique* da própria ideia de democracia, sem o qual não seria possível sequer falar em regime democrático, conforme ensina Bobbio (2011). Assim, “pode-se definir a democracia das maneiras as mais diversas, mas não existe definição que possa deixar de incluir em seus conotativos a visibilidade ou transparência do poder” (Bobbio, 2011, p. 20). Do mesmo modo, inexistente democracia sem opinião pública, sem a existência de um público que tenha o direito de ser informado das decisões tomadas em nome de um interesse coletivo e de poder exprimir sobre essas decisões a crítica livre (Bobbio, 2015).

Dentro desse contexto, verifica-se que a relevância da opinião pública está relacionada ao nível de acessibilidade que os cidadãos têm dos atos próprios do poder público. O que significa dizer que, quanto maior a visibilidade desses atos, maior será a sua cognoscibilidade pela população e, dessa forma, maior e mais efetivo será o seu controle (Bobbio, 2000).

Um exemplo concreto dessa relação entre opinião pública, visibilidade dos atos de poder e controle social, são as denúncias formuladas pelos cidadãos aos órgãos de controle, como os tribunais de contas e o Ministério Público. Muitas dessas denúncias nascem a partir de informações obtidas nos portais da transparência. No caso, em razão da Lei nº 131/2009, as entidades governamentais são obrigadas a divulgar na internet informações sobre suas receitas e suas despesas. Por meio dessas informações, a população tem a possibilidade de acessar os gastos públicos e verificar como os governos estão a gerir suas finanças. A opinião pública, portanto, formada a partir da disponibilidade dos atos governamentais, desemboca em ações concretas de controle social.

É preciso não perder de vista, no entanto, que a análise da própria democracia deve ser realizada considerando-se a tendência que toda forma de dominação tem de se ocultar, para que o poder seja exercido sem amarras. No final, o que diferencia o poder democrático do poder autocrático é a capacidade que o poder democrático tem de desenvolver instrumentos que possibilitem o descortinamento das ações estatais e, desse modo, permitam o seu controle (Bobbio, 2011). Ademais, as ações que buscam dar transparência às práticas das instituições governamentais são de inegável importância para a manutenção e o avanço das democracias. Dentro de tal contexto, são fundamentais os mecanismos criados com o objetivo de dar publicidade às atividades do poder público e contribuem para sua fiscalização.

Nesse sentido, aliás, é que se pode afirmar que a transparência e a fiscalização são duas das dimensões em que se afigura cabível avaliar a qualidade de uma democracia. Ao abordar o que vem a ser uma democracia de qualidade, Larry Diamond (2017, p. 130) diz que uma boa democracia significa, dentre outras coisas, oferecer aos cidadãos “o controle sobre políticas públicas e sobre os criadores dessas políticas por meio de instituições estáveis legítimas e legalmente funcionais”. O autor, por sua vez, identifica oito dimensões nas quais a qualidade das democracias pode ser apreciada: Estado de direito; participação; competição; *accountability* (prestação de contas) horizontal; *accountability* vertical; respeito pelas liberdades civis e políticas; e a implementação de maior igualdade política¹⁶.

É possível entender que a transparência e a fiscalização são elementos contidos na dimensão *accountability*, já que a noção de *accountability* carrega o sentido de obrigação dos órgãos públicos de informar e justificar suas práticas para que elas sejam controladas. Nesse mesmo passo, Schedler (2017, p. 372) afirma que “a *accountability* como obrigação de informar e justificar ações busca criar transparência. Ao exigir informações e justificativas, ela busca dar voz à caixa-preta da política”.

É de se notar que a razão de ser da *accountability*, quando analisada sob a perspectiva do binômio transparência e fiscalização, justifica-se exatamente na já falada necessidade que tem o poder de se ocultar, mesmo nas democracias. A publicização dos atos de Estado e a sua fiscalização são necessárias porque o poder procura sempre se esconder (Schedler, 2017).

Especificamente no caso da *accountability* vertical, que acontece de baixo para cima, ou seja, do cidadão para o governante, verifica-se a obrigatoriedade que têm os eleitos de prestarem contas de suas ações aos eleitores ou órgãos institucionais. Ela acontece, por sua

¹⁶ É interessante notar, segundo Diamond (2017), que existe um entrelaçamento entre todas essas dimensões, de maneira que o fortalecimento de uma está sempre a depender do fortalecimento da outra. Para existir uma maior fiscalização das ações estatais, por exemplo, é preciso existir um bom nível de transparência, na prática, de tais ações.

vez, em três momentos. No primeiro, o cidadão toma conhecimento dos atos públicos. No segundo, ele escuta as razões apresentadas pelo gestor. E no terceiro, ele pune ou absolve o gestor, mantendo-o ou tirando-o do cargo. Trata-se, portanto, de um permanente processo de monitoramento, questionamento e exigência de justificativa por parte da sociedade civil (Diamond, 2017).

Já a *accountability* horizontal se desenvolve no sistema da tripartição de Poderes, entre os órgãos e atores públicos, em que a fiscalização ocorre de maneira recíproca, a partir da divulgação das atividades públicas e da existência de um sistema de controle. Os tribunais de contas são exemplos de instituição de *accountability* horizontal no Brasil, já que investigam e limitam o poder daqueles que exercem o governo. Segundo Diamond (2017, p. 136): “a vitalidade da *accountability* horizontal depende acima de tudo de um sistema legal que garanta os esforços na execução de freios e contrapesos por outras entidades públicas que sejam independentes do governo e que não estejam competindo como alternativas a ele”.

Pensando o que pode ser feito para melhorar a *accountability* horizontal, O'Donnell (2017) aponta como caminho, dentre outros, a necessidade de fortalecimento do Poder Judiciário (por meio de uma maior profissionalização, da ampliação do seu orçamento e do aumento da independência institucional), como também a necessidade de informação confiável sobre as ações do poder público, através da mídia, dos institutos de pesquisa e das agências estatais capazes de fornecerem indicadores sociais e econômicos.

Nesse ponto, percebe-se que, se por um lado a melhoria da *accountability* envolve o desenvolvimento do poder judicante e dos diversos sistemas de publicização das ações governamentais, por outro, a fragilização desses elementos significa a existência de um retrocesso democrático. Nessa perspectiva, é admissível dizer que a crise que aflige atualmente as democracias, dentre tantas outras coisas, envolve um movimento que visa enfraquecer tanto o Judiciário quanto os órgãos que buscam contribuir para tornar públicos os atos de poder, como no caso da mídia.

Além disso, não é menos certo afirmar que a tensão que atualmente envolve as chamadas “democracias iliberais” – para utilizar uma expressão cunhada por Yascha Mounk (2019) – projeta-se sobre o funcionamento das instituições, havendo, dessa maneira, a necessidade de se pensar as políticas públicas e o próprio Órgão Judicante, dentro dessa perspectiva.

Sobre essa tensão democrática, reconhecidos estudiosos do tema, como Manuel Castells (2018), Adam Przeworski (2020), Yascha Mounk (2019), Arjun Appadurai (2019) e Steven Levitsky (2018), têm tentado estabelecer os seus contornos. Ainda que sejam nebulosas as

razões dessa perda de força das democracias, a crise econômica global – que teve como marco importante o colapso financeiro de 2008, nascido da bolha imobiliária nos EUA, com a decretação da falência da Lehman Brothers – é vista por muitos como um elemento a ser considerado, dentro da ampla crise do capitalismo neoliberal.

A partir desse evento, existiu um processo de maior aceleração da desigualdade social, que há décadas já assolava o mundo inteiro, como verificou o economista francês Thomas Piketty (2014), por meio de estudo que concluiu, pela análise de séries históricas, que a riqueza herdada está a crescer de forma mais rápida do que a riqueza produzida. O que significa dizer que existe um aumento da concentração de renda em vários países, com o distanciamento entre os integrantes do topo da escala de renda e os integrantes das camadas mais baixas¹⁷.

Essa depressão econômica, que diminui o poder de compra de uma considerável parcela da população e que deságua no aumento da desigualdade social, repercute, por sua vez, na forma negativa como a política tradicional é vista pela população. Inegavelmente, isso acaba por abrir espaços para a infiltração de populistas, os políticos *outsiders* que se lançam ao grande público com discursos fáceis para a solução de problemas complexos. Ao agirem assim, eles conseguem arrebanhar a parcela insatisfeita da sociedade, inconformada com a diminuição de sua capacidade aquisitiva e, logo, predisposta a ser guiada pelos falsos deuses do populismo.

Seguindo essa trilha, é que políticos como Andrzej Duda, Viktor Orbán, Donald Trump e Rodrigo Duterte se tornaram presidentes dos seus países após promoverem campanhas em que direcionaram seus discursos, grosso modo, contra a política tradicional e as minorias. Um dos objetivos dessa estratégia, de cunho eleitoral e conservador, foi o de colocar na conta desses “outros” a culpa pela crise econômica. Com isso, de forma inegavelmente bem-sucedida, passou-se subliminarmente a mensagem de que bastaria afastar tais pessoas indesejadas dos centros do poder para que a vida da população melhorasse¹⁸.

Dentro desse panorama, a globalização também pode ser vista como um fator que se relaciona com a crise das democracias. No mundo atual, as disjunções econômicas que acon-

¹⁷ Exemplo palpável das repercussões dessa estagnação econômica e da crescente desigualdade social, foram os protestos ocorridos nos EUA, em 2011, que ficaram conhecidos como o “Occupy Wall Street”, em que diversos manifestantes gritaram contra o aumento da desigualdade social, apoiados em slogans do tipo “We Are The 99% (nós somos os 99%)”, referindo-se à disparidade econômica entre o 1% da população mais rica do mundo e todo o resto da população global. Sobre a relação do “Occupy Wall Street” com a crise democrática, confira-se David Graeber (2015), em: “Um projeto de democracia: uma história, uma crise, um movimento”.

¹⁸ Yascha Mounck (2019, p. 57) faz uma afirmação interessante ao dizer que, uma vez no poder, esses líderes populistas acabam por exacerbar exatamente os problemas que haviam gerado a indignação pública e levado a sua eleição.

tecem em um país têm grandes chances de repercutir em muitos outros. A já falada crise financeira de 2008, que teve o seu epicentro nos EUA, atingiu toda a economia global, como um castelo de cartas a desmoronar. Quando o mal da vaca louca foi detectado no Reino Unido, por exemplo, existiu uma alteração no mercado bovino europeu de forma tal que, enquanto o comércio dessa *commodity* nos países da Europa entrou em queda, a carne bovina brasileira passou a encontrar aceitação no mercado mundial (Aurélio, 2018).

As economias de hoje, portanto, estão interligadas e o Estado-nação cede lugar ao Estado transnacional. Os países têm muito pouca autonomia para decidir sobre questões econômicas internas (Castells, 2018). A disputa pela implantação da tecnologia 5G no Brasil, em que China e EUA competem pela hegemonia mundial, esteve atrelada à doação de insumos para fabricação de vacinas contra o coronavírus¹⁹.

Além do mais, as multinacionais deslocam suas sedes ao sabor dos ventos do mercado, em que a mão de obra mais barata e as isenções fiscais são os fatores preponderantes para a definição da localização de novas fábricas; o que faz lembrar a antiga parêmia do imperador romano Vespasiano: “*pecunia non olet*” (o dinheiro não tem cheiro).

Tudo isso repercute na estabilidade econômica dos países, gerando desemprego, causando medo e angústia na população, que se vê, desse modo, cada vez mais predisposta a se tornar refém dos políticos populistas que se aproveitam de tal estado de coisas para criarem uma espécie de teia de dependência, na qual a solução de todos os problemas passa pela necessidade da concentração dos Poderes estatais em suas mãos.

Desse caldeirão de fatores, conexões são estabelecidas a partir de frustrações, exsurindo daí o radicalismo político, em que eleitores de ideologias distintas passam a se confrontar como verdadeiros inimigos. Nesse sentido, é que Anne Applebaum (2021) narra a forma como amizades foram desfeitas na Polônia, quando o partido de extrema-direita Lei e Justiça, do presidente Andrzej Duda, chegou ao poder.

A partir desse cenário, o que importa notar é haver um crescimento exponencial dos partidos extremistas em boa parte do globo; e que os demagogos se têm lançado aos pleitos eleitorais com amplo apoio popular, como fazem ver Marine Le Pen, na França, Tino Chrupalla, na Alemanha, e Victor Erdogan, na Hungria.

Esse movimento de ascensão de políticos radicais, por conseguinte, acontece não como em outros tempos, quando a marca de sua participação na política, além da demagogia,

¹⁹ Nesse sentido, confira-se: CHINA troca insumos para vacinas por aceno de liberdade para Huawei no leilão do 5G no Brasil. **Jornal El País**, 28 jan. 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-01-28/china-troca-insumos-para-vacinas-por-aceno-de-liberdade-para-huawei-no-leilao-do-5g-no-brasil.html>. Acesso em: 24 jun. 2024.

era caracterizada pelo uso explícito da violência, como nos casos da Alemanha de Hitler e da Itália de Mussolini. Hoje, os populistas radicais chegam ao poder obedecendo, de maneira geral, às regras do jogo democrático²⁰. De forma que, somente quando assumem as rédeas do Estado é que iniciam as tentativas de subverter a ordem, a partir de brechas existentes no próprio sistema.

Os políticos autoritários preferem atuar dentro de um cenário em que se afigura possível simular uma democracia; razão pela qual a principal preocupação do governo radical é a de manipular as crenças por meio da manipulação da informação.

O ataque de governantes ao sistema democrático, portanto, acontece de dentro para fora, com a prática de um conjunto de ações voltadas para desestabilizar as bases institucionais que sustentam a democracia. Essa maneira de agir, que acontece nas entranhas do poder, longe do público, dificulta a tarefa de se identificar o momento em que os líderes populistas estão a tensionar, com propósitos disruptivos, as instituições, ainda que seja possível demarcar algumas ações que caracterizam tal *modus operandi*.

O primeiro ponto a ser destacado, nesse sentido, é o que envolve o assalto à liberdade de imprensa. Os políticos populistas que buscam fragilizar a democracia costumam atacar jornalistas e bloquear a divulgação de informações negativas sobre o seu governo. Eles atuam para impedir a realização do ideal democrático da visibilidade do poder.

No mesmo diapasão, a tentativa de dominação de uma vasta cadeia de informação, envolvendo desde grandes redes de televisão até pequenos *blogs*, em que a manipulação da informação é moeda corrente, afigura-se como um elemento de extraordinário impacto no movimento de fragilização das democracias e, dessa forma, na compreensão da ascensão dos governos autoritários.

O ataque à oposição também é fator importante a ser ressaltado. Na maior parte das vezes, essa ofensiva acontece por perseguições efetivadas com base no aparato burocrático. A própria perseguição às empresas ligadas aos oposicionistas acontece por meio de boicotes, em que a realização de contratos e financiamentos públicos são dificultados. No caso polonês, o jornal gazeta Wyborcza, que era um dos principais atores da oposição à administração de Du-

²⁰ Essa é uma afirmação que não está isenta de controvérsias, na medida em que a utilização massiva de *fake news*, por extremistas, durante recentes campanhas eleitorais, como no caso da Itália e do Brasil, pode ser considerada um elemento disruptivo do processo eleitoral. É de se notar, entretanto, que a disseminação dessas falsas notícias ocorreu dentro de um limbo normativo. No Brasil, por exemplo, somente após as eleições de 2018 é que teve início, de forma concreta, uma discussão mais ampla sobre a divulgação de falsas notícias durante as campanhas eleitorais. Sobre a utilização de *fake news* por políticos, confirmam-se: “Os engenheiros do caos” de Giuliano da Empoli (2019) e “A máquina do ódio”, de Patrícia de Mello Campos (2020).

da, foi alvo de mais de 50 ações judiciais, algumas das quais propostas por órgãos do Poder Executivo²¹.

Steven Levitsky e Daniel Ziblatt (2018) apontam ainda outras práticas comandadas por políticos autoritários que indicam que a democracia está sendo enfraquecida. Para eles, deve ser entendido como um sinal de alerta a aceitação da violência, seja por meio do silêncio obsequioso do governante ou mesmo pelo encorajamento de ações violentas por parte dos seus correligionários. Segundo os referidos autores, também deve existir grande preocupação quando os administradores discursam contra as regras democráticas ou agem diretamente para desfigurá-las.

Ações voltadas à desfiguração ou à cooptação do Poder Judiciário são igualmente levadas a cabo com frequência. Os populistas procuram modificar a composição dos tribunais para terem nas mãos a maioria dos magistrados. Ao agir nesses moldes, eles conseguem direcionar decisões a seu favor, atacando opositoristas e obstaculizando o controle e a punição de suas ações irregulares. Isso causa um visível desequilíbrio no sistema de pesos e contrapesos, cujo objetivo é permitir a fiscalização recíproca entre os Poderes.

Nesse caso, como ensina Prezeworski (2020), se o Judiciário passa a tomar partido de uma determinada ideologia, ou de atores políticos específicos, as suas decisões entram em um espiral de descrédito e a democracia resta inegavelmente enfraquecida.

O Judiciário, para os autocratas, é um desafio, mas também uma oportunidade. Se por um lado, ele pode servir como ponta de lança para que o protoditador alcance os seus objetivos; e nesse caso o presidente terá carta branca para descumprir a legislação, ameaçar opositores e eventualmente violar a própria Constituição, sem que existam ações efetivas contra essas ilegalidades; por outro, o Órgão Judicante pode permanecer independente e assim controlar os abusos do governo (Levitsky; Ziblatt, 2018).

Nesse segundo caso, ele pode ser visto como um ator fundamental na contenção do autoritarismo, servindo de escudo contra as investidas dos populistas e, dessa forma, contribuindo para a consolidação da democracia. Dentro desses contornos, é que o fortalecimento do terceiro Poder, no estado democrático, deve ser considerado algo de inegável valor, advindo daí a importância das ações que buscam publicizar e fiscalizar as suas práticas.

É preciso salientar, por outro lado, que o Judiciário não pode ser considerado o guardião da democracia. Em termos pragmáticos, ele não é capaz de salvaguardá-la sozinho. O

²¹ Hungria, Turquia, Rússia e Venezuela mostram que o autoritarismo moderno não precisa de golpe militar. Theintercept Brasil. 2020. Disponível em: <https://theintercept.com/2020/07/03/hungria-turquia-russia-e-venezuela-mostram-que-o-autoritarismo-moderno-nao-precisa-de-golpe-militar/>. Acesso em 23.10.2021.

próprio risco de que os seus membros venham ser cooptados pelo governo é uma clara demonstração dessa afirmação. Inclusive, como bem diz Przeworski (2020, p. 20) “[...] as instituições democráticas podem não oferecer as salvaguardas necessárias para impedir que sejam subvertidas por governantes devidamente eleitos, segundo normas constitucionais [...]”.

Na realidade, a existência de uma rede de proteção democrática, conforme sustentam Steven Levitsky e Daniel Ziblatt (2018), passa pela rigidez de várias de suas instituições, mas também envolve outros fatores. Segundo eles, a democracia se sustenta no sistema legal forjado ao longo dos tempos e em ações não escritas; na aceitação de determinadas regras tácitas pelos políticos; e na pouca utilização de dispositivos legais que tensionam ao máximo a corda democrática (o chamado jogo duro constitucional ou constitucionalismo abusivo), como o *impeachment*.

Seja como for, dentro de todo esse complexo cenário traçado até agora, importa considerar que efetivamente a democracia se encontra encurralada entre diversas armadilhas e que o Judiciário pode ser visto como um órgão útil à sua defesa. De maneira que o seu fortalecimento institucional deve ser um objetivo a ser buscado; o que pode ocorrer, dentre outras coisas, por meio da sujeição dessa instituição a parâmetros de fiscalização, como no caso da avaliação da avaliação de seus programas e projetos.

Antes, porém, de tratar dessas matérias que envolvem a importância do Poder Judiciário e a avaliação das suas ações enquanto órgão administrador, faz-se necessário trazer à luz algumas noções propedêuticas sobre políticas públicas, com o objetivo de melhor compreender as análises que serão realizadas a respeito dos referidos temas.

2.3 Políticas públicas: noções preliminares

Para melhor compreender a relação entre políticas públicas e Poder Judiciário é importante ter uma noção preliminar do que significa política pública. Partindo dessa premissa, tem-se que a palavra “política” pode ser entendida sob dois primas: a) atividade ligada ao exercício do poder vinculada à prática de ações por um político (*politics*); e b) realização de uma atividade orientada para uma tomada de decisão (*policy*). É nessa segunda acepção que se deve pensar a política pública (*public policy*) (Secchi, 2015).

É certo que não existe harmonia quanto ao conceito de política pública. Uma profusão de entendimentos é firmada a partir do olhar que o estudioso direciona à matéria. Nesse sentido, é clássica a definição de Dye (1972) para quem a política pública é tudo aquilo que o governo escolhe fazer ou deixar de fazer. Já Saraiva (2006) vê as políticas públi-

cas como um conjunto de decisões tomadas de maneira organizada, visando manter ou modificar a realidade social. E Costa (1998, p. 7) entende-as como sendo “o espaço de tomada de decisões autorizada ou sancionada por intermédio de atores governamentais, compreendendo atos que viabilizam agendas de inovação em políticas ou que respondem a demandas de grupos de interesse”.

Seja como for, para os fins desta pesquisa compreendem-se as políticas públicas como uma ação organizada pelo Estado, ou por entidades particulares, que objetiva solucionar um problema público.

Celina Souza (2007), ao tratar dos principais elementos que compõem as políticas públicas, destaca que por meio delas é possível distinguir entre o que efetivamente o governo faz e o que ele, em tese, pretende fazer. Segundo a autora, as políticas públicas também envolvem uma atividade estatal abrangente, não se limitando ao estabelecimento de diretrizes normativas, sendo executada por diversos atores. Ou seja, elas vão além de proposições e decisões existindo fases diversas que as compõem, como a da implementação e a da avaliação²².

Além disso, como ensinam Muller e Surel (2002), as políticas públicas mobilizam o poder de coerção estatal e o conhecimento especializado do seu corpo burocrático. Sem esquecer que elas têm um conteúdo e uma orientação normativa específica, já que orientadas para um fim previamente determinado de natureza social (Meny; Thoenig, 1992).

A partir dessas considerações iniciais, algumas questões surgem merecendo atenção. 1º) As políticas públicas podem ser realizadas por atores não estatais, vale dizer, é possível falar na existência de políticas públicas implementadas por entidades privadas? 2º) Elas abrangem programas e projetos? 3º) Quando o governo se omite deliberadamente sobre um determinado problema público, existe aí também uma política pública? 4º) E o que seria um problema público?

Alguns estudiosos, como Howlett, Ramesh e Perl (2013), defendem a ideia de que, quando se fala em política pública, a participação estatal é algo que deve existir de maneira exclusiva. Dito de outro modo, ela envolveria necessariamente uma atuação de instituições públicas, não sendo possível que entes privados sejam partícipes na formulação de políticas.

²² Por questão didática, na presente pesquisa, as expressões “política governamental” e “política estatal” são utilizadas como sinônimos. Também é o que se verifica quanto aos termos “ação pública” e “política pública”. Deve-se ressaltar, porém, que em sentido estrito, política governamental, ou política de governo, é aquela posta em prática pelo grupo que está gerindo o Estado. Por sua vez, nem toda ação pública é uma política pública, mesmo que essa ação seja praticada pelo Estado. Ou seja, uma política pública envolve o estabelecimento de diretrizes normativas e de ações públicas correlatas relacionadas à sua implementação e avaliação.

Esse argumento encontra sustentáculo na tese de que as entidades privadas não teriam capacidade para enfrentar sozinhas um problema público que depende, em regra, para a sua solução, da criação de leis e de um grande aporte financeiro e estrutural, o que só seria possível pela via da atividade estatal. Tal não significa dizer que instituições privadas não possam operar no desenrolar de uma política. Elas podem, mas de forma secundária, já que segundo Secchi (2015) o ente público sempre será o ator-chave da política.

Quando se pensa, por exemplo, nas políticas públicas promovidas pelo Judiciário voltadas para o enfrentamento do deficitário acesso à justiça tem-se a criação de centros não estatais de solução de conflitos, como as câmaras de arbitragem. Não há dúvida de que a atividade dessas câmaras se insere no contexto de uma política pública que tem um ator não estatal como partícipe, já que as câmaras de arbitragem são pessoas jurídicas de direito privado. Elas, no entanto, operam somente de forma acessória, na medida em que a política pública de promoção ao acesso à justiça é implementada de forma retumbante por atores que pertencem aos órgãos do Estado, sobretudo do Poder Judiciário.

Na contramão desse raciocínio que assenta o Estado como ator-chave de todas as políticas, existem pesquisadores como Secchi (2015), sustentando que a política pública pode envolver a prática de ações organizadas tanto pelo setor público quanto pelo privado. Esse ponto de vista, dentre outras coisas, é ancorado na ideia de que, quando se busca resolver problemas de ordem coletiva, a ausência de barreiras entre entidades públicas e privadas é cada vez mais comum. Ademais, o próprio papel do Estado em cada país se descortina de forma diferente, existindo nações que colocam a iniciativa privada como principal alavanca de suas estratégias de governo.

Nesse sentido, é possível fazer uma diferenciação entre política pública e política governamental, dado que as políticas governamentais são estabelecidas somente por atores estatais e as políticas públicas podem ser articuladas tanto por entes públicos quanto por grupos privados. Isso permite concluir que as políticas públicas englobam as políticas estatais (Secchi, 2015).

No final das contas, o que importa constatar é que é perfeitamente admissível a participação de instituições privadas na promoção das ações de governo, ainda que se deva dizer que a política só é pública porque existe a chancela do Estado, seja concedendo incentivos fiscais, seja formatando a política pela via legislativa. É isso, portanto, que torna a política do ente privado como sendo pública.

Inclusive, diante de uma compreensão mais ampla de políticas públicas, pode-se dizer que elas abarcam as concepções de programas, de projetos e de planos de ação²³. Entrando em detalhes, o programa é uma ação institucional de caráter contínuo que combina atores e projetos, visando objetivos definidos. Geralmente, ele traduz a política de algum órgão (Scriven, 2018). Segundo Jannuzzi (2016, p. 15),

um programa público constitui-se de um conjunto sistêmico de ações programadas e articuladas entre si, formulado para atender uma demanda pública específica, encampada na agenda de prioridades de políticas do Estado ou do governo vigente.

Já os projetos envolvem um cronograma, sendo, dessa maneira, operacionalizados de forma temporária. Com frequência, eles existem em um programa e procuram alcançar resultados específicos (Scriven, 2018). Pode-se dizer, então, que o programa contém projetos e os projetos, na maior parte das vezes, estão contidos em um programa.

O plano de ação, por sua vez, é a soma dos programas que têm objetivos comuns. Ele ordena os objetivos gerais e coordena os objetivos específicos dos programas. “Ele determina o modelo de alocação de recursos resultante da decisão política e dispõe as ações programáticas em uma sequência temporal de acordo com a racionalidade técnica das mesmas e as prioridades de atendimento [...]” (Cohen; Franco, 1993, p. 86).

Assim, enquanto buscam resolver um problema público de forma organizada e operacional, não há problema algum em se afirmar que programas, projetos e planos também são políticas públicas. Ou seja, traduzindo essa afirmação em uma imagem, a política pública seria um país e os programas e projetos seriam, respectivamente, estados e municípios.

Exemplo palmar do que se acaba de dizer são as políticas públicas judiciárias voltadas para a questão do acesso à justiça. Elas se articulam ao nível estratégico pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), como política judiciária, mas têm parte da sua operacionalização desenvolvida no âmbito das Cortes de Justiça, por meio de programas e de projetos²⁴.

Já sobre o questionamento relacionado à possibilidade de existência de uma política pública diante de um não fazer estatal, é interessante pensar esse ponto a partir da experiência acontecida no Brasil, durante a crise do coronavírus. Na ocasião, o governo federal deixou de

²³ Alguns autores como Jannuzzi (2016, p. 16), procuram demarcar uma certa distinção entre políticas públicas, programas e projetos. Para o referido estudioso, por exemplo, “um programa não deve ser tão complexo que se confunda com uma política e nem tão simples que se caracterize como um projeto”. Ainda segundo Jannuzzi (idem, p. 14), o programa “é um dos instrumentos operacionais das políticas públicas”.

²⁴ É importante dizer que as ações estatais podem se materializar de diversas formas, como através de leis, de decisões judiciais, de programas e de projetos. Assim, os caminhos para a implementação de uma política pública são múltiplos e facetados (Secchi, 2015).

adotar a vacinação da população como uma forma de combate à pandemia. Nesse caso, o não agir da administração configurou uma política governamental?

A respeito desse assunto, sob a perspectiva teórica, dois entendimentos se digladiam. O primeiro, defendido por autores como Howlett, Ramesh e Perl (2013), assenta-se na ideia de que a omissão estatal frente a determinados problemas públicos pode ser considerada uma política pública, desde que essa omissão aconteça de forma deliberada, visando a um resultado determinado. Já o segundo, encampado, dentre outros, por Secchi (2015, p. 6), entende que situações de omissão, ou mesmo de negligência governamental, não devem ser consideradas políticas públicas, tratando-se simplesmente da falta de inserção do problema na agenda formal do governo.

Enfim, o sumo que se pode retirar dessa contenda – sem entrar no mérito da questão da Covid-19 – é que, para se falar em política pública, é imperativa a existência de uma ação estatal organizada, em que atores interessados – provenientes das hostes pública ou privada – discutam o caminho que se pretende seguir para combater determinado problema social.

Essa ponderação, aliás, tem relação direta com um dos pontos fulcrais nos estudos das políticas públicas, que diz respeito à tentativa de compreensão de como um determinado problema passa a fazer parte da agenda de governo, exurgindo daí, inclusive, o questionamento sobre o que vem a ser um problema governamental.

Especificamente sobre como as agendas governamentais são formadas para fins de implementação de uma determinada política pública, Capella (2006) traz a lume o modelo desenvolvido por John Kingdon, chamado de Múltiplos Fluxos, que visa explicar como elas são formuladas e alteradas.

De acordo com tal modelo, existem três fluxos principais que envolvem a formação da agenda, denominados, respectivamente, de problemas, soluções e dinâmicas políticas. Nesse sentido, para um problema fazer parte da agenda de governo, é preciso que ele chame a atenção dos formuladores da política; o que acontece quando se entende que algo deve ser feito a respeito. Por sua vez, isso se verifica por meio de alguns mecanismos básicos: indicadores, eventos, crises e símbolos e *feedback* das ações de governo (Capella, 2006).

Como exemplo, quando críticas da população ao funcionamento do Poder Judiciário se somam à incapacidade de os juízes analisarem os processos e, por sua vez, o assunto é repercutido pela mídia, tem-se a concentração de fatores que içam o problema para o centro das atenções, podendo haver, a partir daí, a formulação de uma agenda governamental.

Quanto às alternativas e soluções para o problema, Capella (2006) destaca, ainda conforme as lições de Kingdon que, em um caldeirão inicial de propostas, as ideias apresentadas

que envolvem menor custo; maior aceitação da população; e melhor conteúdo técnico tendem a se sobressair. A partir disso, há um movimento de persuasão e de divulgação das ideias escolhidas e consideradas mais relevantes.

Depois, há o enfrentamento da questão política propriamente dita, que tem a sua dinâmica específica, em que barganhas e coalizões são construídas para fins da definição da agenda governamental. Nesse momento da definição da agenda, três elementos exercem influência: o interesse nacional; as forças políticas organizadas; e as posições estratégicas do governo (Capella, 2006).

Nessa perspectiva, os três fluxos – problemas, soluções e dinâmica política – em circunstâncias específicas se encontram reunidos, quando então é possível que uma determinada questão ascenda à agenda governamental, já que “um problema é reconhecido, uma solução está disponível e as condições políticas tornam o momento propício para a mudança” (Capella, 2006, p. 30).

Quando se fala em políticas públicas, outro assunto importante para a sua compreensão é o que envolve os atores que fazem parte das ações de governo. Segundo Secchi (2015, p. 99), “os atores são aqueles indivíduos, grupos ou organizações que desempenham um papel na arena política. Os atores relevantes [...] são aqueles que têm capacidade de influenciar [...] o conteúdo e o resultado da política”.

Já ficou dito que esses atores podem ser entes públicos ou privados, ainda que os atores privados, comumente, nunca sejam os condutores de uma ação governamental. Na verdade, eles são corriqueiramente atores acessórios, mesmo que, como lembra Knoepfel *et al.* (2011), muitas vezes interajam de forma complexa com os atores públicos. Nesse sentido, se afigura possível falar em ator principal, ou ator-chave de uma política pública, sendo aquele que conduz a ação governamental, e em ator secundário, ou ator acessório, que é aquele que participa da política sem ser seu protagonista.

Na verdade, os atores podem ser instituições governamentais; pessoas físicas (político, magistrado, servidor público, etc.); pessoa jurídica de direito público e privado (sindicato, universidade, etc.); e até mesmo grupos determinados (usineiros, etc.) (Knoepfel *et al.*, 2011).

Analisando esse ponto de forma mais abrangente, tem-se que todo indivíduo ou grupo social, caso esteja preocupado com um problema público abarcado por uma ação de governo, é um ator – ainda que em potencial – capaz de fazer parte da arena de discussões. Daí que a intensidade do seu envolvimento na forma como a política pública é desenvolvida é que definirá o tamanho de sua influência na concepção e na implementação dessa prática governamental (Knoepfel *et al.*, 2011).

De maneira geral, uma política pública é articulada por diversos atores. Quanto mais abrangente e mais complexa, maior a quantidade de sujeitos envolvidos. A atuação dos atores, por sua vez, pode ocorrer em intensidade variável, a depender da fase da política pública, existindo casos em que o ator não participa da formulação da agenda, mas participa intensamente da fase de implementação.

Na situação, por exemplo, em que um juiz interfere no funcionamento de um programa articulado pelo Executivo para determinar que seja adotada obrigação de fazer específica, ele, em regra, participa da política pública somente quando ela já está sendo implementada, não tendo atuado na fase da sua concepção.

Secchi (2015) lembra que cada arena política tem a sua configuração específica de atores, havendo a prevalência de um ou de outro ator a depender do objeto da política pública. Do mesmo modo, os interesses específicos dos atores – como a política irá atingir as suas atividades – definirá o tamanho da presença deles no desenrolar da ação governamental.

O principal ator de uma ação estatal, via de regra, é o Executivo. Isso acontece por razões até mesmo óbvias, já que a capacidade financeira desse órgão em conjunto com o seu grande poder de articulação – capaz de conduzir os interesses públicos através da influência no Legislativo e do uso dos meios de comunicação para o convencimento da população – confere-lhe ampla capacidade para implementar as políticas públicas do seu interesse (Howlett; Ramesh; Perl, 2013).

Além disso, especificamente no caso do Brasil, em que vigora o regime presidencialista, a própria centralização do poder nas mãos do chefe do Executivo – que, dentre outras coisas, possibilita a tomada de decisões com maior grau de autonomia – conduz o Executivo a ser, quase sempre, o ator-chave das políticas públicas. De resto, ligado a isso está o fato de ser ele, e não outro órgão (sobretudo quando se pensa na União), o principal responsável pela execução das políticas públicas necessárias ao desenvolvimento do país²⁵.

Também o Legislativo é um ator importante na implementação de ações estatais, já que é nele que são estabelecidas as regras que formatam as políticas públicas. Mesmo que o Executivo, com seu alto poder de barganha, consiga geralmente conduzir as ações públicas de acordo com os seus interesses, não são incomuns as situações em que os membros do Legislativo se descolam do Executivo para levar adiante os interesses de grupos sociais específicos,

²⁵ Como lembra Marta Arretche (2012, p. 19), a União exerce grande influência tanto na agenda quanto nas políticas articuladas pelos governos locais (subnacionais). “Além da legislação aprovada no parlamento, esse poder também é exercido no campo da legislação específica de cada área de política pública, bem como dos Poderes de gasto e supervisão do governo federal”.

que eles representam (sem falar nos seus próprios interesses particulares), existindo, nesses casos, a formulação de políticas públicas que têm o Poder Legislativo como ator-chave.

O Poder Judiciário, igualmente, pode ser ator de políticas públicas. Sobre o assunto, entretanto, importantes questionamentos devem ser levantados. Por exemplo, em termos de delimitação de competências constitucionais, o Órgão Judicante tem legitimidade para produzir suas próprias políticas? Ele pode ser considerado um ator-chave nessas situações? Mais: ele produz política pública ao decidir sobre o conteúdo de programas e de projetos implementados pelos outros Poderes?

Essas e outras indagações serão objeto de análise no capítulo seguinte, bastando saber, por hora, que o Terceiro Poder é um ator de políticas públicas e que o seu desempenho, no âmbito das políticas públicas, tem crescido de forma exponencial nos últimos tempos.

Ainda sobre os atores de políticas públicas, também podem ser citados, dentre outros, os políticos, os burocratas, os grupos de interesse, os partidos políticos, os meios de comunicação e as organizações de pesquisa (Secchi, 2015). Especificamente quanto aos burocratas, entende-se que eles são todos os servidores públicos, inclusive os juízes, que intervêm no funcionamento das ações governamentais por meio de decisões que podem modificar a forma de implementação de uma política.

De resto, Knoepfel (2011) fala ainda na existência do que ele chama de atores afetados, que são pessoas ou organizações para as quais a política pública foi dirigida e cujo comportamento é necessário mudar. A política pública irá conceder-lhes direitos ou impor-lhes obrigações, o que, por via de consequência, em tese, irá alterar os seus comportamentos.

Diante do que foi visto até o momento, não há dúvida de que a política pública é um fenômeno complexo que envolve uma miríade de decisões, de atores e de circunstâncias fáticas. Não por outra razão é que, em busca de se racionalizar esse emaranhado de elementos, ao longo dos tempos, incontáveis modelos de análise (abordagens analíticas e teorias) foram desenvolvidos para compreender, estudar e explicar o funcionamento das escolhas das ações governamentais.

Esses modelos, segundo Roth (2008), são simplificações de teorias. Eles permitem ao avaliador a formulação de hipóteses, a seleção de variáveis e a indicação de nexos causais diante dos inúmeros elementos que envolvem as políticas públicas. Dentre a plêiade de modelos existentes, por sua vez, afigura-se interessante destacar algumas teorias analíticas clássicas que imprimiram norte às análises das ações estatais e que ainda hoje influenciam esse tipo de atividade, como o modelo racional compreensivo; o incrementalismo; e o modelo dos estágios heurísticos.

Modelo racional compreensivo. Esse modelo, em resumo, trata de pensar as políticas públicas de acordo com os objetivos perseguidos. Howlett, Ramesh e Perl (2013) salientam que ele parte do pressuposto de que todos os tomadores de decisão seguem conscientemente um caminho de atividades sequenciais até a chegada da decisão. Esse caminho, por sua vez, compreende: 1) o estabelecimento de um objetivo para resolver um determinado problema; 2) a catalogação das estratégias possíveis; 3) a identificação prévia das consequências dessas estratégias; e 4) a escolha da melhor estratégia. De acordo com o modelo racional, é possível racionalizar as tomadas de decisões, visando a um objetivo específico, a partir da identificação de uma gama de alternativas (Fernandes; Almeida, 2019).

Incrementalismo. O incrementalismo surgiu como uma crítica ao modelo racional. Ele toma como baliza, em linhas gerais, a ideia de que, quando se trata de uma política pública, as decisões a ela vinculadas estão muito mais relacionadas às questões de ordem pragmática do que ao que seria idealmente desejável tecnicamente. Ou seja, os interesses que envolvem o processo político – o que é politicamente viável – seriam mais importantes na efetiva tomada de decisão, razão pela qual a análise das políticas públicas também deveria levar em consideração esses fatores (Howlett; Ramesh; Perl, 2013).

Modelo dos Estágios Heurísticos. Essa abordagem se remete à ideia da política pública como uma ação formada por um encadeamento lógico e sequencial de atividades. Ou seja, ela envolve a prática de atividades ordenadas. A imagem forte dessa teoria, portanto, é a de ver a ação estatal como um processo que contém diversas fases que podem ser isoladas para fins analíticos (Fernandes; Almeida, 2019).

De acordo com Fernandes e Almeida (2019), foi a partir desse modelo que surgiu a abordagem do chamado ciclo das políticas públicas, que atualmente tem sido bastante utilizada para o estudo das políticas e que será aproveitado no presente estudo para fins de compreensão dos programas do Judiciário e da avaliação dos seus processos avaliatórios.

O ciclo das políticas públicas é um modelo que divide as ações de governo em diversas fases. Ao se proceder com essa divisão, é possível a análise da política de forma separada, facilitando a elaboração de teorias parciais voltadas para cada etapa da ação governamental, inclusive com a utilização de indicadores específicos (Roth, 2008).

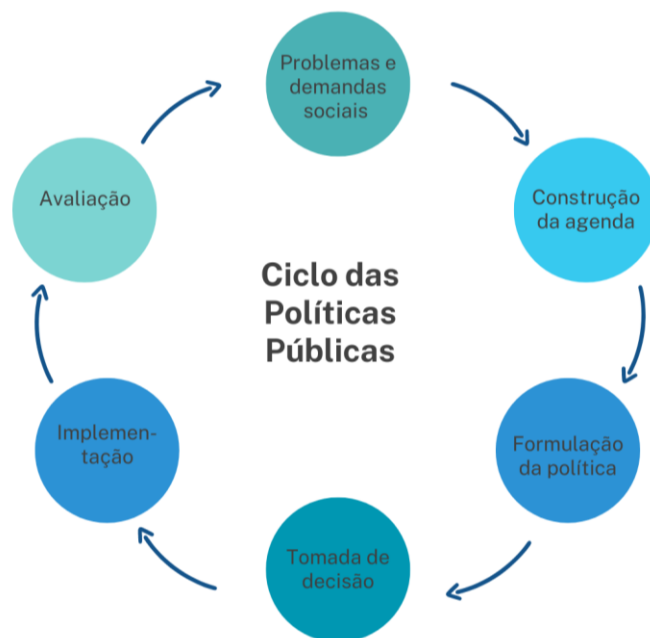
A teoria dos ciclos transforma uma política complexa em algo simplificado, o que, ao menos em termos analíticos, acaba por ser funcional. Além disso, ela também ajuda os estudiosos e os próprios administradores a criarem um referencial comparativo para casos heterogêneos (Secchi, 2015; Costa, 2023).

Uma das críticas que se lança ao modelo do ciclo é que ele torna simplório o que, na realidade, não o é. Do mesmo modo, também se questiona a identificação de etapas sucessivas quando, na prática, tem-se que as fases de uma política pública podem ocorrer fora da ordem estabelecida. Como afirma Secchi (2015, p. 43), “as fases geralmente se apresentam misturadas, as sequências se alternam”.

Seja como for, apesar da veracidade pragmática dessas críticas, não se deve perder de vista a importância do modelo do ciclo das políticas públicas, sobretudo diante da sua já referida utilidade, qual seja, a de possibilitar a análise compartimentada de programas e de projetos.

É de se dizer, por sua vez, que a identificação dessas etapas (fases ou ciclos) da política pública não é algo unânime entre os estudiosos. Roth (2008), por exemplo, indica a existência das seguintes fases: 1) construção da agenda; 2) formulação da decisão; 3) implementação; e 4) avaliação. Já Howlett, Ramesh e Perl (2013) apontam cinco estágios do ciclo político-administrativo: 1) montagem da agenda; 2) formulação da política; 3) tomada de decisão; 4) implementação; e 5) avaliação.

Figura 1 – O ciclo das políticas públicas.



Fonte: elaborado pelo autor

Sobre as fases específicas do ciclo, já foram anteriormente abordadas, ainda que *en passant*, as etapas da construção da agenda e da tomada de decisão. Especificamente sobre a implementação (ou processo), pode-se dizer que ela envolve tanto a execução da política pú-

blica como o seu planejamento. Nesse sentido, afigura-se possível falar em implementação como a política pública posta em prática.

Segundo Meny e Thoenig (1992) a implementação de uma ação governamental possui a sua própria dinâmica, visto que é perfeitamente possível destacar os atores responsáveis pelas tomadas de decisões e os atores que são considerados os executores de fato, como os servidores e os usuários. Nesse caso, ainda de acordo com os reportados autores, tem-se que a implementação se assenta em três elementos: 1) as características do programa; 2) o comportamento dos executores; e 3) a reação do público-alvo.

Já o momento da avaliação envolve “uma análise sistemática de aspectos importantes de um programa e seu valor, visando fornecer resultados confiáveis e utilizáveis” (Ala-Harja; Helgason, 2000, p. 5). Ou, como preferem Ridde e Dagenais (2015), a avaliação é um ato que permite que seja feita a valoração de uma política, segundo um enfoque crítico baseado na compilação de dados, com o fim de tomar decisões.

É importante destacar, desde já, que não se deve confundir avaliação de políticas públicas em sentido estrito, com monitoramento, análise de políticas públicas, procedimentos avaliatórios, teste e auditoria, dado que, na avaliação estrita, há uma atribuição de valor ao projeto objeto da avaliação, o que não acontece nas outras situações. Como explica Souza (2017, p. 15):

Enquanto pesquisa social e atribuição de valor, a avaliação de políticas públicas constitui um subcampo do campo das políticas públicas que é composta, por sua vez, pela agenda, formulação implementação e a própria avaliação. Além do mais, distingue-se da análise de políticas públicas (que é mais geral, menos valorativa e direcionada) do monitoramento (ligado mais especificamente ao acompanhamento periódico e implementação de políticas e programas), dos testes (mais restritos e apenas um dos elementos de uma pesquisa) e da auditoria (voltada para a aplicação de normas, especialmente as contábeis)

Enfim, essa fase do ciclo da política pública, por ter relação direta com o objetivo deste estudo, será esmiuçada no último capítulo, quando serão abordadas as temáticas da avaliação, da meta-avaliação e da avaliação de procedimentos avaliatórios. No momento, o que importa ter fixado é que o conhecimento desse conceito – bem como todos os outros apresentados até agora – serve de sustentáculo para a compreensão das considerações que serão traçadas a seguir, sobre as políticas públicas produzidas pelo Poder Judiciário. O que é de suma importância, já que, como ensina Boschetti (2009), para a compreensão e a avaliação de uma política pública, não basta o conhecimento de técnicas e de procedimentos, é imperioso saber em que contexto histórico, social e político essa ação estatal se encontra inserida.

3 O PODER JUDICIÁRIO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS



(Ziraldo, 2010)

3.1 Judiciário: da letra fria da lei a um poder protagonista

No dia 9 de novembro de 2021, a rede de notícias CNN Brasil publicou matéria tratando da tensão entre os três Poderes, nascida a partir de decisão do Supremo Tribunal Federal que determinou a suspensão das chamadas emendas do relator do orçamento da União. De acordo com a reportagem, esse julgado impactaria diretamente na articulação política do governo, razão pela qual diversos parlamentares passaram a discutir sobre uma possível invasão do Judiciário nas esferas de competência do Legislativo e do Executivo²⁶.

Nesse mesmo período, a revista Carta Capital divulgou o teor de acórdão do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que tinha anulado decisões de um juiz no chamado esquema da “rachadinha”, que envolvia Flávio Bolsonaro, o filho do então presidente da república²⁷.

Já no mês anterior, o jornal Folha de São Paulo trazia a informação de que os governadores dos estados da Federação articulavam ação a ser proposta junto ao Supremo, para questionar projeto aprovado na Câmara que havia mudado as regras da incidência do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) sobre combustíveis.

Essas são algumas das inúmeras notícias que envolvem o Poder Judiciário e que diariamente invadem o noticiário nacional. Elas permitem visualizar como atualmente o Órgão Judicante intervém nas ações governamentais e no funcionamento da sociedade. Não por ou-

²⁶ NÃO houve invasão de competência do STF no Legislativo, diz professor de direito. **CNN Brasil**, 10 nov. 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/nao-houve-invasao-de-competencia-do-stf-no-legislativo-diz-professor-de-direito/>. Acesso em: 25 jun. 2024.

²⁷ RACHADINHA: STJ anula todas as decisões de juiz contra Flavio Bolsonaro. **Carta Capital**. 2021. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/cartaexpressa/rachadinha-stj-anula-todas-as-decisoes-de-juiz-contr-flavio-bolsonaro/>. Acesso em: 2 jul. 2024.

tra razão, é que importantes estudiosos como Boaventura de Souza Santos, Mauro Cappelletti e Ran Hirschl, veem no Judiciário um poder proeminente no mundo atual.

Mas, como pondera José Eduardo Faria (2019), se os tribunais participam cada vez mais da vida política, é porque eles têm sido chamados para arbitrar os conflitos entre o Legislativo e o Executivo. Não somente isso. Eles são acionados para ratificar políticas públicas, suprir omissões do legislador, como também para declarar a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade de questões polêmicas, como no caso da pesquisa com células-tronco²⁸.

Daí ser cabível perguntar: de onde vem esse protagonismo do Terceiro Poder que tem levado a sociedade a buscá-lo incessantemente para solucionar seus impasses?

Essa sua proeminência não surgiu do nada. Ela é fruto de um longo e complexo processo de mudanças na sociedade, que tem como importante marco inicial o estabelecimento da teoria da tripartição dos Poderes, à época do Estado liberal; e como ponto de virada o período posterior à Segunda Guerra Mundial, quando o capitalismo entra em crise abrindo espaço para o surgimento do chamado Estado do bem-estar social, até a chegada do atual momento, em que se discute a legitimidade, em termos democráticos, desse protagonismo do Órgão Judiciante e de problemas a ele relacionados, como os da politização da justiça e da interferência do Judiciário nas políticas públicas.

De antemão, é importante dizer que essa é uma visão esquemática do Judiciário enquanto poder proeminente, já que ela tem como norte o seu estabelecimento nas democracias europeias ocidentais. E ainda que seja inegável a sua influência na constituição do sistema de justiça dos países em desenvolvimento, é certo que as nuances sociais e históricas desses países, que envolvem, por exemplo, longos períodos de ditadura militar, como na América Latina, refletem a maneira como o Judiciário foi instituído e tem funcionado no hemisfério sul.

Como ensinam Boaventura de Souza Santos *et al.* (1996), a evolução do Judiciário como Poder soberano possui pontos em comum nos diversos países. Isso se verifica não apenas porque os estados nacionais compartilham o mesmo sistema interestatal, mas também porque as transformações políticas, ao menos em parte, estão atreladas ao desenvolvimento econômico, que acontece mundialmente na economia capitalista, desde o século XV. Essas mesmas razões, entretanto, sugerem que a evolução varia significativamente de Estado para Estado, de acordo com a posição no sistema da economia mundial.

²⁸ No ano de 2010, por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3510, o STF entendeu pela constitucionalidade do artigo 5º da Lei 11.105 (Lei de biossegurança), decidindo que as pesquisas com células-tronco embrionárias não violam o direito à vida e a dignidade da pessoa humana.

Feitas essas ressalvas, tem-se que, até o início do século XX, o Órgão Judicante esteve marcado pela condição de Poder subordinado ao Executivo e ao Legislativo. A teoria da tripartição dos Poderes, desenvolvida por Montesquieu, como visto em momento anterior, conferiu ao Judiciário a condição de poder autônomo e independente. Todavia, em termos concretos, o que se tinha, ao menos do período que vai do surgimento do Estado liberal ao fim da Primeira Guerra Mundial, era um Judiciário atrelado ao Poder Legislativo, visto caber ao Órgão Judicante aplicar a lei nos seus restritos contornos, sem maiores lances interpretativos (Costa, 2023).

No alvorecer do século XX, portanto, tem-se um Judiciário vinculado ao princípio da legalidade, atuando com apoio na ideia de segurança jurídica. Mas, com o fim da Segunda Guerra Mundial, que significou o questionamento do capitalismo enquanto modelo político e econômico, verificou-se uma necessidade de mudança de direção, em que os governos procuraram dar atenção não apenas à questão do crescimento econômico, mas também ao problema da desigualdade, buscando implementar serviços e benefícios sociais de caráter universal.

A ideia de igualdade formal, nesses termos, deveria ceder lugar à igualdade substancial. Ela saía do papel incolor, inodoro e insípido das leis para ganhar a realidade das ruas. A população passou a exigir dos governantes condições dignas de emprego e de moradia. A seguridade social igualmente passou a ser exigida; sem falar, dentre outras coisas, na necessidade de concretização do acesso à saúde e à educação.

Esse estado de coisas caracterizou o chamado Estado de bem-estar ou *Welfare State*²⁹, como bem explica Martha Arretche (2019):

Fenômeno do século XX, a provisão de serviços sociais, cobrindo as mais variadas formas de risco da vida individual e coletiva, tornou-se um direito assegurado pelo Estado a camadas bastante expressivas da população dos países capitalistas desenvolvidos. Ainda que alguns países — como a Alemanha, por exemplo — tenham dado origem a programas de seguro social já no final do século passado e que políticas de proteção a idosos, mulheres, incapacitados, etc. tenham se desenvolvido em vários países já no início deste século, é certo que o fenômeno do *welfare state* sofreu incontestável expansão e até mesmo institucionalização no período do pós-guerra. É a partir de então que se generaliza e ganha dimensões quase universais nesses países um conjunto articulado de programas de proteção social, assegurando o direito à aposentadoria, habitação, educação, saúde etc.

O chamado Estado social acaba por desnudar os limites da lealdade incondicional à lei assentada no Estado liberal. Diante da necessidade de implementação de direitos sociais, o

²⁹ É importante ressaltar que a caracterização do *Welfare State*, seja em termos históricos, políticos ou econômicos, é assunto complexo que tem gerado interpretações divergentes, conforme fazem ver Pierson e Castles (2007). Dentro dos propósitos analíticos da presente pesquisa, no entanto, os elementos destacados permitem a compreensão do Judiciário dentro da perspectiva do *Welfare State*.

intérprete deixa de lado o legalismo estrito, fazendo exsurgir novas categorias interpretativas, que permitiam uma hermenêutica de concretizações (Campilongo, 1994).

Verificou-se um movimento de constitucionalização dos direitos sociais, em que as cartas constitucionais passam a incorporar princípios em seus textos, viabilizando, segundo Gisele Cittadino (2001, p.135), “[...] o espaço necessário para interpretações construtivistas”, permitindo, conseqüentemente, que os juízes pudessem contribuir na efetivação desses direitos.

A realidade, desse modo, acaba por ser invadida por um incontável número de leis; o que dificulta a aplicação do princípio da legalidade e a simples subsunção do fato à norma, pondo em xeque a própria unidade do sistema jurídico (Santos; Marques; Pedroso, 1996). Segundo Santos, Marques e Pedroso (1996), a consequência disso é o surgimento de um processo de expansão e de adensamento do direito positivo na sociedade moderna, especialmente no que diz respeito à justiça distributiva. O que significa dizer que o Judiciário, em conjunto com o Estado, passa a atuar como gestor da tensão criada entre a igualdade substancial e a igualdade formal.

Todos esses elementos desembocam em uma corrida da população ao Judiciário, gerando o aumento crescente do número de litígios e o surgimento de questões jurídicas que ultrapassam a esfera individual e alcançam o interesse coletivo. Tudo isso, por sua vez, origina o aparecimento de cortes especializadas; a necessidade do aumento do aparato burocrático; e a própria necessidade de informalização da justiça (Capelletti, 1988).

Essas mudanças, que envolvem uma alteração profunda na forma de funcionamento do Órgão Judicante, acabam por lançá-lo à condição de ator político. O Judiciário então passa a ter que assumir sua cota de responsabilidade social na promoção do bem-estar. De maneira que os conflitos com os outros Poderes se tornam inevitáveis, desaguando em problemas como o da sua autonomia financeira; da nomeação de juízes para os tribunais superiores; e da própria legitimidade democrática de suas decisões (Santos; Marques; Pedroso, 1996).

Ao assumir, pois, essa condição de ator não neutro e socialmente relevante, a importância do Poder Judiciário acaba por crescer de maneira exponencial, principalmente a partir do movimento de constitucionalização do direito privado e do desenvolvimento do controle de constitucionalidade das leis (Santos; Marques; Pedroso, 1996).

Essa justiça de caráter constitucional, na verdade, é mais um aspecto da responsabilidade assumida pelo Órgão Judicante. E ela ocorre principalmente a partir da difusão dos dois grandes sistemas de controle de constitucionalidade das leis: o controle de constitucionalidade difuso, em que o controle da constitucionalidade das leis é exercido por todos os juízes, de

forma incidental, nos processos que estejam sob sua competência; e o controle de constitucionalidade concentrado, em que o controle das leis é concentrado em um único órgão do Poder Judiciário (Cappelletti, 1984).

O que se percebe, a partir da combinação desses fatores, é o agigantamento do Terceiro Poder, que encontra ainda mais espaço a partir da crise do Estado do bem-estar social, que acontece por razões variadas, como o fenômeno da globalização; a dificuldade estatal de implementar os direitos sociais; e o aparecimento do capitalismo em sua nuance neoliberal (Presgrave; Costa, 2016).

Por mais paradoxal que possa parecer, é exatamente a impossibilidade de que o Estado do bem-estar concretize os direitos sociais prometidos – inseridos, de forma profusa, nas legislações e devidamente assegurados nos textos constitucionais – que conduzirá o Judiciário ao seu protagonismo atual.

Para simplificar o assunto, cita-se Marcelo Semer (2021, p. 71):

[...] se a criação dos Estados de Bem-Estar Social foi um contribuinte essencial para o fortalecimento das democracias constitucionais, vai ser exatamente a sua desconstrução que fornecerá a matéria-prima para a decisiva ampliação do poder do Judiciário. É que [...] a desconstrução do Estado foi crucial para a colocação do juiz como guardião das promessas, destinatário das frustrações com a fragilização dos equipamentos estatais. [...] o fato de a Constituição incorporar o direito integral à saúde, por exemplo, vai se mostrar mais relevante à medida que a desconstrução dos equipamentos públicos se torna evidente. Portanto, [...] tanto a construção de uma sociedade previdenciária, com a consolidação dos direitos sociais, quanto sua implosão, com a ascensão do neoliberalismo, são combustíveis para uma procura maior e mais intensa do Judiciário e, com isso, a expansão de suas próprias competências. Mais do que apenas afastar decisões da maioria que se chocam com a Constituição – característica básica do controle de constitucionalidade original –, o Judiciário também passa a determinar a realização de políticas públicas que concretizam os princípios constitucionais, e a interpretar não mais como normas programáticas, mas como obrigações exigíveis.

Portanto, é dentro desse contexto de modificação, ao longo do século XX, de parâmetros sociais e normativos, que se pode afirmar que o Judiciário, na quadra atual, é um Poder protagonista. Esse seu maior intervencionismo, por sua vez, na visão de Santos, Marques e Pedroso (1996), ocorre principalmente na esfera criminal, invariavelmente, ligada às questões de responsabilização dos agentes políticos.

É certo, no entanto, ao menos em se tratando do Brasil, que essa expansão do Judiciário tem encontrado outros campos, abrangendo, também, as searas cível e administrativa. Nesse sentido, pode-se destacar as recorrentes decisões dos tribunais relacionadas às políticas públicas. Não por outra razão, é que o número de demandas envolvendo o direito à saúde cresceu aproximadamente 130%, entre os anos de 2008 e 2017, conforme pesquisa divulgada pelo CNJ (Stemler *et al.*, 2019).

Essas práticas do Órgão Judicante contra a classe política, e que também envolvem a ocupação de espaços que antes eram exclusivos do Legislativo e do Executivo, terminam por gerar conflitos entre os Poderes, colocando em descrédito a questão do mandato representativo e lançando os magistrados na linha de frente do debate público.

Nesse sentido, a proeminência do Judiciário o coloca no centro da crise política, desembocando em questões como a da sua própria legitimidade. Nesse caso, indaga-se: como é possível que servidores públicos não eleitos decidam a respeito de questões que são primordialmente de competência do parlamento e do Executivo, composto de representantes diretamente escolhidos pelos cidadãos?

Trata-se de uma ampla e complexa discussão, em que posicionamentos diametralmente opostos podem ser apresentados. Para Mauro Cappelletti (1999), por exemplo, que se coloca de forma favorável ao maior intervencionismo do Órgão Judicante, a questão da representação direta das lideranças legislativa e executiva, quando vista em termos concretos, mostra-se artificiosa, na medida em que os políticos eleitos representam, na verdade, grupos específicos, com interesses diversos dos da maioria da população.

Outro argumento que depõe favoravelmente à questão da legitimidade do Judiciário, é o que corre no sentido de que o Órgão Judicante não é um Poder destituído de representatividade. No Brasil, por exemplo, a escolha dos magistrados das Cortes Superiores acontece mediante um processo em que há a participação do Legislativo e do Executivo. E especificamente no caso dos EUA, ao menos em alguns estados, a nomeação de juízes se dá mediante eleição, pelo voto popular.

O próprio controle das ações do Poder Judiciário, por parte da população, seria igualmente uma maneira de conferir representatividade ao Terceiro Poder. Como leciona Cappelletti (1999, p. 89-89),

[...] os tribunais superiores sujeitam-se a um grau de exposição ao público e de controle por parte da coletividade, que também os pode tornar, de forma indireta, bem mais responsáveis perante a comunidade do que muitos entes e organismos administrativos [...].

Por sua vez, a natureza contramajoritária dos tribunais, apta a conferir representatividade a grupos minoritários – que sem acesso ao processo político podem fazer valer os seus direitos por meio do controle de constitucionalidade das leis – é um elemento importante a ser considerado para fins de atribuição de legitimidade ao maior intervencionismo do Judiciário (Cappelletti, 1999).

De maneira diversa, Ran Hirschl (2020, p. 293) vê nessa delegação de Poderes aos tribunais (em que os seus espaços de atuação são ampliados a ponto de interferir nas políticas públicas estatais) uma forma de restrição da participação popular. Após realizar a análise de decisões que contemplam importantes questões políticas nas cortes superiores do Canadá, Israel, Nova Zelândia e África do Sul, o referido estudioso conclui que o viés ideológico dos julgadores é um elemento que deve ser considerado, já que ele acaba por interferir no resultado das decisões, havendo uma tendência a se decidir “de acordo com metanarrativas nacionais e os interesses e expectativas das elites dominantes”. Nesse sentido, portanto, a legitimidade do Judiciário enquanto ator político estaria fragilizada.

Ainda segundo o referido estudioso, ao se deixar nas mãos do Judiciário importantes questões políticas, a própria ideia de participação popular, que é uma das pedras de toque do regime democrático, restaria enfraquecida. Sobre o assunto, aliás, vale conferir significativo trecho de sua argumentação:

A deliberação pública informada e a participação do cidadão estão no núcleo da governança democrática. Quando questões políticas polêmicas são transformadas em questões jurídicas, no entanto, a maior parte dos cidadãos [...] é privada da oportunidade de moldar os resultados das políticas públicas de maneira significativa e é forçada a renunciar à sua responsabilidade de chegar a soluções razoáveis e mutuamente aceitáveis para os problemas que dividem a sociedade. Os contornos do debate político são consequentemente moldados por uma classe restrita de profissionais [...] e não pela discussão pública aberta, cujos limites são definidos pelo povo e seus representantes. Em outras palavras, a transferência de questões fundamentais da identidade coletiva da esfera política para os tribunais favorece àqueles que possuem conhecimentos profissionais específicos e melhor acesso e influência sobre o sistema jurídico (Hirschl, 2020, p. 315).

Seguindo as lições do referido professor da universidade de Toronto, essa transferência de poder ao Judiciário representa o próprio esvaziamento das funções dos membros do Legislativo e do Executivo, tendo em vista que eles foram eleitos exatamente para decidir sobre questões políticas.

José Eduardo Faria (2019, p. 31), por sua vez, ao questionar a legitimidade democrática da judicialização da política, entende que, mesmo que se levante o problema da crise da representatividade do Legislativo, é certo que, diferentemente dos membros do Judiciário, que sacralizam o princípio da autoridade e cultivam um discurso de difícil compreensão, “o Legislativo permite críticas, protestos e vetos, atuando como um mecanismo de desocultação, vigilância e impugnação”.

Enfim, como se vê, são substanciais as discussões que envolvem o tema da legitimidade do Judiciário. Diante desse cenário, é importante destacar que o fortalecimento das ações que objetivam fiscalizar as práticas do Terceiro Poder, como a avaliação e a meta-avaliação

de políticas públicas, configuram-se atividades de inegável importância para o seu fortalecimento enquanto instituição protagonista.

Mas não somente a legitimidade do Órgão Judicante tem sido objeto de questionamentos. A sua própria independência também vem sendo colocada à prova diante do cenário atual em que o Judiciário se impõe como ator principal.

Essa independência, a propósito, envolve não apenas sua autonomia financeira – já que as finanças públicas do Estado se encontram sob o controle conjunto do Executivo e do Legislativo –, mas também a possibilidade de que ele sofra interferência direta desses outros órgãos, como, por exemplo, na situação em que o chefe do executivo procura governar a partir da decretação de estado de defesa; por meio de medidas provisórias; ou mesmo nos casos em que se visa alterar a composição das cortes superiores; assunto, de resto, já tratado anteriormente, quando analisada a atual crise democrática e as práticas dos populistas, visando controlar o Judiciário (Santos; Marques; Pedroso, 1996).

Além disso, a própria capacidade do Órgão Judicante de solucionar, de maneira efetiva, os problemas que lhes são endereçados é igualmente outro aspecto que tem sido objeto de dúvida.

Essa capacidade se relaciona às questões de ordem burocrática, como a real possibilidade que têm os tribunais de absorver os numerosos processos que diariamente lhes são apresentados (fato, inclusive, que tem desaguado na chamada crise numérica do Judiciário, que envolve o problema da concretização do acesso à justiça). Outro aspecto é a capacidade do Terceiro Poder de concretizar suas próprias decisões, já que ele depende da ação de outros órgãos – como no caso do aparato policial necessário para impor o cumprimento de determinadas medidas (Santos; Marques; Pedroso, 1996). Do mesmo modo, dentro desse raciocínio, também é questionada a sua capacidade estrutural de intervir nas políticas públicas implementadas pelos outros Poderes que, de uma forma geral, envolvem questões técnicas e orçamentárias complexas, que exigem conhecimentos específicos a respeito dos quais os servidores do Judiciário não detêm.

Dentro desse vasto e complexo panorama, em que a importância do Poder Judiciário cresce exponencialmente e a legitimidade do seu protagonismo passa a ser discutida, surgem outras questões, como a que trata da judicialização da política, da politização da justiça e do ativismo judicial.

A judicialização da política, de forma sintética, é a possibilidade que têm os juízes de assegurar a promoção dos direitos fundamentais. Ela é resultado, grosso modo, da inação dos Poderes Executivo e Legislativo; da já falada constitucionalização dos direitos sociais; e da

inclusão no texto constitucional de normas programáticas e conceitos indeterminados que permitem ao julgador realizar uma ampla atividade hermenêutica.

Em outras palavras, o fenômeno da judicialização da política vincula-se ao funcionamento inadequado das instituições, incapazes de fazer valer os direitos traçados na Carta Magna. Segundo Streck (2016, p. 724), “quanto maior a possibilidade de se discutir, no âmbito judicial, a adequação ou não da ação governamental *latu sensu* em relação aos ditames constitucionais, maior será o grau de judicialização a ser observado”.

É interessante destacar, seguindo o alerta de Georges Abboud (2022), que em democracias frágeis a judicialização da política não se restringe somente à proteção e concretização de direitos básicos. Isso porque nelas o Judiciário acaba por se tornar uma espécie de instância revisora e fiscalizadora das disputas eleitorais, de forma que ele se transforma em um árbitro das regras do jogo propiciando todo tipo de judicialização política, inclusive revanchismos em que se procura modificar derrotas ocorridas no parlamento.

Já o ativismo judicial está relacionado com a maneira como o Órgão Judicante se manifesta sobre questões objeto de judicialização. O ativismo então “representa um tipo de decisão na qual a vontade do julgador substitui o debate político” (Streck, 2016, p. 724). Dito de outro modo, o ativismo judicial envolve a análise da situação concreta, levada a julgamento, a partir da concepção de mundo do julgador, que se sobrepõe à legislação de regência, por meio da utilização de estratégias interpretativas heterodoxas. Nas palavras de Abboud (2022, p. 46), é quando o julgador deixa de lado o conteúdo da Constituição e das leis ordinárias para fazer valer a sua própria subjetividade: “É a troca do direito institucionalizado nas leis e na jurisprudência pela ideologia ou pela política; pelo senso de justiça ou pela moral”.

Essa forma de decidir, por sua vez, segundo Faria (2019, p. 47), pode “gerar tensões institucionais, seja por abrir caminho para a politização da justiça, seja em razão da falta de capacidade institucional do Judiciário para decidir determinadas matérias”.

Dito isso, tratando especificamente do protagonismo do Judiciário no Brasil, deve-se dizer que ele também tem sido objeto de discussão. É válido ressaltar, nesse sentido, que enquanto essa proeminência do Terceiro Poder aconteceu gradualmente nos países europeus, em um secular estabelecimento do regime democrático, no Brasil, tal fenômeno se desenvolveu em um curto período. Ao mesmo tempo em que a democracia se estabelecia, acontecia uma série de ações ligadas ao fortalecimento do Judiciário, como, por exemplo, a normatização de institutos jurídicos inspirados no direito estrangeiro. Decerto, esse cenário confere uma maior fragilidade às instituições do país, sendo um fator importante para fins de compreensão das consequências do protagonismo desse poder em terras tropicais.

A forma como o crescimento do Judiciário se configura no Brasil deita raízes no período ditatorial; passa pela sua redemocratização, com a entrada em vigor da Constituição de 1988; até chegar nos dias de hoje, quando a sua proeminência se realiza em situações inéditas de intromissão política.

Ademais, fatores que envolvem a própria formação do país, como o seu histórico caráter patrimonialista, também interferem na maneira como o crescente intervencionismo do Terceiro Poder tem-se estabelecido. Como afirma Rubens Casara no prefácio do livro “Os paradoxos da justiça”, de Marcelo Semer (2021, p. 11-12):

[...] não se pode pensar na atuação do Poder Judiciário desassociadas da tradição em que os magistrados estão inseridos. Adere-se, portanto, à hipótese de que há uma relação histórica, teórica e ideológica entre o processo de formação da sociedade brasileira – e do Poder Judiciário – e as práticas observadas na Justiça brasileira. Em apertada síntese, pode-se apontar que, em razão de uma tradição autoritária, marcada pelo colonialismo e escravidão, na qual o saber jurídico e os cargos no Poder Judiciário eram utilizados para que os rebentos da classe dominante (aristocracia) pudessem se impor perante a sociedade, sem que existisse qualquer forma de controle democrático dessa casta, gerou-se um Poder Judiciário marcado por uma ideologia patriarcal, patrimonialista e escravocrata, constituída de um conjunto de valor e que se caracteriza por definir lugares sociais e de poder, nos quais a exclusão do outro – não só no que toca às relações homem-mulher ou étnicas – e a confusão entre o público e o privado somam-se ao gosto pela ordem, ao apego às formas e ao conservadorismo.

Ainda sobre o assunto, Barroso (2009) afirma que as causas da proeminência do Judiciário se assentam em três razões basilares: a redemocratização do país; a ampliação da constitucionalização; e o controle da constitucionalidade das leis.

No primeiro caso, verifica-se que o processo de redemocratização, com a promulgação da Constituição de 1988, conferiu ao Órgão Judicante independências funcional, administrativa e financeira. Isso aconteceu principalmente em razão da experiência histórica anterior, quando os sucessivos governos ditatoriais promoveram um processo de aparelhamento do Terceiro Poder, impedindo-o de atuar livremente. A nova Carta Magna, portanto, criou mecanismos para evitar a repetição da referida asfixia; o que acabou por fortalecer amplamente o Judiciário (Costa, 2023; Barroso, 2009).

Como analisa Barroso (2009), esse fortalecimento envolveu não apenas a magistratura, mas também o Ministério Público. E, em termos concretos, isso significou que o Judiciário deixou de ser um órgão simplesmente técnico para ser também um poder político.

Esse fortalecimento, contudo, é bom que se diga, foi construído sem que se fizesse acompanhar de um sistema de fiscalização minimamente eficiente. Daí porque o controle das ações do Poder Judiciário tem acontecido, ao longo dos anos, mesmo depois da Constituição de 1988, em contornos deficitários. Para se ter uma ideia, o Conselho Nacional de Justiça

(CNJ), órgão responsável pelo controle externo do Judiciário, foi criado somente no ano de 2005, tendo estabelecido um modelo de composição em que o corporativismo é visivelmente privilegiado; basta ver que, dos seus 15 membros, nove são provenientes da magistratura.

Outro aspecto relacionado à proeminência do Judiciário no Brasil, como dito, envolve o crescimento da constitucionalização, notadamente com a incorporação, pelo texto constitucional, de direitos sociais. Nesse caso, matérias que antes eram da alçada de atuação exclusiva do Executivo e do Legislativo passaram a ser objeto de apreciação pelo Órgão Judicante, o que aumentou inegavelmente o seu poder de interferência.

Também a existência de um duplo controle de constitucionalidade (direto e difuso) e a ampliação, ao longo dos anos, dos entes legitimados para o exercício desse controle, sem esquecer do aumento do rol de ações destinadas a tal finalidade, acabaram por possibilitar uma maior interferência do Judiciário nas atividades dos demais Poderes (Ribas; Souza Filho, 2014; Semer, 2020).

A Constituição Federal de 1988, seguindo o modelo dos EUA, adotou o desenho institucional presidencialista. Ao conter em seu cerne o controle de constitucionalidade das leis, o chamado *judicial review*, permitiu-se que o Judiciário deixasse de ser um mero expectador da arena social e passasse a atuar como um poder político, cabendo-lhe arbitrar conflitos entre os Poderes Executivo e Legislativo, e interferir no funcionamento da sociedade por meio do controle de constitucionalidade. Para Clèmerson Merlin Clève (2021), inclusive, ainda que se perceba no controle de constitucionalidade das leis uma manifestação de natureza legislativa, ele envolve, sobretudo, uma tarefa política muito mais do que jurisdicional, já que o ato de desfazer uma lei é similar ao ato de elaborar uma lei, sendo o anverso da mesma moeda. Em tese, portanto, na atualidade, não há decisão administrativa que não possa ser objeto de discussão no Judiciário (Sadek, 2013).

Enfim, em brevíssimo resumo, é dentro desse cenário que o fenômeno do protagonismo do Judiciário se encontra estabelecido no país. Ao fim e ao cabo, então, o que importa destacar é que, na quadra atual, em que a crise da democracia é uma palpável constatação, o Judiciário, na condição de Poder proeminente, pode influenciar diretamente nos contornos dos governos democráticos, seja contribuindo para sua estabilização e desenvolvimento, seja atuando para sua desestabilização. Dentro dessa perspectiva, a forma como ele tem interferido nas políticas públicas e promovido programas e projetos é um fator que não pode ser considerado, como se verá a seguir.

3.2 A intervenção do Judiciário nas políticas públicas

Dentro de um cenário de forte ingerência do sistema de justiça no funcionamento da sociedade, considerando-se que, no Estado democrático de direito, a atividade estatal se estabelece por meio de uma série de atos administrativos, tem-se que o Judiciário passou a operar sobre as ações dos outros Poderes por decisões que interferem na prática desses atos. Vale pontuar que, com o fenômeno da crescente codificação das relações sociais, as práticas governamentais se viram cada vez mais engendradas por um complexo arcabouço normativo, acabando por permitir um agir ainda mais vigorante do Terceiro Poder³⁰.

Seguindo esse fio de raciocínio, Clève (2021, p. 73) escreve que, tanto no sistema do *civil law* quanto no sistema do *common law*, a lei vai assumindo cada vez mais importância ao servir de instrumento para a consecução de políticas públicas. Nesse sentido, aliás, é que Maria Paula Dallari Bucci (2021) tem desenvolvido estudos sobre a existência de uma teoria jurídica das políticas públicas, na qual ela ressalta a ideia das políticas públicas como resultado de um encadeamento de processos juridicamente regulados. Como resultado de tudo isso, vê-se no Judiciário, atualmente, um ator com capacidade de influenciar, a um só tempo, no embate político, na elaboração de políticas públicas e na sua execução (Sadek, 2013, p. 19)³¹.

Nessa perspectiva, em termos concretos, tem-se hoje um Poder Judiciário atuando proativamente, produzindo políticas públicas e modificando a implementação de programas e de projetos realizados pelo parlamento e pela administração. Não por outra razão, Toffoli e Kim (2023) anotam que, para a garantia dos direitos no Estado democrático de direito, sejam eles fundamentais ou não, o Judiciário deve atuar não apenas via exercício da atividade jurisdicional, mas também por meio de políticas públicas judiciárias.

Em alguns casos, essas alterações das ações governamentais implementadas pelos demais órgãos são de tal monta que o Judiciário acaba por se tornar um ator de destaque na realização da política. Exsurge daí uma importante discussão sobre a sua legitimidade para agir dessa maneira, principalmente em virtude do princípio da separação dos Poderes que serve de linha mestra para o estabelecimento do Estado democrático de direito.

³⁰ Não é demais lembrar que o Judiciário só deve atuar quando há uma ilegalidade. Como é sabido, em decorrência do princípio da legalidade, a atuação do Órgão Judicante não se justifica no espaço institucional da legalidade, quando as práticas do Legislativo e do Executivo acontecem de forma regular. Esse limite o Judiciário deve observar, sob pena de ofensa aos ditames constitucionais e, portanto, democráticos (Zaneti Júnior, 2011).

³¹ Nesse sentido, Taylor (2007, p. 235) aponta que “em relação ao impacto do Judiciário nas políticas públicas federais, as evidências disponíveis sugerem que o Judiciário tem sido acionado constantemente, tanto com base na Constituição quanto na legislação infraconstitucional, para deliberar sobre políticas públicas contenciosas”.

Sobre o assunto, ficou dito no capítulo anterior que a ideia da separação dos Poderes encontrou a sua formulação clássica em Montesquieu que, buscando um mecanismo de limitação do poder despótico, desenvolveu uma teoria em que três Poderes com funções próprias e atribuições distintas exercem um controle recíproco a fim de evitar o autoritarismo. Também restou exposto que o princípio da separação dos Poderes foi articulado pelo referido filósofo francês, ainda no século XVIII, quando se encontrava estabelecido o que se convencionou chamar de Estado Absoluto, existindo, no decorrer dos tempos, um movimento de transformação do Estado, até se chegar no atual Estado democrático de direito, que se estabeleceu como forma de organização social dominante nos países ocidentais. De maneira que, se ao tempo da sua criação o princípio da tripartição dos Poderes tinha por objetivo minar o poder absoluto, na quadra atual, ele passou a ter outra finalidade.

Hoje, pode-se considerar que o entendimento amplamente dominante corre no sentido de que a separação rígida das funções dos órgãos de poder é apenas um tipo ideal, de modo que ela é vista como um norte organizacional que fixa as balizas para estabelecer competências no governo. Dito de outro modo, ainda que a teoria de Montesquieu tenha importância em termos de estabelecimento da distinção das funções das instituições do Estado, sendo prova disso as disposições constitucionais que expressamente tratam da divisão dos Poderes, como no artigo 2º, da Constituição Federal do Brasil, é certo que essa teoria já não é mais vista no sentido de atribuições estanques dos Poderes. Na verdade, modernamente, se entende que há uma interpenetração das atividades dos órgãos estatais, mesmo que seja importante considerar, como bem lembra Nobre Junior (2022), que há um espaço de atuação exclusivo de cada poder.

Canotilho (2003) alerta não ser preciso existir uma rigorosa distinção entre funções formais e funções materiais dentro do Estado, já que no chamado Estado de direito Democrático, em que a constituição é o epicentro da organização estatal, o que importa não é tanto saber se o que o legislativo, o executivo ou o Judiciário fazem são atos legislativos, executivos ou jurisdicionais, mas se o que eles fazem pode ser feito e é feito de forma legítima.

Ainda segundo o jurista português, desde que não exista uma interferência no núcleo essencial da ordenação constitucional dos Poderes, a mera sobreposição das linhas divisórias de funções não justifica que se fale de rupturas da divisão de Poderes. Dessa maneira, a compartimentação de funções não coincidente com uma separação rígida pode ser justificada pela própria justeza de uma decisão.

Em outras palavras, a teoria da separação dos Poderes permanece como parte essencial na construção do Estado democrático de direito, mas agora como um modelo de organização

estatal, em que os órgãos têm competências primárias, que os formatam, e competências residuais.

Em razão do que ficou visto, então, é possível concluir que a ideia da separação dos Poderes não pode servir de obstáculo ao controle do Judiciário sobre as ações governamentais. Desse modo, pensando agora especificamente na intervenção do Órgão Judicante nas políticas públicas promovidas pelos outros Poderes, o que cabe discutir é a extensão e o conteúdo dessa intervenção. Ou seja, até que ponto pode o Judiciário intervir nos programas de governo sem colocar em risco o princípio organizativo da separação dos Poderes e o próprio Estado democrático de direito.

Os estudos a respeito desse assunto no Brasil, sobretudo na perspectiva da ciência política, são incipientes, existindo discussões teóricas na seara jurídica, especificamente quanto ao controle judicial das políticas públicas. Mirando nessa perspectiva, é possível dizer que duas correntes principais se têm digladiado em torno do tema. A primeira defende, grosso modo, que essa interferência somente pode acontecer em situações excepcionais, sob pena de haver invasão de competência de um poder sobre o outro e, por conseguinte, ofensa ao princípio da separação dos Poderes. Já a segunda corrente entende que a interferência do Judiciário na esfera de competência dos outros Poderes pode ocorrer de forma mais ampla, desde que isso aconteça para concretizar direitos sociais e de liberdade previstos na Constituição Federal. Nesse caso, entende-se que a legislação deve ser interpretada à luz dos princípios fundamentais que dão norte ao ordenamento³².

Tomando como exemplo as ações que envolvem o direito fundamental à saúde, os adeptos da primeira corrente defendem que somente caberia a intervenção do Judiciário nas políticas públicas de saúde quando o direito ao chamado mínimo existencial estivesse sendo violado³³. Caso contrário, não se verificando ofensa a tal direito básico, estaria o poder governamental atuando dentro de sua margem de discricionariedade cabendo-lhe, portanto, definir qual caminho seguir em termos organizacional e de gerência de recursos para a implementação de determinada ação estatal e, por via de consequência, para a concretização de sua obrigação constitucional de promoção ao direito à saúde.

Os seguidores da citada linha de raciocínio também sustentam que o Judiciário não teria sequer estrutura pessoal e material para interferir nos programas e projetos realizados pelos

³² Michel Troper (1994)³² ensina que a atuação do Judiciário é muito mais política do que se pretenderia. E que tal acontece, notadamente, diante da margem interpretativa que é conferida a esse poder.

³³ Sarlet (2004, p. 93) entende que o mínimo existencial é um direito fundamental que envolve “um conjunto de prestações suficientes para assegurar a existência (a garantia da vida) humana, [e] uma vida com dignidade, no sentido de vida saudável”.

outros órgãos de poder. Isso porque eles são estabelecidos após amplas discussões, com a fixação de um orçamento próprio e dotados, na maior parte das vezes, de uma complexidade técnica difícil de ser alcançada pelo Poder Judiciante. No final das contas, a sua atuação causaria muito mais prejuízos à sociedade do que propriamente benefícios.

Já os partidários da segunda corrente se apoiam na ideia de que o princípio da separação dos Poderes não pode ser um obstáculo à efetivação dos direitos sociais, de caráter fundamental, contidos na Carta Maior. Isso por se tratar de direitos de eficácia imediata que devem ser assegurados pelo poder público, independentemente da existência de normas regulamentares.

Para os cultores desta tese, diante de uma ofensa aos direitos à saúde, à educação e à moradia, por exemplo, a discricionariedade da administração pública não pode servir de barreira para que direitos fundamentais sejam simplesmente rechaçados. Dessa forma, cabe ao sistema de justiça interferir nas ações estatais a fim de impedir a ofensa ao conteúdo da Constituição. Até mesmo porque, não agindo assim, o próprio Judiciário estaria ferindo esse conteúdo.

Em termos factuais, essa linha de raciocínio tem prevalecido. Daí porque são inúmeras as decisões em que se vê o Estado condenado à implementação de uma determinada política pública. Nesse contexto, são emblemáticos os casos que tratam do direito à saúde em que o Judiciário, ao determinar que os governos forneçam tratamentos experimentais, ou medicamentos de alta complexidade, acaba por intervir em políticas públicas de saúde previamente estabelecidas.

Diante desse cenário de atuação do Órgão Judiciante, têm-se procurado estabelecer os parâmetros para sua intervenção ocorrer nos contornos democráticos. Nesse sentido, como primeiro norte delimitador, nas cercanias do que já ficou dito sobre a teoria da separação dos Poderes, pode-se dizer que o juiz não tem uma carta branca para atuar em desacordo com os ditames das leis e da Constituição. Isso significa que não lhe é conferido, desse modo, o poder de tirar dos outros Poderes o mérito dos atos políticos que se encontram dentro dos seus espaços de competência (Ferreira Filho, 2019).

Eduardo Cambi (2016, p. 540) diz que o Judiciário não pode simplesmente substituir a autoridade administrativa. A avaliação política das práticas governamentais não cabe ao Terceiro Poder, razão pela qual ele só deve atuar quando ficar caracterizada a ineficácia da administração, que deve ser tecnicamente comprovada. Ou seja, o Judiciário somente deve intrometer-se quando os meios escolhidos pelo Poder Público são de uma ineficiência acachapante ou inválidos, na perspectiva jurídica, para realizar os fins constitucionais.

Zaneti Júnior (2011) também apresenta raciocínio similar ao afirmar que o primeiro ponto a ser observado quanto ao controle do Judiciário sobre as políticas públicas é a existência de um desvio de atuação da administração ou do Legislativo. O que significa dizer, na esteira do princípio da legalidade, que o controle judicial das ações governamentais apenas deve ocorrer diante de um descumprimento, pelos outros Poderes, dos deveres legalmente estabelecidos, conforme seu rol de competências. Em outros termos, a atuação do Judiciário só se justifica quando se verifica uma quebra da legalidade.

Analizando o assunto sob um viés processual, traçando a maneira como devem atuar os atores ligados às disputas judiciais que envolvem políticas públicas, Bucci (2021, p. 215) estabelece que os autores das ações judiciais, ao apontarem a inércia da administração na execução de uma determinada política, devem demonstrar a existência de uma “expectativa legítima no quadro de funcionamento dos Poderes da República”. A administração, por sua vez, em sede de resposta, deve demonstrar a existência de um plano de ação; e a decisão judicial deve ser assentada tendo em mira dois aspectos: o dever existente e a competência do agente público para a implementação da política.

Em resumo, ainda de acordo com as lições de Bucci (2021), deve existir um diálogo institucional que permita a adoção de medidas necessárias à concretização da política pública, sem que um poder seja atropelado pelo outro.

Nas exatas palavras de Bucci (2021, p. 215-216):

Esse deve ser o sentido político-institucional do controle judicial de políticas públicas num cenário democrático. Não se trata de conceber o Poder Judiciário como mera arena de conflitos, mas respeitar que a exigência judicial de direitos seja uma alternativa possível. Diante dela, cabe à autoridade prestar contas, informar como está sendo planejado o enfrentamento da questão, quais os meios imediatamente disponíveis, quais os resultados a serem obtidos ao longo do tempo. Só desse modo se terá o verdadeiro escrutínio da conduta do Poder Público [...].

O Supremo Tribunal Federal também tem procurado estabelecer parâmetros para a intervenção do sistema judicial nos programas governamentais. O tema, por exemplo, foi tratado no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) nº 684.612, com repercussão geral (Tema 698). O caso paradigma envolveu um recurso apresentado pelo município do Rio de Janeiro contra decisão do TJRJ que, dentre outras coisas, havia determinado que o ente público realizasse concurso para o preenchimento de vagas em um hospital. Ao tratar do assunto, o Supremo considerou que, nos casos em que a inércia da administração acaba por negar a realização de direitos fundamentais, o Judiciário poderá intervir para a política pública ser implementada, sem que, com isso, haja ofensa à separação dos Poderes.

Por outro lado, também ficou posto que o Órgão Judicante deve agir pautado pelos critérios da razoabilidade e da eficiência, respeitando a discricionariedade do administrador público. Nesse sentido, ainda no caso específico, o STF entendeu que as determinações do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro extrapolaram tais critérios, interferindo no mérito administrativo ao determinar como a administração pública deveria contratar os servidores, além de indicar a lotação do pessoal contratado. Ao final, a tese de repercussão geral assentou alguns critérios para a ingerência do Judiciário nas ações governamentais³⁴:

1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos Poderes. 2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado; 3. No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP)³⁵.

A partir do que ficou visto até aqui, então, é possível afirmar que a intervenção do Judiciário nos programas realizados pelos outros Poderes pode ser considerada legítima quando, por meio de decisões pautadas na razoabilidade, o ente estatal se vê obrigado a apresentar um plano de ação capaz de dar efetividade a um direito fundamental violado.

3.2.1 Decisões judiciais produzem políticas públicas?

Outra questão estreitamente ligada à atuação do Judiciário junto às ações estatais é a que trata da formulação de políticas públicas por ele próprio. Esse assunto pode ser estudado sob dois prismas: o da realização de políticas não abrangidas pelo seu núcleo de competências e o da realização de ações dentro da esfera de competência do sistema de justiça. Quanto à primeira perspectiva, melhor explicando, o que se coloca é o seguinte: quando o Judiciário profere determinadas decisões que modificam o funcionamento de programas e de projetos estatais, ele está produzindo uma política pública?

Tratando do assunto, Malcolm Feeley e Edward Rubin (1998), em estudo intitulado “Judicial policy making and the modern state”, procuraram abordar a temática do Judiciário como ator político partindo de uma decisão judicial que interferiu no funcionamento de algu-

³⁴ Sobre essa decisão do STF, vale apenas trazer à luz crítica realizada por Lênio Luiz Streck, que entendeu que a Suprema Corte, ao legislar para o futuro, substituiu o legislativo, incorrendo, portanto, em ativismo judicial.

³⁵ STF define parâmetros para nortear decisões judiciais a respeito de políticas públicas. **Portal do STF**, 10 jul. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=510329&ori=1>. Acesso em: 29 jul. 2024.

mas prisões nos EUA. Na situação que serviu de paradigma para a pesquisa desses autores, o sistema Judiciário norte-americano, diante das precárias condições de vida de alguns detentos, entendeu haver uma violação à Oitava Emenda da Carta Constitucional estado-unidense (que proíbe punições cruéis). O magistrado que apreciou o caso decidiu pela reestruturação das prisões estaduais. Dentro desse contexto, Feeley e Rubin se perguntaram: estaria o Terceiro Poder, em situações como essa, formulando uma política pública?

Na visão dos pesquisadores, ao interferir no próprio funcionamento do sistema prisional, o juiz sentenciante elaborou uma política pública, da mesma maneira como fazem atores políticos como os membros do Legislativo e do Executivo. Segundo Feeley e Rubin (1998), o Judiciário adotou as etapas seguidas pelos órgãos governamentais para elaborar suas ações públicas, com a constatação de um problema público e a implementação de uma solução. Para Feeley e Rubin (1998), portanto, o ponto nevrálgico desse tipo de atuação do sistema Judiciário se verifica quando o magistrado procura interpretar a legislação existente conforme as suas próprias crenças. Na hipótese das prisões, por exemplo, isso aconteceu quando o juiz experimentou uma dissonância entre as condições sob as quais ele acreditava que os prisioneiros tinham direito de viver e as condições que a doutrina legal, então dominante, os tolerava vivendo (Garvey, 2023).

Não por outra razão, os referidos estudiosos concluíram que as decisões judiciais que envolveram as reformas prisionais nos EUA foram proferidas além da margem interpretativa conferida aos magistrados. Em outras palavras, julgamentos políticos criaram uma política pública, notadamente porque um dispositivo constitucional (Oitava Emenda) foi aplicado para que fosse prolatada uma sentença que determinou a adoção de medidas corretivas específicas, estabelecendo a reestruturação de uma instituição pública complexa (Garvey, 2023).

Em contraponto a esse raciocínio, ao analisar a mencionada pesquisa de Feeley e Rubin (1998), o autor Stephen P. Garvey (2023) entendeu que, na hipótese das prisões, não existiu uma atuação concreta do Judiciário para formular uma política pública, isto é, o julgador não agiu politicamente, ele apenas interpretou a Constituição de acordo com os avanços doutrinários e jurisprudencial vigentes, aplicando os princípios constitucionais de natureza social em um legítimo exercício de interpretação da lei. Nesse caso, então, seria possível se falar em políticas públicas judiciais?

Amparado em pesquisas desenvolvidas por Gerald Rosenberg (1993) e Canon e Johnson (1999), Ribeiro (2022) defende que, ao proferir decisões de forma discricionária, sem abrigo em normas específicas que repercutam, em maior ou em menor medida, no funcionamento da sociedade, o Poder Judiciário atua como um *policy maker*, ou seja, ele é um ator de

políticas públicas. Nesse sentido, ao levar em consideração a capacidade de mudança social que as decisões judiciais são capazes de alcançar, o referido autor entende que o Judiciário é um órgão que produz políticas públicas por meio de suas decisões, mesmo que isso não seja o seu objetivo imediato, e que a produção da política, em várias situações, aconteça de forma inconsciente.

Secchi (2015), em sentido similar, afirma que os magistrados, ao proferirem decisões fixando a interpretação de uma determinada lei, também devem ser considerados protagonistas na elaboração de políticas públicas.

Essas teses parecem apresentar certa inconsistência. Em primeiro lugar, vale trazer à tona o alerta de Nobre Júnior (2022, p. 151) quando diz que

[...] o juiz não dispõe, na origem e na essência, de competência normativa e da mesma maneira não se acha inserido no conjunto das instituições como responsável pela formulação de políticas tendentes à conformação da sociedade no presente e no seu porvir.

Na realidade, cabe sobretudo ao Executivo a tarefa de desenvolver e implementar políticas públicas, em virtude da sua competência governamental contida na Constituição (Howlett; Ramesh; Perl, 2013).

Além disso, analisando o assunto a partir do esquema do ciclo político-administrativo das políticas públicas, pode-se dizer que o Judiciário não é protagonista das políticas públicas que estão fora da sua alçada de competência. Ele pode atuar como um ator político, agindo em determinadas fases da política, mas não como o seu ator-chave. Não se pode esquecer, como apontam Howlett, Ramesh e Perl (2013), que uma das características das políticas públicas é a consciência que o poder público tem da sua implementação. As ações governamentais envolvem decisões estatais consistentes e deliberadas que precisam de planejamento e de financiamento. Dessa maneira, é possível questionar: quando um agente estatal, ao interferir em determinada política, produz resultados não intencionais, ele pode ser considerado um ator protagonista dessa política pública?

Na realidade, pode-se dizer que, quando o juiz interfere em uma das fases da política pública e isso deságua em alguma consequência governamental, tal deve ser interpretado como a ação de um ator que contribuiu na forma de articulação da política, e não como uma política pública produzida pelo sistema de justiça.

Nesse sentido, é possível afirmar que o Judiciário, ao decidir a respeito do conteúdo de determinada ação estatal, está, primordialmente, exercendo o controle da legalidade dessa ação, ou até mesmo avaliando-a. Afinal de contas, como destacam Howlett, Ramesh e Perl

(2013), o Judiciário pode ser visto como um avaliador da política ao decidir sobre a constitucionalidade de determinada lei (ou mesmo quando intervém em uma ação governamental que afronta o conteúdo de normas legais).

Ao agir assim, repita-se, ele opera como ator interferindo em determinada(s) fase(s) da ação governamental, sem, contudo, ser o líder dessa ação.

Ainda sobre o assunto, outro ponto a ser destacado é que, para a implementação das políticas sob a intervenção do Judiciário, afigura-se imperiosa a participação de atores não judiciais. Ou seja, mesmo que o Órgão Judicante se imiscua nas ações governamentais para determinar como a administração deva agir, ele não irá atuar de forma decisiva na implementação da política. Como lembra Jenkis (1978), a capacidade de implementação das decisões é um componente da política pública. É preciso que o órgão governamental tenha capacidade financeira e organizacional para que os objetivos definidos sejam alcançados.

De resto, vale lembrar que caso o Judiciário se arvore à condição de liderança das políticas públicas que se inserem na órbita de competência de outros Poderes – indo além das suas atribuições constitucionalmente estabelecidas – ele fatalmente invadirá a esfera de competência de outro Poder da República, ferindo, portanto, o princípio da tripartição dos Poderes.

3.3 Políticas públicas do Judiciário e acesso à justiça

Ficou visto em momento anterior que, além da sua finalidade principal de julgar, o Judiciário também exerce funções de natureza administrativa, que envolvem atividades ligadas ao seu funcionamento institucional e organizacional. Essas atividades têm relação com a sua estrutura física e de pessoal, e também com a melhoria da própria prestação jurisdicional. É nesse segundo caso que se situam as políticas públicas promovidas pelo Poder Judiciário.

Em termos conceituais, as políticas públicas praticadas pelo sistema de justiça podem ser entendidas como “[...] o conjunto de ações formuladas e implementadas pelo Poder Judiciário em sua própria esfera para o aprimoramento de sua atuação e efetivo exercício de suas atribuições” (Silva; Florêncio, 2011, p. 126). Desde já, diga-se que não se deve confundir **políticas públicas do Judiciário**, com **políticas judiciais**, e com o que se tem denominado de **políticas judiciárias**.

Silva e Florêncio (2011) apresentam uma distinção entre políticas judiciais e políticas judiciárias. Na concepção desses autores, as políticas judiciais tratam do impacto das decisões dos tribunais superiores nos tribunais inferiores e nas ações formuladas em outras esferas de governo. Já as políticas judiciárias envolvem “ações formuladas e implementadas pelo Poder

Judiciário em sua própria esfera para o aprimoramento de sua atuação” (Silva; Florêncio, 2011, p. 126).

Para os fins da presente pesquisa, no entanto, com intuito didático, entende-se ser necessária realizar uma diferenciação entre políticas judiciárias e políticas públicas do Judiciário. A primeira envolveria as ações do Terceiro Poder, de abrangência nacional ou local, de caráter contínuo ou não, voltadas para sua organização estrutural (articulação de recursos financeiros e humanos; estabelecimento de metas e de diretrizes estratégicas). As segundas envolveriam as suas atividades relacionadas à implementação de programas e de projetos para a sua atuação como órgão que busca a pacificação social. No caso deste estudo, portanto, políticas judiciárias têm um sentido mais amplo, abrangendo as políticas públicas do Judiciário. A primeira seria gênero da qual a segunda seria espécie.

É oportuno lembrar que, em virtude da competência residual do sistema de justiça, afigura-se perfeitamente legítima essa sua prática de produzir projetos e programas. O Judiciário tem legitimidade para estabelecer políticas públicas, colocando-se como um ator-chave, desde que elas tenham relação direta com as suas atribuições. Isso é constitucionalmente admissível porque, como dito e redito, a teoria da separação dos Poderes, na forma como é entendida atualmente, não envolve a atribuição de competências estanques entre os três Poderes do Estado, mas trata da definição de competências principais. Diga-se mais uma vez: ainda que primordialmente tenha o Terceiro Poder a função de julgar, ele também detém a competência residual de executar ações de natureza administrativa.

Na realidade, o que não parece ser admissível ao Judiciário é promover políticas públicas que não se encontrem dentro da sua esfera de atribuições, como, por exemplo, a implementação de um projeto em que se busca a criação de hospitais para tratar da saúde da população em geral. Nesse sentido, o Judiciário não pode deixar em segundo plano a sua função de julgar, já que caso não fosse assim, e ele promovesse políticas desvinculadas do seu núcleo de atribuições, imiscuindo-se na competência das outras instituições de governo, ele estaria agindo em afronta aos princípios organizativos que regem o Estado democrático.

Uma questão correlata, que vale a pena pontuar, é a que trata das leis que existem para estabelecer o funcionamento do Órgão Judicante. Nesse caso, também essas leis, ao determinarem como o Poder Judiciário precisa oferecer os serviços jurisdicionais, devem ser vistas como uma política pública. Segundo João Bosco Araújo da Costa, no prefácio da obra de Costa (2023, p. 15): “a oferta de serviços jurisdicionais, atividade própria do Poder Judiciário no Estado democrático de direito, deve ser entendida como uma política de Estado e, portanto, como uma política pública”. Para exemplificar, a criação dos Juizados Especiais Cíveis e

Criminais, por meio da Lei nº 9.099/1995, instituiu uma política pública objetivando a desburocratização do processo e, portanto, promovendo o acesso à justiça pela necessidade de serem observados, em determinado tipo de ação, critérios como o da oralidade, da simplicidade, da informalidade, da economia processual e da celeridade.

Enfim, traçado esse breve panorama conceitual, é importante agora estudar, de forma específica, as políticas públicas do Judiciário, que, como já explicado, envolvem a prática de ações governamentais vinculadas ao funcionamento do sistema de justiça. No Brasil, verifica-se que elas encontraram campo para desenvolvimento, sobretudo, dentro do contexto de busca de soluções para tratar do problema da crise de desempenho do Poder Judiciário; assunto estreitamente ligado à questão do acesso à justiça.

Claro, isso não significa dizer que outros temas vinculados ao funcionamento do Terceiro Poder não sejam objeto de políticas públicas³⁶. Seja como for, de maneira geral, tem-se que as políticas públicas do Judiciário se vinculam ao tema do acesso à justiça, razão pela qual se afigura oportuno procurar entender por que esse assunto se tornou o tesouro de Sierra Madre do sistema de justiça.

Costuma-se dizer que os tribunais têm algumas portas de entrada e uma única e difícil porta de saída. Em regra, os processos são longos, lentos e custosos. Além disso, mesmo que formalmente todas as pessoas tenham o direito de acessar a justiça, na prática, grande parte da população não consegue chegar perto de qualquer uma dessas portas. O desconhecimento dos direitos, as custas processuais, os honorários dos advogados e a burocracia atravancam o sistema de justiça e são alguns dos obstáculos que impedem o seu amplo acesso.

Também para aqueles que conseguem alcançar as barras das cortes judiciais, o acesso à justiça, entendido, restritamente, como o pronunciamento sobre um conflito de interesses, por meio de um procedimento, em tempo razoável e por um juiz imparcial, é igualmente penoso. O caminhar processual é uma espécie de Labirinto de Creta: raros conseguem superá-lo. A marcha do processo é morosa e cheia de ritos. O processo tem o seu próprio tempo.

Nos dias de hoje, em consequência de uma multiplicidade de fatores, como o do protagonismo do Judiciário, do estabelecimento dos direitos sociais nas constituições e do fenômeno da sociedade de consumo – em que a massificação, o individualismo e as leis do mercado dão a cor das tintas – verifica-se uma intensa ida da população aos tribunais. Impera a cultura do litígio. Cada um por si e o Judiciário por todos. As pessoas levam os seus conflitos

³⁶ Nesse sentido, tomando como exemplo as políticas judiciais estabelecidas pelo CNJ, verifica-se a existência de uma “Política Nacional de Incentivo à Participação Institucional Feminina no Poder Judiciário”. Como se percebe, não se trata de uma política de promoção ao acesso à justiça, ainda que seja uma ação atrelada ao funcionamento da justiça.

para os fóruns, que se veem abarrotados de ações. Consequência disso é que os magistrados são incapazes de apreciá-las em tempo e modo oportunos; o que desemboca na atual crise de assoberbamento de processos. Essa crise, de acordo com Watanabe (2019), envolve questões como a da morosidade, da ausência de efetividade e da não adequação das soluções³⁷.

Na verdade, o turbilhão de demandas que empacotam o funcionamento do Órgão Judiciante é um problema das chamadas democracias ocidentais que, no Brasil, apresenta-se em tons alarmantes em virtude da cultura demandista que vigora por todos os seus quatro cantos³⁸. Daí porque, no momento atual, procura-se alargar o tema do acesso à justiça a fim de compreendê-lo de forma mais ampla, como o acesso a uma ordem jurídica justa, em que a cultura demandista é atacada a partir de instrumentos aptos a contribuir para a valorização da justiça social. E não somente voltados para o enfrentamento do litígio por intermédio da chamada solução adjudicada (em que as resoluções dos conflitos de interesse se concentram unicamente nas mãos dos magistrados, pela via do processo judicial).

Nessa perspectiva, a ideia da litigância a qualquer custo tem sido cada vez mais esvaziada. Entende-se que o sistema de justiça deve se deslocar no sentido de procurar estabelecer novas formas de solução de conflitos. A ideia de acesso à justiça deve abarcar meios alternativos de pacificação social. A solução dos casos, repita-se, não deve se dar sempre pelas mãos de um terceiro estranho, que se coloca entre as partes, e que na maioria das vezes não consegue levar à pacificação social. Isso se verifica, por exemplo, nos litígios que envolvem o direito à pensão alimentícia, em que valores são estabelecidos por decisão judicial, mas o conflito familiar permanece intocado, fervilhando além dos muros da justiça.

É possível atualmente se falar em uma mudança de paradigma. A visão dos tribunais como centros de resolução dos litígios deve conviver com outros campos de resolução de conflitos. Nesse sentido, Marinoni (2016, p. 174) afirma que:

³⁷ Sobre a questão da cultura demandista, Mancuso (2015) alerta para o fato de que o próprio gigantismo do Poder Judiciário contribui para isso, já que o crescimento da sua estrutura física e de pessoal, de forma permanente, faz incutir a ideia de que se trata de uma forma eficiente de solução dos conflitos de interesses. Isso leva a população ao Judiciário, aumentando o número de processos e alimentando a ideia da necessidade do aparato estatal, sem que exista uma construção no sentido de uma mudança de mentalidade quanto aos meios alternativos de resolução dos litígios.

³⁸ Em “*terra brasiliis*” o debate sobre o nó górdio do acesso à justiça surgiu ainda nos anos 80, mas voltado para questões como a da ampliação da cidadania participativa; da afirmação das garantias das liberdades negativas; e da necessidade de expansão para a população de direitos básicos, negados em virtude de uma visão liberal-individualista do funcionamento do Estado e da própria marginalização de parte do extrato social. Enquanto isso, nos chamados países centrais, já se buscavam meios de simplificação dos procedimentos e alternativas aos tribunais como estância única decisória (Avritzer; Maron; Gomes, 2014; Junqueira, 1996).

[...] é impróprio pensar a jurisdição como meio de resolução de uma lide por sentença. Na verdade, o conflito deve ser tratado com a técnica processual mais apropriada às suas peculiaridades – que inclusive podem determinar o recuso à jurisdição como última ratio. Não é por outra razão que o novo Código explicitamente coloca a jurisdição como uma das possíveis formas de resolução de litígio e de forma expressa incentiva os meios alternativos de resolução de controvérsias (art. 2º CPC).

Desse modo, tem-se verificado que os meios consensuais de solução de conflitos devem ser entendidos como parte da própria percepção de acesso à justiça, já que em muitas situações eles se apresentam como caminhos mais apropriados para a resolução do litígio, a depender da natureza do caso e da condição das partes envolvidas. É por isso, aliás, que Watanabe (2021, p. 82) chega à conclusão de que “sem a inclusão dos chamados meios consensuais de solução de conflitos, como a mediação e a conciliação, não teremos um verdadeiro acesso à justiça”.

Não por outra razão, Mancuso (2015) sustenta a ideia de que as cortes de justiça devem atuar apenas de forma subsidiária, agindo somente nos casos mais complexos em que se faz imperiosa a solução adjudicada; devendo os conflitos de interesse serem resolvidos em outras instâncias e por outras formas.

Pensando em termos de atuação seletiva estatal, o autor entende que caberia ao Judiciário operar nos casos envolvendo crises jurídicas complexas, singulares, que exigissem o conhecimento técnico mais profundo de um juiz togado (onde uma decisão de mérito seria a forma mais apropriada de se chegar à pacificação). Além disso, nas situações em que, à vista da peculiaridade da matéria ou da pessoa, fosse necessária uma decisão adjudicada.

Inclusive, partindo dessa perspectiva, Mancuso (2015) defende que a sociedade deve fazer parte do processo de resolução dos conflitos, nele se integrando, seja por meio dos seus próprios membros, seja por agentes facilitadores. Isso se coaduna com a ideia de uma justiça participativa e de um processo estrutural cooperativo. Na verdade, a própria complexidade da sociedade leva o Poder Judiciário a ter que atuar em casos enredados que abarcam lides que não são exclusivamente jurídicas, como as demandas de saúde, que contêm no seu cerne discussões orçamentárias e sociais. Daí porque, soluções mais abrangentes – que fujam da resolução adjudicada estatal, procurando abranger todos os aspectos do problema – têm se mostrado um caminho importante.

Seguindo o fio de raciocínio posto até aqui, Watanabe (2019) vê o acesso à justiça não somente sob a perspectiva de se utilizar o processo judicial eficientemente, mas também de se ter no Judiciário um lugar de solução de problemas jurídicos não necessariamente ligados a um litígio. Segundo ele:

o acesso à ordem jurídica [...] cabe a todos que tenham qualquer problema jurídico, não necessariamente um conflito de interesses, uma atenção por parte do Poder Público, em especial do Poder Judiciário. Assim, cabe ao Judiciário não somente organizar os serviços que são prestados por meio de processos judiciais, como também aqueles que socorram os cidadãos de modo mais abrangente, de solução por vezes de simples problemas jurídicos, como a obtenção de documentos essenciais para o exercício da cidadania, e até mesmo de simples palavras de orientação jurídica (Watanabe, 2019, p. 88).

Também dentro dessa mesma trilha, Boaventura de Souza Santos (2011) afirma a necessidade de existir uma revolução democrática da justiça. Ele defende que deve haver uma reconfiguração da ideia de que os tribunais precisam ser a principal instância de resolução dos litígios, razão pela qual as experiências sociais produzidas em outros espaços de sociabilidade precisam ser alçadas à linha de frente, possibilitando, por exemplo, que líderes comunitários atuem na resolução de conflitos.

Santos (2011) igualmente destaca a importância da atuação das defensorias públicas; a necessidade de se enfrentar o problema das custas judiciais; e o estímulo a novas iniciativas, como as promotorias legais populares; as assessorias jurídicas universitárias populares; e o estímulo à advocacia popular.

É interessante perceber, por sua vez, que essa percepção mais abrangente do acesso à justiça, ou seja, do acesso a uma ordem social juridicamente justa, vai ao encontro dos ensinamentos do economista indiano Amartya Sen. Isso especificamente no que concerne a sua concepção de justiça, vinculada ao que ele chama de desenvolvimento de capacidades, o que significa ver o concreto acesso à justiça como uma forma de expansão das capacidades individuais.

O conceito de capacidades advém da ideia clássica de capacidade como potência articulada por Aristóteles, entendida como a possibilidade de os indivíduos viverem de acordo com as suas concepções desejadas do bem viver. Para Amartya Sen, as capacidades envolvem a liberdade para se alcançar o bem-estar, consistindo, desse modo, em um conjunto de combinações de funcionamentos que levam os indivíduos a viverem o tipo de vida que desejam (Zambam; Cenci, 2022; Kang, 2011).

Dito de outra forma, para se ter liberdade, é necessário ter capacidades, ou seja, é imperioso serem oferecidas condições às pessoas para que elas possam fazer as escolhas que considerem importantes; sem isso, não há desenvolvimento social e individual. Não há, portanto, justiça.

Ao fim e ao cabo, tem-se que a teoria de Sen sobre justiça e desenvolvimento envolve uma forma de igualar oportunidades, mas diferentemente do que defendem autores como Ronald Dworkin, não se trata da igualdade em termos de recursos e de bens primários. Na reali-

dade, Sen é um crítico da teoria da igualdade formal de oportunidades, no sentido de ela ser insuficiente para se alcançar uma sociedade distributivamente justa. Daí porque, na visão desse autor, para que uma sociedade democrática se desenvolva é preciso haver o aumento da liberdade, mas não uma liberdade qualquer, não uma liberdade ligada exclusivamente ao produtivismo e ao fator renda, mas uma liberdade vinculada a tal ideia de capacidades. Melhor dizendo: para as pessoas terem liberdade de escolher a forma de viver que entendam como boa, é necessário que as instituições governamentais permitam que elas desenvolvam capacidades.

Dentro desse contexto, afigura-se imperioso verificar as contribuições do sistema de justiça “para a expansão e a garantia das liberdades substantivas dos indivíduos [...]” (Sen, 2010, p. 11), sendo certo que as políticas públicas produzidas pelo Judiciário podem servir de instrumento para alavancar tais liberdades.

No final das contas, então, o que se verifica, na atualidade, em termos concretos, é a necessidade de que o Judiciário promova o avanço do acesso à ordem juridicamente justa a fim de contribuir para o desenvolvimento social em termos democráticos. E, para que isso aconteça, faz-se necessária a existência, como bem lembra Watanabe (2021), de uma organização judiciária que envolva a interdisciplinaridade e o incremento de meios aptos a alavancar o funcionamento do sistema de justiça. Dentro dessa linha de raciocínio, decerto, é que se deve pensar a realização de políticas públicas de acesso à justiça pelo Terceiro Poder.

Vale lembrar, nesse diapasão, que a já reportada crise numérica do Órgão Judicante atravessa o país. Isso significa dizer que, do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte ao Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, o problema do deficitário acesso à justiça é o mesmo. Como não poderia deixar de ser, as soluções desenhadas para atacar o problema também se apresentam de forma bastante similar. As políticas públicas desenvolvidas no âmbito dos tribunais locais, na realidade, são cada vez mais parecidas, notadamente em razão da atuação do Conselho Nacional de Justiça, que tem estabelecido políticas nacionais de resolução de conflitos.

Adentrando na análise desse aspecto, deve-se destacar, de antemão, que as políticas judiciárias não são fruto da sociedade contemporânea. Como lembra Watanabe (2019, p. 103), ainda em 1832, o Código de Processo Criminal brasileiro, na parte da “Disposição Provisória acerca da Administração da Justiça Civil”, trouxe uma política pública de solução consensual de conflitos de interesse, por meio da instituição das figuras da conciliação e do juiz de paz. Dessa forma, o que se pretende deixar claro é que, nos últimos anos, elas têm-se multiplicado e crescido de forma sistematizada. Isso se deve, numa perspectiva mais geral, ao já abordado

protagonismo do Órgão Judicante; e, de forma mais específica, ao surgimento do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Nesse sentido, a emenda Constitucional nº 45, de dezembro de 2004, que inseriu no corpo da Carta Maior o princípio da duração razoável do processo (art. 5º, inciso LXXVIII) e que criou o CNJ, foi um fator propulsor dessas políticas. De um lado, o direito à celeridade processual se tornou uma obrigação de natureza constitucional. Do outro, a criação do CNJ contribuiu para o estabelecimento, de maneira sistematizada, de metas e de diretrizes organizacionais do Terceiro Poder em todo o território nacional, diante da sua competência para exercer o controle da atuação administrativa e financeira dos tribunais do país, com a atribuição de coordenar o planejamento e a gestão estratégica.

O artigo 103-B, da CF, definiu as atribuições do CNJ, estabelecendo o seu poder regulamentar, proibindo o órgão, de um lado, de estabelecer novos direitos e deveres; de criar regras gerais e abstratas e de restringir direitos fundamentais. E, do outro, permitindo-lhe dar concretude às leis já existentes. O inciso VII, do §4º, do referido dispositivo, diz que o CNJ deve, dentre outras coisas, propor providências para haver uma melhor atuação do Judiciário no Estado democrático de direito. Também consta no artigo 103-B a atribuição de zelar pela observância do artigo 37 da CF, que, por sua vez, enuncia os princípios a que estão sujeitos os órgãos da administração pública.

A partir dessas disposições, percebe-se que restou atribuída ao CNJ a competência para estabelecer políticas públicas voltadas para a melhoria da prestação da atividade jurisdicional. Para alcançar tal finalidade, por sua vez, constituiu-se, no âmbito do órgão, por meio do seu Regimento Interno, a Secretaria Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica (SEP) e o Departamento de Pesquisa Judiciária (DPJ), que, dentre as suas funções, se encontra a de prestar apoio nas atividades relacionadas aos programas e projetos institucionais e a de fornecer subsídios técnicos para a formulação de políticas judiciárias (artigos 37 a 40).

Ainda no âmbito do CNJ, destaca-se a criação da Resolução nº 70, de 18 de março de 2009, que dispõe sobre o planejamento e a gestão estratégica do Judiciário. Essa resolução estabeleceu 15 objetivos para fins de concretização da justiça e dos valores institucionais do Poder Judiciário, valendo destacar a facilitação do acesso à justiça; a promoção da cidadania; e a responsabilidade social.

Dentro desse panorama, portanto, é que o CNJ se estabeleceu como o órgão que além de procurar diagnosticar os problemas que afetam o sistema de justiça brasileiro, também desenvolve e centraliza as políticas judiciárias nacionais que objetivam contribuir para as soluções desses problemas; de maneira que ainda que os tribunais do país tenham competência

para formular suas próprias ações, é a partir das orientações do Conselho que os programas e projetos das cortes de justiça têm-se estabelecido.

No âmbito do CNJ essas políticas judiciárias podem ser agrupadas nos seguintes eixos temáticos: administração judiciária; governança e gestão; garantia de direitos fundamentais e direitos humanos; e prestação jurisdicional. Esses eixos temáticos, por sua vez, são definidos a partir de alguns macrodesafios estabelecidos pelo referido órgão, como, por exemplo, aperfeiçoamento da gestão administrativa e da governança judiciária; garantia dos direitos fundamentais; aperfeiçoamento da gestão orçamentária e financeira; fortalecimento da estratégia nacional de TIC e de proteção de dados; promoção da sustentabilidade; prevenção de litígios e adoção de soluções consensuais para os conflitos; aperfeiçoamento da gestão da justiça criminal; e agilidade e produtividade na prestação jurisdicional (CNJ, 2023).

Nesse sentido, via resoluções, o CNJ constituiu várias políticas públicas, como as seguintes:

1 – *Política de aprimoramento do Sistema dos Juizados Especiais* (Resolução nº 359, de 15 de dezembro de 2020), que tem por objetivo estimular e supervisionar as iniciativas voltadas ao aprimoramento da prestação jurisdicional no âmbito dos juizados.

2 – *Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário*, instituída pela Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010, que busca, dentre outras coisas, aperfeiçoar os mecanismos de solução consensual de litígios, difundindo e sistematizando as práticas já adotadas pelos tribunais, e organizando e uniformizando os serviços de conciliação, mediação e outros métodos, a fim de evitar disparidades de orientações e práticas.

3 – *Política Judiciária Nacional para a Primeira Infância*, criada pela Resolução nº 470, de 31 de agosto de 2022, que tem por objetivo, dentre outros, ampliar o acesso à justiça e estimular medidas protetivas de direitos fundamentais da primeira infância; estruturar o atendimento a crianças na primeira infância e suas famílias no âmbito do Poder Judiciário; e promover a adoção de métodos adequados de soluções de conflitos.

4 – *Política judiciária para a promoção da aplicação de alternativas penais*, articulada através da Resolução nº 288, de 25 de junho de 2019, que visa adotar como política institucional do Poder Judiciário a promoção da aplicação de alternativas penais, com enfoque restaurativo em substituição à privação de liberdade.

5 – *Política Nacional de Justiça Restaurativa*, criada através da Resolução nº 225, de 31 de maio de 2016, cujo objetivo é instituir, no âmbito do Poder Judiciário, a justiça restaurativa, que se constitui de um conjunto de princípios e técnicas que buscam a conscientização

sobre os fatores institucionais e sociais motivadores de conflitos e violência, e por meio do qual os conflitos que geram dano são solucionados de modo estruturado.

6 – *Política Nacional do Poder Judiciário para o Meio Ambiente*, criada através da Resolução nº 433, de 27 de outubro de 2021, consistente em uma atuação estratégica dos órgãos do sistema de Justiça para a proteção dos direitos intergeracionais ao meio ambiente.

7 – *Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua*, estabelecida através da Resolução nº 425, de 8 de outubro de 2021, que tem por objetivo, dentre outros, assegurar o amplo acesso à justiça às pessoas em situação de rua, a fim de contribuir para a superação das barreiras decorrentes das vulnerabilidades econômicas e social, como também da precariedade ou ausência habitacional, buscando, além disso, monitorar o andamento e a solução das ações judiciais envolvendo a temática.

Essas políticas realizadas pelo CNJ, como não poderia deixar de ser, repercutem no âmbito dos tribunais do país, razão pela qual é possível perceber a crescente existência de programas e projetos levados a cabo pelas cortes de justiça locais. Traçando um panorama meramente exemplificativo, tomando por base alguns tribunais de justiça estaduais, é possível trazer à luz a existência de várias políticas públicas:

Tribunal de Justiça da Bahia. *Programa Começar de Novo*, tem por objetivo contribuir para a ressocialização de presos egressos do sistema carcerário; *Projeto Pai Presente*, procura estimular o reconhecimento de paternidade gratuitamente e sem a necessidade de judicialização, tendo como público-alvo os pais que desejam realizar o reconhecimento espontâneo tardio, após o registro da criança apenas pela mãe (Programas...).

Tribunal de Justiça do Amazonas. *Programa Puxirum*, tem por finalidade a criação, instalação e manutenção dos chamados Centros Judiciários de Solução de Conflitos e de Cidadania (CEJUSCS), objetivando também o apoio nas ações de disseminação da cultura conciliatória; *Programa Batelão Cidadão*, reúne projetos de caráter itinerante que promovem ações de atenção processual, pré-processual e de cidadania nas matérias de família, previdenciário e de pequenas causas, com incentivo à autocomposição de litígios e à pacificação social (Programas..., 2022).

Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. *Projeto Acolher*, apresenta-se como uma proposta que visa fomentar e instrumentalizar as comarcas e municípios jurisdicionados na implantação de programas de acolhimento familiar, a fim de garantir à criança e ao adolescente o direito a atendimento integral às suas necessidades, propiciando o convívio familiar e comunitário em família acolhedora.

Tribunal de Justiça de São Paulo. *Programa Empresa Amiga da Justiça*, que tem o intuito de promover a cultura da conciliação e da desjudicialização, incentivando a iniciativa privada e o poder público a se valerem dos métodos autocompositivos, como a mediação e conciliação.

Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. *Cidadania e Justiça na Escola*. Trata-se de programa que tem por objetivo promover o contato direto de estudantes com o Judiciário no escopo de levar noções de cidadania e justiça aos alunos da rede pública de ensino.

Esse cabedal de políticas públicas promovidas pelo Judiciário escancara o seu protagonismo atual, deixando entrever uma atuação cada vez mais incisiva do sistema de justiça no sentido de promover o desenvolvimento do Estado democrático de direito. Por outro lado, esse seu agir proeminente também evidencia a necessidade de acompanhamento das suas ações, afinal de contas, como já visto, no âmago da concepção de democracia também se encontra a necessidade de transparência das atividades estatais.

Daí porque, tão importante quanto constatar que o Judiciário é um ator-chave no desenvolvimento de políticas públicas, é estabelecer mecanismos de acompanhamento desse seu modo de atuar. É nesse sentido que a avaliação das políticas públicas – e a avaliação dessa avaliação – podem ser vistos como importantes instrumentos para tal fim.

Como ressaltam Silva e Florêncio (2011), a avaliação de políticas judiciárias, junto com o desenho e a implementação da política, são pontos fundamentais para o efetivo gerenciamento dos tribunais. O que significa dizer que eles devem coletar informações sobre o seu próprio desempenho e “fazer com que essas informações obtidas sejam efetivamente utilizadas em prol do aperfeiçoamento dos seus serviços” (Silva; Florêncio, 2011, p. 127).

Os temas da avaliação das políticas públicas e da avaliação dessa avaliação são pontos nevrálgicos da presente pesquisa, de maneira que é sobre eles que o próximo capítulo tratará.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS: AVALIAÇÃO DE PROCEDIMENTOS AVALIATÓRIOS DE PROGRAMAS DO PODER JUDICIÁRIO

“É necessário desenvolver mecanismos, ainda que imperfeitos, para ajudar as pessoas a tomar decisões que sejam de alguma forma compreensíveis em um mundo complicado” (Wildavsky, 1964).

4.1 Avaliação, procedimento avaliatório e meta-avaliação

No primeiro capítulo, foi visto que as políticas públicas são ações estatais intrincadas, que envolvem múltiplos fatores capazes de condicionar a sua existência. Inclusive, a depender da abrangência da política, pode ser grande o leque de atores enredados na sua articulação, provenientes tanto das várias esferas do poder governamental, quanto da própria iniciativa privada. Agentes comunitários, coletivos de pessoas, donos de indústrias, órgãos do poder público, burocratas, juízes, etc. Todos eles são atores em potencial de programas e de projetos.

Em virtude dessa complexidade das políticas governamentais, também são numerosas as teorias acerca da maneira como a agenda política é estabelecida e de como se descortina a implementação de uma política. Não por outra razão, modelos de análise vêm sendo desenvolvidos, procurando isolar as fases das políticas, permitindo, com isso, uma análise mais acurada da ação de governo com o estabelecimento de ferramentas indutivas. Dentre esses modelos, como já visto no primeiro capítulo, o dos ciclos das políticas públicas tem-se destacado como uma importante ferramenta analítica.

Em momento anterior, restou assentado que o modelo do ciclo das políticas percebe as políticas públicas como um processo composto de diversos estágios, cada qual com suas características específicas. Mesmo que não exista um consenso quanto ao número desses estágios, podem ser identificados no mínimo quatro: 1) formação da agenda; 2) decisão; 3) implementação; e 4) avaliação.

Retomando sinteticamente o significado dessas fases, tem-se que a formação da agenda envolve a identificação de um problema público. A decisão é a fase em que se definem os caminhos que serão seguidos para o alcance do objetivo. A implementação é a política pública colocada em ação. E a avaliação trata da análise do funcionamento da política, ou seja, se ela está sendo bem-feita ou mal feita.

Especificamente sobre o estágio da avaliação, é importantíssimo saber que não há uma harmonia quanto aos contornos e práticas da avaliação de uma política pública. Na verdade,

diante da variedade de contextos em que ela, a política, está inserida (e da própria diversidade dos problemas que ela enfrenta), existem muitas formas de conceber o processo avaliativo (Ridde; Dagenais, 2015).

A partir das lições de Ridde e Dagenais (2015), por exemplo, pode-se entender a avaliação como um ato que permite fazer uma valoração segundo um enfoque crítico baseado na compilação sistemática de dados, objetivando uma tomada decisão.

Scriven (2018), por sua vez, vê o processo de avaliação tanto como uma forma de identificação de padrões importantes de mérito, de relevância ou de valor de uma política pública; quanto como um modo de investigação do desempenho dos avaliados nesses padrões.

Já Secchi (2015, p. 63) destaca que a avaliação

[...] é a fase do ciclo de políticas públicas em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou.

E Lassance (2022, p. 152) lembra que “o propósito da avaliação é confrontar os efeitos de uma política e seus programas com os objetivos que eles pretendiam alcançar, conforme critérios explícitos de julgamento”.

Como se vê, o conceito de avaliação de políticas é fluido, existindo autores que salientam o enfoque científico da avaliação para destacá-la como uma ação de produção de conhecimento e de tomada de decisão informada. Também há autores que adotam uma definição menos tecnicista, realçando a avaliação como uma atividade que possibilita uma apropriação de informações úteis sobre o funcionamento de um programa (Ridde; Dagenais, 2015). No caso da presente pesquisa, adota-se essa segunda concepção de avaliação de políticas públicas; de maneira que para os fins deste estudo a avaliação de programas governamentais significa a ação consciente realizada por um agente que visa compreender o funcionamento da atividade estatal com o intuito de melhorá-la.

Mas cabe agora perguntar: toda política pública é avaliada?

Essa é uma questão nodal para o desenlace do estudo que ora se desenvolve, já que não se pode perder de vista que o seu objetivo principal consiste exatamente em realizar a avaliação do processo avaliatório de programa do Poder Judiciário. Antes, porém, de respondê-la é importante compreender por que se afigura necessária a avaliação de ações governamentais e quais os caminhos teóricos existentes para a sua realização.

É sabido que a avaliação de uma política pública se coloca como uma forma de fiscalização das atividades estatais. A avaliação de um programa permite, em tese, que sejam prescrutados os atores envolvidos; a maneira de funcionamento do programa; o dinheiro público

empregado; se a política alcançou os objetivos desejados; e se existem pontos de estrangulamento que podem ser melhorados na sua implementação.

Sem dúvida, a apreciação desses aspectos é uma forma de controle da atividade estatal, em que, quando se fala em avaliar uma política pública, também se está a executar a sua *accountability*. Nesse sentido, é que se diz que a avaliação abarca a noção de prestação de contas, envolvendo aspectos éticos, de transparência, de controle e de responsabilidade (Spinoza, 2012; Elliot Filho, 2019).

Além disso, como dito, a avaliação permite que o programa avaliado seja melhor executado, ou que novos programas não cometam erros que impediram o sucesso de programas anteriores, já que a avaliação é também uma forma de aprendizado. No final das contas, a avaliação contribui para tornar mais eficiente a ação governamental; até mesmo porque, como explica Deleon (1983), quando uma ação governamental é objeto de uma avaliação, ela pode ser totalmente repensada em termos de problemas e de soluções. Ela pode ser descontinuada ou ter o seu ciclo retomado, voltando, por exemplo, para a fase inicial da agenda³⁹.

De resto, tem-se que a avaliação das políticas é algo que deve ser incentivado, seja pelas razões anteriormente expostas, seja porque, em termos concretos, ao menos no Brasil, é fato notório que elas têm sido concretizadas de forma deficitária. Nesse diapasão é que Lassance (2022, p. 10) pondera que diversas iniciativas governamentais, após serem colocadas em prática, vão aos poucos dando sinais de cansaço, sendo simplesmente descontinuadas após anos de investimento, sem se saber se sucumbiram por falta de uma revisão mais atenta, e sem “que haja um mínimo de aprendizado para evitar a ocorrência de novos erros e desastres”.

Assim, pensando especificamente em termos de avaliação das políticas públicas do Judiciário, tem-se que ela é uma atividade importantíssima para verificar: 1) se os programas por ele articulados podem ser melhorados em algum aspecto; e 2) se uma determinada ação pública promovida pelo Órgão Judicante se tornou contraproducente. Em suma, por meio da avaliação, pode-se estabelecer o sucesso ou o fracasso da política pública judiciária.

³⁹ Howlett, Ramesh e Perl (2013), fazem um alerta não despido de importância, no sentido de que nem sempre a avaliação da política é uma atividade técnica, já que muitas vezes ela é realizada para mascarar um problema na execução da própria política avaliada, ou mesmo para pintá-la com tintas favoráveis. Do mesmo modo, também a avaliação externa pode ter esse mesmo caráter, quando a oposição, por exemplo, realiza uma avaliação com a intenção de criticar o governo. Os ensinamentos de Sánchez (2009, p. 1) seguem a mesma linha de raciocínio: “Las evaluaciones se realizan con el propósito -tácito o explícito- de informar e influir, en un sentido o en otro, en el proceso de tomada de decisiones políticas. No quiere ello decir que se orienten siempre a la mejora de la política o el programa en cuestión. Con frecuencia, se emplean como medio de rentabilizar el “esfuerzo político” o, incluso, se convierten en un arma arrojada entre opciones de distinto signo. Son pues especialmente proclives a ser instrumentalizadas y utilizadas para fines políticos o partidistas”.

Não é demais lembrar, por sua vez, que uma política pública pode ser bem-sucedida apenas sob um determinado aspecto. Ou seja, ela pode ser um sucesso quando analisada em sua totalidade, mas pode ter um programa específico que não funciona a contento (Howlett; Ramesh; Perl, 2013). Ou, ainda, ela pode ser bem-sucedida ou não, a depender da fase avaliada. Por exemplo, uma política pública de saúde pode ter uma avaliação positiva em termos de impacto, mas pode ter uma avaliação negativa quanto a determinado aspecto da fase interna de sua implementação.

Em decorrência disso, também deve-se dizer que a avaliação das ações estatais pode acontecer de forma total ou parcial. Isso significa que a política pública pode ser avaliada em toda a sua abrangência, como também pode ser avaliada apenas parcialmente (uma de suas fases, ou algumas delas, ou mesmo uma parte de uma fase).

Ao seu turno, é preciso ter em linha de conta que a avaliação de um programa pode-se desenvolver sob diversas perspectivas. Ela pode ocorrer antes do início do funcionamento da ação de governo (*ex ante*) ou depois (*ex post*). No primeiro caso, a avaliação funciona como uma espécie de medicina preventiva da política, no sentido de evitar que ela se estabeleça com problemas. Segundo Draibe (2001), a avaliação *ex ante* é realizada com a intenção de apoiar as decisões tomadas na etapa de formulação da política, geralmente entabuladas durante as fases de preparação e de formulação.

No segundo caso (avaliação *ex post*), funciona como uma forma de correção de rumos (ou de descontinuidade da política), isto é, diante de uma doença, o médico prescreve uma terapia ou atesta o óbito do paciente. Assim, em regra, ela visa analisar os graus de eficácia e de eficiência quanto ao cumprimento dos objetivos do programa (Draibe, 2001).

Essa avaliação *ex post* pode ser *formativa*, que acontece quando o programa já está em andamento e serve para detectar os pontos passíveis de melhora, ou seja, para a detecção de falhas que devem ser corrigidas; e pode ser uma avaliação *somativa*, que advém quando o programa já foi concluído. A avaliação somativa, é bom que se diga, não deve ser confundida com a avaliação de resultados, já que está focada somente nos resultados em vez de no processo (Scriven, 2018). Resumindo de forma alegórica: “Quando o cozinheiro prova a sopa, é avaliação formativa; quando os convidados provam, é somativa” (Scriven, 2018, p. 167).

Nomeadamente sobre a natureza das avaliações, entende-se que elas podem ser de resultado ou de processo. No caso da *avaliação de resultado* a finalidade é saber se o programa alcançou o objetivo previamente estipulado e com que qualidade. Já na *avaliação de processo* (ou de implementação) busca-se compreender quais os fatores que facilitam ou que dificultam o alcance dos objetivos (Draibe, 2001).

De forma mais detalhada, Carvalho (2023) diz que a avaliação de processo deve ser realizada quando o objetivo do avaliador é o de verificar as atividades de implantação da política (métodos organizacionais); as dificuldades que obstem a operacionalização do programa; a extensão de cobertura do público-alvo; e a qualidade dos serviços oferecidos.

Ainda sobre a avaliação de processo, Scriven (2018), em tom de crítica, aponta que ela deve ser sempre a segunda opção, dado que se deve preferir a realização da avaliação do resultado da política, que envolve a verificação da própria razão de ser da ação governamental.

Seguindo as lições de Draibe (2001), é pertinente realizar uma distinção entre a *avaliação de resultado em sentido amplo* e em sentido estrito, já que a avaliação de resultado, entendida de forma mais abrangente, abarca o resultado em sentido estrito, os impactos e os efeitos. Ao revés, a *avaliação de resultados em sentido estrito* se refere especificamente aos produtos dos programas considerados a partir das metas estabelecidas; enquanto *os impactos* dizem respeito às mudanças ocorridas na realidade social a partir da implementação da política; o que difere *dos efeitos*, que seriam os impactos na realidade social, previstos ou não previstos.

É preciso não esquecer, por sua vez, que para a concretização da avaliação de programas e de projetos se afigura importante o estabelecimento de critérios avaliativos, que “são mecanismos lógicos que servem como base para escolhas ou julgamentos” (Secchi, 2015, p. 63). Esses critérios variam em razão do aspecto da política a ser destacado (Costa; Castanhar, 2003). Entre os critérios mais utilizados podem ser apontados os critérios da economicidade; da produtividade; da eficiência econômica; da eficiência administrativa; da eficácia; da efetividade (impacto) e da equidade (Costa; Castanhar, 2003; Secchi, 2015).

A *economicidade* “refere-se ao nível de utilização de recursos (*inputs*)”; já a *produtividade* diz respeito “ao nível de saídas de um processo produtivo (*outputs*)”; a *eficiência econômica* trata da relação entre eficiência de produtividade e os recursos envolvidos; a *eficiência administrativa* envolve a conformação entre os métodos estabelecidos e os resultados alcançados; a *eficácia* “corresponde ao nível de alcance de metas ou objetivos preestabelecidos”; a *equidade* trata da distribuição dos resultados da política aos destinatários; e a *efetividade* envolve o alcance dos objetivos traçados (Secchi, 2015, p. 63; Scriven, 2018).

Esses critérios de avaliação são operacionalizados por meio dos chamados indicadores, que devem ser entendidos como instrumentos de apreciação que permitem a avaliação da ação de governo. Isto é, são parâmetros avaliativos que possibilitam verificar o nível de satisfação de determinado aspecto da política avaliada. Assim, em uma perspectiva da razão platônica-cartesiana, os indicadores são utilizados com o propósito de conferir uma certa objetivi-

dade ao processo avaliatório, sendo fundamentais para ser realizada, de forma cientificamente correta, a avaliação de uma ação estatal (ainda que a escolha deles não seja tarefa simples, já que envolvem uma tentativa de encaixar a complexa realidade em balizas criadas a partir de uma lógica permeada pela subjetividade).

Seja como for, o que se tem de concreto é que a atividade de avaliar uma política passa pela especificação dos indicadores, do mesmo modo que a meta-avaliação (a avaliação da avaliação) também necessita de indicadores para a sua realização, conforme ficará demonstrado mais adiante.

É preciso dizer que a especificação dos indicadores irá variar ao sabor do tipo de avaliação realizada e da própria política pública objeto da avaliação. De todo modo, em termos teóricos, tem-se a identificação de elementos que ajudam na formulação de bons indicadores. Nesse sentido, seguindo as lições de Jannuzzi (2015), os bons indicadores devem apresentar as seguintes qualidades: validade; confiabilidade; simplicidade; inteligibilidade; representatividade; sensibilidade; economicidade; e estabilidade.

Validade. Eles precisam ser dotados de validade, ou seja, devem representar, na medida do possível, a realidade que pretende ser medida e modificada.

Confiabilidade. Eles necessitam ser confiáveis, o que significa dizer que devem ter origem em fontes seguras estabelecidas por meio do uso de metodologias apropriadas e reconhecidas em termos de coleta, processamento e divulgação.

Simplicidade e inteligibilidade. Os indicadores devem ser de fácil aquisição, compreensão, conservação, construção e comunicação.

Representatividade. Eles necessitam abarcar uma grande área territorial e um considerável número de pessoas.

Sensibilidade. Eles devem refletir as possíveis mudanças decorrentes da política implementada.

Economicidade. Os indicadores devem ser obtidos com custos que não sejam exorbitantes, numa relação custo-benefício que lhes torne viável.

Estabilidade. Eles devem ser estáveis ao longo do tempo, sendo apropriados para estabelecer séries históricas que permitam o monitoramento das ações governamentais.

É de se destacar que as avaliações podem ser feitas por avaliadores internos (burocratas), ou externos à política (pesquisadores, público em geral, políticos opositores).

No mesmo diapasão, também podem ser múltiplos os atores que participam da avaliação (institutos de pesquisa, grupos de interesse, burocratas, pesquisadores, políticos, etc.). Inclusive, como salientam Howlett, Ramesh e Perl (2013), o próprio Judiciário pode ser con-

siderado um avaliador ao decidir sobre a constitucionalidade de determinada lei, ou quando intervém em uma ação governamental que ofende ao conteúdo de normas legais (é o que eles chamam de avaliação judicial, que se diferencia da avaliação administrativa e da avaliação política).

Outra questão que não pode ser esquecida é a que envolve as diversas formas de classificar as avaliações. Nesse caso, dentre as múltiplas classificações existentes, vale a pena revisitar a apresentada por Jannuzzi (2016), que considera o seu formato enquanto produto. Dentro desse contexto, as avaliações podem ser classificadas em: 1) relatórios-síntese; 2) estudos avaliativos; 3) meta-avaliações; e 4) pesquisas de avaliação.

Os relatórios-síntese são resumos em formato de textos e tabelas, “que sumarizam indicadores de resultados de políticas e programas para fins de divulgação a públicos mais abrangentes” (Jannuzzi, 2016, p. 55). Já os estudos avaliativos versam sobre a análise de dados documentais. A meta-avaliação, que será detalhada mais adiante, trata da análise das avaliações das políticas públicas. E “as pesquisas de avaliação são empreendimentos avaliativos que envolvem levantamentos empíricos em campo” (Jannuzzi, 2016, p. 56).

É interessante perceber, por sua vez, que se afigura possível traçar uma diferença entre a avaliação de políticas públicas e a avaliação de programas. Nesse sentido, Jannuzzi (2016) afirma que a avaliação de políticas públicas é algo mais amplo envolvendo a apreciação de contexto político-social e dos atores partícipes. Está mais voltada à compreensão do processo de construção e de legitimação da ação governamental, enquanto a avaliação de programas estaria mais voltada às questões de ordem pragmática. Nesse sentido, ainda na esteira das lições de Jannuzzi (2016), é possível especificar as etapas de uma pesquisa de avaliação de programas: 1ª) estado de avaliabilidade; 2ª) delimitação da avaliação; 3ª) definição da metodologia; 4ª) pesquisa de campo; 5ª) análise de dados; e 6ª) disseminação dos resultados.

Descendo aos detalhes, no caso do *estudo da avaliabilidade*, trata-se de analisar se a avaliação poderá produzir resultados úteis e relevantes para o desenvolvimento do programa; e se o estágio em que ele se encontra permite que seja concretamente avaliado. Já a *delimitação da avaliação* envolve o aspecto do programa que se pretende avaliar. Diante da complexidade das ações governamentais, dos inúmeros atores envolvidos e das diversas atividades que são realizadas, é preciso definir o que avaliar, qual aspecto do programa a ser avaliado. Será uma avaliação somativa? Ela envolverá a fase de implementação do programa? Ela avaliará o seu procedimento avaliatório?

Quanto à fase da *definição da metodologia*, verifica-se que em tal momento deve-se definir a técnica de pesquisa que será empregada, os agentes que serão entrevistados, o roteiro

de entrevista a ser utilizado etc. A *etapa da pesquisa de campo*, ao seu turno, acontece quando o avaliador irá utilizar o instrumental metodológico para a coleta de dados. A *fase da análise e interpretação dos resultados* é a que tem por objetivo a apuração crítica dos dados e achados encontrados durante o trabalho de campo. Por último, a etapa da *produção do relatório final e disseminação dos resultados*, refere-se ao momento em que os resultados da avaliação serão divulgados ao público em geral e aos atores do programa, em particular.

Enfim, entabuladas essas considerações gerais sobre a avaliação de políticas públicas, cabe nesta quadra retornar à pergunta que foi feita no início do tópico: toda a política pública é avaliada?

Seguindo uma concepção ampla, que vê a avaliação de políticas públicas como um ato que permite valorar ações de forma crítica, com base em dados, visando a tomada de decisões, pode-se dizer que sim. Todos os programas e projetos são avaliados, afinal de contas “a todo momento a avaliação está presente, tendo como intencionalidade a emissão de um julgamento sobre determinada realidade, trazendo subsídios para tomada de decisões inteligentes” (Ribeiro; Carabajal; Orlando Filho, 2019, p. 13). O que não significa dizer, entretanto, que não existam políticas públicas com baixo potencial de avaliabilidade. Isso acontece nas situações em que são pouquíssimas as informações que possam servir de referencial para a realização de uma avaliação.

De resto, mesmo que as avaliações não sejam realizadas de forma sistematizada e com um viés de complexidade – e que elas se restrinjam ao exame de registros administrativos, à coleta de opiniões dos agentes implementadores e ao monitoramento – tais práticas não deixam de ser uma forma de avaliação em sentido amplo. Isso porque, além de possibilitarem que sejam detectados pontos de estrangulamento que, se corrigidos, desembocam no melhoramento do programa, também podem ser materializadas por meio de ações sistematizadas.

Dentro desse contexto, advoga-se nesta pesquisa uma compreensão de avaliação que engloba diversos procedimentos analíticos de políticas públicas, como o monitoramento, a avaliação em sentido estrito e o procedimento avaliativo⁴⁰.

Esmiuçando tal ponto, entende-se que a avaliação em sentido estrito é relativa a uma análise mais complexa da política pública, realizada por meio de estudos específicos. Trata de aspectos ligados à sua efetividade, relevância, impactos, resultados e eficácia, com o objetivo

⁴⁰ Maria Ozanira da Silva (2009), ao fazer uma diferenciação entre avaliação em sentido lato e avaliação em sentido estrito, entende que somente nessa segunda situação é que se enquadram as avaliações científicas, que são sistematizadas e complexas, com o objetivo subsidiar decisões.

de “melhorar as atividades em andamento e dar subsídios para o planejamento, a programação e a tomada de decisões futuras” (Vaitsman *et al.*, 2003, p. 23).

Quanto ao monitoramento, é de se dizer que vigora um certo dissenso quanto à sua compreensão. Vaitsman *et al.* (2003, p. 21), por exemplo, entendem que ele “consiste no acompanhamento contínuo, cotidiano, por parte de gestores e gerentes, do desenvolvimento dos programas e políticas em relação a seus objetivos e metas” (Vaitsman *et al.*, 2003, p. 21).

Jannuzzi (2016, p. 108), por outro lado, apresenta uma conceituação mais complexa, dizendo que:

monitoramento é uma atividade regular de acompanhamento de processos-chave previstos na lógica de intervenção de um programa e que permite rápida avaliação situacional e identificação de anormalidades na execução deste, com o objetivo de subsidiar a intervenção oportuna e a correção tempestiva para garantir a obtenção dos resultados e impactos que ele deve provocar.

Segundo Sousa (2013), por meio do monitoramento, deve ser possível ao gestor atuar de forma que, ainda durante a execução da política, seja possível corrigir problemas operacionais. E, de acordo com Vaitsman *et al.* (2003, p. 21):

O conceito de monitoramento encerra uma ambigüidade e pode se referir a dois processos distintos, ainda que interligados. Por um lado, enquanto o acompanhamento dos programas se constitui em uma atividade interna da organização, um procedimento “a distância”, por outro, o monitoramento também se refere a processos “presenciais”, checagens locais, que acabam constituindo um tipo de pesquisa rápida, qualitativa, por meio da qual gestores, pesquisadores ou outros agentes podem verificar como a implementação está sendo realizada, e se está atingindo seus objetivos, além de verificar que problemas estão interferindo nas ações, processos e consecução dos objetivos previstos.

Ainda de acordo com Jannuzzi (2016, p. 110), é possível realizar uma distinção entre monitoramento analítico e monitoramento gerencial. Para ele, o monitoramento analítico envolve “um exercício sistemático de análise de informações sobre fluxos de desembolsos financeiros, de realização de atividades-meio, de entrega de produtos e de inferência de efeitos dos programas nos seus públicos-alvo”; e o monitoramento gerencial trata do acompanhamento de processos, de produtos ou de cumprimento de metas.

A par das divergências existentes, é admissível depreender que o monitoramento tem como características principais: 1) a simplificação dos processos de análise (quando comparado à avaliação restrita) e; 2) a capacidade de permitir a correção rápida dos rumos da política durante a sua implementação.

Por meio desses ensinamentos, ao seu turno, pode-se articular uma diferença entre monitoramento e procedimento avaliativo. Entende-se que o procedimento avaliativo, diferentemente do monitoramento, abarca a realização de ações simples e pouco sistematizadas de

acompanhamento das atividades e processos do programa, almejando detectar os seus resultados e os aspectos funcionais que precisam ser melhorados⁴¹. A ideia de procedimento avaliativo está atrelada à realização de relatórios, de registros administrativos, de coleta de opinião dos agentes, da observação direta, da pouca sistematização e da simplicidade procedimental, sempre direcionados à identificação de pontos de estrangulamento e à melhora da política pública.

Quadro 1 – Avaliação em sentido amplo (avaliação em sentido estrito, procedimentos avaliativos e monitoramento)

AVALIAÇÃO EM SENTIDO AMPLO	
Avaliação em sentido estrito	• Sistematizada • Complexa • Melhorar as atividades em andamento • Subsidiar o planejamento e a tomada de futuras decisões • Pode ser realizada durante a implementação da política ou depois do seu término
Procedimento avaliativo	• Simplicidade • Pouco sistematizado • Detectar aspectos funcionais que precisam ser melhorados • Podem ser realizados durante a execução da política ou após o seu término
Monitoramento	• Simplicidade • Sistematizado • Correção de problemas operacionais • Realizado durante a implementação da política

Fonte: elaborado pelo autor.

Ainda quanto ao denominado procedimento avaliativo, é importante dizer que não deve ser confundido com as ideias de avaliação malfeita, de avaliação informal, de pseudoavaliação e de estudo quase-avaliativo. Como explicam Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004), existem avaliações malfeitas. Nesse sentido, quando as avaliações são malfeitas, não há uma utilização diligente de métodos de análise e a avaliação é realizada sem um objetivo bem definido. Em outras palavras, as avaliações acontecem de forma não articulada. De todo modo, não se deve confundir avaliação malfeita com avaliação simples. A avaliação malfeita pode ser verificada tanto quando se trata da avaliação em sentido estrito, quanto nos casos da realização de monitoramento ou de procedimento avaliativo.

Também factível de acontecer é a avaliação informal, que se desenvolve a partir de percepções meramente pessoais. De acordo com Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004, p. 38):

⁴¹ Vale destacar que a expressão “procedimento avaliativo” é utilizada por Draibe (2001) ao tratar do sistema de avaliação de programas.

A avaliação informal ocorre sempre que uma pessoa opta por uma entre várias alternativas existentes sem antes ter coletado evidência formal do mérito relativo dessas alternativas”, o que a diferencia da avaliação formal “estruturada e pública, em que as opções se baseiam em esforços sistemáticos para definir critérios explícitos

Stufflebeam e Shinkfield (1993, p. 72), dentro dessa perspectiva, falam na existência de pseudoavaliações que não podem ser confundidas com as avaliações verdadeiras. Essas pseudoavaliações dizem respeito à realização de estudos de forma inadequada para a obtenção de objetivos escusos. Tais situações podem envolver tanto estudos rigorosos – com o emprego de metodologias, mas que omitem os verdadeiros resultados – quanto situações em que as “avaliações” falsificam os resultados obtidos.

Desse modo, Stufflebeam e Shinkfield (1993) distinguem dois tipos de pseudoavaliações: as encobertas e as realizadas com propósitos propagandistas. O primeiro tipo envolve o já falado uso político da avaliação, que se realiza com finalidades previamente estabelecidas, geralmente para fins de obtenção de poder, dinheiro ou influência. Sobre o assunto, eles dizem o seguinte:

[...] por lo general, el cliente quiere que la información obtenida sea tan sólida técnicamente como sea posible, pero también que se le garantice la posibilidad de controlar la revelación de la información, dado que la información puede ser revelada selectivamente para crear una falsa imagen del valor de un objeto, o incluso no revelada, para ocultar una situación [...] (Stufflebeam; Shinkfield, 1993, p. 68).

Já o segundo tipo de pseudoavaliação envolve a utilização da “avaliação” para propósitos publicitários. De uma maneira geral, esses estudos buscam informações que possam ser utilizadas para se conseguir o apoio de um determinado público (Stufflebeam; Shinkfield, 1993).

Stufflebeam e Shinkfield (1993) também trazem à tona o que eles chamam de “quase-avaliações”. Para eles, existem “avaliações” que podem ser utilizadas apenas para processar o valor e o mérito de um programa, enquanto em outras situações o alcance dessas “avaliações” é apenas tangencial em relação às questões de mérito e de valor.

Consoante os referidos autores, a quase-avaliação tem um objetivo restrito voltado para questões mais ligadas ao mérito do processo. Ou seja, não considera as variáveis factuais que afetam a execução da política, dificultando a formação de um juízo de valor sobre a ação examinada.

Ademais, existem dois tipos de estudos quase-avaliativos: o estudo baseado em objetivos e o estudo calçado em experimentação. No primeiro, os avaliadores se baseiam em algum relatório sobre objetivos. A intenção mais comum é verificar se os objetivos foram alcançados e, de acordo com isso, concluir se houve êxito no programa valorado. Os métodos utilizados,

para tanto, envolvem, essencialmente, a compilação e a análise de dados sobre a política pública (Stufflebeam; Shinkfield, 1993).

O segundo tipo, conhecido como investigação experimental, utiliza uma metodologia que permite a obtenção de relações causais entre o programa e os resultados. Tal método proporciona informações muito mais restritas do que as necessárias para avaliação de ações governamentais. Além do mais, os estudos de experimentação, de forma geral, possibilitam a obtenção de informações finais que não são úteis como guia para o desenvolvimento da política pública (Stufflebeam; Shinkfield, 1993)⁴².

Ainda que seja possível detectar uma certa proximidade entre a quase-avaliação e o que se chama no presente estudo de procedimento avaliatório, é de se dizer que o procedimento avaliatório, além de verificar se os objetivos do programa foram atingidos, também tem o propósito de melhorar o seu funcionamento, o que não se verifica nos estudos quase-avaliativos.

Enfim, feitas essas considerações, tratando agora, mesmo que de forma bastante perfunctória, da avaliação de políticas públicas pelo Poder Judiciário, deve-se explicitar que, no Brasil, as avaliações de políticas públicas têm ocorrido principalmente nas áreas de saúde e de educação, baseadas, nomeadamente, nos modelos analíticos desenvolvidos nos EUA. A realização de avaliações em outras áreas é algo ainda incipiente.

Especificamente no caso do Poder Judiciário, é certo que existem práticas realizadas pelo CNJ voltadas para a fiscalização de suas atividades, mas que não devem ser confundidas com a avaliação de políticas. Essas ações do CNJ estão ligadas especificamente à questão da qualidade dos serviços prestados, especialmente quanto ao desempenho dos tribunais, em relação ao julgamento dos processos judiciais. Elas envolvem as chamadas políticas judiciárias e não as políticas públicas produzidas pelo Poder Judiciário.

Especificamente quanto à avaliação de suas políticas, assim como acontece com qualquer política pública, ela pode acontecer tanto de forma externa, quanto de forma interna (ou das duas maneiras ao mesmo tempo). No que se refere à avaliação externa de programas do sistema de justiça, ao menos no Brasil, tem-se conhecimento apenas do estudo realizado por Costa (2023), que avaliou a implementação de programa executado no âmbito do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte.

⁴² É interessante notar que Browne e Wildavsk (1984), mesmo ao apresentarem o que considera ser uma pseudo-avaliação (*pseudo-evaluation*) e uma quase-avaliação (*quase-evaluation*), acabam inserindo essas análises dentro da sua tipologia de avaliação; podendo-se entender, portanto, que eles compreendem a concepção de avaliação de forma mais ampla.

Já no que diz respeito à avaliação interna, principalmente quanto aos programas e projetos implementados pelo Órgão Judicante, partindo da premissa de que no Brasil, via de regra, segundo Draibe (2001), os programas sociais têm sido objeto de monitoramento, é possível afirmar que as políticas públicas do Judiciário, em geral, são igualmente objeto de monitoramento ou de procedimento avaliatório. Corroborando com essa afirmação, o referido estudo entabulado por Costa (2023) concluiu pela existência de um processo avaliativo interno no programa avaliado.

Colocado, conseqüentemente, o eixo no mancal, tem-se o seguinte: 1) não são comuns avaliações externas das políticas públicas promovidas pelo Poder Judiciário; e 2) os programas implementados pelo Órgão Judicante, em termos de avaliação interna, parecem ser predominantemente objeto de procedimento avaliatório e de monitoramento.

Dito isso, especificamente quanto aos programas realizados pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, verifica-se que os processos analíticos realizados pelos agentes que atuam no seu funcionamento se enquadram na concepção de procedimento avaliatório. Isso porque estão assentados na elaboração de relatórios e firmados a partir de questionários e da observação direta, em que se procura detectar pontos de estrangulamento e verificar elementos dos programas que podem ser melhorados. Em outros termos, trata-se da aplicação de um procedimento simples e pouco sistematizado, que se diferencia da ideia de monitoramento e da noção de avaliação em sentido estrito. Na presente pesquisa, enfim, como já reverberado em capítulos anteriores e como ficará constatado logo adiante, busca-se realizar a avaliação do procedimento avaliativo de programas realizados pelo TJRN.

Firmado o estudo nestes termos, cabe agora questionar: se toda política pública é passível de ser objeto de uma avaliação em sentido amplo (monitoramento, avaliação em sentido estrito e procedimento avaliatório), deve-se entender, por decorrência lógica, que toda política pública pode ser meta-avaliada?

Mas o que significa a meta-avaliação? Existem métodos específicos quando se trata de avaliar uma avaliação? Quais aspectos de uma avaliação se deve valorar? E quando se trata de avaliar um procedimento avaliativo, os modelos de meta-avaliação podem ser aplicados de maneira irrestrita?

Da mesma forma que a avaliação, a meta-avaliação também existe para melhorar as políticas públicas. Ela tem um papel relevante quando se trata do desenvolvimento da avaliação das políticas públicas. Por meio dela, é possível examinar a utilidade dos resultados da avaliação originária verificando se os achados dela são aproveitados na melhoria dos programas.

Mas não somente isso. A meta-avaliação também contribui para o avanço dos processos decisórios que estão na base das ações governamentais, como também para o próprio fortalecimento da *accountability* dos órgãos estatais. Ela se revela ainda uma importante ferramenta para fins de compreensão de como o poder público tem entabulado a avaliação de suas ações, permitindo verificar em que medida a avaliação contribui para o desenho da política pública; e como os avaliadores atuam em termos éticos (Sanchez, 2011; Berends; Roberts, 2003).

Em resumo, nas palavras de Baslé (2013), a meta-avaliação corresponde a uma forma de aprendizagem permanente: aprendizagem organizacional, aprendizagem de políticas e aprendizagem na produção e na gestão do conhecimento.

Ela é considerada por Scriven (2018) como uma avaliação da avaliação, envolvendo, segundo esse autor, indiretamente, a avaliação dos avaliadores. E é uma obrigação ética e científica quando afeta o bem-estar de outras pessoas.

Stufflebeam (2024) entende a meta-avaliação como um processo de julgamento e também descritivo de uma avaliação, que busca identificar seus pontos fortes e fracos (qualidade) a partir da análise de sua utilidade, viabilidade e posicionamento ético, dentre outros aspectos. Ehrhardt (2012, p. 103), de forma mais ampla, concebe a meta-avaliação como um “[...] mecanismo de julgamento do mérito e da relevância das atividades avaliativas desenvolvidas”.

Já Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004) veem na meta-avaliação uma ação que visa melhorar a qualidade das avaliações. E Ester (2011), após criticar conceituações genéricas como a de Scriven, e acepções detalhistas como a de Stufflebeam, prefere definir a meta-avaliação como uma investigação sistemática cujo objetivo é emitir um juízo acerca dos méritos (ou deméritos) de uma avaliação.

É importante dizer que, quando se fala em meta-avaliação, a primeira coisa que vem à mente é a avaliação de um processo avaliativo organizado, em que existiu a aplicação de uma metodologia específica, relacionado às políticas públicas em sentido estrito. Isso acontece porque, em termos pragmáticos, as políticas públicas avaliadas são quase sempre de grande amplitude e envolvem, usualmente, a área da educação (que já possui padrões metodológicos definidos de avaliação)⁴³.

Apesar disso, diante da maleabilidade de alguns modelos analíticos e da própria possibilidade de adaptação desses modelos a realidades específicas, é possível proceder com a me-

⁴³ O Comitê Conjunto de Padrões para Avaliação Educacional – Join Committee on Standards Educational Evaluation (JCSEE), por exemplo, que é a fonte oficial de padrões de avaliação nos Estados Unidos e no Canadá, nasceu no ano de 1975, a partir da associação de profissionais desses dois países preocupados com o nível das avaliações que vinham sendo realizadas no setor da educação (Zimmermann, 2021).

ta-avaliação de programas e de projetos que não têm maiores complexidades. Inclusive, Zimmermann (2021, p. 38), ao tratar do Join Committee on Standards Educational Evaluation (JCSEE) (que é a fonte oficial de padrões de avaliação nos Estados Unidos e no Canadá), faz lembrar que, muito embora tal comitê tenha raízes no âmbito educacional, verifica-se, atualmente, que as normas produzidas por ele “são utilizadas em vários tipos de avaliação de programas”.

Dito isso, deve-se ficar assentado que a meta-avaliação pode ser de processo (quando ela foca na estrutura do processo avaliativo), ou de resultado (quando se volta para o resultado da avaliação). Vale salientar que o ideal em termos de segunda avaliação (e também de avaliação), conforme Scriven (2018), é que sejam analisados tanto os resultados quanto o processo, ainda que muitas vezes isso não possa acontecer em razão da extensão da avaliação e da capacidade de atuação do meta-avaliador.

Assim como acontece com o processo de avaliação, a meta-avaliação pode ser concretizada de maneira somativa ou formativa (ou de ambos os modos). No primeiro caso, trata-se de uma segunda avaliação efetivada após o término de um programa, geralmente em benefício do tomador de decisão ou de um público externo. Ela não deve ser confundida com a prefalada meta-avaliação de resultado “que é simplesmente focada no resultado em vez de no processo – que pode ser tanto formativa quanto somativa” (Scriven, 2018, p. 182).

A avaliação formativa, por sua vez, é realizada durante o desenrolar da política pública. Nas exatas palavras de Stufflebeam (2001, p. 183), “[...] é empregada durante o processo de desenvolvimento da avaliação e auxilia avaliadores a planejar, conduzir, melhorar, interpretar e comunicar os seus estudos de avaliação”.

Também a avaliação dobrada pode acontecer internamente, quando ela é concretizada pelos servidores que executaram a primeira avaliação, ou de maneira externa, quando efetivada por pesquisador, equipe ou organização que não fizeram parte da avaliação inicial (Ester, 2011). Davok (2006, p. 86) salienta que “não se presume como condição necessária à meta-avaliação ser realizada por meta-avaliadores externos, pois ela pode ser realizada pelos mesmos agentes da avaliação primária”.

Seja como for, sempre que possível, é recomendável que ela seja efetuada por um avaliador independente, na medida em que os resultados da autoavaliação não são confiáveis, e a existência de um avaliador externo irá contribuir para a própria fiscalização da avaliação e para o seu melhoramento. Isso coloca o primeiro avaliador em uma posição de ser avaliado, o que pode contribuir para o aumento do seu desempenho (Scriven, 2018).

De resto, uma importante consideração feita por Scriven (2018) envolve o questionamento sobre quem irá avaliar o meta-avaliador. Nesse caso, segundo o referido autor, não existe a necessidade de uma regressão infinita, já que se tem demonstrado que, após o segundo meta-nível, não compensa a realização de outra avaliação dobrada.

De maneira idêntica ao que acontece com a avaliação, também no caso da meta-avaliação não há uniformidade quanto aos critérios estabelecidos para fins de avaliação da avaliação de uma política pública. Existem múltiplos procedimentos (modelos, metodologias, critérios, paradigmas e tipos estruturais) de meta-avaliação, que irão variar ao sabor da avaliação realizada.

Sobre o assunto, Ester (2011), professora da Universidade Carlos III de Madrid, na Espanha, traz à tona a existência de três enfoques principais relacionados à meta-avaliação: o positivista, que dirige as atenções para os aspectos técnicos e metodológicos das avaliações; o qualitativo (pluralista), que abarca, de forma mais contundente, as questões éticas e o caráter intrinsecamente político dos processos de avaliação; e o eclético (misto), que procura trabalhar tanto com a análise metodológica das avaliações, quanto com a análise dos valores envolvidos.

Partindo dessas perspectivas, como já dito, pode-se observar um turbilhão de caminhos disponíveis para que seja realizada a avaliação da avaliação das mais diversas políticas públicas. Vale destacar os procedimentos desenvolvidos por Scriven (Lista Chave de Verificação da Avaliação de Scriven); House e Howe (modelo democrático); Stufflebeam e Davidson (critérios essenciais); Joint Committee on Standards for Educational Evaluations (padrões de avaliação); e as Diretrizes de Avaliação para a América Latina e Caribe (DALAC) (diretrizes de avaliação). Todos eles são considerados modelos de referência quando se trata de meta-avaliar ações governamentais.

Os modelos propostos por Scriven (2018) – bastante utilizados nas pesquisas de meta-avaliação voltadas para a área de educação e que encontram, no Brasil, uma profícua aplicação – são os seguintes: a lista de verificação (*Meta-evaluation Checklisty* – MEC) e a lista-chave de verificação da avaliação (*Key Evaluation Checklist* – KEC).

Especificamente quanto à MEC, trata-se de uma lista de verificação que contém diversos padrões que devem ser observados quando da análise da avaliação. Consoante o próprio autor, a meta-avaliação deve examinar os seguintes aspectos de uma avaliação:

uma avaliação deve ser conceitualmente clara, compreensível em todos os detalhes, abrangente, ter bom custo-eficácia, credibilidade, ética, explicitar os padrões de mérito ou grau de excelência usados e sua justificativa, ser viável (em termos de recursos disponíveis), apropriadamente, mas não excessivamente precisa e robusta, políti-

ca e psicologicamente sensata, relatada ao público competente de maneira apropriada [...] relevante às necessidades dos clientes e do público, segura, oportuna e válida (Scriven, 2018, p. 363).

Já a KEC (lista-chave de avaliação, que também pode ser usada na meta-avaliação) é uma lista de verificação geral para diversos tipos de avaliação, sobretudo para a avaliação de programas, podendo ser utilizada, inclusive, para gerar ou verificar listas de verificações específicas de um campo e para trabalhar em áreas em que elas não existam (Scriven, 2018).

A KEC contém um catálogo de elementos que devem ser observados durante o processo de meta-avaliação, estando assentada em quatro dimensões principais: *preliminares*, *fundamentos*, *subavaliações* e *conclusões*. É importante dizer que, para Scriven (2018), todas essas dimensões devem ser verificadas para uma avaliação ser validada, não havendo espaço para a discricionariedade do avaliador quanto à escolha de determinados itens (Scriven, 2018; Elliot, 2011).

Cada uma das referidas dimensões, por sua vez, representa um aspecto da avaliação da política e é formado por uma série de indicadores (pontos de verificação) que precisam ser observados no processo de meta-avaliação. As *preliminares* envolvem informações a respeito da identificação da avaliação e contêm os seguintes pontos de verificação: sumário executivo, prefácio e metodologia.

O sumário executivo é uma espécie de resumo da avaliação. Já o prefácio envolve a identificação do objetivo da avaliação, além dos destinatários do seu resultado e quem a encomendou. Por sua vez, a metodologia trata da identificação dos procedimentos utilizados (Scriven, 2018; Elliot, 2011).

A segunda dimensão, relacionada aos *fundamentos* da avaliação, se ocupa do objeto da avaliação (programa, projeto, etc.), além da sua descrição, dos recursos disponíveis, dos principais interessados e dos valores adotados pelo avaliador relacionados às questões legais, éticas, profissionais, dentre outras (Elliot, 2011).

A terceira dimensão envolve as *subavaliações* e trata do processo, do resultado da avaliação, dos seus custos, da comparação com outros projetos (alternativas existentes ao programa avaliado), do valor da avaliação em termos de uma futura avaliação, além da sua própria relevância (Elliot, 2011).

Sobre o resultado, Scriven (2018) afirma que, normalmente, envolve o efeito final da política, não se podendo esquecer, todavia, que não é incomum que uma política produza efeitos ainda durante a sua implementação. Nesse sentido, é que o autor afirma que se pode distinguir os resultados imediatos, os resultados finais e os resultados a longo prazo. Quanto à

relevância, “geralmente refere-se ao valor para uma instituição ou coletivo, em contraste com o valor intrínseco” (Scriven, 2018, p. 449).

Por último, a quarta dimensão, que trata das *conclusões*, é uma breve síntese das dimensões anteriores, recolhendo-se as explicações sobre os êxitos e fracassos da política e as recomendações pertinentes, além da divulgação das informações produzidas e a meta-avaliação (Ester, 2011; Elliot, 2011).

Quadro 2 – Resumo da Lista Chave de Verificação da Avaliação de Scriven.

Preliminares	Fundamentos	Subavaliações	Resultados
- Sumário Executivo - Prefácio - Metodologia	- Antecedentes e contexto - Descrições e definições - Consumidores - Recursos - Valores	- Processo - Resultados - Custos - Comparações - Exportabilidade	- Síntese - Recomendações - Responsabilidade e justificativa - Relatório e apoio - Meta-avaliação

Fonte: adaptado de Scriven (2007 *apud* Elliot, 2011).

Já ficou dito, e não é demais repetir, que a meta-avaliação pode ser efetivada tanto durante o processo avaliativo, quanto após a conclusão da avaliação. Na primeira situação, tem-se uma avaliação formativa. Na segunda, trata-se de uma avaliação somativa. Nesse último caso, afigura-se importante verificar se a avaliação reexaminada produz conclusões válidas e justificáveis; se ela é útil para o público interessado nos seus resultados; se é conduzida em uma ética apropriada; se transmite credibilidade para o público interessado; e se é realizada de maneira econômica (Davidson, 2005).

Tais elementos são considerados essenciais para fins da realização de uma meta-avaliação; de maneira que, quando vistos em conjunto, devem ser compreendidos como critérios que compõem uma abordagem metodológica específica: os critérios fundamentais de Davidson. Esses critérios fundamentais, inclusive, são adotados em diversas pesquisas que cuidam da avaliação redobrada de programas, conforme indicam estudos entabulados por Elliot (2011; 2019).

Tratando, então, especificamente dos cinco critérios fundamentais de Davidson (2005) (utilidade, validade, conduta, credibilidade e custo), considera-se a utilidade como uma espécie de princípio essencial da meta-avaliação, já que por seu intermédio é possível averiguar se a avaliação foi útil para os beneficiários.

Já a validade da avaliação, envolve a verificação das relações entre conclusão e justificativa. Ou seja, é imprescindível examinar se a conclusão apresentada pelo avaliador tem relação com os argumentos e justificativas que ele ofereceu.

O critério da conduta visa examinar como a avaliação foi conduzida. É uma questão ética, em que o meta-avaliador deve averiguar se o avaliador respeitou os padrões éticos, legais e profissionais.

O critério da credibilidade está relacionado com a aceitação, por parte dos beneficiários, dos resultados e das fontes utilizadas para alcançá-los.

Por último, o critério do custo envolve o detalhamento dos gastos com o processo avaliativo e a obrigação de demonstração da sua efetiva necessidade. Em outras palavras, o critério “custo” envolve a necessidade de se verificar se os resultados da avaliação valem o que custam.

Quadro 3 – Resumo dos critérios fundamentais de Davidson

Critérios	Características
Validade	Relação entre conclusões e justificativas
Utilidade	Utilidade para os beneficiários
Conduta	Questões éticas
Custo	Gastos e razoabilidade
Credibilidade	Relevância; disponibilidade dos resultados; divulgação e utilização dos resultados

Fonte: elaborada pelo autor

Outro modelo de avaliação e de meta-avaliação é o desenvolvido por House e Howe (1999). Nele, a dimensão política da avaliação adquire maior importância por meio de concepções baseadas em ditames democráticos. Segundo esses autores:

La concepción democrática deliberativa está comprometida explícitamente con los valores de la democracia, con el desarrollo de la evaluación en un marco democrático explícito y con la responsabilidad de los evaluadores de sostener esos valores. El objetivo consiste en que los evaluadores utilicen unos procedimientos que incorporen las perspectivas de los implicados y de los ajenos, den voz a los marginados y excluidos, empleen criterios razonados en la deliberación ampliada y participen en interacciones dialógicas con públicos significativos e interesados por la evaluación (House; Howe, 2001, p. 24).

Nesse sentido, House e Howe entendem que a avaliação da avaliação deve seguir três critérios básicos: a inclusão, o diálogo e a deliberação. A inclusão se refere à necessidade de que a avaliação inclua os interesses, os valores e as opiniões dos principais *stakeholders* (partes interessadas) implicados no programa. Quanto ao diálogo, significa que a avaliação deve propiciar o diálogo com as partes interessadas e entre elas. E a deliberação trata da necessida-

de de que a deliberação se desenvolva com o intuito de que a avaliação possa extrair conclusões válidas e fundamentais sobre a política pública avaliada (Ester, 2011).

Nas palavras dos referidos estudiosos (2001, p. 135):

[...] incluir en el estudio los valores y grupos interesados enfrentados. Asegurarse de que estén incluidos y representados en grado suficiente los principales puntos de vista. Reunir las perspectivas enfrentadas, de manera que haya suficiente espacio de diálogo para resolver las proposiciones enfrentadas, sino también de ayudar a los políticos y los medios de comunicación a resolver estas proposiciones, distinguiendo la buena información de la mala. Llevar a la mesa de negociación los intereses de los presuntos beneficiarios, si se descuidaran. (House; Howe, 2001, p. 135)

Outro importante modelo de meta-avaliação é o desenvolvido pelo Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (JCSEE). Ele foi criado, em 1975, por meio de um comitê composto por profissionais da área de educação, com a finalidade de estabelecer padrões avaliativos. Atualmente, ele é a fonte oficial de padrões de avaliação tanto nos Estados Unidos quanto no Canadá e, apesar de suas fortes raízes no âmbito educacional, tem sido utilizado na avaliação de políticas públicas das mais diversas áreas. Dessa forma, Stufflebeam (2004) fala dos esforços que são empreendidos em uma vasta gama de disciplinas para adotar e aplicar os padrões existentes para avaliar uma avaliação, ou mesmo para desenvolver novos padrões, utilizando-se, para tanto, o JCSEE.

Sobre esse modelo de meta-avaliação, Rodrigues, ao procurar destrinchá-lo, aponta para a importância dos “*standards*” na condição de critérios de avaliação⁴⁴. Segundo ele:

os standards ajudam na planificação da avaliação, na selecção entre planos de avaliação alternativos (até em relação com os recursos necessários e disponíveis), na monitorização, regulação e controle da implementação da avaliação, na avaliação de relatórios avaliativos, na própria avaliação da adequação e da qualidade global da avaliação, a meta-avaliação, representando, igualmente, uma agenda de questões de investigação sobre a avaliação, que se repercutirá, indubitavelmente, na melhoria geral da actividade de avaliação (Rodrigues, 2009, p. 116).

No caso do JCSEE, existem três grandes *standards* de avaliação (pessoal, estudantes e programas), que são compostos por cinco *standards* e dizem respeito ao que se pode considerar uma boa avaliação (adequação ética; utilidade; exequibilidade; precisão e responsabilização). Deve-se salientar que esses três *standards* centrais, apesar de intimamente ligados, são objetos de três estudos diferentes sobre a avaliação no setor educacional (modelos de avaliação de estudantes; de pessoal; e de programas) (Rodrigues, 2009).

⁴⁴ Segundo Giovani Ehrhardt (2012, p. 104), “Os Standards constituem-se ao mesmo tempo num corpo de conceitos que definem qualidade numa avaliação, como também uma ferramenta estruturada (em forma de uma lista com check points) que verifica os atributos de um processo avaliatório. Os Standards podem ser definidos como características, critérios ou indicadores intrínsecos a qualquer processo avaliativo de qualidade [...]”.

Para cada um dos cinco *standards* secundários existem diversos padrões. No caso da *adequação ética*, os padrões estão relacionados à observação pelo avaliador de questões éticas, morais e legais. Já quanto à *utilidade*, dentre outros, são estabelecidos marcadores que envolvem o nível de informação repassada aos interessados, além da própria utilidade da avaliação. No que tange à *exequibilidade*, os padrões dizem respeito à análise da viabilidade da avaliação, em termos de custos, de interferências política e cultural. O atributo da *precisão* envolve a confiabilidade das informações apreendidas na avaliação; e a *responsabilização* tem os seus indicadores relacionados à verificação da qualidade da avaliação sob o ponto de vista de outros avaliadores (Elliot, 2011).

Quadro 4 – Relação entre os *standards* centrais e os critérios para a verificação de uma boa avaliação.

Avaliação de estudantes	Avaliação de pessoal	Avaliação de programas
Adequação ética		
Serviços aos estudantes	Orientação de Serviço	Orientação de Serviço
Políticas e procedimentos apropriados	Políticas e Procedimentos Apropriados	Acordo formal
Acesso à informação avaliativa	Acesso à informação avaliativa	Divulgação dos resultados
Tratamento de estudantes	Interação com os avaliados	Interação
Direito dos estudantes	Viabilidade legal	Direitos humanos
Avaliação equilibrada	Avaliação abrangente	Avaliação completa e justa
Conflito de interesses	Conflito de interesses	Conflito de interesses e responsabilidade fiscal
Utilidade		
Orientação construtiva	Orientação construtiva	Identificação dos interessados na avaliação
Usos e utilizadores	Usos definidos	Alcance e seleção da informação
Alcance da informação	Competência do avaliador	Credibilidade do avaliador
Competência do avaliador	Critérios explícitos	Identificação dos valores
Valores explícitos	Relatórios funcionais	Clareza dos relatórios
Relatórios eficazes	Follow-up	Impacto da avaliação
Follow-up (fazer acompanhamento)	_____	_____
Exequibilidade		
Orientação pragmática	Procedimentos pragmáticos	Procedimentos pragmáticos
Viabilidade política	Viabilidade política	Viabilidade política
Apoio à avaliação	Viabilidade fiscal	Relação custo-benefício
Precisão		
Orientação para a validade	Pareceres válidos	Informação válida
Expectativas definidas para os estudantes	Expectativas definidas	Documentação do programa
Análise do contexto	Análise do contexto	Análise do contexto
Procedimentos documentados	Procedimentos documentados	Propósitos e procedimentos descritos
Informação defensável	Informação defensável	Fontes de informação defensáveis
Informação confiável	Informação confiável	Informação confiável
Identificação e gestão de tendências	Identificação e gestão de tendências	Relatório imparcial

Avaliação de estudantes	Avaliação de pessoal	Avaliação de programas
Processamento da informação e controle de qualidade	Controle sistemático dos dados	Informação sistematizada
Análise da informação	Análise da informação	Análise de informações quantitativa e qualitativa
Conclusões justificadas	Conclusões justificadas	Conclusões justificadas
Responsabilização		
Documentação da avaliação	Documentação da avaliação	Documentação da avaliação
Meta-avaliação interna	Meta-avaliação interna	Meta-avaliação interna
Meta-avaliação externa	Meta-avaliação externa	Meta-avaliação externa

Fonte: adaptado de Rodrigues (2009).

Por fim, tem-se que o Joint Committee apresenta uma lista de verificação para fins de aplicação dos padrões, apresentando os padrões distribuídos em categorias e fornecendo uma escala para julgamento de cada padrão (atendido; parcialmente atendido; não atendido; e não se aplica) (Elliot, 2011). De resto, como destaca Rodrigues (2009), o JCSEE constitui um quadro de referência que procura refletir as melhores práticas avaliativas, mas que, por si só, não garante a qualidade de uma avaliação.

Partindo desse modelo do JCSEE, por sua vez, Stufflebeam (1999) construiu um modelo próprio de meta-avaliação denominado *Program Evaluations Metaevaluation Checklist*. Esse modelo, na verdade, é uma lista de verificação destinada à realização de meta-avaliações somativas. Ele envolve 30 padrões e 10 pontos de verificação. O autor sugere que cada padrão seja pontuado em cada ponto de verificação; de maneira que o julgamento sobre a adequação da avaliação quanto ao cumprimento dos padrões pode ser feito da seguinte maneira: 0-1 ruim; 2-3 – regular; 4 bom; 5 muito bom; 6 excelente (Stufflebeam, 1999).

Enfim, o objetivo do modelo analítico desse autor é que seja uma espécie de guia capaz de contribuir para verificação dos processos avaliativos, mais especificamente para constatar se eles, os processos avaliativos, observam os critérios que podem ser considerados paradigmas de qualidade de uma avaliação (Ster, 2011).

Assentados, pois, alguns dos principais modelos de meta-avaliação, cabe agora repisar que vários desses modelos analíticos foram articulados para fins de análise de programas vinculados à área educacional. Mas não apenas isso. Tais modelos foram criados no seio de culturas específicas, na realidade dos países da América do Norte (EUA e Canadá).

Dessas afirmações, duas questões se sobressaem: 1ª) é apropriada a utilização desses modelos em áreas diversas da educacional? 2ª) eles podem ser transportados para países com culturas diferentes, sem prejuízo à sua aplicação?

Quanto ao primeiro ponto, é notório que os modelos meta-avaliativos têm sido, ao longo dos anos, cada vez mais utilizados em áreas diversas da educacional, ainda que não seja

incomum a necessidade de adaptações. Na realidade, muito mais do que o seu uso sem qualquer alteração na estrutura do modelo meta-avaliativo, o que se verifica é o seu emprego como um guia para orientar a realização de avaliações dobradas em outras áreas, inclusive servindo de alicerce para a elaboração de novos modelos de análise, conforme ensina Daniel Stufflebeam (2004).

Bem de ver, é possível verificar que alguns dos elementos que devem ser objeto da avaliação da avaliação dizem respeito a aspectos que envolvem qualquer avaliação, independentemente da área que se pretenda avaliar (Zimmermann, 2021). Ou seja, não há nada que impeça a adaptação e a utilização desses métodos para fins de segunda avaliação em outras áreas do conhecimento. Até mesmo porque, questões como a da conduta dos avaliadores e da utilidade da avaliação são aspectos importantes em qualquer tipo de avaliação, seja uma avaliação sistematizada e ampla na área de educação, seja para fins de análise de processo avaliativo na área jurídica.

Já no que tange à segunda indagação, é sabido que críticas foram entabuladas no sentido de taxar de inapropriados o uso dos critérios de meta-avaliação em outras realidades, diferentes daquelas que deram ensejo ao seu surgimento. Dito de outro modo, alguns críticos questionam se seria adequado transferir os padrões assentados dentro da realidade de determinados países (no caso do JCSEE, nos EUA e Canadá) para outras culturas. Na verdade, eles entendem que o campo de estudo da meta-avaliação ainda não se encontra firmemente estabelecido a ponto de conseguir definir padrões claros de avaliação, sendo difícil, se não impossível, estabelecer padrões que acomodem a grande diversidade de posições sobre o que constitui uma avaliação sólida.

Em respostas a essas críticas, Stufflebeam (2004) entende que os grupos ou instituições que querem avaliar as suas avaliações precisam estabelecer e passar por seu próprio processo de desenvolvimento de consenso para determinar os padrões que farão sentido em suas culturas e em seus campos; e o JCSEE pode fornecer exemplos úteis para tais esforços (Stufflebeam, 2004).

Diante dessas considerações, pois, não há dúvida de que esses critérios de segunda avaliação podem servir de norte para a elaboração de modelos de análise de políticas públicas produzidas pelo Poder Judiciário. No caso, é possível destacar aqueles padrões dos modelos de meta-avaliação que possuem caráter generalizante, a fim de se criar um método próprio apto a ser aplicado na análise do processo avaliativo de programas do Judiciário.

4.2 Diretrizes para a avaliação de procedimento avaliatório de programa do Judiciário

Já foi visto que existem ao menos duas maneiras de se compreender a avaliação de políticas públicas. A primeira, mais restrita, entende que a avaliação se relaciona à pesquisa social realizada por meio de um processo metodológico complexo e previamente definido. A segunda, mais elástica, sugere que a ideia de avaliação engloba as concepções de procedimento avaliatório, de monitoramento e de avaliação em sentido estrito.

Quanto à avaliação das políticas do Poder Judiciário, ficou dito anteriormente que praticamente não existem avaliações externas, e que as avaliações internas dos seus programas envolvem a ideia de monitoramento – ou se adequam mais à concepção do que no presente estudo se denomina de procedimento avaliatório.

Dentro desse contexto, tem-se que os programas do TJRN que se pretende avaliar possuem processos analíticos que podem ser entendidos como procedimento avaliatório. Isto é, o Tribunal de Justiça potiguar, quanto aos seus programas – mais especificamente quanto aos programas Justiça na Praça e Justiça e Escola – não realiza monitoramento e nem tampouco avaliações em sentido estrito. No entanto, coloca em prática um procedimento avaliatório, já que entabulado a partir de relatórios, questionários e discussões, com o intuito de verificar o resultado da política, detectar eventuais pontos de estrangulamento e melhorar o próprio funcionamento do programa.

Em razão disso, cabe questionar: é viável a realização da meta-avaliação dos programas de acesso à justiça do Judiciário potiguar?

Comentou-se no tópico anterior que a meta-avaliação, assim como a avaliação, também se estabelecem de acordo com critérios metodológicos próprios. E que esses critérios são articulados com o objetivo específico de permitir a análise de avaliações em sentido estrito. Daí não ser recomendável decalcar um modelo de meta-avaliação existente para analisar procedimento avaliatório que não obedece, *a capite ad calcem*, os padrões de uma avaliação estrita.

Mas o que fazer diante dessa inescapável realidade? Nesse caso, o ideal é pensar no estabelecimento de um modelo que, usando as diretrizes contidas nos sistemas analíticos de meta-avaliação, permita levar a bom termo a apreciação do procedimento avaliatório dos programas do Judiciário.

É sabido que, em termos metodológicos, quase tudo que se refere à análise das ações de governo envolve terrenos movediços, existindo divergentes posicionamentos quanto ao melhor caminho a ser seguido. De acordo, entretanto, com os ensinamentos de Serapioni

(2016, p. 66), na atualidade, tem-se procurado uniformizar os instrumentos analíticos que possibilitam a investigação dessas ações; de maneira que “o grande desafio é combinar os métodos, as perguntas e as questões empíricas, e não defender uma única abordagem metodológica para todos os problemas”. O que significa dizer, em outras palavras, que para cada situação é possível, por um processo de adequação, encontrar um modelo próprio de análise.

Seguindo essa mesma inteligência, Domingos Fernandes (2018, p. 19), ao escrever sobre as inúmeras abordagens de avaliação existentes, afirma ser:

[...] necessário desenvolver esforços de integração entre a miríade de abordagens de avaliação existentes na literatura e utilizá-las em função dos propósitos, das situações concretas e das questões do estudo a realizar, e não em função do que eventualmente se possa querer considerar uma boa abordagem de avaliação.

Já foi anteriormente exposto que se têm cada vez mais utilizado os modelos analíticos de meta-avaliação, criados para a avaliação da avaliação de políticas públicas educacionais, em outras áreas do conhecimento. Também restou anotado que tais adaptações têm sido incentivadas por autores de largo prestígio, como Stufflebeam (2004), que afirma, por exemplo, a importância do modelo de meta-avaliação do *Joint Committee* como uma espécie de guia para que novos modelos sejam criados conforme a política que se planeja avaliar e dentro do contexto em que ela está inserida.

Partindo desses pressupostos, então, não devem existir empecilhos para a criação de um sistema de segunda avaliação que se adeque à realidade dos programas implementados pelo Órgão Judicante e que sirva para a análise dos seus procedimentos avaliatórios. Por ser assim, mirando nos objetivos desta pesquisa, entende-se que a análise do procedimento avaliatório dos programas de acesso à justiça do TJRN deve acontecer pela via de um instrumento analítico próprio de dupla avaliação, assentado com apoio em parâmetros fixados em modelos analíticos de avaliação e de meta-avaliação.

Apesar de existirem, como já visto, diversas abordagens metodológicas possíveis quanto à meta-avaliação, tem-se que os critérios fundamentais de Davidson (2005) devem figurar como o norte principal para a formulação do modelo pretendido. Essa conclusão não é alcançada por força do acaso. Na verdade, a escolha dos critérios fundamentais de Davidson se dá pelos seguintes motivos:

1. porque os outros métodos são preponderantemente utilizados para a meta-avaliação na área de educação;

2. porque tal modelo é formado por padrões de análise menos específicos, e mais abrangentes; o que significa dizer que ele se amolda melhor à análise de procedimento avaliativo;
3. porque a utilização dos critérios de Davidson permite o reexame abrangente dos programas de acesso à justiça do TJRN; e
4. porque caso fossem adotadas quaisquer das outras abordagens metodológicas, somente seria possível uma segunda avaliação parcial, diante da ampla gama de critérios e de indicadores que elas envolvem (e dos limites da capacidade de trabalho de um único investigador).

Especificamente quanto aos critérios fundamentais de Davidson (2005), já ficou posto, mas é preciso repetir, que eles são em número de cinco: utilidade, validade, conduta, credibilidade e custo. A utilidade consiste na verificação da utilidade da avaliação para os beneficiários. A validade trata das relações entre a conclusão da avaliação e a sua justificativa. A conduta procura verificar se os padrões éticos, legais e profissionais foram observados pelo avaliador. A credibilidade diz respeito ao valor dos resultados e das fontes utilizadas, e a sua aceitação pelos beneficiários. E o custo envolve os gastos com o processo avaliativo.

A partir da especificação desses critérios, é viável o estabelecimento de indicadores. No caso, é por meio deles, como também através da definição de padrões de referência (pontos de controle), que se torna possível mensurar o desempenho de uma avaliação (Costa; Castanhar, 2003). Especificamente quanto aos critérios fundamentais estabelecidos por Davidson (2005), podem-se assentar os seguintes indicadores desenvolvidos a partir das lições desse autor:

Quanto ao critério de validade: **a)** a avaliação abrange todas as fontes relevantes de valor? **b)** Cobre, de maneira abrangente, processo, resultado e custo? **c)** não inclui critérios irrelevantes ou ilícitos? **d)** inclui análises qualitativas e quantitativas apropriadas aos dados coletados? **e)** afirma claramente como os dados são interpretados? **f)** é clara ao explicitar de onde vêm as conclusões avaliativas? **g)** inclui recomendações válidas (se houver)?

Quanto ao critério da utilidade: **a)** a avaliação é relevante para as questões que estão sendo enfrentadas ou para os beneficiários? **b)** os seus resultados estão disponíveis para as pessoas interessadas? **c)** os seus resultados são claramente comunicados por meio dos canais adequados? **d)** os seus resultados têm sido utilizados pelos participantes ou pelos interessados?

Quanto ao critério da conduta: **a)** a avaliação foi realizada com discrição, de forma minimamente disruptiva para o avaliador, seus destinatários e sua equipe? **b)** foram observa-

dos os padrões legais (legislação local, nacional e internacional)? **c)** foram observados os padrões éticos (obtenção de consentimento, proteção da confidencialidade das informações, os participantes não foram colocados em risco)? **d)** foram observados padrões profissionais?

Quanto ao critério da credibilidade: **a)** o avaliador tem familiaridade com o programa avaliado? **b)** o avaliador é independente e imparcial? **c)** ele tem expertise em avaliação e no assunto objeto da investigação?

Quanto ao critério do custo: **a)** quais os custos monetários despendidos na avaliação? **b)** Os custos são considerados razoáveis quando analisados os benefícios obtidos?

Quadro 5 – Critérios fundamentais e indicadores correlatos.

Critérios fundamentais	Indicadores correlatos
Validade	Fontes relevantes de valor; cobertura do processo, do resultado e do custo; não inclusão de critérios irrelevantes/ilícitos; inclusão de análises apropriadas; exposição da interpretação de dados; inclusão de recomendações válidas; exposição das conclusões
Utilidade	Descrição; observância dos padrões legais; padrões éticos; padrões profissionais
Conduta	Familiaridade; imparcialidade; expertise
Custo	Gastos; razoabilidade
Credibilidade	Relevância; disponibilidade dos resultados; divulgação; utilização dos resultados

Fonte: elaborada pelo autor

Esse modelo de Davidson, como se percebe, quando comparado aos modelos apresentados no tópico anterior, contém padrões analíticos mais abertos (mesmo que também tenha sido criado para a análise de avaliações em sentido estrito). Por isso, ainda que se entenda que seja possível sua utilização para o exame de procedimento avaliatório de projetos, tem-se que ele deve ser objeto de ajustes, visando se acomodar à realidade diversa daquela para a qual foi criado.

Diante disso, entende-se que alguns dos parâmetros (*standards*) do modelo de Davidson podem ser unidos aos parâmetros fixados na metodologia de avaliação de programas concebida por Draibe (2001). Dessa maneira, é a partir dessa junção que se pretende formular um instrumental de avaliação próprio, que permita a análise crítica dos procedimentos avaliativos do Poder Judiciário do Rio Grande do Norte.

Sobre o modelo analítico articulado por Draibe (2001), deve-se repisar que ele foi criado objetivando a avaliação de implementação de programas, sendo constituído a partir da identificação de vários sistemas ou processos de implementação, marcados por características próprias que ensejam a identificação de indicadores correlatos. Esses sistemas e processos de implementação são os seguintes: sistema gerencial e decisório; processos de divulgação e

informação; processos de seleção; processos de capacitação; sistemas logísticos e operacionais; e processo de monitoramento e avaliação internos (Draibe, 2001).

Para os objetivos do presente estudo – e particularmente para a criação de um modelo de avaliação de processo avaliatório – importa saber em que consiste o tal processo de monitoramento e avaliação internos, bem como quais indicadores foram abstraídos a partir de suas características.

Segundo Draibe (2001, p. 34), quanto ao sistema de avaliação interna da implementação de programas, deve ser preciso saber: 1) se o procedimento é regular, ou seja, se ele acontece de forma constante; 2) se seus conteúdos e métodos são suficientes para contribuir para melhoria do programa; 3) se o sistema avaliatório possibilita a correção dos processos de implementação; e 4) se os resultados alcançados pelo processo avaliativo foram sistematizados de forma adequada e devidamente socializados entre os atores participantes.

Partindo desses questionamentos, a autora relaciona ao processo de avaliação os seguintes indicadores: 1) regularidade; 2) abrangência; 3) agilidade na correção de desvios; e 4) comprometimento dos atores (Draibe, 2001).

Figura 2 – Indicadores da avaliação do processo de avaliação.



Fonte: elaborado pelo autor.

Deve-se destacar que o fato de o modelo de Draibe ter sido criado para a avaliação (e não para a meta-avaliação), não se afigura como um óbice para o seu aproveitamento na articulação de um modelo de avaliação de processo avaliatório, pois ele não será utilizado de forma integral, sendo aproveitado apenas na parte que é relativa à avaliação do sistema avaliatório do programa.

Também não se deve esquecer que é comum a utilização de modelos de avaliação para fins da reanálise de políticas públicas, como a Lista Chave de Verificação, criada por Scriven para a avaliação de políticas públicas, mas que é igualmente utilizada para fins de segunda avaliação. Além disso, deve-se igualmente considerar o fato de o modelo de Draibe haver sido engendrado especificamente para a avaliação da implementação de programas; o que se afigura de inegável valor ao ter em linha de consideração que a presente pesquisa vai avaliar exatamente o processo avaliatório de programas.

Na verdade, é válido ponderar que o método de análise articulado por Draibe é mais amplo do que o de Davidson, quando visto sob a perspectiva da abrangência da avaliação da política pública. É que o modelo de Davidson envolve somente a avaliação da avaliação, enquanto o de Draibe tem por objeto a avaliação de todos os aspectos da implementação de um programa, incluindo, como visto, o procedimento avaliatório.

Por outro lado, o método de Davidson, especificamente no que corresponde à fase da avaliação, é muito mais detalhado, trazendo diversos critérios não contidos no modelo de Draibe. Daí que o que se propõe no presente estudo, ao se valer dessas duas propostas metodológicas, é a construção de um modelo singular para a avaliação de procedimento avaliatório de programas que contenham critérios e indicadores que possibilitem uma análise minuciosa do sistema avaliativo.

Por último, mas não menos importante, diga-se que o modelo analítico de Draibe pode ser utilizado, segundo a própria autora, para a avaliação *ex post*. Fato que estreita a sua relação com o modelo analítico de Davidson criado para fins de meta-avaliação somativa. Portanto, a partir dos instrumentais desenvolvidos por esses dois estudiosos, entende-se ser viável criar uma matriz de avaliação de processo avaliatório dos programas do Poder Judiciário. Nesse caso, contudo, deve-se indagar: quais parâmetros devem ser abstraídos de tais modelos?

Para fins de definição dos *standards*, procura-se, sobretudo, identificar os pontos de contato entre os dois referidos modelos. No caso, os aspectos em comum envolvem a **utilidade** e a **divulgação** do procedimento avaliatório. Quanto aos *standards* relacionados com a **conduta** e com a **credibilidade** dos avaliadores, que também foram assentados como parâmetros de análise, eles restaram fixados tendo como laço de apoio principalmente o modelo de Davidson, já que na matriz desse autor tais aspectos se encontram melhor destrinchados (ainda que Draibe tenha apresentado no seu modelo um indicador relacionado ao comprometimento dos atores).

Por outro lado, os *standards* que não tinham qualquer ponto em comum foram excluídos da matriz criada. Especificamente quanto ao critério da validade contido no modelo de Davidson, percebe-se que ele está voltado fortemente para a reanálise de avaliações em sentido estrito, já que envolve indicadores como o da verificação da existência de análises qualitativas e quantitativas e o da abrangência da avaliação sobre processo, resultado e custo. Daí o seu não aproveitamento.

De resto, entende-se que os critérios da utilidade, da divulgação, da conduta e da credibilidade permitem apreciar aspectos importantes dos procedimentos avaliatórios das políticas públicas do Órgão Judicante, sobretudo quando se pensa na necessidade de um maior e melhor acompanhamento das práticas desse poder. Aspectos como o da publicidade de suas práticas, da utilidade de suas ações e da conduta dos avaliadores e suas possíveis implicações nas vidas das pessoas se mostram indispensáveis. Dito isso, então, são estabelecidos os seguintes parâmetros analíticos para fins de avaliação do processo avaliativo dos programas do Judiciário: 1) utilidade; 2) divulgação; 3) conduta; e 4) credibilidade.

Sobre a **utilidade** do processo avaliatório, deve-se analisar se é empregado para o melhoramento do programa e se serve para a correção de desvios. Quanto à **divulgação**, é preciso observar se os resultados da avaliação são apresentados aos atores envolvidos. Já a **conduta** envolve os aspectos ligados à ética do avaliador. Por último, a **credibilidade** diz respeito ao grau de competência dos avaliadores.

Fixados esses contornos que envolvem a definição de critérios, é preciso agora formular os indicadores necessários à análise. Partindo, então, dos *standards* estabelecidos, e tendo em linha de conta as propriedades que devem ter os indicadores (conforme já assentado em momento anterior), pode-se fixar os seguintes pontos de observação (parcialmente abstraídos das lições de Draibe e de Davidson) para a avaliação do procedimento avaliatório das ações do sistema de justiça:

Quanto à **utilidade**: o procedimento avaliatório serve para a correção de pontos de estrangulamento que precisam ser retificados? Os resultados da avaliação estão disponíveis para o público interessado? Os resultados da avaliação têm sido utilizados pelos interessados? O procedimento avaliatório é realizado com constância?

Quanto à **divulgação**: os resultados da avaliação são apresentados aos atores envolvidos? Eles são divulgados em canais de comunicação? Essa divulgação alcança o público interessado?

Quanto à **conduta**: existiu o consentimento dos envolvidos no que diz respeito à utilização dos dados recolhidos? É conferida proteção de confidencialidade às informações obtidas? Os participantes foram colocados em risco?

Quanto à **credibilidade**: o avaliador tem familiaridade com o programa avaliado? O avaliador é imparcial? E ele tem *expertise* em avaliação e no assunto objeto da investigação?

Quadro 6 – Critérios de avaliação de procedimento avaliatório.

Critérios de avaliação de procedimento avaliatório	
Atributos	Indicadores
Utilidade	Correção dos pontos de estrangulamento; disponibilidade dos resultados; aproveitamento dos resultados; constância do procedimento
Divulgação	Apresentação dos resultados; canais de comunicação; alcance da divulgação
Conduta	Consentimento dos envolvidos; proteção de confidencialidade; existência de risco aos participantes
Credibilidade	Familiaridade; imparcialidade; expertise

Fonte: elaborado pelo autor.

Como é sabido, para cada um desses indicadores é necessário o estabelecimento dos chamados pontos de controle, que objetivam permitir a aferição do nível de realização. No caso específico deste estudo, eles foram articulados tanto por meio de entrevistas com os participantes dos programas, quanto pela via da observação e dos documentos colhidos no curso da pesquisa. De resto, para efeito de incidência dos tais pontos de controle, socorre-se das análises qualitativa e quantitativa.

Ainda quanto aos pontos de controle, tem-se que para a aferição dos níveis de realização considera-se a seguinte escala de eficácia: 1) insuficiente; 2) baixo; 3) médio; 4) alto; e 5) muito alto. Enfim, o detalhamento da aplicação desses índices de aferição será realizado mais adiante, no momento da sua utilização na avaliação dos procedimentos avaliatórios dos programas do TJRN.

Depois de tudo que ficou dito até aqui, então, é possível apresentar um modelo próprio que permitirá verificar o nível de qualidade do procedimento avaliativo de programas de acesso à justiça do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, identificando seu valor e sua importância.

Quadro 7 – Modelo de avaliação de procedimento avaliatório de programa do Judiciário.

Modelo de avaliação de procedimento avaliatório de programa do Judiciário			
Atributos	Indicadores	Nível de realização	Informações
Utilidade	Correção dos pontos de estrangulamento; disponibilidade dos resultados; aproveitamento dos resultados; constância do procedimento	Insuficiente; baixo; médio; alto; muito alto	Entrevistas; documentos; observação
Divulgação	Apresentação dos resultados; canais de comunicação; alcance da divulgação	Insuficiente; baixo; médio; alto; muito alto	Entrevistas; documentos; observação
Conduta	Consentimento dos envolvidos; confidencialidade; existência de risco aos participantes	Insuficiente; baixo; médio; alto; muito alto	Entrevista; documentos; observação; legislação
Credibilidade	Familiaridade; imparcialidade; expertise	Insuficiente; baixo; médio; alto; muito alto	Entrevista; observação

Fonte: elaborada pelo autor

Ainda tratando da abordagem metodológica, deve-se ressaltar, na esteira dos ensinamentos de Jannuzzi (2016), que não existe um padrão ouro quando se pensa em método de avaliação. De maneira que a melhor metodologia é aquela que permite que sejam respondidas as indagações colocadas pelo investigador, de acordo com a realidade de funcionamento do programa e dentro do tempo e dos recursos materiais disponíveis.

Diante da vacilação em volta do melhor caminho metodológico a ser seguido nas pesquisas avaliatórias – afora o que já se articulou sobre a necessidade da criação de um modelo analítico próprio – afigura-se importantíssimo trazer à luz os aspectos relacionados aos marcos temporal e geográfico desta pesquisa, além dos instrumentos de análise empregados.

Nesse sentido, repisa-se que a reavaliação conduzida se direciona especialmente à análise dos programas de acesso à justiça promovidos pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN). Dessa forma, a avaliação de procedimentos avaliatórios abrange os programas **Justiça na Praça e Justiça e Escola**, ambos realizados no estado do Rio Grande do Norte.

Evidentemente, a escolha desses dois programas não aconteceu de forma aleatória. Ela segue padrões lógicos. Em primeiro lugar, verifica-se que essas ações se encontram intimamente ligadas, já que envolvem diretamente a questão da promoção do acesso à justiça. Além disso, elas são geridas pelo mesmo órgão, o Núcleo de Ações e Programas Socioambientais (NAPS), que concentra quase toda a estrutura física, de pessoal e decisória dessas políticas; fato que permitirá, a um só tempo, a avaliação do procedimento avaliatório de mais de um programa.

Não se pode esquecer, como já visto, que o tema da efetividade do acesso à justiça afigura-se de capital importância para o funcionamento do Poder Judiciário, de maneira que esse também é um fator importante para a escolha dos referidos programas, em detrimento de outras ações igualmente produzidas pelo TJRN.

Por último, a própria inviabilidade de um único meta-avaliador examinar a avaliação de todos os programas vinculados ao Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte é outro aspecto importante para justificar o referido recorte geográfico.

Por sua vez, o estudo tem como enquadramento temporal os anos de 2020 a 2024. A escolha desse período restrito, além de permitir o contato entre o pesquisador e os agentes do programa, também possibilita a avaliação do processo avaliatório por um único avaliador. Isso sem esquecer que tal enfoque temporal autoriza que a avaliação se dê quando o ciclo da política pública tenha sido completado. Ou seja, com o procedimento avaliatório já concluído.

A pesquisa se vale do método misto (métodos quantitativo e qualitativo); fato que permite que os resultados de um método clarifiquem e valorizem os resultados do outro, além de ensejar uma melhor compreensão dos problemas da pesquisa possibilitando a obtenção de maiores *insights* (Dietrich *et al.*, 2015). No caso, enquanto o método quantitativo autoriza a compreensão de aspectos mais objetivos do procedimento avaliatório, o método qualitativo enseja uma compreensão profunda, pela via dos atores partícipes, tanto do programa quando do procedimento avaliado.

Para fins de aplicação dessa metodologia, utilizar-se-á a chamada estratégia incorporada concomitante, segundo a qual os dados quantitativos e qualitativos são coletados ao mesmo tempo, a fim de que as informações colhidas sejam integradas, proporcionando uma avaliação geral do objeto pesquisado (Creswell, 2010).

Já quanto à coleta de informações, tem-se que este estudo se escora na análise documental (relatórios de atividades, atas de reuniões e cronograma de atividades), valendo-se, também, da observação direta e, principalmente, da realização de entrevistas semiestruturadas.

No caso das entrevistas, ela permite a retirada de informações importantes que possibilitam, dentre outras coisas, a reconstituição do procedimento avaliativo e a realização de reflexões e inferências sobre o sistema de avaliação dos programas apreciados. Nesse sentido, como bem esclarece Jannuzzi (2016), na situação do Brasil, em que os programas são ainda incipientes e funcionam em uma realidade complexa, as abordagens semiestruturadas têm possibilitado, concretamente, o aprimoramento das ações estatais.

Em termos de escolha dos sujeitos entrevistados, dois caminhos são seguidos: o da estratégia da amostra intencional, em que os entrevistados são selecionados por se destacarem diante de algum aspecto a ser pesquisado; e o da amostragem por conveniência, que se remete à escolha dos casos mais acessíveis (Flick, 2009; 2013).

Já no que tange à análise documental, a pesquisa se aproveita de documentos produzidos pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte, como fichas de avaliação, relatórios, a Revista Justiça na Praça, a Revista Justiça Escola e a Revista do NAPS. Além disso, também vai utilizar legislação específica, como a Resolução nº 42/2013 e a Resolução nº 41/2010, que estabelecem as diretrizes e os objetivos dos programas produzidos pelo TJRN.

Esse, portanto, o caminho metodológico seguido.

4.3 A avaliação dos procedimentos avaliatórios dos programas Justiça na Praça e Justiça e Escola

A rigor, todos os órgãos do Poder Judiciário do país têm competência para produzir políticas públicas. O Supremo Tribunal Federal (STF), o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), os tribunais regionais federais (TRFs), os juízes federais, o Tribunal Superior do Trabalho (TST), os tribunais e juízes do trabalho, os tribunais e juízes eleitorais, o Superior Tribunal Militar (STM), os tribunais militares (TMs), os tribunais e juízes dos estados (TJs) e do Distrito Federal e Territórios. Todos eles podem implementar ações governamentais voltadas para assuntos ligados à sua esfera de interesses; o que, como ficou demonstrado em momento anterior, tem acontecido de forma cada vez mais frequente.

Essas políticas públicas do Poder Judiciário, em regra, se realizam atualmente a partir das diretrizes estratégicas estabelecidas pelo CNJ; de acordo com as competências estabelecidas na Constituição Federal; e em compasso com os próprios regramentos internos de cada órgão.

Particularmente no caso do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, órgão de cúpula do Poder Judiciário estadual, a Lei de Organização Judiciária do Estado do Rio Grande do Norte (LCTJRN) fixa a sua composição e funcionamento (TJRN, 2018). Já ao seu regimento interno cabe traçar a sua organização a partir da qual as políticas públicas e as políticas judiciárias são promovidas (TJRN, 2008).

Quanto à composição e ao funcionamento do TJRN, tem-se que ele é composto por 15 desembargadores, tendo sede na capital e jurisdição em todo o estado. Esse órgão é presidido

por um de seus membros, cabendo a dois outros exercerem as funções de vice-presidente e de corregedor-geral de justiça (art. 1º do LCTJRN).

O Tribunal de Justiça tem como órgãos o tribunal pleno, o conselho da magistratura, as câmaras e as seções; a presidência e a vice-presidência; a corregedoria-geral de justiça; a ouvidoria de justiça; e a direção da revista do Tribunal (art. 1º do RI).

O pleno é constituído pela totalidade dos desembargadores, e além da competência jurisdicional, originária ou recursal, também cabe a ele deliberar sobre assuntos de ordem interna e de disciplina judiciária (art. 12 do RI).

Já ao presidente compete, dentre outras questões, representar o Tribunal; cumprir e fazer cumprir o regimento interno; administrar os serviços da justiça; exercer a direção superior da administração do Poder Judiciário; fazer publicar os dados estatísticos sobre a atividade jurisdicional das primeira e segunda instâncias; propor ao tribunal pleno a reestruturação dos serviços judiciais e administrativos; e expedir ofícios e portarias para cumprimento de resoluções do Tribunal (art. 28 do RI).

Por sua vez, cabe ao conselho da magistratura, órgão de disciplina, de orientação e de planejamento da organização e da administração judiciárias em primeira e segunda instâncias, apreciar, após parecer da unidade competente, as propostas relativas ao planejamento da divisão e organização judiciárias; dos serviços administrativos do Tribunal de Justiça; dos serviços forenses; e da política de pessoal e respectiva remuneração (art. 31, do RI).

Compete ao próprio TJRN eleger seus órgãos diretivos e elaborar seu regimento interno, dispondo sobre a composição e as atribuições dos seus órgãos, o processo e o julgamento dos feitos de sua competência e a disciplina dos seus serviços. Além disso, também incumbe a ele organizar suas secretarias e serviços auxiliares; prover os cargos necessários à administração judicial; encaminhar as propostas orçamentárias do TJRN ao Poder Executivo; criar, organizar, compor e estabelecer competência de núcleos e centros, dentre eles o Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC) e os Centros Judiciários de Solução de Conflitos (CEJUSCs), como medida de política judiciária de tratamento adequado dos conflitos (LCTJRN).

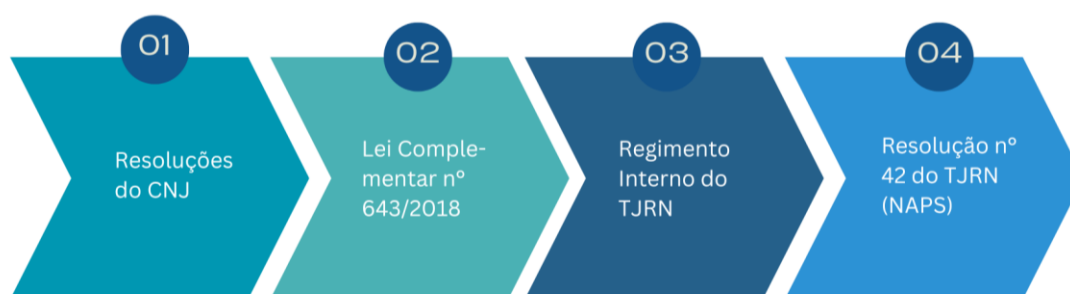
À vista desse cenário de atribuições e competências, diante da necessidade de ampliar e divulgar a participação do Poder Judiciário junto à sociedade, seja no sentido de propiciar uma maior eficácia às funções institucionais, seja procurando aproximar o sistema de justiça da população, o Tribunal de Justiça potiguar, em 24 de junho de 2010, através da Resolução nº 41/2010, instituiu o Núcleo de Programas e Projetos Socioambientais do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, que, posteriormente, em 24 de julho de 2013, através da Resolução nº 42, passou a ser

denominado de Núcleo de Ações e Programas Socioambientais no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte (NAPS).

O NAPS é um órgão de apoio vinculado à presidência do Tribunal de Justiça do RN, que tem por objetivo viabilizar as ações e programas sociais ligados ao Poder Judiciário no âmbito dos municípios e comarcas que fazem parte do círculo de atuação do sistema de justiça estadual (art. 1º da Resolução nº 42/2013). Ele foi criado a fim de possibilitar que a justiça chegue à população de forma mais efetiva, contribuindo para a promoção da participação do Poder Judiciário junto à sociedade, de forma tal que o acesso à justiça seja cada vez mais ampliado (TJRN, 2017).

Ele é coordenado por um desembargador indicado pela presidência do Tribunal de Justiça e aprovado pelo tribunal pleno. O coordenador tem um mandato de dois anos, sendo admitida a sua recondução, cabendo-lhe representar o núcleo diante das entidades parceiras na execução das ações e programas institucionalizados (art. 3º da Resolução nº 42/2013).

Figura 3 – Fluxograma da regulamentação das políticas públicas do Poder Judiciário do RN.



Fonte: elaborado pelo autor.

As atividades do NAPS são desempenhadas por servidores do próprio Judiciário, efetivos ou não, indicados pelo desembargador-coordenador e aprovados pela presidência do TJRN (§2º, art. 3, da Resolução nº 42/2013). E para a execução das ações e programas, poderá o coordenador do núcleo solicitar a qualquer órgão do Poder Judiciário a disponibilização de pessoal, material e equipamentos necessários à sua realização (§3º, art. 3, da Resolução nº 42/2013).

Ainda em termos de execução dos programas, tem-se que as ações apresentadas pelos magistrados e servidores do Judiciário potiguar devem estar alinhadas aos objetivos estratégicos do sistema de justiça. Dessa forma, essas ações devem ser encaminhadas à coordenação do NAPS que, depois de apreciadas pela secretaria de planejamento estratégico do Tribunal para a análise, serão submetidas à aprovação do presidente do TJRN (§3º, do art. 4 da Resolução nº 42/2013).

O desembargador coordenador designará um magistrado para conduzir cada programa instituído no âmbito do TJRN, com a devida autonomia para realizar as atividades relacionadas à política pública (§1º e §2º, art. 5 da Resolução nº 42/2013). Além disso, deve-se ter em linha de conta que as ações e programas socioambientais serão executados pelos seus gestores com apoio do NAPS (art. 4º da Resolução nº 42/2013).

Em termos de atribuições, verifica-se que cabe ao referido órgão implantar as diretrizes básicas de institucionalização dos programas socioambientais, de acordo com as orientações do CNJ; desenvolver plano de ação em compasso com o planejamento estratégico do sistema de justiça do RN; realizar parcerias institucionais para desenvolvimento das aludidas ações socioambientais; atuar em parceria com as diversas unidades administrativas e judiciais do Poder Judiciário potiguar; coletar dados estatísticos acerca dos programas sob sua responsabilidade para fins de monitoramento; e acompanhar e assessorar os gestores no planejamento, operacionalização e execução das ações e programas socioambientais (art. 7º da Resolução nº 42/2013).

Quadro 8 – Atribuições do NAPS.

Atribuições do NAPS					
- Implantação das diretrizes básicas de institucionalização dos programas	- Desenvolvimento de plano de ação	- Realização de parcerias institucionais	- Parceria com unidades administrativas e judiciais	- Coleta de dados sobre os programas	- Operacionalização e acompanhamento dos programas

Fonte: elaborado pelo autor

Vale destacar que o NAPS deve elaborar e apresentar à presidência do Tribunal relatório sobre os programas realizados, contendo o alcance e o custo financeiro de cada ação executada (art. 9º da Resolução nº 42/2013). E especificamente quanto às principais ações institucionalizadas no âmbito do TJRN que encontram apoio do NAPS, é interessante ressaltar as seguintes: Justiça na Praça; Justiça e Escola; Casa da Justiça e Cidadania; Programa Ambiental (COPEGAM); Caminhos da Justiça; e Novos Rumos na Execução Penal.

Entrando em detalhes, o programa **Casa de Justiça e Cidadania (CJC)** foi criado a partir de proposição do Conselho Nacional de Justiça. Ele tem por objetivo fornecer à população, em um mesmo espaço físico, atendimentos envolvendo orientações jurídicas e serviços fornecidos por outros órgãos, como a Tribunal de Justiça do Trabalho (TRT), o Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN) e o Sistema Nacional de Emprego (SINE). Esse programa é realizado em parceria com a Secretaria de Justiça e Cidadania do Rio Grande do Norte, que

cede a estrutura física e mobília do espaço em que são realizadas as referidas atividades (TJRN, 2014).

Já o **Copegam** é um programa que tem por finalidade fomentar ações voltadas para a conscientização ambiental e o uso sustentável de recursos naturais no âmbito do sistema de justiça. Nesse sentido, cursos e palestras são realizados; coletas seletivas; ações socioambientais envolvendo, por exemplo, o plantio de árvores e oficinas de reciclagem. As suas atividades encontram fundamento específico nas resoluções 201/2015 e 400/2021 do CNJ, e de forma mais abrangente no artigo 170, VI, da Constituição Federal (TJRN, 2014).

O **Novos Rumos na Execução Penal** foi instituído por meio da Resolução nº 14/2009 do TJRN (alterada pela Resolução nº 11/2016) e tem por objetivo principal a realização de ações voltadas para a ressocialização de condenados. No estado do Rio Grande do Norte ele é o gerenciador das ações previstas no Projeto Começar de Novo, estabelecido pela Resolução nº 96/2009 do CNJ.

De maneira mais específica, o programa busca coordenar e promover as boas práticas implantadas por juízes de execução do estado do Rio Grande do Norte, direcionadas a melhoria da execução penal e do sistema penitenciário; fomentar a criação de organismos civis voltados para a proteção e assistência aos apenados; promover a realização de parcerias público-privadas que tenham por objeto a reintegração do preso à sociedade; além de implementar ações que contribuam para agilizar os processos de execução penal (art. 1º da Resolução nº 14/2009 do TJRN).

O **Caminhos da Justiça** tem por finalidade promover a ressocialização dos reeducandos e contribuir para o alcance da chamada cidadania plena. Ele se desenvolve, principalmente, por meio de dois projetos: o Ressocialização, que procura oferecer apoio psicológico e social aos reeducandos; e o Cidadania Plena, que, através de palestras, cursos de qualificação profissional, prática de artesanato e serviços sociais oferecidos aos reeducandos e as suas famílias, possibilita que eles aprendam um ofício e sejam inseridos em ações de valor social.

O **programa Justiça e Escola** prevê a disseminação de conhecimentos sobre o funcionamento do Poder Judiciário. Ele é direcionado aos alunos (do ensino fundamental e médio), como também aos pais e educadores. Esse programa se desenvolve por meio de estudos sobre o sistema de justiça; de visitas ao Órgão Judicante; e através de ida de servidores e magistrados às escolas (TJRN, 2014).

O Justiça e Escola também utiliza um método específico chamado “O Caráter Conta”, desenvolvido nos EUA, para promover valores morais, éticos e cívicos. Além disso, procura-se, através do programa, levar informações de forma simples e acessível sobre a própria estru-

tura do Judiciário e suas funções, e as suas diferenças em relação aos demais Poderes. Nesse sentido, o programa viabiliza a edição de material didático sobre direitos e deveres dos cidadãos e possibilita uma real aproximação entre a população e os membros do sistema Judiciário (TJRN, 2014).

O **Justiça na Praça** é um programa que procura aproximar a população do Judiciário através da prática de diversas ações realizadas em praças públicas. Ele é considerado a política pública de maior destaque do Tribunal de Justiça do RN. Os serviços oferecidos pelo programa são realizados em conjunto com instituições parceiras, como os entes municipais, a OAB, o Ministério Público, a justiça eleitoral, dentre outras tantas, que realizam o ajuizamento de ações, registros de ocorrências, conciliações, assessoria jurídica gratuita, emissão de documentos, exposições, informações sobre direitos dos cidadãos, dentre outras práticas.

Figura 4 – Principais programas do TJRN vinculados ao NAPS.



Fonte: elaborado pelo autor

Todos esses programas têm em comum, como já visto, o fato de serem articulados através do NAPS. Particularmente nos casos dos programas Justiça e Escola e Justiça na Praça, eles são programas que visam promover o amplo acesso a uma ordem juridicamente justa, tendo como fonte normativa não apenas a Constituição Federal, mas também as orientações articuladas pelo CNJ, em especial as resoluções nº 70/2009 e 125/2010, que consideram o acesso à justiça como objetivo estratégico do Judiciário.

É possível afirmar, quanto à estrutura regulamentar desses programas, que eles possuem a mesma orientação normativa, existindo diferenças quanto a aspectos específicos do seu

funcionamento. Daí ser preciso agora descer à descrição do desenho institucional de ambos os programas, já que o objetivo precípuo desta pesquisa é o de examinar os seus procedimentos avaliativos.

O Justiça na Praça foi criado, em 2007, diante da constatação do TJRN da necessidade de se estabelecer uma política institucional voltada para o investimento em projetos de cunho socioambiental que fosse capaz de possibilitar o intercâmbio entre a população e o sistema de Justiça; de modo que o interesse quanto ao estabelecimento do programa adveio do imperativo de aproximar a sociedade do Poder Judiciário visando desburocratizar essa relação. Portanto, foi a partir de tal cenário de ideias e intenções que o Tribunal de Justiça potiguar, por meio do NAPS, com o apoio dos seus desembargadores, decidiu pela institucionalização do Justiça na Praça.

Atualmente, o programa se encontra sediado em prédio público localizado na avenida Duque de Caxias, n. 151, Ribeira, Natal (RN). Ele já conta com mais de 59 edições realizadas, com um público flutuante de mais de 1 milhão de pessoas, tendo contemplado 31 municípios (Rio Grande do Norte, 2023).

A sua primeira edição aconteceu no município de Natal, na praça Sete de Setembro, recebendo o apoio de servidores, juízes e parceiros diversos. Hoje, ele soma mais de 600 mil atendimentos e acontece três vezes ao ano em municípios previamente escolhidos pelo NAPS, a partir do critério denominado de taxa de congestionamento, que envolve a verificação do número de processos judiciais pendentes de decisão na comarca da circunscrição do município selecionado.

Vale salientar que, no ano de 2021, em razão da pandemia da Covid-19, à vista das medidas de prevenção adotadas no país, as atividades fins do Justiça na Praça não foram realizadas. Por sua vez, no ano de 2022, três ações relacionadas com a execução do programa ocorreram nos municípios de Pau dos Ferros, Baía Formosa e São Gonçalo do Amarante; ocasião em que foram efetivadas 123 audiências, 11.642 atendimentos, 215 casamentos, 10 palestras, tendo um público circundante de aproximadamente 25.142 pessoas (Rio Grande do Norte, 2022).

Já foi dito que o programa busca promover o acesso à justiça a partir de ações que objetivam tanto desburocratizar a resolução de conflitos pela via da adjudicação estatal, quanto aproximar o Judiciário da população. Daí que, para tais objetivos serem alcançados, o Justiça na Praça articula uma série de atividades.

Especificamente sobre essas atividades empreendidas durante os seus anos de existência, é possível destacar as seguintes: plantão Judiciário; conciliações; audiências dos juizados

especiais cíveis, criminal e da violência doméstica; ajuizamento de ações nos juizados especiais; audiências das varas de família e cíveis; consultas processuais; registro de ocorrência na Ouvidoria do TJRN; atendimento pelo Ministério Público Estadual e pelo ITEP; assistência jurídica gratuita oferecida pela OAB-RN, ABMCJ-RN, Defensoria Pública e práticas jurídicas das universidades; audiências de tribunais, como o TRT e o TRE; atendimento e encaminhamentos pela Superintendência do Trabalho e do Emprego com consulta a auditores do trabalho e emissão de carteiras profissionais; emissão de documentos; casamento comunitário; serviços cartoriais (expedição de certidões de nascimento fora de prazo, divórcio, registro civil, certidão de óbito); orientações e encaminhamentos pelo Núcleo de Orientação e Apoio aos Usuários e Dependentes Químicos (NOADE), pela Coordenadoria Estadual da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar (CE-Mulher); pela Coordenadoria Permanente de Gestão Ambiental (COPEGAM) e pelo Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e Socioeducativo (GMF/RN); informações e apresentação de projetos e programas sociais do Poder Judiciário; exposições, palestras e oficinas socioeducativas para alunos da rede pública de ensino; programação cultural; orientações pelo conselho tutelar e Procon. Serviços da Previdência Social; serviços oferecidos pelas secretarias do município e pelas secretarias estaduais (serviços médicos, odontológicos, tipagem sanguínea, dentre outros) (Justiça, 2023; TJRN, 2004).

O Justiça na Praça foi realizado em vários municípios do Rio Grande do Norte, como, por exemplo, Natal, Guamaré, Parnamirim, Alto do Rodrigues, Mossoró, Extremoz, Areia Branca, São Gonçalo do Amarante, Patu, Macaíba, Pau dos Ferros, Nísia Floresta, Ceará-Mirim, Brejinho, Maxaranguape, Nova Cruz, Rio do Fogo, São Tomé, Baía Formosa, Caicó, Canguaretama, Jucurutu, Monte Alegre, Assu, Vera Cruz, Mossoró, Tangará, Apodi, Messias Targino, Grossos, Encanto, Campo Grande, Caraúbas, Serra de São Bento, Portalegre, e João Câmara (TJRN, 2004; Rio Grande do Norte, 2023).

Por sua vez, no curso do funcionamento do programa podem-se destacar as seguintes instituições parceiras que contribuem para o seu funcionamento: Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/RN), Instituto Técnico-Científico de Perícia (ITEP), Corpo de Bombeiros, Tribunal Regional do Trabalho (TRT), Tribunal Regional Eleitoral (TER), Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Universidade Potiguar (UNP), Centro universitário do Rio Grande do Norte (UNIRN), Associação de Mulheres da Carreira Jurídica (ABMCJ-RN), Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), Superintendência Regional do Trabalho e do Emprego (SRTE), Secretaria de Estado de Assuntos Fundiários e de Apoio à Reforma Agrária (SE-ARA), Ministério Público Estadual, Defensoria Pública, Justiça Federal, Associação dos Ma-

gistrados do Rio Grande do Norte (AMARN), Forças Armadas, Polícia Militar, Conselhos e Secretarias Municipais e Estaduais (Revista Justiça na Praça, 2004).

Em termos de pessoal, o programa, como já visto, tem o seu funcionamento e organização subordinados ao NAPS. No caso, além dos servidores fixos provenientes do quadro do TJRN, ele também conta com o apoio de terceirizados, que trabalham na manutenção do prédio em que se encontra situado o programa. Além disso, há a colaboração de servidores eventuais, que podem fazer parte do quadro de servidores do TJRN, ou das instituições parceiras.

Em termos de estrutura hierárquica e de pessoal, o programa se encontra assentado da seguinte maneira:

1. *Presidente do TJRN*, que indica o coordenador do NAPS e homologa as principais decisões vinculadas ao Justiça na Praça, inclusive quanto à indicação dos servidores fixos que atuam no programa;
2. *Coordenador do NAPS*, que é um desembargador com competência para indicar o coordenador executivo do Justiça na Praça e os servidores fixos, representando o programa junto às entidades parceiras que atuam na implementação da ação governamental;
3. *Coordenador assistente do NAPS*, que é um juiz indicado pelo coordenador do NAPS, que atua na organização e no assessoramento de todos os programas;⁴⁵
4. *Coordenador executivo do programa*, responsável pelo comando da equipe de servidores e pela organização específica do programa Justiça na Praça, subordinado ao coordenador do NAPS;
5. *Servidores fixos*, responsáveis pela implementação do programa, tanto nas atividades-meio, quanto durante a fase de execução;
6. *Servidores eventuais*, que participam do programa em momentos específicos, como a equipe de informática do TJRN, que trabalha na montagem e acompanhamento da estrutura de computadores e da rede de internet, tanto no dia da execução do programa, quanto nos momentos antecedentes; assessoria de imprensa, que procura e registra as ações que envolvem o programa em execução, além de colher informações sobre o seu funcionamento; e
7. *Parceiros eventuais*, que são atores que atuam na condição de colaboradores no momento do programa em ação, sem subordinação aos NAPS, como, por exemplo, servidores dos municípios participantes, advogados e promotores.

⁴⁵ Vale destacar que a figura do coordenador assistente não existe na formatação legal do NAPS.

Quadro 9 – Atores internos e atores externos do programa Justiça na Praça

Atores internos	Atores externos
Presidente do TJRN	Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/RN); Tribunal Regional do Trabalho (TRT); Tribunal Regional Eleitoral (TER); Ministério Público Estadual; Defensoria Pública; Justiça Federal; Associação dos Magistrados do Rio Grande do Norte (AMARN); Superintendência Regional do Trabalho e do Emprego (SRTE)
Coordenador do NAPS e Coordenador assistente do NAPS	Corpo de Bombeiros; Forças Armadas; Polícia Militar
Coordenador executivo do Justiça na Praça	Universidades; municípios partícipes
Servidores fixos	Secretaria de Estado de Assuntos Fundiários e de Apoio à Reforma Agrária (SEARA); Conselhos e Secretarias Municipais e Estadual
Servidores eventuais	Instituto Técnico Científico (ITEP); Associação de Mulheres da Carreira Jurídica (ABMCJ-RN); Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)

Fonte: elaborado pelo autor.

Quanto à implementação do programa, tem-se que ele é assentado em duas fases: a) fase organizacional, que envolve a prática das atividades-meio; e b) fase de execução, quando as suas ações são realizadas.

A fase organizacional se desenvolve da seguinte maneira:

Convite do TJRN endereçado aos municípios para fins de conhecimento do programa e, após manifestado interesse, envio de ofícios pelas prefeituras municipais ao presidente do TJRN solicitando a realização do programa.

Depois, o presidente da Corte de Justiça encaminha ao NAPS a solicitação. E o NAPS seleciona as prefeituras que serão atendidas pelo Justiça na Praça (essa seleção acontece em reunião que conta com a participação dos servidores que atuam no NAPS, junto aos coordenadores assistente e executivo do programa).

Após selecionados os municípios partícipes, os seus nomes são levados ao presidente do TJRN para a aprovação.

Confirmados os nomes dos municípios, o NAPS realiza uma reunião entre os servidores do programa e os prefeitos, ocasião em que são detalhadas as atividades fornecidas pelo Justiça na Praça; as atividades que as prefeituras pretendem realizar durante a execução do programa; a contrapartida do município (refeições, pagamento de serviços cartorários, etc.); e a definição da data da realização do evento.

Depois, as instituições parceiras são contactadas pelos servidores do Justiça na Praça para fins de confirmação da participação.

Os servidores do programa, em seguida, vão aos municípios selecionados para a realização de visita técnica, momento em que escolhem o local da realização do evento e verificam questões de ordem logística.

Em parceria com a Secretaria de Comunicação do TJRN, o NAPS produz as peças publicitárias utilizadas para a divulgação do Justiça na Praça. Posteriormente, elas são levadas à população por meio das rádios locais, carros de som e anúncios em jornais, existindo, ainda, eventualmente, o envio de cartazes às instituições públicas e às igrejas do lugar.

Por último, os servidores do TJRN e do município partícipe atuam na montagem da estrutura física e operacional do programa.

Já a fase de execução do programa se estabelece assim:

- No dia do evento, é realizado um discurso de abertura e as atividades do programa são iniciadas (casamento comunitário, registro de ocorrências, audiências de conciliação etc.).
- Os servidores que atuam no programa apresentam às instituições participantes questionários e recolhem informações sobre o seu funcionamento, procurando saber a respeito da qualidade do serviço ofertado, do número de atendimentos realizados e da existência de pontos que precisam ser melhorados.
- O evento é encerrado com discursos das autoridades presentes.

No que se refere aos recursos financeiros utilizados para o estabelecimento e funcionamento do programa, observa-se que ele, por um lado, recebe aporte financeiro do próprio Tribunal de Justiça, que inclui na sua peça orçamentária quantitativos destinados aos seus projetos socioambientais geridos pelo NAPS, contemplando aí, por evidente, o Justiça na Praça; e por outro, verifica-se existirem valores a serem investidos pelos municípios partícipes (Costa, 2023).

No caso dos recursos disponibilizado pelo TJRN, tem-se que ele é gasto, sobretudo, com a manutenção das atividades-meio do programa, abrangendo os custos de natureza operacional e com a estrutura física; enquanto que os valores despendidos pelos municípios são direcionados para a parte da execução do programa, envolvendo dispêndios com a montagem da estrutura física do evento, o pagamento de alimentação aos servidores e apoiadores e os custos com o material que é utilizado na realização de algumas atividades, dentre outras coisas (Costa, 2023).

De resto, a respeito do procedimento avaliatório do programa, deve-se dizer que ele se realiza em dois momentos: quando os agentes do programa colhem informações e discutem o seu funcionamento, ainda na fase de implementação, e quando ele já restou findo e seus ato-

res, a partir da colheita de informações, procuram identificar os pontos de estrangulamento e tratar de possíveis melhoramentos.

Enfim, resumindo tudo quanto ficou dito até aqui – visualizando o programa Justiça na Praça de acordo com as fases do ciclo das políticas públicas (construção da agenda; formulação da decisão, implementação e avaliação) – tem-se, em termos de agenda, que o programa foi estabelecido a partir da verificação, pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, da necessidade de se promover o amplo acesso à justiça, o que envolve tanto a ideia de aproximar a Corte de Justiça da população, quanto a ideia de realizar a solução de litígios de forma não adjudicada.

No que tange à fase decisória, por sua vez, percebe-se que o TJRN, por meio do NAPS, com o apoio dos seus desembargadores, deliberou pela institucionalização do programa. Em termos normativos, isso aconteceu, como explicado em momento anterior, por meio das diretrizes legais traçadas pelas resoluções nº 41/2010 e nº 42/ 2013.

Já o processo de implementação se desenvolve em dois momentos: o da fase interna, em que são selecionados os municípios partícipes e contactadas as instituições parceiras; e o da fase externa, quando ocorre a sua execução propriamente dita, com a realização de atividades nas praças públicas dos entes selecionados.

Quanto à fase de avaliação, enfim, verifica-se que o Justiça na Praça não realiza uma avaliação estrita, mas um procedimento avaliatório, que será esmiuçado mais adiante. Antes, porém, faz-se mister compreender o desenho institucional do programa Justiça e Escola.

Assim como o Justiça na Praça, o programa Justiça e Escola foi criado diante da necessidade de uma maior aproximação entre a população e o Poder Judiciário potiguar. Com os olhos voltados para esse objetivo, busca-se levar o sistema de justiça para o ambiente escolar, fazendo com que os alunos das escolas públicas do RN possam reconhecer os próprios direitos, possibilitando a prevenção de conflitos e contribuindo para o desenvolvimento da cidadania. Nesse sentido, o programa acaba por promover o amplo acesso à justiça.

O Justiça e Escola, como já visto, compõe o grupo de políticas públicas geridas pelo NAPS e existe na agenda do TJRN desde 2007. Atualmente, ele se encontra estabelecido no mesmo prédio em que está sediado o Justiça na Praça.

Ao longo dos anos, foram realizadas 52 edições, com mais de 500 palestras e mais de 500 mil pessoas contempladas, entre alunos, educadores e familiares. Além disso, estima-se que ele já beneficiou aproximadamente 16 mil educadores (TJRN, 2023).

No ano de 2020, em razão da Covid-19, o programa não funcionou no que se relaciona à sua fase de execução, retomando o seu funcionamento em 2021, com a efetivação de uma

ação no município de Parelhas, com a atividade formativa de 60 professores. No ano de 2022, foram realizadas seis ações formativas nos municípios de Pau dos Ferros, Tibau do Sul, São Gonçalo do Amarante, Extremoz, Guamaré e Ceará-Mirim. Nessas ocasiões, 737 professores participaram das ações formativas (Rio Grande do Norte, 2022).

No início, o Justiça e Escola se restringia à realização de palestras, de mesas redondas e de visitas aos colégios, por servidores do Poder Judiciário, tratando de temas como bullying, violência, direitos da criança e do adolescente, família, meio ambiente, dentre outros. Com o tempo, foi somada a essas ações a aplicação da metodologia “O Caráter Conta”, desenvolvida nos EUA, em 1993, pelo Josephson Institute of Ethic e criada na universidade americana Virginia Tech, pelo professor Michael Josephson.

Essa metodologia tem por essência a ideia de que a ética, para firmar-se na sociedade, precisa ser praticada diariamente. Ela chegou ao país através de uma organização não governamental (ONG) denominada Companhia das Américas, que recebeu autorização da mencionada instituição americana para a sua aplicação nas escolas públicas brasileiras. Hoje, o método é aproveitado nos estados do Rio Grande do Norte e de Santa Catarina. E, no caso específico do RN, ele se tornou o ponto nodal do programa Justiça e Escola.

Tal metodologia se assenta nos pilares da sinceridade, da responsabilidade, da cidadania, do respeito e do senso, possibilitando que sejam empregadas em sala de aula atividades pedagógicas ligadas à ideia de justiça, de cidadania e de responsabilidade (Revista Justiça e Escola, 2014).

No âmbito do RN, a utilização dessa ferramenta aconteceu primeiramente na cidade de Natal através de convênio com o TJRN, mais especificamente por meio do Departamento de Atenção ao Educando (DAE) da Secretaria Municipal de Educação, que além de realizar as capacitações dos professores, acompanhou o funcionamento do programa nas escolas da rede pública municipal.

Logo depois, constatado o sucesso da atividade, houve a sua interiorização. Atualmente, mais de 100 unidades de ensino em Natal fazem parte do programa, e mais de 40 municípios do Rio Grande do Norte são beneficiados⁴⁶.

O Justiça e Escola já foi realizado em Acari, Afonso Bezerra, Alto do Rodrigues, Areia Branca, Assú, Baía Formosa, Caicó, Ceará-Mirim, Currais Novos, Extremoz, Goiani-

⁴⁶ Quanto à cidade de Natal, atualmente, apesar de existir uma parceria com o TJRN, já não há mais uma ação direta do Tribunal, como acontece em outros municípios, na medida em que no âmbito de tal município existem professores com atuação específica para a formação de novos replicadores do método, que também trabalham na reciclagem dos profissionais e no apoio às escolas que estão iniciando a utilização do programa. Nesse sentido, a atuação conjunta se mantém quanto a uma eventual participação nas formações e na avaliação do funcionamento do programa.

nha, Itajá, João Câmara, Macaíba, Maxaranguape, Monte Alegre, Mossoró, Natal, Nísia Floresta, Nova Cruz, Olha D'Água do Borges, Parelhas, Parnamirim, Pau dos Ferros, Portalegre, Patu, Santa Cruz, Santana do Matos, São Gonçalo do Amarante, São Miguel, Serra Caiada, Serra de São Bento, Senador Elói de Souza, São Tomé, Tangará, Tibau do Sul, Vera Cruz, e Guamaré, beneficiando milhares de alunos, conforme números exemplificativos apresentados na tabela abaixo.

Tabela 1 – Cidades e número de alunos beneficiados com o programa durante os anos de 2007 a 2012.

Município	Número de alunos beneficiados
Natal	171.176
Vera Cruz	25.600
Monte Alegre	25.600
Santana do Matos	27.200
Serra Caiada	25.600
Macaíba	38.400
Maxaranguape	25.600
Pau dos Ferros	29.760
Afonso Bezerra	32.200
Assú	28.336
Nova Cruz	26.082
Alto do Rodrigues	30.429
Tangará	28.838
São Tomé	30.429
Itajá	20.084
Parnamirim	22.083
São Gonçalo do Amarante	28.980
Santa Cruz	28.800
Senador Elói de Souza	19.200

Fonte: TJRN (2014).

Em termos de funcionamento, o programa se estabelece por uma cooperação técnica entre o TJRN e as prefeituras municipais do RN, atendendo alunos dos ensinos fundamental e médio e se estendendo também à educação de jovens e adultos, professores, pais e corpo técnico-administrativo.

Especificamente quanto ao processo de implementação do Justiça e Escola, tem-se que ele acontece em duas etapas: a etapa interna, de organização, e a etapa externa, de execução do programa. Quanto à fase interna, ele funciona da seguinte forma:

1. O gestor municipal toma conhecimento do programa, seja por meio de divulgação realizada pelo magistrado que atua na comarca que abrange o município, seja através de convite anualmente formulado pelo TJRN.
2. Depois disso, havendo interesse na execução do programa, o município encaminha ofício ao TJRN, dirigido ao seu presidente, solicitando sua instalação.
3. O TJRN, conforme a sua disponibilidade orçamentária e a agenda preestabelecida, formaliza um termo de cooperação técnica com o município, através da sua coordenadoria de licitação, contratos e convênios, assinado pelo presidente do Tribunal, pelo prefeito e pelo secretário de educação.

Por meio desse ajuste, o município, dentre outras coisas, se responsabiliza pela divulgação do programa no âmbito da comunidade escolar; pela distribuição junto à rede municipal de ensino do material didático-pedagógico do programa; pela promoção de seminários e palestras nas escolas que aderiram ao programa; pelo repasse de material de consumo escolar para as oficinas de trabalhos desenvolvidas pelos alunos; e pelo acompanhamento e monitoramento do desenvolvimento do programa.

4. Em seguida, existe um contato entre os servidores do programa e o prefeito do município selecionado e o seu secretário de educação, a fim de que sejam explicados os detalhes do funcionamento do Justiça e Escola.
5. Mais tarde, os agentes do programa vão aos colégios selecionados fazer uma visita técnica para conhecer suas dependências e verificar a quantidade de alunos e professores envolvidos. Ainda nessa fase, em parceria com o município, os responsáveis pelo programa planejam as ações de execução e de capacitação. Nesse momento, reuniões são realizadas entre os servidores do programa.

Já quanto à fase de execução, verifica-se que ele se assenta em dois momentos. No primeiro momento, o método “O caráter Conta” é transmitido aos professores por meio de ações formativas. E, no segundo momento, esse método é aplicado nas escolas, com a realização de palestras.

Tabela 2 – Ações formativas executadas no Justiça e Escola.

Município	Ano de realização	Número de participantes
Acari	2017	200
Afonso Bezerra	2012	180
Alto do Rodrigues	2013	180
Areia Branca	2019	200
Assu	2012	200
Baia Formosa	2018/2023	120/120
Caicó	2015	250
Ceará-Mirim	2018/2022	150/120
Currais Novos	2019	200
Extremoz	2017/2022	200/120
Goianinha	2019	150
Itajá	2012	200
João Câmara	2019	180
Macaíba	2013/2017	200/120
Maxaranguape	2013	180
Monte Alegre	2014	200
Mossoró	2015/2017/2019	200/150/150
Natal	2011	250
Nísia Floresta	2018	180
Nova Cruz	2012	200
Olho D'Água dos Borges	2016	180
Parelhas	2015/2021	193/120
Parnamirim	2011/2014/2016/2017	240/260/180/180
Pau dos Ferros	2012/2016/2017/2018/2022	150/200/180/150/120
Porta Alegre	2017	180
Patu	2017	160
Santa Cruz	2014	200
Santana do Matos	2014	200
São Gonçalo do Amarante	2017/2022	200/120
São Miguel	2015	220
Serra Caiada	2013	200
Serra de São Bento	2015	150
Senador Elói de Souza	2013	200
São Tomé	2011/2024	220/169
Tangará	2013	200
Tibau do Sul	2019/2022	150/120
Vera Cruz	2013	200
Guamaré	2022/2023	120/120

Fonte: adaptado pelo autor a partir de documento fornecido pelo Programa Justiça e Escola.

Descendo às minúcias da execução do Justiça e Escola, tem-se o seguinte:

1. Após o planejamento da capacitação, servidores do Poder Judiciário, denominados de formadores-multiplicadores, atuam por meio da realização de ofici-

nas, efetivando a capacitação de professores das escolas municipais para fins de utilização da metodologia “O Caráter Conta”. Essa formação, geralmente, ocorre em dois dias, em 20 horas/aula.

Em uma primeira ocasião, esses formadores apresentam o funcionamento do Judiciário brasileiro, do TJRN e do Justiça e Escola. Depois, a metodologia é ensinada por meio da realização de leituras, de oficinas e de debates. Durante essa ação formativa, os participantes recebem um material pedagógico (produzido originalmente por especialistas americanos) que será utilizado nas escolas durante o ano letivo, de acordo com a faixa etária dos alunos. Do mesmo modo, as instituições representadas na capacitação também recebem um material que servirá de guia para a aplicação do método (TJRN, 2014).

2. Depois, em um segundo momento, as escolas inserem em sua programação pedagógica o tal método, com a sua aplicação de forma concreta e interdisciplinar por meio de textos, vídeos, dinâmicas e debates (TJRN, 2014). Além disso, palestras com servidores do Poder Judiciário são realizadas, com temas escolhidos a partir dos problemas sociais enfrentados pelo município.

Pensando o funcionamento do programa sob a perspectiva de um organograma circular, tem-se o seguinte:

Figura 5 – Funcionamento do Programa Justiça e Escola.



Fonte: elaborado pelo autor.

Em termos de pessoal, o programa, como dito anteriormente, tem o seu funcionamento e organização subordinado ao NAPS. Nesses termos, além dos servidores fixos provenientes do quadro do TJRN, ele também conta com o apoio de terceirizados, que trabalham na manutenção do prédio em que se encontra situado o programa; existindo, ainda, a colaboração de servidores eventuais, que fazem parte do quadro de servidores do TJRN e do município partícipe.

Nesse sentido, portanto, o programa está assim moldado:

1. *Presidente do TJRN*. Indica o coordenador do NAPS e homologa as principais decisões vinculadas ao Justiça e Escola, inclusive quanto à indicação dos servidores fixos que atuam no programa;
2. *Coordenador do NAPS*. É um desembargador com competência para indicar o coordenador executivo do Justiça e Escola, e que atua na esfera política e financeira do programa;
3. *Coordenador assistente*. Atua diretamente na organização de todos os programas, incluindo o Justiça e Escola (existe informalmente no quadro de servidores do NAPS);
4. *Coordenador executivo do programa*. É responsável pelo comando da equipe de servidores e pelo acompanhamento do funcionamento do programa. Está subordinado ao presidente do TJRN e ao coordenador do NAPS;
5. *Servidores fixos*. São responsáveis pela implementação do programa, tanto nas atividades-meio, quanto em sua execução;
6. *Servidores eventuais*. Eles participam do programa em momentos específicos, como a equipe de formadores da metodologia “O caráter conta”, que atua na formação dos professores. São provenientes do quadro de servidores do TJRN e do quadro de servidores do município que recebe o programa.

Quadro 10 – Estrutura hierárquica e de pessoal do Justiça e Escola.

Cargo	Atribuições
Presidente do TJRN	Homologa as principais decisões vinculadas ao programa
Coordenador do NAPS	atua na esfera política e financeira
Coordenador assistente	Opera na organização de todos os programas do NAPS, incluindo o Justiça e Escola
Coordenador executivo do programa	Responsável pelo acompanhamento do funcionamento do programa
Servidores fixos	Responsáveis pela implementação do programa
Servidores eventuais	Participam em momentos específicos na fase de execução

Fonte: elaborado pelo autor.

Já quanto aos recursos financeiros do Justiça e Escola, utilizados para fins do seu estabelecimento e funcionamento, verifica-se que ele tem o seu orçamento quase que totalmente vinculado ao TJRN, por meio da inclusão na peça orçamentária do Tribunal de verbas destinadas aos programas socioambientais capitaneados pelo NAPS, incluindo o Justiça e Escola. Ao seu turno, existe uma contrapartida financeira dos municípios beneficiados pelas ações do programa relacionadas sobretudo aos dispêndios com as ações de formação dos professores.

No caso dos valores despendidos pelo TJRN, ele é utilizado: 1) para o pagamento de diárias de deslocamentos; 2) para o pagamento da hora/aula dos servidores eventuais que participam na condição de educadores nas oficinas de formação dos professores, e que atuaram na implantação da metodologia “O caráter conta”; 3) para a manutenção da estrutura física do NAPS, em que se localiza o Justiça e Escola; e 4) para o pagamento dos servidores que atuam no programa.

Por sua vez, a contrapartida dos municípios envolve gastos com: 1) o material didático disponibilizados aos professores durante a formação; 2) com alimentação no período da formação; e 3) e com o pagamento dos salários dos professores do quadro do município, responsáveis pela implementação do programa em sala de aula.

Já o procedimento avaliatório será tratado, em detalhes, logo a seguir, quando será avaliado em conjunto com o procedimento avaliatório do Justiça na Praça. Tudo em compasso com os objetivos desta pesquisa.

Enfim, assentados os contornos dos desenhos institucionais do Justiça na Praça e do Justiça e Escola, deve-se dizer, a título de conclusão desse tópico, que o estudo evidenciou que eles se estabelecem de forma precária, notadamente por não detalharem algumas das características dos programas e do seu funcionamento, como no caso dos procedimentos avaliatórios, em que inexiste qualquer delineamento.

No mesmo sentido, os desenhos institucionais também não exibem um diagnóstico pormenorizado do problema a ser enfrentado, abordando, apenas, de forma genérica, a questão da necessidade de realização de uma aproximação entre o Judiciário e a população. Decerto, isso dificulta a concretização de uma avaliação mais consistente, devendo-se salientar, por oportuno, que diante da simplicidade dos desenhos institucionais, uma parte considerável dos desenhos dos programas Justiça na Praça e Justiça e Escola foi destrinchada ao longo deste estudo, a partir do trabalho de observação realizado pelo pesquisador.

4.3.1 Resultados da avaliação dos procedimentos avaliatórios dos programas do TJRN

Quanto à avaliação dos programas Justiça na Praça e Justiça e Escola, ficou dito anteriormente que ela não se enquadra na concepção de avaliação em sentido estrito. Esses programas realizam o que nesta pesquisa se convencionou chamar de procedimento avaliatório. Isso em razão de que ele, o procedimento avaliatório, concretiza-se sem maiores complexidades, por meio do exame de registros administrativos, da coleta de opiniões e da supervisão do programa, buscando a verificação de pontos de estrangulamento, bem como a melhoria da ação governamental.

Por sua vez, como também já restou colocado anteriormente, para a análise de tais procedimentos avaliatórios foi elaborado um modelo analítico próprio, que se entende adequado para aferição dos méritos desse tipo de avaliação. Daí porque se torna agora imprescindível trazê-lo novamente à tona, especificando como será utilizada a escala de aferição da qualidade dos procedimentos avaliatórios. Tal escala, diga-se, foi criada a partir das entrevistas realizadas ao longo desta pesquisa, dos documentos consultados e da própria observação em campo.

Quadro 11 – Método de avaliação de procedimentos avaliatórios.

Instrumento analítico de avaliação de procedimentos avaliatórios			
Atributos	Indicadores	Nível de realização	Informações
Utilidade	Correção dos pontos de estrangulamento; disponibilidade dos resultados ao público interessado; utilização dos resultados; constância do procedimento	Insuficiente; baixo; médio; alto; muito alto	Entrevistas; documentos; observação
Divulgação	Apresentação dos resultados aos atores envolvidos; divulgação em canais de comunicação; alcance da divulgação quanto ao público interessado	Insuficiente; baixo; médio; alto; muito alto	Entrevistas; documentos; observação
Conduta	Consentimento dos envolvidos quanto à utilização dos dados; confidencialidade às informações obtidas; existência de risco aos participantes	Insuficiente; baixo; médio; alto; muito alto	Entrevista; documentos; observação
Credibilidade	Familiaridade do avaliador com o programa; imparcialidade do avaliador; expertise em avaliação e no assunto objeto da investigação	Insuficiente; baixo; médio; alto; muito alto	Entrevista; observação; documentos

Fonte: elaborada pelo autor.

Abordando especificamente a escala de qualidade do procedimento avaliatório, considera-se, quanto à utilidade desse procedimento, que ela ocorre em **grau muito alto de reali-**

zação quando analisados os indicadores anteriormente especificados, conclui-se que o procedimento avaliatório permitiu a correção de pontos de estrangulamento; que os resultados do procedimento foram disponibilizados a todo o público interessado; que esses resultados foram aproveitados; e que o procedimento avaliatório foi realizado de maneira constante. Já o **grau de realização alto** se verifica quando, analisados os reportados indicadores, conclui-se que o procedimento avaliatório possibilitou a correção de pontos de estrangulamento; que os resultados do procedimento avaliatório foram disponibilizados a parte do público interessado; que esses resultados foram aproveitados; e que o procedimento avaliatório foi realizado de maneira constante. O **grau de realização médio**, por sua vez, se verifica quando, analisados os referidos indicadores, conclui-se que o procedimento avaliatório possibilitou a correção de pontos de estrangulamento e que os resultados do procedimento avaliatório foram aproveitados. O **grau de realização baixo** se verifica quando, analisados os referidos indicadores, conclui-se que o procedimento avaliatório possibilitou a correção de pontos de estrangulamento. Por fim, o **grau insuficiente** se verifica quando o procedimento avaliatório não tem nenhuma utilidade.

Por sua vez, quanto ao atributo da *divulgação*, considera-se que o procedimento avaliatório teve um **grau muito alto de realização** quando os resultados alcançados, a partir do procedimento avaliatório, foram apresentados aos atores envolvidos; quando eles foram divulgados por meio de canais de comunicação; e quando a divulgação alcançou todo o público interessado. Já o **grau alto de realização** se verifica quando os resultados alcançados foram apresentados aos atores envolvidos; quando eles foram divulgados por meio de canais de comunicação; e quando a divulgação alcançou ao menos parte do público interessado. O **grau médio de realização** se verifica quando os resultados do procedimento avaliatório foram apresentados a uma parcela dos atores envolvidos; quando eles foram divulgados por meio de poucos canais de comunicação; e quando a divulgação alcançou parte do público interessado. O **grau de realização baixo** se verifica quando os resultados do procedimento avaliatório foram apresentados a parte dos atores envolvidos; e quando a divulgação alcançou parte do público interessado. Já o **grau insuficiente** se verifica quando os resultados do procedimento avaliatório foram apresentados somente a parte dos atores envolvidos; ou quando a divulgação alcançou somente parte do público interessado; ou quando o procedimento avaliatório não observou nenhum dos marcadores do atributo da divulgação.

No que tange ao atributo da *conduta*, considera-se que o procedimento avaliatório teve um **grau muito alto de realização** quando existiu o consentimento explícito dos envolvidos quanto à utilização dos dados colhidos; quando esses dados foram divulgados de forma a não

expor os envolvidos; e quando os participantes do procedimento avaliatório não foram colocados em risco. Já o **grau alto de realização** se verifica quando existiu o consentimento implícito dos envolvidos; quando esses dados foram divulgados para não expor os envolvidos; e quando os participantes do procedimento avaliatório não foram colocados em risco. O **grau médio de realização** se verifica quando os dados colhidos foram divulgados visando não expor os envolvidos; e quando os participantes do procedimento avaliatório não foram colocados em risco. O **grau de realização baixo** se verifica quando os participantes do procedimento avaliatório não foram colocados em risco. Por fim, o **grau insuficiente** se verifica quando o procedimento avaliatório não observou nenhum dos marcadores da conduta.

Quanto ao atributo da credibilidade do procedimento avaliatório, tem-se que ele se estabelece em **grau muito alto de realização** ao averiguar a familiaridade do avaliador com o programa; quando se investigar a sua imparcialidade; e ao ter a expertise do avaliador em avaliação e no assunto objeto da investigação. Já o **grau de realização alto** se verifica quando existe a familiaridade do avaliador com o programa; quando ele é imparcial; e ao ter a expertise do avaliador no assunto objeto da investigação. O **grau médio de realização** se verifica quando existe a familiaridade do avaliador com o programa; quando existe a expertise do avaliador em avaliação e no assunto objeto da investigação. O **grau de realização baixo** se verifica quando existe a familiaridade do avaliador com o programa e quando existe a expertise do avaliador no assunto objeto da investigação. Por fim, o **grau insuficiente** se verifica quando apenas existe a familiaridade do avaliador com o programa, ou quando somente existe a expertise do avaliador no assunto objeto da investigação e ainda quando o procedimento avaliatório não observou nenhum dos marcadores da credibilidade.

4.3.1.1 Avaliação do procedimento avaliatório do Justiça na Praça

Estabelecidos todos os parâmetros do modelo de análise, inicia-se a avaliação do procedimento avaliatório do Justiça na Praça. Sobre esse ponto, corroborando com o que ficou registrado em termos teóricos, deve-se dizer, mais uma vez, que não existe, no caso do programa Justiça na Praça, a realização de uma avaliação estrita, mas sim a prática de um procedimento avaliativo. Esse procedimento avaliativo, por evidente, pode e deve ser objeto de uma avaliação a fim de procurar-se compreender o seu nível de qualidade, ou seja, o grau de utilidade e de credibilidade; a forma com que, em termos de conduta, os agentes envolvidos realizam tal atividade e se há uma efetiva publicidade da ação avaliativa.

Dito isso, tem-se que o procedimento avaliatório do Justiça na Praça se estabelece em dois momentos: durante a prática das atividades-meio de implementação, quando são colhidos dados e corrigidos eventuais desvios, e após o término do programa.

É interessante anotar, por sua vez, que, no curso da implementação do Justiça na Praça, a ação avaliativa envolve uma atividade que se assemelha ao monitoramento, já que a intenção é a de acompanhar o desenvolvimento das atividades do programa para que eventuais falhas sejam imediatamente corrigidas. Entretanto, posteriormente, no momento da execução do programa, os atos voltados para a sua avaliação objetivam a coleta de informações, a fim de que, ao final, o procedimento avaliatório seja realizado.

É de se repisar, porém, – pensando as políticas públicas sob o prisma do modelo do ciclo – que não existe nenhuma incoerência em ter-se um procedimento avaliativo que aconteça dentro desse contexto. Como já explicado anteriormente, o modelo do ciclo é apenas um instrumental analítico para melhor compreensão das políticas públicas que, apesar de útil, acaba por simplificar a realidade das ações estatais, complexas e recheadas de nuances.

No curso das referidas etapas, destaca-se a participação de servidores e dos coordenadores no processo de avaliação, seja colhendo informações, seja discutindo os pontos de estrangulamento. Destaca-se que os responsáveis específicos pela realização do procedimento avaliatório são o coordenador executivo do Justiça na Praça e um servidor do programa que conhece detalhadamente o seu funcionamento.

Quadro 12 – Atores envolvidos no procedimento avaliatório do Justiça na Praça.

Cargos	Atribuições
Coordenador do NAPS e Coordenador Assistente	Recolhem informações sobre o funcionamento do programa e organizam as reuniões em que ele é discutido
Coordenador Executivo do Justiça na Praça	Recolhe informações sobre o funcionamento do programa, contacta servidores e participa das reuniões
Servidores fixos	Realizam questionários, recolhem dados e informações a respeito do Justiça na Praça, e participam das reuniões em que são discutidos os pontos de estrangulamento

Fonte. Elaborado pelo autor.

Descendo aos pormenores, no andamento da fase inicial de implementação do Justiça na Praça, os atores que atuam no seu desenvolvimento (servidores e gestores) se reúnem periodicamente para discutir como estão sendo efetivadas as atividades estabelecidas no planejamento inicial. Dentro desse contexto, constatada a necessidade de intervenção, são realizadas ações pontuais que permitem a correção de desvios.

Já na fase de execução, quando o público-alvo é atendido, apurou-se que o coordenador assistente do Justiça na Praça e o coordenador do NAPS supervisionam o programa no momento de sua realização. Além disso, por orientação do coordenador executivo, servidores vinculados ao NAPS apresentam questionários e indagam aos agentes que trabalham no programa (servidores do TJRN e órgãos parceiros que atuaram nos atendimentos) sobre as suas impressões a respeito do funcionamento das ações, recolhendo, ainda, informações sobre o número de participantes e de atendimentos efetivados.

Depois, com o término das ações do programa, o seu coordenador executivo recebe um relatório sobre as atividades realizadas e, em conjunto com dois servidores que atuam no Justiça na Praça, discute o seu conteúdo. Em seguida, em uma reunião final, o seu funcionamento é tratado com os servidores do Justiça na Praça e com os servidores do TJRN (que participaram de sua execução), quando, por meio de dinâmicas internas, seu funcionamento é abordado, com a identificação dos pontos de estrangulamento e dos aspectos que deverão ser melhorados.

Quadro 13 – Funcionamento do procedimento avaliatório do Justiça na Praça.

Procedimento avaliatório do Justiça na Praça	
1º - momento	2º momento
- Reuniões e discussões sobre o andamento das atividades - Identificação de pontos de estrangulamento - Ações visando a correção de desvios - Distribuição de questionários e coleta de informações	- Análise do relatório da execução do programa - Discussão sobre os pontos de estrangulamento - Identificação de melhorias e proposta de solução - <i>Feedback</i> aos parceiros do programa

Fonte: elaborado pelo autor

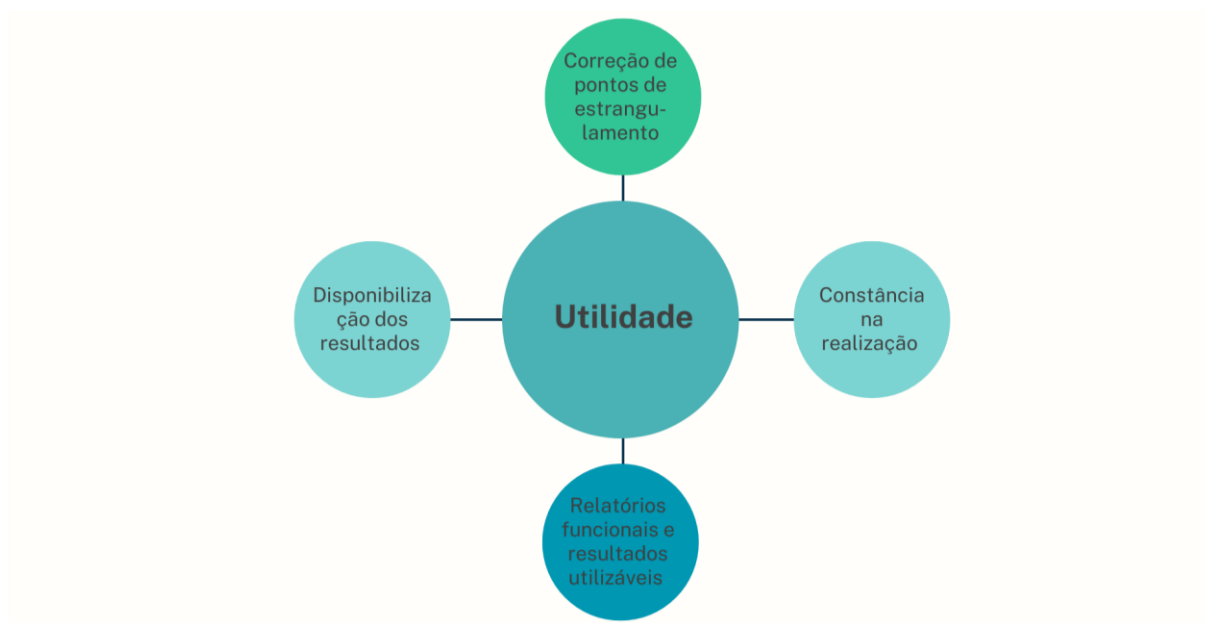
Nesses termos, identificados os contornos do procedimento avaliativo do Justiça na Praça (e os atores responsáveis por sua realização) passa-se, agora, à avaliação desse procedimento avaliativo.

De antemão, deve-se dizer que quando se fala em verificar **a utilidade** de um procedimento avaliatório, almeja-se primordialmente saber se ele foi útil para os beneficiários. Ou seja, é preciso identificar se por meio dele foi possível corrigir aspectos disfuncionais do programa; se os resultados desse procedimento avaliatório foram de alguma forma disponibilizados para os atores envolvidos; e se esses resultados puderam ser utilizados. Além disso, a utilidade do procedimento avaliatório também está ligada à periodicidade de sua realização.

Na esteira desse entendimento, é imprescindível serem respondidos os seguintes questionamentos: O procedimento avaliatório permite a correção dos pontos de estrangulamento?

Os resultados do procedimento avaliatório são disponibilizados ao público interessado? Os resultados do procedimento avaliatório são utilizados? O procedimento avaliatório é realizado com constância?

Figura 6 – Critérios para identificação da utilidade do procedimento avaliatório.



Fonte: elaborado pelo autor.

Especificamente quanto ao procedimento avaliatório do Justiça na Praça e à possibilidade de correção de pontos de estrangulamento, pode-se dizer, logo de saída, que ela existe.

Esmiuçando essa afirmação, quanto ao aspecto do procedimento que se desenrola no curso da fase interna da implementação, constata-se que as informações colhidas pelos servidores são utilizadas para a identificação de aspectos da implementação que precisam ser corrigidos. Além disso, quando finda a fase de implementação – após registradas as informações sobre o funcionamento do programa –, os servidores responsáveis pelo procedimento avaliatório se reúnem para analisar o material obtido (respostas aos questionários e observação direta). E, em seguida, realizam reuniões com os atores que trabalharam na execução do Justiça na Praça para tratar dos pontos de estrangulamento e discutir os aspectos do programa que precisam ser melhorados.

Como relatou uma servidora do programa:

[...] reuniões são feitas mais no final da execução do programa, para fins de discussão e de melhorias para a próxima [...]. As reuniões são feitas após a coleta das informações e dos relatórios [...] [se verifica] o que poderia melhorar, se a estrutura

poderia ser outra [...] tipo, a estrutura estava ruim, a internet estava péssima [...] aí a gente dá um *feedback* tanto para o parceiro, quanto para o setor nosso, do TJ. A gente teve falha nesse ponto, nesse outro [...]

Ao final da realização do procedimento avaliatório, por sua vez, são feitas dinâmicas internas para a discussão dos resultados dos achados. Quanto a essas dinâmicas, elas envolvem os servidores fixos que atuam no programa e os servidores eventuais (do TJRN), que participam da execução do Justiça na Praça.

Dentro desse contexto apresentado, pode-se dizer que o procedimento avaliatório permite a correção de pontos de estrangulamento.

Já quanto à disponibilidade dos resultados do procedimento avaliatório para o público interessado, é preciso, antes de mais nada, especificar o que vem a ser o público interessado. No caso específico do Justiça na Praça, deve-se entender que o público interessado no resultado do seu procedimento avaliatório envolve todos os atores partícipes, quais sejam: presidente do Tribunal de Justiça, que tem interesse no funcionamento do programa em virtude da sua condição de responsável financeiro; coordenador do NAPS, coordenador assistente, coordenador executivo do programa e servidores fixos, que podem revisar o direcionamento das ações do Justiça na Praça a partir dos resultados de sua avaliação; e servidores eventuais (internos e externos), que poderão modificar suas práticas em vista do resultado do procedimento avaliatório.

Entrando em detalhes, verifica-se que o resultado do procedimento avaliatório não é assentado formalmente nos registros do programa. Dito de outro modo, esse resultado é exibido apenas oralmente aos servidores fixos do programa.

Deve-se ressaltar, todavia, que um relatório anual é encaminhado ao presidente do Tribunal de Justiça contendo os aspectos quantitativos do Justiça na Praça (obtidos durante a realização dos procedimentos avaliatórios por meio de entrevistas e de questionários) que envolvem o número de atendimentos; de municípios envolvidos; e de parceiros. Esse relatório, porém, não apresenta especificamente o resultado do procedimento avaliatório.

Nesse mesmo diapasão, as reuniões realizadas junto aos servidores, tanto do programa quanto do TJRN – que trabalharam na fase de execução da implementação – permitem a transmissão dos resultados do procedimento avaliatório, de maneira especial quando são debatidos os pontos de estrangulamento e as possibilidades de melhorias.

O resultado do procedimento avaliatório, por sua vez, também é repassado às instituições parceiras (ainda que oralmente). Já quanto aos municípios que recebem o programa, deve-se pontuar que não há qualquer divulgação do resultado, como afirma servidor ligado à

avaliação do Justiça na Praça: “a gente, na verdade, consegue dar um *feedback* não aos municípios, mas para os parceiros”.

Em termos de disponibilidade do procedimento avaliatório, deve-se concluir que tal existe parcialmente, visto que não há o envio de informações específicas sobre o procedimento ao presidente do TJRN, nem tampouco são encaminhados os resultados desse procedimento ao município partícipe.

Quanto à utilização dos resultados do procedimento avaliatório, é preciso dizer que a ideia de utilidade do procedimento envolve: 1) o seu aproveitamento em termos concretos; 2) a clareza das informações obtidas; 3) o nível de informação repassada aos interessados; e 4) a existência de critérios de avaliação explícitos.

Já se verificou, oportunamente, que o procedimento avaliatório do Justiça na Praça permite a identificação e a correção de pontos de estrangulamento, sendo, portanto, efetivamente utilizado pelos servidores do programa. Nesse mesmo diapasão, também se concluiu no sentido da utilidade do procedimento avaliatório sob uma perspectiva mais ampla. Ou seja, através dele se afigura possível quantificar o número de pessoas atendidas, de atendimentos realizados e de instituições que participaram das atividades.

Por outro lado, percebe-se que a qualidade das informações repassadas aos atores interessados é incipiente, porquanto não existe um relatório formal e escrito para tanto (as informações são repassadas apenas oralmente), como também não se verifica a existência de critérios explícitos de avaliação. De maneira que, apesar de existir uma utilidade no procedimento avaliatório, é imprescindível que a qualidade da informação repassada aos interessados seja melhorada com a formulação de relatórios de avaliação específicos, formais e escritos; como também se torna imprescindível a definição de critérios explícitos de avaliação.

No que se refere à constância do procedimento avaliatório, percebe-se que ele é realizado durante e após a conclusão da execução de cada ação do Justiça na Praça. Ou seja, existe uma periodicidade bem demarcada quanto à sua consumação.

Com isso, é possível concluir, quanto ao critério da utilidade do procedimento avaliatório do Justiça na Praça, que ele se realiza em **alto grau** de satisfação, dado que: 1) existe constância na sua realização; 2) ele é útil; 3) os seus resultados são disponibilizados parcialmente; e 4) ele permite a correção de pontos de estrangulamento.

Cuidando agora do atributo relacionado à **divulgação do procedimento avaliatório** do Justiça na Praça, deve-se explicar, inicialmente, que ele envolve não somente a apresentação dos resultados do procedimento, mas também a existência de canais próprios de divulgação e a abrangência dessa divulgação aos agentes interessados. Torna-se imprescindível res-

ponder aos seguintes questionamentos: os resultados da avaliação são apresentados aos atores envolvidos? Eles são divulgados em canais de comunicação? Essa divulgação alcança o público interessado?

Já foi dito que o procedimento avaliatório do Justiça na Praça não é formalmente registrado. Em virtude disso, tem-se que a divulgação dos resultados do procedimento é de difícil consecução. Isso significa dizer que, em termos concretos, existe apenas uma divulgação oral dos resultados, que não abrange todos os atores participantes do programa.

Entrando em detalhes, visualizando esse ponto a partir dos agentes atuantes no Justiça na Praça, percebe-se que o coordenador executivo do programa, ao agir diretamente na realização do procedimento avaliatório (junto aos servidores que operaram na sua execução), detém um conhecimento *in loco* dos seus resultados. Desse modo, torna-se desnecessária a apresentação dos produtos do procedimento avaliatório em relação a esses atores.

Já quanto aos servidores efetivos do NAPS e do TJRN, que participam eventualmente da fase de implementação do programa, nota-se que os resultados do procedimento são apresentados para eles verbalmente, durante as reuniões realizadas para a exposição dos pontos de estrangulamento.

Quanto ao coordenador do NAPS, não se verifica qualquer ação concreta para fins de comunicação dos resultados; o que também acontece em relação aos municípios partícipes e às instituições colaboradoras. Em apoio ao que restou afirmado, transcrevem-se as palavras de um dos servidores fixos do programa, responsável pela realização do procedimento avaliatório: “não tem [divulgação para o público externo], na verdade, a divulgação do resultado é uma divulgação em números”.

Quadro 14 – Atores interessados nos resultados do procedimento avaliatório.

Apresentação dos resultados do procedimento avaliatório aos atores interessados	
Presidente do TJRN	• Não tem conhecimento do resultado.
Coordenador do NAPS	• Não tem conhecimento formal do resultado
Coordenador executivo do programa	• Participa diretamente do procedimento avaliatório tendo conhecimento do resultado
Servidores fixos	• Participam diretamente do procedimento avaliatório tendo conhecimento do resultado
Servidores eventuais	• Têm conhecimento do resultado
Atores externos (município e parceiros)	• Não têm conhecimento do resultado

Fonte: elaborado pelo autor.

Portanto, quanto à apresentação dos resultados do procedimento avaliatório aos atores partícipes, pode-se concluir que ela existe, apesar de ser parcial e precária.

Já no que tange aos marcadores pertinentes à divulgação dos resultados do procedimento avaliatório em canais de comunicação e a sua divulgação ao público interessado, deve-se explicar que divulgar os resultados em canais de comunicação significa apresentá-los ao público, seja via reuniões, seja por meio de relatórios, de comunicados, de eventos, de programas de rádio, etc.

Por sua vez, ao abordar a questão da divulgação ao público interessado, é preciso ter em linha de conta que o público interessado não envolve somente os atores partícipes do programa, mas também os indivíduos e instituições beneficiados com as atividades da ação governamental.

Nesse sentido, a respeito da divulgação em canais de comunicação, constata-se que ela praticamente não existe. No caso, como já dito, a única forma de divulgação dos achados do procedimento avaliatório envolve a comunicação verbal por meio de reuniões. Por sua vez, apesar de o NAPS elaborar um relatório anual encaminhado ao presidente do TJRN, deve-se dizer que o relatório contém apenas dados numéricos do programa, não apresentando informações sobre o processo de avaliação.

Nesse mesmo compasso, também não há uma maior divulgação para o público interessado. Como visto antes, o resultado é disponibilizado apenas para uma parcela dos atores interessados, que são os servidores que atuam no programa. Desse modo, inexistente a sua divulgação aos atores externos (agentes partícipes do município e representantes das instituições colaboradoras). De maneira que, quanto aos marcadores que versam sobre a divulgação em canais de comunicação e a divulgação para o público interessado, deve-se dizer que eles se verificam apenas parcialmente.

À vista disso, é possível concluir, quanto ao nível de divulgação do procedimento avaliatório do Justiça na Praça, que ele se realiza **em grau médio**. Isso por causa dos resultados do procedimento avaliatório serem apresentados tão somente para parte dos atores envolvidos. A sua divulgação se deu em poucos canais de comunicação, somente alcançando parte do público interessado.

Já no que diz respeito à observação da questão da **conduta** ligada à realização do procedimento avaliatório, deve-se dizer, de bate-pronto, que o aspecto da conduta aqui avaliado envolve especificamente aspectos éticos ligados às atividades dos avaliadores do programa. Nesse sentido, é necessário avaliar se existiu o consentimento dos envolvidos quanto à utilização dos dados colhidos; qual o nível de confidencialidade assegurado às informações obtidas; e se o uso dessas informações colocou em risco os participantes.

No caso do Justiça na Praça, já ficou assentado que os avaliadores do programa são dois servidores fixos e um coordenador executivo. Apesar disso, quanto à colheita das informações sobre o desenvolvimento da ação governamental, tem-se que ela se concretiza por meio de outros servidores do TJRN, que laboram especificamente quando o programa se encontra na fase de execução. A análise da questão da conduta envolverá também o agir desses atores.

Isso posto, especificamente quanto ao consentimento dos envolvidos, verificou-se que o questionário aplicado pelos agentes do programa ocorre sem a prévia existência de um termo de consentimento, ainda que exista uma explicação verbal a respeito da utilidade do questionário. Sobre o assunto, a propósito, um dos avaliadores entrevistados disse o seguinte: “a gente avisa que precisa saber quantos atendimentos foram realizados para dar um *feedback*”.

É certo, porém, que a explicação sobre o uso do questionário fornece uma informação apenas parcial, porquanto ele é aproveitado não somente para a quantificação das ações do programa, mas também para a análise do próprio funcionamento do Justiça na Praça. Daí ser possível concluir que não houve o necessário consentimento informado, posto que os participantes não receberam informações suficientemente detalhadas sobre a pesquisa, de modo a poderem decidir conscientemente em relação a sua participação.

Nessa mesma toada, não se verificou uma preocupação dos avaliadores em informar ao participante sobre a não utilização dos seus dados pessoais, tanto no procedimento investigatório, quanto, de forma mais específica, no questionário aplicado. Isso seria de inegável importância, já que, no caso do questionário utilizado para fins de avaliação, existe um espaço próprio em que o participante pode fazer críticas e apresentar sugestões. E não se pode esquecer que vários desses participantes são profissionais que laboram junto ao sistema de justiça, de forma que eventuais críticas, ao menos em tese, poderiam gerar algum tipo de desconforto.

Portanto, como se vê, em termos concretos, inexistente uma preocupação dos agentes do programa em obter o consentimento dos envolvidos no que respeita ao uso dos dados coletados.

Quanto ao nível de confidencialidade assegurado às informações obtidas, é preciso entender que a confidencialidade envolve a ideia de confiança. Ou seja, é por confiar que alguém disponibiliza informações próprias para serem usadas e eventualmente compartilhadas (Styffe, 1997). De maneira que, quando um participante se dispõe a responder ao questionário do Justiça na Praça, apontando eventuais críticas, ele o faz em confiança e fidelidade aos agentes do programa e, por via de consequência, ao próprio Poder Judiciário. É, portanto, com

base nessa pressuposição que ele entende que as suas informações serão bem geridas ou mantidas em segredo.

Por sua vez, a par das discussões sobre a confidencialidade na área das ciências sociais, pode-se dizer que ela envolve os seguintes aspectos: 1) sigilo da fonte; 2) sigilo conferido às informações obtidas; e 3) necessidade de autorização para a divulgação.

Dito isso, quanto ao Justiça na Praça, foi possível verificar, no que tem relação ao sigilo da fonte, que não há a identificação dos participantes na pesquisa por questionário e em nenhum outro momento em que se realiza o procedimento avaliatório, de forma que é possível constatar a preservação do sigilo da fonte.

Já quanto ao sigilo das informações obtidas, tem-se que o seu uso ocorre tanto verbalmente, por meio da realização de reuniões em que o resultado do procedimento avaliatório é discutido genericamente, quanto por um relatório final disponibilizado ao presidente do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, que contém tão somente dados numéricos. Portanto, verifica-se o sigilo necessário.

Por outro lado, no que tange à imperativa autorização dos participantes para a divulgação das informações, percebe-se que não foi apresentado um termo de confidencialidade, sendo possível concluir, especificamente quanto a esse ponto, que se afigura recomendável a adoção de um termo de confidencialidade no momento da entrega do questionário. Seja como for, deve-se afirmar que o marcador da confidencialidade se encontra realizado.

De resto, a respeito do uso das informações obtidas e de um hipotético risco aos participantes, é certo que isso inexistente no caso do procedimento avaliatório do Justiça na Praça. Em primeiro lugar, porque esse uso acontece apenas internamente, entre parte dos agentes que atuam no programa. Depois, porque a divulgação dessas informações ocorre exclusivamente de forma oral, em reuniões internas, contendo dados genéricos, ou por meio de um relatório numérico, sem a existência de informações pessoais que coloquem em risco os participantes.

Feitas essas ponderações, é possível afirmar, quanto à observância do aspecto da conduta no âmbito do procedimento avaliatório do Justiça na Praça, que ele se realiza em **grau médio**. Isso pois, apesar de não ter existido o consentimento dos envolvidos sobre o uso das informações obtidas, os dados colhidos foram divulgados de forma a não expor os participantes, e esses participantes não foram colocados em risco.

Passando à análise do **atributo da credibilidade**, deve-se ponderar que a concepção de credibilidade de um sistema de avaliação de programa passa pela familiaridade e pela imparcialidade do avaliador, além da sua expertise em avaliação e no próprio assunto a ser investigado. Nesse sentido, no caso em estudo, é preciso que sejam respondidos os seguintes

questionamentos: existe familiaridade dos avaliadores com o Justiça na Praça? Esses avaliadores são imparciais ao realizarem a avaliação? Eles têm um conhecimento técnico sobre como realizar a avaliação de um programa? Eles detêm um conhecimento específico a respeito do programa?

Especificamente sobre a familiaridade dos avaliadores com o Justiça na Praça, apurou-se que, por se tratar de uma avaliação interna, ela é realizada por servidores que atuam no próprio programa. Entrando em detalhes, os três agentes que trabalham na realização do procedimento avaliatório atuam na implementação do programa há bastante tempo, como no caso do seu coordenador executivo, que participa diretamente das suas ações desde o seu nascimento. No mesmo sentido, os servidores efetivos do Tribunal de Justiça lotados no NAPS que laboram na consecução do procedimento avaliatório têm vários anos de experiência à frente do trabalho de implementação do Justiça na Praça, sendo possível constatar, portanto, que existe uma notória familiaridade desses atores com relação ao programa examinado.

Já no que tange à parcialidade dos avaliadores, deve-se dizer que independentemente da perspectiva ou da ênfase da avaliação, é certo que devem ser empreendidos todos os esforços para que ela seja articulada imparcialmente. Isso significa dizer, dentre outras coisas, que os “avaliadores têm de encontrar os procedimentos adequados para evitar que os seus sistemas de concepções e de valores, as suas ideologias e visões do mundo enviesem de forma mais ou menos grosseira as realidades” (Domingos, 2018. p. 19).

No caso em exame, em virtude de serem os avaliadores agentes ligados diretamente ao programa, não é difícil perceber que a imparcialidade se encontra prejudicada (existe até mesmo a participação do seu coordenador executivo). Veja-se que o fato de se tratar de uma avaliação realizada internamente não exclui a necessidade de uma maior imparcialidade quanto ao formato do procedimento avaliatório efetivado. Não há dúvida de que outros servidores do NAPS, não vinculados diretamente ao funcionamento do programa, poderiam se responsabilizar pela efetivação do sistema de avaliação.

Por sua vez, percebe-se uma espécie de direcionamento na maneira como o questionário (que faz parte do procedimento avaliatório) é articulado. Nele, por exemplo, existe a seguinte pergunta endereçada aos participantes do programa: “Alguma sugestão para melhorarmos, ainda mais, o JUSTIÇA NA PRAÇA?”

Como se vê, a pergunta deixa subentendido que o programa não contém pontos negativos, mas somente pontos positivos que eventualmente podem ser melhorados. Esse fato, mesmo que não diga respeito diretamente à questão da parcialidade dos avaliadores, denota um certo viés de tendenciosidade do sistema de avaliação como um todo.

Já no que se refere à expertise dos avaliadores em avaliação e no assunto investigado, deve-se explicitar, partindo de uma conceituação tradicional do assunto que, quando se falar em expertise dos avaliadores, deve-se ter em linha de conta a sua experiência e a sua competência em avaliação, além da capacidade de produção de conhecimentos especializados voltados para a ação, que pode gerar uma tomada de decisão (Trépos, 1996).

Dito isso, no caso em estudo, percebe-se que nenhum dos agentes que participam do procedimento avaliatório do Justiça na Praça tem expertise na área de avaliação. Apesar de ter-se verificado que eles são provenientes de campos diversos do conhecimento, com formação em direito, pedagogia e psicologia – denotando uma importante multidisciplinariedade – não se verifica expertise propriamente em avaliação de políticas públicas e nem mesmo a realização de capacitações sobre o tema no âmbito do NAPS.

Por outro lado, percebe-se que todos eles, por atuarem diretamente na implementação do Justiça na Praça, têm conhecimento profundo a respeito do seu funcionamento. Vale repetir que dois deles trabalham na implementação do programa desde a sua criação, razão pela qual a expertise no assunto investigado é notória.

Nesse sentido, para fins de maior credibilidade, pensando na realização de um procedimento avaliatório válido e objetivo, seguindo as lições de Scriven (2018), o ideal seria a existência de dois tipos de avaliadores: um avaliador com o viés de especialista local, ou seja, alguém da área do programa, mas que não tem conhecimento específico ou experiência com aspectos mais sérios em avaliação de políticas públicas; e um avaliador com expertise em avaliação, mas que não propriamente conhece os meandros do programa avaliado.

Enfim, quanto à credibilidade do procedimento avaliatório examinado, verifica-se que ela se realiza em **baixo grau**, diante da presença de apenas dois marcadores, quais sejam: familiaridade do avaliador com o programa e expertise no assunto objeto da investigação.

Quadro 15 – Resumo da avaliação do procedimento avaliatório do programa Justiça na Praça.

Avaliação do procedimento avaliatório do Justiça na Praça.		
Atributos	Indicadores	Realização
Utilidade	- Constância na realização - Utilidade - Disponibilidade dos resultados - Correção de pontos de estrangulamento	Alto grau
Divulgação	- Divulgação parcial aos sujeitos interessados - Utilização de poucos canais de divulgação - Alcance de parte do público interessado	Grau médio
Conduta	- Confidencialidade das informações - Ausência de riscos aos envolvidos	Grau médio
Credibilidade	- Familiaridade do avaliador com o programa - Expertise no assunto investigado	Grau baixo

Fonte: elaborado pelo autor.

No final de tudo, completada a avaliação do procedimento avaliatório do Justiça na Praça, pode-se afirmar que existe um alto grau de realização quanto à sua utilidade. Verifica-se um médio grau de realização quanto à sua divulgação, observando-se um grau médio de realização no que respeita à conduta. Finalmente, existe um baixo grau de realização no que tange à credibilidade.

4.3.1.2 Avaliação do procedimento avaliatório do Justiça e Escola

Tratando-se agora da avaliação do programa Justiça e Escola, deve-se repisar, logo de saída, que assim como acontece com o Justiça na Praça, não se verifica a realização de uma avaliação em sentido estrito, mas a efetivação de um procedimento avaliatório. Esse procedimento se encontra estabelecido em dois momentos. O primeiro envolve ações voltadas para a avaliação do funcionamento do programa, quanto à implantação do método “O caráter conta”, e o segundo trata da análise do desenvolvimento do programa nas escolas.

No curso dessas etapas, destaca-se a participação de um servidor do programa e do seu coordenador executivo no processo de avaliação, tanto colhendo informações quanto discutindo os pontos de estrangulamento e indicando a necessidade de melhoramentos. São eles, portanto, os atores internos responsáveis pelo procedimento avaliatório, ainda que existam atores externos que forneçam informações necessárias à efetivação da avaliação, como são os casos do secretário de educação do município envolvido, dos professores que atuam no processo de formação do método “O caráter conta” e dos servidores do TJRN que trabalham como agentes formadores.

Quadro 16 – Atores envolvidos no procedimento avaliatório do Justiça e Escola.

Procedimento avaliatório do programa: atores envolvidos	
Cargos	Atribuições
Coordenador do Justiça e Escola	Organiza e participa das reuniões em que o funcionamento do programa é discutido
Servidor do programa	Recolhe informações sobre o funcionamento do programa, contacta servidores e participa das reuniões sobre o funcionamento programa
Servidores eventuais	Recolhem dados a respeito do Justiça e Escola e participam das reuniões em que são discutidos os pontos de estrangulamento

Fonte: elaborado pelo autor.

Sobre o primeiro momento do procedimento avaliatório relacionado ao estabelecimento da metodologia “O caráter conta”, verifica-se que ele é articulado pela análise de fichas

avaliatórias, de reuniões em grupo e de discussões entre os servidores do programa a respeito do seu funcionamento. Já o procedimento avaliatório, que ocorre no âmbito dos municípios, é estabelecido com a aplicação das ações do Justiça e Escola em sala de aula.

Especificando, tratando do primeiro momento, tem-se que, após a realização da ação formativa junto aos professores, os servidores do programa distribuem à secretaria de educação municipal fichas de avaliação. Essas fichas são encaminhadas, em seguida, aos docentes do município que participaram da referida ação formativa. Por meio delas, procura-se colher informações sobre a qualidade do trabalho de formação realizado pelos atores do Justiça e Escola.

Na ficha de avaliação são identificados o município e a escola em que a ação foi realizada, o período da atividade e a carga horária. Também são identificados os servidores vinculados ao Justiça e Escola que procederam com a formação. Afora isso, ela contém um questionário sobre o nível de qualidade da atuação dos agentes formadores (que deve ser preenchido pelos professores participantes da ação formativa).

Nesse documento, não consta o nome do professor que respondeu à avaliação. Mas constam os nomes de todos os agentes formadores, procurando-se saber sobre o domínio de cada um deles quanto ao conteúdo ministrado; a clareza e a objetividade na exposição do assunto; o encadeamento dos tópicos abordados; a capacidade de interação com o grupo; a habilidade para incentivar e conduzir discussões; a valorização da participação dos alunos; a capacidade de ilustrar com exemplos a teoria; a administração do tempo de forma objetiva; e o conceito final do instrutor. Além disso, também é possível ao participante apontar críticas e sugestões sobre a ação concretizada.

Após o recolhimento das fichas de avaliação, é realizada uma reunião entre o coordenador executivo do Justiça e Escola e o servidor que atua diretamente na organização e fiscalização do programa, com o intuito de analisar o funcionamento da ação formativa na totalidade. A partir dessa avaliação, são engendradas reuniões com os servidores do TJRN que atuaram como formadores, havendo a identificação dos pontos de estrangulamento e a proposição do que deve ser melhorado.

Os resultados desse trabalho, vale dizer, são compartilhados internamente, de forma verbal, entre os servidores do programa e com os coordenadores do NAPS, havendo também um *feedback* para os municípios, especificamente quanto às respostas das fichas de avaliação.

Já no segundo momento do procedimento avaliatório, que se articula no âmbito do município, cabe a ele, por meio de sua secretaria de educação, realizar o acompanhamento do programa com relação à aplicação do método “O caráter conta” e das palestras proferidas.

Nesse sentido, nos termos do convênio firmado com o TJRN, ele deve remeter ao Tribunal um relatório semestral contendo os resultados da avaliação pedagógica, até 30 dias após o encerramento de cada semestre letivo.

Daí que, quando informados a respeito dos resultados do programa pelos secretários de educação, os responsáveis pelo Justiça e Escola visitam os colégios para a obtenção de um *feedback* mais específico sobre o desenvolvimento das ações implementadas, ocasião em que se contactam educadores e alunos.

É de se destacar que alguns colégios apresentam depois a sua experiência aos agentes do programa, por meio de vídeos e de relatos, e que eventualmente os servidores do Justiça e Escola retornam à sala de aula para a realização da reciclagem dos professores quanto à aplicação do método “O caráter conta”.

Quadro 17 – Resumo do procedimento avaliatório do Justiça e Escola.

Procedimento avaliatório do Justiça e Escola	
Avaliação da aplicação do método o caráter conta	• Utilização de questionário de avaliação • Reuniões • Discussões sobre o funcionamento das ações do programa • Identificação de pontos de estrangulamento e propostas de melhoramentos para o futuro
Acompanhamento das ações nas escolas	• Relatório da secretaria de educação municipal contendo os resultados da avaliação pedagógica • Agentes do programa realizam visitas às escolas para colher informações

Fonte: elaborado pelo autor.

Passando agora à avaliação desse procedimento avaliatório do Justiça e Escola, não é de mais repetir que ela deve ser articulada por meio do modelo analítico desenvolvido em momento anterior. Esse modelo está assentado, como já visto, na análise dos atributos da utilidade, da divulgação, da conduta e da credibilidade, a partir da aplicação dos indicadores correlatos, que se dá com apoio em documentos, nas entrevistas realizadas e na observação direta.

Quadro 18 – Modelo de análise de procedimento avaliatório de programas do Judiciário.

Instrumento analítico de avaliação de procedimento avaliatório			
Atributos	Indicadores	Nível de realização	Informações
Utilidade	Correção dos pontos de estrangulamento; disponibilidade dos resultados ao público interessado; utilização dos resultados; constância do procedimento	Insuficiente; baixo; médio; alto; muito alto	Entrevistas; documentos; observação
Divulgação	Apresentação dos resultados aos atores envolvidos; divul-	Insuficiente; baixo; médio; alto; muito alto	Entrevistas; documentos; observação

Instrumento analítico de avaliação de procedimento avaliatório			
Atributos	Indicadores	Nível de realização	Informações
	gação em canais de comunicação; alcance da divulgação quanto ao público interessado		
Conduta	Consentimento dos envolvidos quanto à utilização dos dados; confidencialidade às informações obtidas; existência de risco aos participantes	Insuficiente; baixo; médio; alto; muito alto	Entrevista; documentos; observação; legislação
Credibilidade	Familiaridade do avaliador com o programa; imparcialidade do avaliador; expertise em avaliação e no assunto objeto da investigação	Insuficiente; baixo; médio; alto; muito alto	Entrevista; observação; documentos

Fonte: elaborado pelo autor.

Trazendo novamente à tona escala de qualidade, considera-se, quanto à *utilidade* do procedimento avaliatório, que ela ocorre em **grau muito alto de realização** quando, analisados os indicadores, conclui-se que o procedimento avaliatório permitiu a correção de pontos de estrangulamento; que os resultados do procedimento foram disponibilizados a todo o público interessado; que esses resultados foram aproveitados; e que o procedimento avaliatório foi realizado de maneira constante. O **grau de realização alto** se constata quando, analisados os indicadores, conclui-se que o procedimento avaliatório possibilitou a correção de pontos de estrangulamento; que os resultados do procedimento avaliatório foram disponibilizados a parte do público interessado; que esses resultados foram aproveitados; e que o procedimento avaliatório foi realizado de maneira constante. Já o **grau de realização médio** se percebe quando, analisados os indicadores, conclui-se que o procedimento avaliatório possibilitou a correção de pontos de estrangulamento e que os resultados do procedimento avaliatório foram aproveitados. O **grau de realização baixo** se verifica quando, analisados os indicadores, conclui-se que o procedimento avaliatório possibilitou a correção de pontos de estrangulamento. Por último, o **grau insuficiente** se verifica quando o procedimento avaliatório não tem nenhuma utilidade.

Por sua vez, quanto ao atributo da *divulgação*, considera-se que o procedimento avaliatório teve um **grau muito alto de realização** quando os resultados alcançados, a partir do procedimento avaliatório, foram apresentados aos atores envolvidos; quando eles foram divulgados por meio de canais de comunicação; e quando a divulgação alcançou todo o público interessado. Já o **grau alto de realização**, se verifica quando os resultados alcançados foram apresentados aos atores envolvidos; quando eles foram divulgados por meio de canais de comunicação; e quando a divulgação alcançou ao menos parte do público interessado. O **grau médio de realização** se verifica quando os resultados do procedimento avaliatório foram

apresentados a uma parcela dos atores envolvidos; quando eles foram divulgados por meio de poucos canais de comunicação; e quando a divulgação alcançou parte do público interessado. O **grau de realização baixo** se verifica quando os resultados do procedimento avaliatório foram apresentados a parte dos atores envolvidos, e quando a divulgação alcançou parte do público interessado. Já o **grau insuficiente** se verifica quando os resultados do procedimento avaliatório foram apresentados somente a parte dos atores envolvidos ou quando a divulgação alcançou somente parte do público interessado; ou quando o procedimento avaliatório não observou nenhum dos marcadores do atributo da divulgação.

Quanto ao atributo da conduta, considera-se que o procedimento avaliatório teve um **grau muito alto de realização** quando existiu o consentimento explícito dos envolvidos quanto à utilização dos dados colhidos; quando esses dados foram divulgados de forma a não expor os envolvidos; e quando os participantes do procedimento avaliatório não foram colocados em risco. Já o **grau alto de realização**, se verifica quando existiu o consentimento implícito dos envolvidos; quando esses dados foram divulgados de forma a não expor os envolvidos; e quando os participantes do procedimento avaliatório não foram colocados em risco. O **grau médio de realização** se verifica quando os dados colhidos foram divulgados de forma a não expor os envolvidos; e quando os participantes do procedimento avaliatório não foram colocados em risco. O **grau de realização baixo** se verifica quando os participantes do procedimento avaliatório não foram colocados em risco. Por fim, o **grau insuficiente** se verifica quando o procedimento avaliatório não observou nenhum dos marcadores da conduta.

Quanto ao atributo da credibilidade do procedimento avaliatório, tem-se que ele se estabelece em **grau muito alto de realização** quando se verifica a familiaridade do avaliador com o programa; quando se verifica a sua imparcialidade; e quando se tem a expertise do avaliador em avaliação e no assunto objeto da investigação. Já o **grau de realização alto** se verifica quando existe a familiaridade do avaliador com o programa; quando ele é imparcial; e quando se tem a expertise do avaliador no assunto objeto da investigação. O **grau médio de realização** se verifica quando existe a familiaridade do avaliador com o programa; quando existe a expertise do avaliador em avaliação e no assunto objeto da investigação. O **grau de realização baixo** se verifica quando existe a familiaridade do avaliador com o programa; e quando existe a expertise do avaliador no assunto objeto da investigação. Por fim, o **grau insuficiente** se verifica quando apenas existe a familiaridade do avaliador com o programa; ou quando somente existe a expertise do avaliador no assunto objeto da investigação; e ainda quando o procedimento avaliatório não observou nenhum dos marcadores da credibilidade.

Feitas essas considerações, no que respeita à análise do atributo relacionado à **utilidade** do procedimento avaliatório do Justiça e Escola, é preciso verificar se ele é capaz de permitir a correção de pontos de estrangulamento; se os seus resultados são disponibilizados ao público interessado; se existe uma utilização concreta desses resultados; e se há uma constância na realização do procedimento avaliatório.

Quanto à correção de pontos de estrangulamento, deve-se lembrar, inicialmente, que o procedimento avaliatório do programa avaliado acontece em dois momentos distintos: 1º) a análise das ações do Justiça e Escola que envolvem as atividades formativas da metodologia “o Caráter Conta”; e 2º) o momento que trata do procedimento avaliativo no âmbito das escolas.

Descendo aos detalhes, quanto ao primeiro momento, tem-se que, após realizado o questionário junto aos participantes das ações formadoras, os atores responsáveis pelo procedimento avaliatório se reúnem para analisar o material colhido e verificar os aspectos dessa fase do programa que podem ser melhorados. Em seguida, após concluído tal trabalho, os agentes avaliadores realizam uma reunião com todos os servidores do TJRN que atuaram na condição de formadores. Isso para fins de discussão dos pontos principais que devem ser aprimorados. Depois disso, ações de capacitação desses servidores podem ser realizadas.

De acordo com um dos avaliadores entrevistado:

[...] ano passado a gente fez uma capacitação, a gente chamou os servidores, a gente propôs para que eles apresentassem uma metodologia que eles [...] pudessem apresentar no dia. E a partir disso, a gente tocou em pontos que a gente viu na formação [...]. A gente sempre está criando algum tipo de estratégia para estar falando das nossas dificuldades.

Também outro entrevistado destacou o aproveitamento do procedimento avaliatório: “a gente tem um formulário de pesquisa que é enviado à secretaria municipal de educação [...]. Eles [os participantes da formação] respondem esse material dando esse *feedback*, e aí, a partir disso aí, geram outras demandas”.

Dentro dessa perspectiva, verifica-se que o procedimento avaliatório permite tanto que sejam detectados pontos de estrangulamento, quanto que sejam realizadas ações para fins de correção dos desvios encontrados.

Por outro lado, no que diz respeito ao segundo momento da realização da ação avaliativa – quando os servidores do programa vão às escolas para verificar o funcionamento do programa em sala de aula – percebe-se, nesse caso, que inexistem atividades concretas voltadas para a correção de eventuais deficiências na implementação do programa.

Nessa perspectiva, se por um lado, a realização da avaliação das atividades do Justiça e Escola, que envolvem a ação formativa, mostra-se mais organizada (e, portanto, útil); por outro, o momento que trata do procedimento avaliativo no âmbito das escolas se afigura ineficaz quanto à correção das deficiências do programa. Por isso, deve-se concluir que o indicador em exame se realiza parcialmente.

Já sobre a disponibilização do resultado ao público interessado, cabe aqui tecer algumas considerações a respeito da concepção de público interessado. Ou seja, no caso do Justiça e Escola, qual o público interessado no resultado do seu procedimento avaliatório? É indubitável que os servidores que atuam no programa fazem parte do público interessado, como também fazem parte desse público os gestores das escolas participantes e os professores envolvidos na aplicação da metodologia “O caráter conta”.

Dito isso, percebe-se que existe a disponibilização dos resultados do procedimento avaliatório aos servidores que trabalham junto ao programa, que são aqueles diretamente vinculados à organização do Justiça e Escola e os que participam de sua execução. No primeiro caso, verificou-se que alguns dos achados do procedimento avaliatório – especificamente quanto aos aspectos numéricos – são encaminhados, via relatório anual, ao presidente do Tribunal de Justiça e ao coordenador do programa.

Nesse caso, ainda que o resultado propriamente dito do procedimento avaliatório não seja enviado aos ditos servidores (já que não há um relatório formal tratando do procedimento avaliatório), alguns dados, colhidos a partir da realização desse procedimento, são encaminhados aos referidos agentes públicos.

No segundo caso, durante as reuniões realizadas para discutir os seus achados, os funcionários que participam da execução do programa têm acesso ao resultado do procedimento avaliatório, que é repassado oralmente.

Já quanto aos gestores do município e os professores envolvidos na utilização do método “O caráter conta”, constatou-se que não existe nenhum tipo de disponibilização dos resultados a tais interessados. Embora fosse importante que isso ocorresse, já que eles poderiam apontar soluções para os eventuais problemas encontrados e indicar outros possíveis caminhos para o próprio avanço do programa.

Vale pontuar, por sua vez, que apesar de um dos entrevistados ter afirmado que os resultados do procedimento avaliatório eram disseminados entre as escolas, pelos professores, tem-se que essa prática não envolve a disponibilização da conclusão do procedimento avaliatório, mas apenas a realização de atividades ligadas à troca de experiências quanto à execução do Justiça e Escola.

Nesse sentido, ao tratar da forma como isso acontecia, o próprio entrevistado falou sobre a realização de congressos em que os professores das diversas escolas partícipes trocam experiências a respeito de suas vivências no programa. É certo, porém, que isso não significa que naquelas ocasiões existia a disponibilização dos resultados do procedimento avaliatório.

Do mesmo modo, muito embora se tenha observado o retorno eventual dos servidores do Justiça e Escola ao município para fins de visitação (geralmente quando o secretário de educa o contacta   coordena o do programa para informar sobre o bom funcionamento das atividades), não se verificou, têm também nessas ocasiões, a disponibiliza o dos resultados do procedimento avaliatório. No final de tudo, então, pode-se dizer que o resultado do procedimento avaliatório   disponibilizado parcialmente.

Sobre a utiliza o dos resultados do procedimento avaliatório do Justiça e Escola, deve-se pontuar que a utilidade engloba não somente o aproveitamento das conclusões alcançadas via procedimento avaliatório, mas também a qualidade das informações repassadas e a explicita o dos critérios de avalia o.

Já ficou posto que especificamente quanto ao primeiro momento do procedimento avaliatório, que envolve a aplica o do método “O caráter Conta”, existe efetivamente o aproveitamento dos resultados alcançados, com a realiza o de reuniões e práticas concretas voltadas para o melhoramento das atividades formativas, inclusive por meio da realiza o de cursos de reciclagem. Ao revés, quanto   a o avaliatória realizada durante a execu o do programa nas escolas, não se verificou a utiliza o dos resultados das informações obtidas, seja pelos m nc pios, seja pelos agentes do programa.

Nesse mesmo sentido, em termos da totalidade do procedimento avaliatório, também se constatou a ausência de explicita o dos critérios de avalia o, como também o déficit na qualidade das informações repassadas. Isso   apreendido a partir da constata o de que inexistente um relatório formal e específico dos resultados do procedimento, mas, tão somente, a transmissão verbal das conclusões alcançadas.

Tratando da constância na realiza o do procedimento avaliatório, verifica-se que ele se concretizou em todo o período analisado (2020-2024). Vale salientar, todavia, que em razão da pandemia não se operou a execu o do Justiça e Escola no ano de 2020. Enfim, percebe-se que existe uma periodicidade demarcada quanto   concretiza o do procedimento examinado.

Em resumo, de tudo quanto ficou dito, conclui-se, quanto ao atributo da utilidade, que ele se realiza em **alto grau** de satisfa o, pois existe constância na sua realiza o. Ele   útil,

seus resultados são disponibilizados, mesmo que parcialmente, e ele permite a correção de pontos de estrangulamento.

Cuidando agora do *standard* relacionado à **divulgação do procedimento avaliatório** do Justiça e Escola, devem-se procurar analisar os seguintes predicados: se o resultado do procedimento é apresentado aos atores envolvidos; se existe a sua divulgação em canais de comunicação; e qual o seu alcance junto ao público interessado.

A respeito da apresentação do resultado do procedimento aos sujeitos envolvidos com o programa, é preciso considerar aqui a necessidade de sua divulgação tanto aos servidores que atuam no programa quanto aos gestores e professores da escola envolvida. Dito isso, quanto aos agentes do Justiça e Escola (servidores e coordenadores), verifica-se que existe a apresentação do resultado do procedimento, ainda que isso aconteça de maneira verbal e informal. Ou seja, não existe um relatório específico sobre o resultado do procedimento avaliatório, mas a sua apresentação acontece por meio de reuniões em que os achados do procedimento são explicitados ao público interessado.

No entanto, é certo que tal não ocorre em relação aos demais atores envolvidos no programa, como no caso do secretário de educação municipal e dos demais servidores do município ligados às atividades do Justiça e Escola (incluindo aí os professores).

Já a respeito da divulgação do procedimento em canais de comunicação, é importante dizer, de saída, que se considera na presente pesquisa o canal de comunicação como o meio escolhido pelo emissor para transmissão da mensagem ao receptor, podendo ser oral, escrito, visual ou corporal. Nesse sentido, como meios visuais, têm-se, por exemplo, as instruções, as circulares, as cartas, os quadros de aviso, os panfletos, os jornais e as revistas; e como meios auditivos, as entrevistas, as reuniões e as conferências (Matos, 2009; Pimenta, 2004).

Isso posto, verifica-se que a divulgação do procedimento avaliatório do Justiça e Escola, por meio de canais de comunicação, acontece de forma bastante restrita, por reuniões realizadas com os servidores do Tribunal de Justiça que participaram da implementação do programa. Não existem, por exemplo, relatórios, palestras ou comunicados tratando da divulgação dos achados do procedimento.

Inclusive, deve-se repetir que o relatório anual enviado ao presidente do TJRN, apesar de conter informações numéricas sobre as edições do programa, não adentra na questão dos resultados do procedimento avaliatório. E os demais materiais impressos produzidos pela ação estatal examinada, também seguem nessa mesma trilha, contendo informações gerais a respeito do Justiça e Escola, mas sem abordar os eventuais achados do procedimento.

Nesse mesmo compasso, inexistente a divulgação para os demais atores interessados. Ou seja, os atores externos, como professores e secretário de educação municipal, não têm qualquer conhecimento dos resultados do procedimento avaliatório.

Quanto aos marcadores que envolvem a divulgação em canais de comunicação e a divulgação para o público interessado, conclui-se que eles se verificam de forma restrita e parcial. Daí porque, quanto ao nível de divulgação do procedimento avaliatório do Justiça e Escola, tem-se que ele se realiza **em grau médio**, já que os resultados do procedimento foram apresentados a parte dos sujeitos envolvidos; a sua divulgação se deu por meio de um único canal de comunicação e alcançou apenas parte do público-alvo.

Tratando especificamente sobre **o atributo da conduta**, devem-se considerar para a sua análise, conforme estabelecido no instrumental analítico, os seguintes pontos: houve o consentimento dos envolvidos no que concerne à utilização dos dados? Foi conferida confidencialidade às informações obtidas? Existiu algum tipo de risco aos participantes no que tange à utilização dessas informações?

Quanto ao consentimento dos envolvidos, verifica-se que as informações sobre o funcionamento do programa, colhidas junto aos participantes, são utilizadas sem autorização explícita ou implícita. Detalhando a questão, tem-se que os agentes avaliadores apresentam uma ficha de avaliação aos participantes do programa. Isso para fins de obtenção de informações sobre o seu funcionamento. Nessa ocasião, entretanto, não é apresentado um termo de consentimento quanto ao uso dos dados obtidos, como também não existe explicação a respeito da forma como esses dados serão usados. E quanto às informações repassadas pelo município aos agentes do programa, o *modus operandi* é o mesmo. Ou seja, inexistente qualquer prática relacionada com a autorização de sua utilização.

Sobre o nível de confidencialidade assegurado às informações adquiridas, deve-se repisar, inicialmente, que a concepção de confidencialidade está atrelada à ideia de confiança, no sentido de que as informações repassadas serão bem geridas. É importante destacar, além disso, como visto em momento anterior, que a confidencialidade abarca, dentre outros aspectos, a questão do sigilo da fonte; do sigilo conferido às informações obtidas; e da necessidade de autorização para a sua divulgação.

No caso do Justiça e Escola, no que concerne ao sigilo da fonte, pode-se constatar que não há a identificação dos participantes na coleta de dados realizada por meio da ficha de avaliação, como também tal não se verifica em nenhuma outra ocasião do procedimento avaliatório, existindo, desse modo, a preservação do sigilo da fonte.

Dentro desse mesmo panorama, observa-se que as informações coletadas foram utilizadas exclusivamente pelos avaliadores do programa e de maneira sigilosa. Isso porque não houve qualquer indicativo de que as fichas de avaliação, contendo os nomes dos servidores do TJRN que executaram as ações formativas e foram avaliados, tenham sido divulgadas externamente ou disponibilizadas a terceiros.

Ainda com relação ao sigilo da fonte e das informações obtidas, averiguou-se que o relatório final disponibilizado ao presidente do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, tratando de aspectos gerais do programa (realizado a partir de dados colhidos por meio do procedimento avaliatório), não contém divulgação das informações coletadas, ou indicativo das fontes, o que também se verifica quanto aos demais documentos analisados.

De resto, no que tange à autorização dos participantes para a divulgação das informações, constatou-se a ausência de apresentação de um termo de confidencialidade, o que, ao fim e ao cabo, não impede a verificação de que o marcador da confidencialidade se encontra preenchido, ao menos em parte, notadamente em virtude dos achados anteriormente explicitados.

Já sobre o risco aos participantes, vale a pena salientar que o risco na realização de um procedimento avaliatório (ou de uma avaliação) é o mesmo que pode ser constatado nas pesquisas, de uma forma geral. Ou seja, diz respeito à possibilidade de dano (físico ou moral) às pessoas como resultado de sua participação no procedimento. Dentro desse cenário, verifica-se que a realização do procedimento avaliatório e o uso das informações coletadas não colocaram os participantes em situação de risco, seja porque a utilização dos dados angariados é interna, sem, portanto, a exposição dos participantes, seja porque não há, como já visto, a formulação de um relatório escrito, que, em tese, possibilitaria o uso desvirtuado dos dados apreendidos.

Ademais, vale dizer que, mesmo no caso dos servidores do TJRN que atuam como agentes formadores e têm seus nomes divulgados na ficha de avaliação, não há que se falar na presença de risco, porquanto a utilização dos dados colhidos acontece internamente, apenas entre os atores responsáveis pelo procedimento avaliatório.

Diante disso, quanto à observância do aspecto da conduta no âmbito do procedimento avaliatório do Justiça e Escola, tem-se, em conclusão, de acordo com os critérios de avaliação, o seguinte: não se verificou o consentimento dos envolvidos; as informações colhidas foram dotadas de um parcial nível de confidencialidade; e os participantes não foram colocados em situações de risco. À vista disso, pois, o atributo da conduta se realiza **em grau médio**.

Entrando agora na análise do **atributo da credibilidade** do procedimento avaliatório do Justiça e Escola, deve-se verificar se existe familiaridade do avaliador com o programa, qual o seu grau de imparcialidade e se ele tem expertise em avaliação e no assunto investigado.

Com relação à questão da familiaridade dos avaliadores quanto ao funcionamento do Justiça e Escola, deve-se dizer que ela existe, principalmente por se tratar de um procedimento avaliatório que se realiza de forma interna; o que significa dizer, dentre outras coisas, que ele é concretizado pelos próprios servidores que laboram no programa (coordenador executivo e servidor do NAPS vinculado ao Justiça e Escola), sendo indubitável, portanto, que os avaliadores conhecem de perto o seu funcionamento.

Nesse sentido, por meio das entrevistas, foi possível detectar a consistência da familiaridade dos avaliadores quanto ao funcionamento do Justiça e Escola, tanto diante da maneira detalhada como eles explicaram as ações do programa, quanto em virtude da própria longevidade em que estão a trabalhar na sua implementação.

Já quanto à parcialidade dos avaliadores, é preciso dizer, antes de tudo, que a própria ideia de avaliação envolve o julgamento, de maneira justa, da qualidade, do mérito, do valor de um programa, de forma imparcial e científica (Greene, 1997). Por sua vez, a noção de imparcialidade pode ser entendida como a necessidade que tem o avaliador de encontrar os procedimentos adequados para evitar que os seus sistemas de concepções e de valores venham interferir na realidade (Domingos, 2018).

Colocado o assunto nesses termos, quanto à imparcialidade dos avaliadores do Justiça e Escola, verifica-se que ela se encontra prejudicada, posto que eles, os avaliadores, são agentes vinculados diretamente ao programa, responsáveis pela sua implementação; de maneira que possuem interesse na apresentação de resultados satisfatórios sobre a ação estatal examinada. Inclusive, nesses casos, seguindo as lições de Michael Scriven (2018), é possível que isso interfira no valor da avaliação.

Dentro dessa perspectiva, deve-se ponderar que a realização do procedimento avaliatório por atores ligados ao NAPS, mas desvinculados da execução do Justiça e Escola, seria o caminho mais adequado, porquanto, a um só tempo, ver-se-iam unidos os requisitos da imparcialidade e da familiaridade com o funcionamento do programa, havendo, nesse caso, de acordo com as lições de Scriven (2018), uma avaliação parcialmente externa.

Cuidando da expertise dos avaliadores, seja quanto à realização de avaliações, seja no que se relaciona ao assunto objeto da avaliação, é importante afirmar, seguindo os ensinamentos de Trépos (1996), que a concepção de expertise passa pela ideia de experiência e de com-

petência do avaliador no tema examinado, e da própria capacidade do avaliador de produzir um resultado útil no sentido de contribuir para uma tomada de decisão. Dentro desse contexto,volvendo para o exame do programa referido, verifica-se que os atores que participaram do seu procedimento avaliatório não têm experiência na área de avaliação de políticas públicas. Esse tipo de experiência, porém, como visto em momento anterior, se afigura desejável para a credibilidade da avaliação realizada.

Por outro lado, como acontece no Justiça na Praça, denota-se que os avaliadores, além de terem formação acadêmica variada (direito, psicologia, pedagogia), conhecem com profundidade o funcionamento do Justiça e Escola, visto que atuam na sua implementação há bastante tempo, diretamente, laborando em todas as fases do programa. Bem por isso, deve-se concluir pela existência de expertise no assunto investigado.

Enfim, após analisados os indicadores do atributo da credibilidade do programa Justiça e Escola, é possível dizer, à vista da presença apenas dos marcadores relacionados à familiaridade do avaliador com o programa investigado e a sua expertise no assunto, que ele se verifica em **baixo grau** de realização.

Quadro 19 – Resumo da avaliação do procedimento avaliatório do programa Justiça e Escola.

Avaliação do procedimento avaliatório do Justiça e Escola		
Atributos	Indicadores	Realização
Utilidade	- Constância na realização - Utilidade - Disponibilidade parcial dos resultados - Correção de pontos de estrangulamento	Alto grau
Divulgação	- Divulgação parcial aos interessados - Utilização de um único canal de divulgação - Alcance parcial do público interessado	Grau médio
Conduta	- Confidencialidade das informações - Ausência de riscos aos envolvidos	Grau médio
Credibilidade	- Familiaridade do avaliador com o programa - Expertise no assunto investigado	Grau baixo

Fonte: elaborado pelo autor.

Assentadas essas considerações sobre o procedimento avaliatório do Justiça e Escola, analisado o seu funcionamento a partir dos atributos da utilidade, da divulgação, da conduta e da credibilidade, pode-se afirmar, a título de conclusão, o seguinte: quanto ao atributo da utilidade, ele se realiza em alto grau de satisfação; quanto ao nível de divulgação do procedimento avaliatório do Justiça e Escola, tem-se que ele se realiza em grau médio de satisfação;

quanto ao atributo da conduta, ele também se realiza em grau médio; e quanto à credibilidade do procedimento avaliatório, tem-se que ela se verifica em baixo grau de realização.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com Weber (2015), política é a disputa pelo poder. Como visto no primeiro capítulo, esse poder, na sociedade contemporânea, concentra-se nas mãos do Estado. No caso, no Estado moderno, caracterizado pelo monopólio do uso legítimo da força e organizado, em boa parte do Ocidente, sob os auspícios da lei e dos princípios democráticos (o Estado democrático de direito).

É certo que essa disputa pela direção do Estado, em conjunto com o déficit existente entre a engenharia institucional do Estado democrático de direito e a sua concreta realização, tem desaguado na desestabilização do funcionamento dos regimes democráticos, colocando-os em modo de crise. Esse fato, nos termos em que pontuado no segundo capítulo, contribui para a formação de um cenário em que o Judiciário se apresenta como um poder protagonista.

É dentro desse panorama sociopolítico, inclusive, que as políticas públicas se encontram estabelecidas, sejam aquelas implementadas pelos Poderes Executivo e Legislativo, sejam as políticas articuladas pelo próprio Órgão Judicante, nesse particular, voltadas principalmente para combater o problema do deficitário acesso à justiça, como os programas Justiça na Praça e Justiça e Escola, implementados pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte.

A análise dessas ações governamentais do Judiciário potiguar se desenvolveu no capítulo terceiro, quando foi realizada a avaliação dos seus procedimentos avaliatórios. Por meio da aplicação de um instrumental analítico próprio, criado a partir do estabelecimento dos atributos da utilidade, da divulgação, da conduta e da credibilidade, foi possível concluir, quanto ao **procedimento avaliatório do Justiça na Praça**, que o critério da utilidade se realiza em alto grau de satisfação, tendo em vista que existe constância na realização do procedimento avaliatório; ele é utilizado pelos agentes envolvidos, os seus resultados são disponibilizados ao público interessado (mesmo que parcialmente) e ele permite a correção de pontos de estrangulamento.

Também foi possível concluir, quanto ao nível de divulgação do procedimento avaliatório do Justiça na Praça, que ele se realiza em grau médio, já que os resultados do procedimento foram apresentados a parte dos atores envolvidos, sua divulgação se deu em poucos canais de comunicação e somente alcançou uma parcela do público interessado.

Quanto à observância do aspecto da conduta no âmbito do procedimento avaliatório do Justiça na Praça, verificou-se que ele se realiza em grau médio, pois não existiu o consentimento dos envolvidos sobre o uso das informações obtidas, mas os dados colhidos foram di-

vulgados de forma a não expor os participantes e esses participantes não foram colocados em risco.

De resto, quanto à credibilidade do procedimento avaliatório, constatou-se que ela se realizou em baixo grau, diante da presença de apenas dois marcadores: a familiaridade do avaliador com o programa e a expertise no assunto objeto da investigação.

Já sobre **o procedimento avaliatório do Justiça e Escola**, analisou-se, no que respeita ao atributo da utilidade, que ele se realiza em alto grau de satisfação, porquanto existe constância na realização do procedimento. Os resultados alcançados por meio dele são aproveitados e disponibilizados (mesmo que parcialmente, nesse último caso) e ele permite a correção de pontos de estrangulamento.

Quanto ao nível de divulgação do procedimento avaliatório do Justiça e Escola, tem-se que ele se realizou em grau médio, pois os resultados do procedimento foram apresentados somente a parte dos sujeitos envolvidos, sua divulgação se deu por um único canal de comunicação e ele alcançou apenas uma parcela do público-alvo.

Seguindo esse mesmo fio de conclusão, no que diz respeito à observância do aspecto da conduta no âmbito do procedimento avaliatório do Justiça e Escola, tem-se que ele se realizou em grau médio, visto que os participantes não foram colocados em situações de risco, as informações colhidas foram dotadas de um aceitável nível de confidencialidade, sem que se tenha verificado, todavia, o consentimento dos envolvidos.

De mais a mais, após analisados os indicadores do atributo da credibilidade do programa Justiça e Escola, foi possível constar que ele se realiza em baixo grau, em razão da presença somente dos marcadores relacionados à familiaridade dos avaliadores com o programa e da sua expertise no assunto.

Essas conclusões, a título de ponto final, não invalidam o trabalho realizado na esfera dos programas de acesso à justiça do TJRN. Muito pelo contrário. Mais do que tudo, elas apenas indicam caminhos para o seu avanço. Isso, ao fim e ao cabo, significa uma contribuição para o crescimento do sistema de justiça e para a consolidação da própria democracia.

REFERÊNCIAS

- ABBOUD, Georges. **Ativismo judicial**: os perigos de se transformar o STF em inimigo ficcional. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.
- ALA-HARJA, M; HELGASON, S. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço público**, Brasília, ano 51, n. 4, p. 5-60, 2000.
- ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon. Montesquieu: sociedade e poder. In: WEFFORT, Francisco (org.). **Os clássicos da política**. 14 ed. São Paulo, Ática, 2006.
- ALTHUSSER, Louis. **Política e história**: de Maquiavel a Marx. São Paulo, Martins Fontes, 2007.
- ALTHUSSER, Louis. **Montesquieu a política e a história**. 2. ed. Lisboa: Presença, 1977.
- ALVES PINTO, Ziraldo. **Ziraldo n'ó Pasquim**: Só dói quando rio. Rio de Janeiro: Globo, 2010.
- APPADURAI, Arjun. Fadiga da democracia. In: APPADURAI, Arjun *et al.* **A grande depressão**: um debate internacional sobre os novos populismos e como enfrentá-los. São Paulo: Estação liberdade, 2019.
- APPEBAUM, Anne. **O crepúsculo da democracia**: como o autoritarismo seduz e as amizades são desfeitas em nome da política. Rio de Janeiro: Editora Record, 2021.
- ARRETCHE, Marta T. S. Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. In: DELGADO, Mauricio Godinho; PORTO, Lorena Vasconcelos (Org.) **Welfare State**: os grandes desafios. São Paulo: LTr, 2019.
- ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fio Cruz, 2012, p. 19.
- ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo: Editora Madamu, 2021.
- ARON, Raymond. **O marxismo de Marx**. São Paulo: Arx, 2005.
- AURÉLIO; Onofre Neto. **O Brasil no mercado mundial de carne bovina**: análise da competitividade da produção e da logística de exportação brasileira. **Ateliê Geográfico**, Goiânia, v. 12, n. 2, p. 183-204, ago. 2018.
- AVRITZER, L.; MARONA, M; GOMES, L. (Orgs.) **Cartografia da justiça no Brasil**: uma análise a partir de atores e territórios. São Paulo: Saraiva, 2014.
- BASLÉ, Maurice. Méta Évaluation des politiques publiques et qualité des évaluations. **Revue Française d'administration publique**, n. 148, p.1017-1027, 2013.
- BASTOS JÚNIOR, Luiz Magno Pinto. Territorialidade, soberania e constituição: as bases institucionais do modelo de Estado territorial soberano. **Revista Novos Estudos Jurídicos**, v. 19, n. 1, p. 181-200, jan./abr. 2014. b

- BARROS, Alberto Ribeiro de. O conceito de soberania no Methodus de Jean Bodin. **Discurso**, v. 27, p. 139-155, 1996
- BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo e legitimidade democrática. **Revista do Tribunal Regional do Ceará**, v. 5, n. 8, p. 11-22, jan./dez. 2009.
- BERENDS, L.; ROBERTS, B. Evaluation standards and their application to indigenous programs in Victoria, Australia. **Evaluation Journal of Australasia**, Canberra, Australia, v. 3, n. 2, p. 54-59, 2003.
- BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.
- BOBBIO, Norberto. **Qual democracia?** São Paulo: Edições Loyola, 2009.
- BOBBIO, Norberto. **A teoria das formas de governo**. 9. ed. Brasília: Editora UnB, 1997.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**: para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2012.
- BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, 2005.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 12 reimp. São Paulo: Paz e Terra, 2011.
- BOBBIO, Norberto. **Qual socialismo?**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 2001.
- BOBBIO, Norberto. **Democracia e segredo**. São Paulo: Editora Unesp, 2015.
- BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. 13. ed. Brasília: Editora UnB, 2007.
- BOBBIO, Norberto. **Locke e o Direito Natural**. Brasília: Editora UnB, 1997.
- BOBBIO, Norberto. **O positivismo jurídico**: lições de filosofia do direito. São Paulo: Ícone, 2006.
- BOCKENFORDE, Ernst-Wolfgang. **Estado de direito e democracia**. Curitiba: Atuação, 2017.
- BODIN, J. **Les six livres de la République**. Reimpr. 12. ed. Lyon, 1593. Paris: Fayard, 1986.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros, 2013.
- BOTTALLO, Eduardo Domingos. Teoria da divisão dos Poderes: antecedentes históricos e principais aspectos. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 102, p. 25-46, jan./dez. 2007.
- BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: CFESS/ABEPSS (Org.). **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. Disponível em: www.cressrn.org.br/files/arquivos/V6W3K9PDvT66jNs6Ne91.pdf. Acesso em: 2 fev. 2024.

BOVERO, Michelangelo. Observar a democracia com as lentes de Bobbio. **Revista Cult**, ano 12, n. 137, jul. 2009.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 1 jun. 2024.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Estado, estado-nação e formas de intermediação política. **Lua Nova**, São Paulo, n. 100, p. 155-185, 2017.

BROWNE, Angela; WILDAVSKY. What should evaluation mean to implementation? In: PRESMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. **Implementation**. 3. ed. Berkeley: University of California Press, 1984. p. 181-205.

CALAMANDREI, Piero. **Processo e democracia**: conferências realizadas na Faculdade de Direito da Universidade Nacional Autônoma do México. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

CAMBI, Eduardo. **Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo**: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo Judiciário. São Paulo: Almedina, 2016.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. O Judiciário e a democracia no Brasil. **Revista USP**, São Paulo, n. 21, p. 116-125, 1994.

CAMPOS, Patrícia de Mello. **A máquina do ódio**: Notas de uma repórter sobre fake news e violência digital. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2003.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Estado de direito**. Lisboa: Gradiva, 1999.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **Revista Brasileira e Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 61, p. 25-52, 2006.

CAPPELLETTI, Mauro. **Acesso à justiça**. Porto Alegre, Fabris, 1988

CAPPELLETTI, Mauro. **O controle judicial de constitucionalidade das leis no direito comparado**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1984.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes legisladores?**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes irresponsáveis?** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1989.

CAPORASO, James. Changes in the Westphalian order: territory, public authority, and sovereignty. In: CAPORASO, James. (Org.). **Continuity and change in the Westphalian order**. Malden, USA; Oxford, UK: Blackwell Publishers, 2000. p. 1-28.

CASTELLS, Manuel. **O poder da identidade**: a era da informação. v. 2. São Paulo/Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2018.

CHÂTELET, François; DUHAMEL, Olivier; PISIER-KOUCHNER, Évelyne. **História das ideias políticas**. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

CHEVALLIER, Jacques. **O Estado pós-moderno**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

CHINA troca insumos para vacinas por aceno de liberdade para Huawei no leilão do 5G no Brasil. **Jornal El País**, 28 jan. 2021. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-01-28/china-troca-insumos-para-vacinas-por-aceno-de-liberdade-para-huawei-no-leilao-do-5g-no-brasil.html>. Acesso em: 24 jun. 2024.

CITATADINO, Gisele. Poder Judiciário: ativismo judicial e democracia. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, ano III, n. 3, 2001/2002.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Atividade legislativa do poder executivo**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

COHEN, E. e FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes. EBAP/FGV, 1992.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Painel de Políticas Judiciárias Nacionais Programáticas**. 2023. Disponível em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=d6c7bf5c-5727-4337-a3ab-87872d1d6810&sheet=27235fe3-1d1e-4105-8cae-095e9890b5c0&theme=politicas&lang=pt-BR&opt=ctxmenu,currsel>. Acesso em: 10 jul. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 70, de 18 de março de 2009**. Dispõe sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/118>. Acesso em: 13 jun. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 96, de 27 de outubro de 2009**. Dispõe sobre o Projeto Começar de Novo no âmbito do Poder Judiciário, institui o Portal de Oportunidades e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/65>. Acesso em: 13 jun. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 125, de 19 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 13 jun. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 201, de 3 de março de 2015**. Dispõe sobre a criação e competências das unidades ou núcleos socioambientais nos órgãos e conselhos do Poder Judiciário e implantação do respectivo Plano de Logística Sustentável (PLS-PJ). Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2126>. Acesso em: 3 jun. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 288, de 25 de junho de 2019**. Define a política institucional do Poder Judiciário para a promoção da aplicação de alternativas penais, com enfoque restaurativo, em substituição à privação de liberdade. Disponível em:

https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_288_25062019_02092019174344.pdf. Acesso em: 13 jun. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 359, de 15 de dezembro de 2020**. Institui o Comitê Nacional dos Juizados Especiais. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3628>. Acesso em: 2 jun. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 400, de 16 de junho de 2021**. Dispõe sobre a política de sustentabilidade no âmbito do Poder Judiciário. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3986>. Acesso em: 13 jun. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 425, de 8 de outubro de 2021**. Institui, no âmbito do Poder Judiciário, a Política Nacional Judicial de Atenção a Pessoas em Situação de Rua e suas interseccionalidades. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4169>. Acesso em: 3 jun. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 433, de 27 de outubro de 2021**. Institui a Política Nacional do Poder Judiciário para o Meio Ambiente. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original14041920211103618296e30894e.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 470, de 31 de agosto de 2022**. Institui a Política Judiciária Nacional para a Primeira Infância. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4712>. Acesso em: 2 jun. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 225, de 31 de maio de 2016**. Dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2289>. Acesso em: 3 jun. 2024.

CORTAZÁR, Julio. **Todos os contos**. Vol. 1. São Paulo: Companhia das Letras, 2021.

COSTA, Daniel. **Avaliação de políticas públicas de acesso à justiça**. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

COSTA, Frederico Lustosa; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 3, p. 969-992, 2003. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6509>. Acesso em: 5 fev. 2024.

COSTA, N. R. **Políticas públicas, justiça distributiva e inovação**: saúde e saneamento na agenda social. São Paulo: Hucitec, 1998.

COSTA, Tito. **Recurso em Matéria Eleitoral**: temas de direito eleitoral. 7. ed. São Paulo: RT, 2000.

COTERA, Aurora Trujillo; MATAMOROS, Ariana Acón. Propuesta para implementar la Meta e valuación em la Escuela de Ciencias de la Educación de la Universidad Estatal a Distancia. **Revista Caliddenla Educación Superior**, Costa Rica, ed. III, v. II, n. 1, p. 247-265, nov. 2011.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DAHL, A. Robert. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

DAHL, A. Robert. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora UnB, 2016.

DAVIDSON, E. J. **Evaluation methodology basics**. The Nuts and Bolts of Sound Evaluation. Thousands Oaks, CA: SAGE Publications, Inc, 2005.

DAVOK, Delsi Fries. **Modelo de meta-avaliação de processos de avaliação da qualidade de cursos de graduação**. 2006. 272 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/88899/231045.pdf>. Acesso em: 9 fev. 2024.

DELEON, Peter. Policy Evaluation and Program Termination. **Policy Studies Review**, v. 2, n. 4, p. 631-647, 1983.

DIETRICH, Pascale *et al.* Articular as abordagens quantitativa e qualitativa. In: PAUGAM, Serge (org.). **A pesquisa sociológica**. Rio de Janeiro: Vozes, 2015.

DRAIBE, Sônia M. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais. **São Paulo em Perspectiva**, v. 11, n. 4, p. 3-15, 1997.

DRAIBE, Sônia M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

DIAMOND, Larry. **Para entender a democracia**. Curitiba: Atuação, 2017.

DWORKIN, Ronald. **A raposa e o porco-espinho: justiça e valor**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

DOCKÈS, Pierre. Hobbes et le pouvoir. **Cahiers d'économie Politique**, n. 50, p. 7-25, 2006.

DUNN, John. **A história da democracia**. São Paulo: Unifesp, 2016.

DYE, Thomas. R. **Understanding Public Policy**. New Jersey: Prentice-Hall, 2008.

EHRHARDT, Giovani. **Avaliar a avaliação**. Perafita: TDP Edições, 2012.

ECHENOZ, Jean. **14**. São Paulo: Editora 34, 2014.

ELLIOT, Ligia Gomes. Meta-avaliação: das abordagens às possibilidades de aplicação. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 941-964, out./dez.2011.

ELLIOT, Ligia Gomes; ORLANDO, Ovídio Filho (orgs.). **Meta-avaliações de políticas públicas do governo: o que revelam os relatórios de avaliação**. São Paulo: Pimenta Cultural, 2019

EMPOLI, Giuliano de. **Os engenheiros do caos**. São Paulo: Editora Vestígio, 2019.

ESTER, García S. **Evaluación de políticas y reformas educativas em España (1982-1992)**. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2011.

FARIA, José Eduardo. **Corrupção, justiça e moralidade pública**. São Paulo: Perspectiva, 2019.

FEELEY, Malcolm; RUBIN, Edward. **Judicial Policy Making and the Modern State: How the Courts Reformed America's Prisons**. New York: Cambridge University Press, 1998.

FERNANDES, Ivan A. L.; ALMEIDA, L. Azevedo. Teorias e modelos de políticas públicas: uma revisão das abordagens sobre o processo de políticas. **Revista Teoria e Pesquisa**, v. 28, n. 1, p. 122-146, 2019.

FERNANDES, D. Para uma compreensão das relações entre avaliação, ética e política pública. **Revista de Educação PUC-Campinas**, v. 23, n. 1, p. 19-36, 2018.

FERRAZ Jr. Tércio Sampaio. O Judiciário frente à divisão dos Poderes: um princípio em decadência? **Revista USP**, São Paulo, n. 21, p. 12-41, 1994.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. O ativismo na justiça constitucional. **O Direito**, Coimbra, ano 151, v. II, p. 278-279 e 283-285, 2019.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2012

FLICK, Uwe. **Introdução à Pesquisa Qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009

FLICK, Uwe. **Introdução à metodologia de pesquisa: um guia para iniciantes**. São Paulo: Pensa, 2013.

FINLEY, M. I. **Democracia antiga e moderna**. Rio de Janeiro: Graal, 1988.

FRANKENBERG, GUNTER. **Técnicas de Estado: perspectivas sobre o Estado de exceção de direito e o Estado de exceção**. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

GARAPON, Antoine. **O juiz e a democracia: o guardião das promessas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

GARVEY, Stephen P. Did making over the prisons require making up the law. **Cornell L. Rev.**, v. 84, n. 1476, 1999. Disponível em: <http://scholarship.law.cornell.edu/clr/vol84/iss5/9>. Acesso em: 25 jun. 2024.

GENÊT, Jean-Philippe. Les enjeux d'un programme de recherche. **Actes de la recherche en sciences sociales**, Editora Le Seuil: França, v. 118, p. 3-18, juin. 1997.

GOYARD-FABRE, Simone. **Os fundamentos da ordem jurídica**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

GRAEBER, David. **Um projeto de democracia: uma história, uma crise um movimento**. São Paulo/Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2015.

GREENE, Jennifer C. Evaluation as advocacy. **Evaluation Practice**, v. 18, n. 1, p. 25-36, 1997.

GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel**. 14. ed. Porto Alegre: L&PM, 1996.

GURIEV, Sergei; TREISMAN, Daniel. The new authoritarianism. **VOXEU**, 21 mar. 2015. Disponível em: <https://voxeu.org/article/new-authoritarianism>. Acesso em: 11 jan. 2024.

HIRSCHL, Ran. **Rumo à juristrocracia**: as origens e consequências do novo constitucionalismo. Londrina: Editora E.D.A, 2020.

HOBSEBAWN, Erick. **A era dos extremos**: o breve século XX. 1941-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOUSE, Ernest R.; HOWE, Kenneth R. **Valores em evaluación e investigación social**. Ediciones Morata, Madrid: 1999.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política Pública**: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Métodos de pesquisa social aplicados à Avaliação de Programas. In: JANNUZZI, Paulo de Martino. **Monitoramento e Avaliação de programas sociais**: uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas, SP: Editora Alínea, 2016.

JENKINS, William I. **Policy Analysis**: a Political and organizational Perspective. Londres: Martin Robertson, 1978.

JOBERT, Bruno; MÜLLER, Pierre. **L'Etat en action**: Politiques publiques et corporatismes. Presses Universitaires de France, 1987. Disponível em: <https://shs.hal.science/halshs-00137940/document>. Acesso em: 2 jun. 2024.

JUNQUEIRA, E. B. Acesso à justiça: um olhar retrospectivo. **Revista de Estudos Históricos**, v. 9, n. 18, p. 389-402, 1996.

KANG, Thomas H. Justiça e desenvolvimento no pensamento de Amartya Sen. **Revista de economia política**, vl. 31, n. 3 (123), p. 352-369, jul./set. 2011.

KELSEN, Hans. **A democracia**. São Paulo: Martins Fontes, 2019.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do direito e do estado**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KERTZER, David I. **O Papa e Mussolini**: a Conexão Secreta Entre Pio XI e a Ascensão do Fascismo na Europa. São Paulo: Intrínseca, 2017.

KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne; HILL, Michael; VARONE, Frédéric. **Public policy analysis**. Inglaterra: University of Bristol. 2011.

“JUSTIÇA na Praça” leva serviços, informação, cultura e lazer à população de Guimarães, nesta quinta-feira (22/6). **Portal do TJRN**, 21 jun. 2023. Disponível em: <https://www.tjrn.jus.br/noticias/21670-justica-na-praca-leva-servicos-informacao-cultura-e-lazer-a-populacao-de-guamare-nesta-quinta-feira-226/>. Acesso em: 13 mar. 2024.

LASSANCE, Antonio. **Análise “ex ante” de políticas públicas**: fundamentos teórico-conceituais e orientações metodológicas para a sua aplicação prática. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2022.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LE GOFF, Jacques. **Uma longa Idade Média**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

LE GOFF, Jacques. **As raízes medievais da Europa**. Rio de Janeiro: Vozes, 2007.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LINDGREN-ALVES, José Augusto. **É preciso salvar os direitos humanos!**. São Paulo: Perspectiva, 2018.

LOCKE, John. **Segundo tratado do governo**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2008.

LORENZANO, Modesto. Sobre as origens e o desenvolvimento do Estado moderno no ocidente. **Lua Nova**, São Paulo, v. 71, p. 11-39. 2007.

MACPHERSON, Crawford Brough. **Ascensão e queda da justiça econômica e outros ensaios**: o papel do Estado, das classes e da propriedade na democracia do século XX. Trad. Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à justiça**: condicionantes legítimas e ilegítimas. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

MARINONI, Luiz Guilherme *et al.* **Novo curso de processo civil**: teoria do processo civil. V. 1. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

MARX, Karl. **A miséria da filosofia**. São Paulo: Global, 1985.

MATOS, Gustavo G. **Comunicação empresarial sem complicação**: como facilitar a comunicação na empresa, pela via da cultura e do diálogo. 2. ed. São Paulo: Manole, 2009.

MENY, I.; THOENIG, J. C. **Las políticas públicas**. Trad. Francisco Morata. Barcelona: Ariel, 1992.

MIRANDA, Jorge. **Manual de direito Constitucional**. V. I. 7. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

MIRKINE-GUETZEVITCH, Boris. De l'esprit des lois au constitutionnalisme moderne. **Revue internationale de droit comparé**, v. 4, n. 2, p. 205-216, abr./jun. 1952.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat de. **De l'esprit des lois**. Paris: Éditions Gallimard, 1995.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat de. **O espírito das leis**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MOUNK, Yascha. **O povo contra a democracia**: por que nossa liberdade corre perigo e como salvá-la. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

MULLER, P; SUREL, Y. **A Análise das políticas públicas**. v 3. Pelotas: Educt, 2002. (Coleção Desenvolvimento Social).

NÃO houve invasão de competência do STF no Legislativo, diz professor de direito. **CNN Brasil**, 10 nov. 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/nao-houve-invasao-de-competencia-do-stf-no-legislativo-diz-professor-de-direito/>. Acesso em: 25 jun. 2024.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **Ativismo judicial e direitos sociais**. São Paulo: Juspodivm, 2022.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal em novas democracias. In: DIAMOND, Larry. **Para entender a democracia**. Curitiba: Atuação, 2017.

PARETO, Vilfredo. **A transformação da democracia**. Coimbra: Edições Almedina, 2019.

PELICIOI, Angela Cristina. A atualidade da reflexão sobre a separação dos Poderes. **Revisita de Informação Legislativa**, Brasília, ano 43, n. 169, p 21-30, jan./mar. 2006.

PERIGOT, Beatrice. La notion de 'République' chez Bodin. In: PÉROUSE, A. *et al.* **L'Œuvre de Jean Bodin**. Paris: Classiques Garnier: 2004.

PIERSON, Christopher; CASTLES, Francis (Ed.). **The welfare state reader**. 2. ed. Cambridge: Polity Press, 2007.

PIKETTY, T. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

POPPER, Karl. **A sociedade aberta e os seus inimigos**. V. II: Hegel e Marx. Lisboa: Edições 70, 2013.

PORTOLESI, Júlia Teixeira. **Implementação de políticas públicas de acesso à justiça pelo Poder Judiciário**. Editora Dialética. São Paulo: 2023.

PRESGRAVE, Ana Beatriz F. Rebello; COSTA, Daniel; CAVALCANTI, Francisco Ivo Dantas. O Poder Invisível e a democracia representativa na visão de Norberto Bobbio. **Interface**, Natal, v. 10, n. 1, p. 105-121, 2013.

PRESGRAVE, Ana Beatriz F. R; COSTA, Daniel. O protagonismo dos tribunais e a eleição presidencial nos Estados Unidos: o caso Bush V Gore. In: LINDOSO, José Antônio Spinelli; COSTA, João Bosco Araújo da; GIROTTO Neto, Ângelo. (Orgs.). **Democracia e Política**: leituras sociológicas. Natal: Edufrn, 2016, p. 17-41.

POPPER, Karl. **Textos escolhidos**. Rio de Janeiro: Editora PUC Rio, 2010.

PRODI, Paolo. **Uma história da justiça**: do pluralismo dos foros ao dualismo moderno entre consciência e direito. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PROGRAMAS e Ações. **Portal do TJBA**. Disponível em: <https://www.tjba.jus.br/portal/programas-e-aco-es>. Acesso em: 1 jul. 2024.

PROGRAMAS e Projetos. **Portal do TJAM**, 31 jan. 2022. Disponível em: <https://www.tjam.jus.br/index.php/nupemec-programas-e-projetos>. Acesso em: 10 jun. 2024.

PRZEWORSKI, Adam. **Crises da democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van. **Manual de investigação em ciências sociais**: trajectos. Lisboa: Gradiva, 2017.

RACHADINHA: STJ anula todas as decisões de juiz contra Flavio Bolsonaro. **Carta Capital**, 9 nov. 2021. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/cartaexpressa/rachadinha-stj-anula-todas-as-decisoes-de-juiz-contra-flavio-bolsonaro/>. Acesso em: 2 jul. 2024.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Rev. Admin. Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271-294, set./out. 2012.

RANCIÈRE, Jacques. **O ódio à democracia**. São Paulo: Boitempo, 2014.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

RIBAS, Giovanna Paola Primor; SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de Souza. A judicialização das Políticas Públicas e o Supremo Tribunal Federal. **Direito, Estado e Sociedade**: Revista de Direito da PUC, n. 44, p. 36-50, jan./jun. 2014.

RIBEIRO, Tatiana de Sousa; CARABAJAL, Yves de Carvalho; ORLANDO FILHO, Ovídio. Relatório de avaliação do projeto futebol - uma nova visão do jogo: meta-avaliação. In: ELIOT, Ligia Gomes; ORLANDO FILHO, Ovídio (Org.). **Meta avaliações de políticas públicas do governo**: o que revelam os relatórios de avaliação. São Paulo: Pimenta Cultural, 2019.

RIBEIRO, Renato Janine. **Hobbes, Jaime I e o Direito Inglês**. Filosofia política 6. Porto Alegre: L&PM Editores, 1991.

RIBEIRO, Ricardo Silveira. Políticas públicas judiciais? Sim, elas existem! **Direito, Processo e Cidadania**, Recife, v. 1, n. 1, p. 159-174, jan./abr. 2022.

RIDDE, Valéry; DAGENAIS, Christian. **Enfoques y prácticas en la evaluación de programas**. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2015.

RIO GRANDE DO NORTE. Núcleo de Ações e Programas Socioambientais. **Programa Justiça e Escola**. 2007/2023. Disponível em: <https://tjrn.jus.br/unidades/nucleo-de-aco-es-e-programas-socioambientais-naps/>

ROBL FILHO, Ilton Norberto. **Conselho Nacional de Justiça**: Estado democrático de direito e accountability. São Paulo: Saraiva, 2013.

RODRIGUES, Pedro. Recensão das obras “The program evaluation standards”; “The student evaluation standards” & The personnel evaluation standards”, do Joint Committee on Standards for Educational Evaluation [1994, 2003, 2009]. **Sísifo**: Revista de Ciências da Educação, v. 9, p. 115-118, 2009.

ROTH, A. N. Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: de la razón científica al arte retórico. **Estudios políticos**, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, v. 33, p. 67-91, jul./dez. 2008.

RUSSELL, Bertrand. **História do pensamento ocidental**. Rio de Janeiro: Ediouro, 2004.

SADEK, Maria Tereza. Judiciário e arena pública: um olhar a partir da ciência política. In: GRINOVER, Ada Pellegrine; WATANABE, Kazuo. (Coords.). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

SALDANHA, Nelson. **O Estado moderno e a separação de Poderes**. São Paulo: Quartier LatIn, 2010.

SANCHEZ, Ester García. Metaevaluación de políticas públicas: una visión desde la ciencia política. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, Caracas, n. 43, p. 1-17, fev. 2009.

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

SANTOS, Boaventura de Sousa; MARQUES, Maria Manuel Leitão; PEDROSO, João. Os tribunais nas sociedades contemporâneas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n. 30, p. 29-62, fev. 1996.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A judicialização da Política**. Lisboa: Centro de Excelência – Processo de Avaliação de Unidades de Investigação do Ministério da Ciência e da Tecnologia – CES Centro de Estudos Sociais, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução à sociologia da administração da justiça. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 21, nov. 1986.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direito Fundamental na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SARTORI, Giovanni. **O que é democracia**. Curitiba: Atuação, 2017.

SARTORI, Giovanni. Quão longe pode chegar o governo livre? In: DIAMOND, Larry (Org.). **Para entender a democracia**. Curitiba: Instituto Atuação, 2017.

SANCHEZ, Ester Garcia. **Evaluacion de políticas y reformas educativas em España (1982-1992)**: três experiencias de metaevaluación. Madrid: INAP, 2011.

SANTOS, Boaventura de Souza; MARQUES, Maria Manuel Leitão; PEDROSO, João. Os tribunais nas sociedades contemporâneas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n. 30, p. 29-62, fev. 1996.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). **Políticas públicas**. Coletânea, v 1. Brasília: Enap, 2006. p. 21-42.

SCRIVEN, Michael. **Avaliação**: um guia de conceitos. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2018.

SCHEDLER, Andreas. Por um conceito de accountability. *In*: DIAMOND, Larry (Org.). **Para entender a democracia**. Curitiba: Atuação, 2017.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

SECCHI, Leonardo. **Key evaluation checklist**. Kalamazzo, MI: The Evaluation Center, 2007. Disponível em: <https://wmich.edu/sites/default/files/attachments/u350/2014/key%20evaluation%20checklist.pdf>. Acesso em: 26 maio 2021.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas**: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

SEMER, Marcelo. **Os paradoxos da justiça**. São Paulo: Editora Contracorrente, 2021.

SEN, Amartya. **A ideia de Justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEN, Amartya; Kliksberg, Bernardo. **As pessoas em primeiro lugar**: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SERAPIONI, M. Conceitos e métodos para a avaliação de programas sociais e políticas públicas. **Sociologia**: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, v. 31, p. 59-80, 2016.

SILVA, Jeovan Assis da; FLORÊNCIO, Pedro de Abreu e Lima. Políticas judiciárias no Brasil: o Judiciário como autor de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 62, n. 2, p. 119-136, abr./jun. 2011.

SILVA e SILVA, M. Ozanira da. **Construindo uma abordagem participativa para avaliação de políticas e programas sociais**. Texto preparado para apresentação no Congress of the Latin American Studies Association. Rio de Janeiro, jun. 2009.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em políticas públicas. *In*: HOCHMAN, Gilberto (Org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

SOUZA, Lincoln Moraes de. Avaliação de Políticas Públicas e Avaliação em Educação: relacionamentos antigos, autonomia relativa e carreiras solo. *In*: SOUZA, Lincoln Moraes de; SOUSA, Andréia da Silva Quintanilha (Orgs.). **Avaliação de Políticas Públicas e Avaliação em Educação**. Curitiba: CRV, 2017. p. 13-60.

SOUSA, Marconi Fernandes de Sousa. **Conceitos básicos em Monitoramento e Avaliação**. Curso de Ambientação para Servidores do INEP. Brasília: Enap, 2013. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/992>. Acesso em: 24 jun. 2024.

SPINOZA, Roberto Moreno. Accountability. *In*: CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga; AMABILE, Antonio Eduardo de Noronha (Orgs.). **Dicionário de Políticas Públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012.

STEMLER, Igor; QUEIRÓS, Danielly; DELGADO, Lucas; RONDON, Andrade de. **Judicialização da saúde no brasil**: perfil das demandas, causas e propostas de solução. Brasília: Insper, 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wpcontent/uploads/conteudo/arquivo/2019/03/f74c66d46cfea933bf22005ca50ec915.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2024.

STF define parâmetros para nortear decisões judiciais a respeito de políticas públicas. **Portal do STF**, 10 jul. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=510329&ori=1>. Acesso em: 29 jul. 2024.

STRECK, Lenio Luiz. Entre o ativismo e a judicialização da política: a difícil concretização do direito fundamental a uma decisão judicial constitucionalmente adequada. **Joaçaba**, v. 17, n. 3, p. 721-732, set./dez. 2016.

STUFFLEBEAM, Daniel; SHINKFIELD, Anthony. **Evaluación Sistemática**: Guía teorica y practica. Barcelona: Paidos Iberica, 1985.

STUFFLEBEAM, Daniel; SHINKFIELD, Anthony. **Evaluación sistemática**: guia teórica y práctica. Barcelona: Paidos Iberica, 1993.

STUFFEBEAM, Daniel. **Metavaluation**. In: <https://pt.scribd.com/document/90235016/Daniel-Stufflebeam-Meta-Evaluation-de-1974>. Acesso em: 4.6.2024.

STUFFEBEAM, Daniel. **The metaevaluation imperative**. American Journal of Evaluation, Thousand Oaks, v. 22, n. 2, p.183-209, 2001.

STUFFEBEAM, Daniel. A Note on the Purposes, Development, and Applicability of the Joint Committee Evaluation Standards. **American Journal of Evaluation**, v. 25, n. 1, p. 99-102, 2004.

STUFFEBEAM, Daniel. **Program evaluations metaevaluation checklist (Based on The Program Evaluation Standards)**. 1999. Disponível em: https://wmich.edu/sites/default/files/attachments/u350/2014/program_metaeval_short.pdf. Acesso em: 22 fev. 2024.

STYFFE, E. J. Privacy, confidentiality, and security in clinical information systems: dilemmas and opportunities for the nurse executive. **Nurs Adm Q.**, p. 8-21, 1997.

SKINNER, Quentin. **Hobbes e a liberdade republicana**. São Paulo: Editora Unesp, 2010.

TADIÉ, Alexis. **Locke**. São Paulo: Estação Liberdade, 2005.

TAVOLARI, Bianca Margarita D. **Origens da juridificação**: Direito e Teoria Crítica. 2019. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de São Paulo, USP, São Paulo, 2019.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. Belo Horizonte: Ed. Itatiaia/Ed. da USP, 1977.

TOFFOLI, José Antonio; KIM, Richard Pae. Políticas judiciárias transparentes, eficientes e responsáveis. **Revista CNJ**, v. 7, n. 1, p. 99-108, jan./jun. 2023.

TRÉPOS, J-Y. **La sociologie de l'expertise**. Paris: Presses Universitaires de France, 1996.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO NORTE. **Lei Complementar nº 643, de 21 de dezembro de 2018**. Regula a Divisão e a Organização Judiciárias do Estado do Rio Grande do Norte. Disponível em: <https://atos.tjrn.jus.br/atos/detalhar/2707>. Acesso em: 3 jun. 2024.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO NORTE. Núcleo de Ações e Programas Socioambientais. **Relatório**. Ano 2023

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO NORTE. Núcleo de Ações e Programas Socioambientais. **Relatório**: Biênio 2021-2022

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO NORTE. **Regimento Interno nº 1, de 06 de agosto de 2008**. Disponível em: <https://assets.tjrn.jus.br/tjrn-site/dkriokilnu-regimento-interno-n-1-de-06-de-agosto-de-2008.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2024.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO NORTE. **Resolução nº 11, de 15 de maio de 2016**. Altera a Resolução nº 014, de 6 de maio de 2009, que dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Programa Novos Rumos na Execução Penal, no âmbito do Estado do Rio Grande do Norte. Disponível em: <https://atos.tjrn.jus.br/atos/detalhar/682>. Acesso em: 15 jun. 2024.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO NORTE. **Resolução nº 14, de 6 de maio de 2009**. Institui o Programa Novos Rumos na Execução Penal no Estado do Rio Grande do Norte. Disponível em: <https://atos.tjrn.jus.br/atos/detalhar/944>. Acesso em: 6 jun. 2024.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO NORTE. **Resolução nº 41, de 23 de junho de 2010**. Institui o Núcleo de Programas e Projetos Socioambientais do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.tjrn.jus.br/atos/detalhar/888>. Acesso em: 3 jun. 2024.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO NORTE. **Resolução nº 42, de 24 de junho de 2013**. Dispõe sobre o Núcleo de Ações e Programas Socioambientais no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte. Disponível em: <https://atos.tjrn.jus.br/atos/detalhar/780>. Acesso em: 3 jun. 2024.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO NORTE. **Revista do NAPS**, Natal, ano 1, n. 1, p. 1-30, nov. 2017.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO NORTE. **Revista Justiça na Praça**, 2004

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO NORTE. **Revista Justiça na Praça**, Natal, ano 1, n. 1, p. 1-30, set. 2014.

TUCÍDIDES. **História da guerra do Peloponeso**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001.

VAITSMAN, Jeni *et al.* **O Sistema de Avaliação e Monitoramento das Políticas e Programas Sociais**: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil. Brasília: Unesco Brasil, 2003.

WATANABE, Kazuo. **Acesso à ordem jurídica justa**: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.

WEBER, Max. A “objetividade” do conhecimento nas Ciências Sociais. *In*: COHN, Gabriel (Org.). **Sociologia**. São Paulo: Ática, 1991.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Vol. 2. Brasília: Editoria Universidade de Brasília, 2015.

WORTHEN, Blaine R.; SANDERS, James R.; FITZPATRICK, Jody L. **Avaliação de programas**: concepções e práticas. Tradução: Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Editora Gente, 2004.

WILDAVSKY, Aaron. **The politics of the budgetary process**. Boston: Little, Brown & Company, 1964.

YAZBEK, Priscila. Sarkozy diz que Luís Roberto Barroso, do STF, está pronto “para uma outra Presidência”. **CNN**, 13 out. 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/sarkozy-diz-que-luis-roberto-barroso-do-stf-esta-pronto-para-uma-outra-presidencia>. Acesso em: 22 jun. 2024.

ZAFFARONI, Eugenio Raul. **Doutrina penal nazista**. A dogmática penal alemã entre 1933 e 1945. Florianópolis: Tirant lo blanch, 2019.

ZAGREBELSKY, Gustavo. **El derecho dúctil**: ley, derechos, justicia. Madrid: Editorial Trotta, 2016.

ZAMBAN, Neuro José. A teoria da justiça de Amartya Sen: as capacidades humanas e o exercício das liberdades substantivas. **Episteme**, Caracas, v. 31, n. 2, p. 47-70, 2014.

ZANETI JR, Hermes. A teoria da separação dos Poderes e o Estado democrático constitucional: funções de governo e funções de garantia. *In*: GRINOVER, Ada Pelegrini, WATANABE, Kazuo (Coords.). **O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas**. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2011. p. 33-72.

ZANTEN, Agnès, Van. Comprender y hacerse comprender: como reforzar la legitimidad interna y externa de los estudios cualitativos. **Educación e Pesquisa**, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 301-313, maio/ago. 2004.

ZIPPELIUS, Reinhold. **Teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2016.

APÊNDICES

APÊNDICE A - ENTREVISTA PILOTO

ROTEIRO DE ENTREVISTA A - ENTREVISTA EXPLORATÓRIA COM O COORDENADOR EXECUTIVO DO PROGRAMA JUSTIÇA E ESCOLA

A pesquisa " **POLÍTICAS PÚBLICAS DO PODER JUDICIÁRIO: uma avaliação do procedimento avaliatório de programas de acesso à justiça do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte** ", tem como objetivo geral avaliar o processo de avaliação dos programas Justiça na Praça e Justiça e Escola. As informações obtidas durante a entrevista serão utilizadas apenas para fins acadêmicos.

Data: ____/____/____

Nome do entrevistado: _____

Cargo: _____ Formação: _____

1. Durante os seus anos de funcionamento, como você avaliar os resultados do programa? Na sua visão, o programa alcança os objetivos a que se propõe?
2. Quais as principais ações que são realizadas no âmbito do Programa?
3. Qual a importância que você atribui ao Programa para a questão do acesso à justiça?
4. Quais são os recursos investidos no âmbito do Programa e como você vê a sua adequação para cumprir os objetivos do Programa?
5. Quais as principais dificuldades encontradas na implementação do Programa?
6. Como se deu a escolha dos servidores que atuam na implementação do Programa? Existe algum processo seletivo para a escolha dos servidores?
7. Existe algum sistema de avaliação e monitoramento vinculado ao programa? Como acontece essa avaliação?
8. Essa avaliação ocorre de forma constante? com que frequência?
9. Quem realiza essa atividade avaliativa?
10. Você acha que essa avaliação é adequada? Ou seja, ela contribui para a melhora do programa?
11. Essa avaliação permite a correção de rumos do projeto?
12. Os resultados da avaliação são utilizados? de que forma?
13. Os resultados obtidos com essa avaliação são socializados entre os servidores participantes? Como acontece essa socialização?
14. O resultado dessa avaliação é divulgado para o público externo de alguma forma?
15. Eles são divulgados em canais de comunicação?
16. Os professores envolvidos e os alunos participam do processo de avaliação em algum momento?

17. São feitas reuniões para se discutir o andamento do processo de implementação? Há alguma periodicidade nessas reuniões? O resultado das reuniões é apresentado em algum momento?
18. Quanto as pessoas que atuam na avaliação, elas têm familiaridade com o programa avaliado? Possuem algum tipo de subordinação aos coordenadores do programa? elas têm expertise em avaliação e no assunto objeto da investigação?
19. Existiu o consentimento dos envolvidos no que fiz respeito à utilização dos dados recolhidos? É conferida proteção de confidencialidade às informações obtidas? Os participantes foram colocados em risco?

APÊNDICE B - ENTREVISTA PILOTO

ROTEIRO DE ENTREVISTA B - ENTREVISTA COM SERVIDORES QUE ATUAM NO PROGRAMA JUSTIÇA E ESCOLA

A pesquisa "**POLÍTICAS PÚBLICAS DO PODER JUDICIÁRIO: uma avaliação do procedimento avaliatório de programas de acesso à justiça do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte**", tem como objetivo geral avaliar o processo de avaliação dos programas Justiça na Praça e Justiça e Escola. As informações obtidas durante a entrevista serão utilizadas apenas para fins acadêmicos.

Data: ____/____/____

Nome do entrevistado: _____

Cargo: _____ Formação: _____

1. Existe algum sistema de avaliação vinculado ao programa? Como acontece essa avaliação?
2. Essa avaliação ocorre de forma constante? com que frequência?
3. Quem realiza essa atividade avaliatória?
4. Há uma avaliação interna das suas atividades relacionadas ao Programa?
5. Você acha que essa avaliação é adequada? Ou seja, ela contribui para a melhora do programa?
6. Essa avaliação permite a correção de rumos do projeto?
7. Os resultados da avaliação são utilizados? de que forma?
8. Os resultados obtidos com essa avaliação são socializados entre os servidores participantes?
Como acontece essa socialização?
9. O resultado dessa avaliação é divulgado para o público externo de alguma forma?
10. Eles são divulgados em canais de comunicação?
11. Os professores envolvidos e os alunos participam do processo de avaliação em algum momento?
12. Você atua de alguma forma na avaliação do programa? Se sim, participa do programa desde quando? Qual é a sua função? Está subordinado aos coordenadores do programa diretamente? Já tinha trabalhado com avaliação de programas em algum momento? Já estudou o assunto? Já participou de algum curso sobre a fiscalização de programas ou algo similar?
13. Alguém (servidor ou coordenador) já procurou saber a sua opinião sobre o programa? Houve o seu consentimento quanto ao recolhimento das informações? Você teve algum constrangimento em fornecer os dados pedidos? Se sentiu em situação de risco por ter fornecido os dados em algum momento? Perguntaram se os dados poderiam ser publicados ou utilizados de alguma forma?
14. Existe alguma outra informação relevante sobre a avaliação do programa que você julgue necessária e que não foi contemplada nessa entrevista?

APÊNDICE C - ENTREVISTA PILOTO

ROTEIRO DE ENTREVISTA C - ENTREVISTA EXPLORATÓRIA COM O COORDENADOR EXECUTIVO DO PROGRAMA JUSTIÇA NA PRAÇA

A pesquisa " **POLÍTICAS PÚBLICAS DO PODER JUDICIÁRIO: uma avaliação do procedimento avaliatório de programas de acesso à justiça do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte** ", tem como objetivo geral avaliar o processo de avaliação dos programas Justiça na Praça e Justiça e Escola. As informações obtidas durante a entrevista serão utilizadas apenas para fins acadêmicos.

Data: ____/____/____

Nome do entrevistado: _____

Cargo: _____ Formação: _____

1. Como funciona o programa Justiça na Praça atualmente?
2. Quem são as pessoas responsáveis pelo programa e como se encontra estabelecida a sua estrutura de pessoal?
3. Como funciona o sistema de avaliação e monitoramento vinculado ao programa?
4. Essa avaliação ocorre de forma constante? com que frequência?
5. Quem realiza essa atividade avaliatória?
6. Você acha que essa avaliação é adequada? Ou seja, ela contribui para a melhora do programa?
7. Essa avaliação permite a correção de rumos do projeto?
8. Os resultados da avaliação são utilizados? de que forma?
9. Os resultados obtidos com essa avaliação são socializados entre os servidores participantes? Como acontece essa socialização?
10. O resultado dessa avaliação é divulgado para o público externo de alguma forma?
11. Eles são divulgados em canais de comunicação?
12. São feitas reuniões para se discutir o andamento do processo de implementação? Há alguma periodicidade nessas reuniões? O resultado das reuniões é apresentado em algum momento?
13. Quanto as pessoas que atuam na avaliação, elas têm familiaridade com o programa avaliado? Possuem algum tipo de subordinação aos coordenadores do programa? elas têm expertise em avaliação e no assunto objeto da investigação?
14. Existiu o consentimento dos envolvidos no que fiz respeito à utilização dos dados recolhidos? É conferida proteção de confidencialidade às informações obtidas? Os participantes foram colocados em risco?

APÊNDICE D - ENTREVISTA PILOTO

ROTEIRO DE ENTREVISTA D - ENTREVISTA COM SERVIDORES QUE ATUAM NO PROGRAMA JUSTIÇA NA PRAÇA

A pesquisa "**POLÍTICAS PÚBLICAS DO PODER JUDICIÁRIO: uma avaliação do procedimento avaliatório de programas de acesso à justiça do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte**", tem como objetivo geral avaliar o processo de avaliação dos programas Justiça na Praça e Justiça e Escola. As informações obtidas durante a entrevista serão utilizadas apenas para fins acadêmicos.

Data: ____/____/____

Nome do entrevistado: _____

Cargo: _____ Formação: _____

1. Existe algum sistema de avaliação vinculado ao programa? Como acontece essa avaliação?
2. Essa avaliação ocorre de forma constante? com que frequência?
3. Quem realiza essa atividade avaliativa?
4. Há uma avaliação interna das suas atividades relacionadas ao Programa?
5. Você acha que essa avaliação é adequada? Ou seja, ela contribui para a melhora do programa?
6. Essa avaliação permite a correção de rumos do projeto?
7. Os resultados da avaliação são utilizados? de que forma?
8. Os resultados obtidos com essa avaliação são socializados entre os servidores participantes? Como acontece essa socialização?
9. O resultado dessa avaliação é divulgado para o público externo de alguma forma?
10. Eles são divulgados em canais de comunicação?
11. Você atua de alguma forma na avaliação do programa? Se sim, participa do programa desde quando? Qual é a sua função? Está subordinado aos coordenadores do programa diretamente? Já tinha trabalhado com avaliação de programas em algum momento? Já estudou o assunto? Já participou de algum curso sobre a fiscalização de programas ou algo similar?
12. Alguém (servidor ou coordenador) já procurou saber a sua opinião sobre o programa? Houve o seu consentimento quanto ao recolhimento das informações? Você teve algum constrangimento em fornecer os dados pedidos? Se sentiu em situação de risco por ter fornecido os dados em algum momento? Perguntaram se os dados poderiam ser publicados ou utilizados de alguma forma?
13. Existe alguma outra informação relevante sobre a avaliação do programa que você julga necessária e que não foi contemplada nessa entrevista?