



# FAZENDO JUSTIÇA NA PANDEMIA

POR TRÁS DOS DADOS DE AUMENTO DA PRODUTIVIDADE DE DECISÕES JUDICIAIS PELA VIRTUALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS, DESPONTAM AS DESIGUALDADES DE ACESSO ENTRE OS USUÁRIOS.

| POR LUCIANA JORDÃO DA MOTTA ARMILIATO DE CARVALHO

O sistema de justiça brasileiro, assim como outros setores da administração governamental, enfrenta enormes desafios para fornecer um serviço público adequado e eficiente em meio à pandemia da Covid-19. Desde março de 2020, os atores responsáveis pela prestação jurisdicional

no Estado brasileiro – poder judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública – viram-se premiados pela necessidade de uma rápida readequação na forma de implementar políticas públicas.

Inúmeras inovações tecnológicas foram anunciadas como alternativas para a adequação à nova realidade, mais virtual

e menos fisicamente próxima aos usuários. Notícias a respeito do aumento da produtividade da prestação virtual de serviços públicos são frequentes nos meios de comunicação e na mídia especializada, mas como essa mudança foi implementada durante a pandemia? Como afetou os usuários dos serviços e quais as consequências para o futuro?

### CONTINGÊNCIAS NA IMPLEMENTAÇÃO

Richard Matland, professor da Loyola University Chicago, nos Estados Unidos, formulou um modelo contingencial que pode nos ajudar a refletir acerca da implementação de modificações nas políticas públicas em um cenário de restrições como o que estamos vivendo. Em seu modelo, são levados em conta dois fatores essenciais à análise sobre implementação de políticas públicas: as posições de diferentes atores ou organizações em relação aos conflitos sobre a política pública e a existência de ambiguidade nos meios e fins durante a implementação.

Segundo Matland, há conflito de políticas quando mais de um ator ou organização entende uma política como relevante para seus interesses e quando esses participantes apresentam visões incongruentes sobre ela. Essas diferenças podem surgir no que se refere aos objetivos de uma política ou quanto à atividade programática planejada para realizá-la. A intensidade do conflito aumenta à medida que também cresce a incompatibilidade percebida pelos atores ou organizações envolvidos.

Já a ambiguidade da implementação da política se enquadra em duas categorias: a ambiguidade de objetivos e a ambiguidade de meios. No caso da primeira categoria, se os objetivos não forem claros, podem ocorrer falhas na implementação. Por sua vez, na segunda categoria, diversos problemas podem prejudicar os meios de executar uma política, como tecnologia insuficiente para alcançar o objetivo, ruídos sobre os papéis das organizações no processo de implementação e indefinições a respeito de quais ferramentas usar, como usá-las e quais serão os efeitos do seu uso em um ambiente complexo.

Partindo do cruzamento dos dois fatores, o modelo analítico de Matland classifica o processo de implementação das políticas públicas em quatro quadrantes: implementação administrativa, quando os graus de conflito e ambiguidade são baixos; implementação política, quando há baixa ambiguidade, mas alto conflito; implementação experimental, quando, ao contrário, há pouco conflito, mas muita ambiguidade; e implementação simbólica, quando tanto conflito quanto ambiguidade são altos (veja no quadro da página seguinte).

### IMPLEMENTAÇÃO EXPERIMENTAL

Com base no modelo, podemos analisar os graus de conflito e de ambiguidade no processo de virtualização do serviço público durante a pandemia da Covid-19, tomando como exemplo a prestação jurisdicional. É possível verificar baixo grau de conflito e alta ambiguidade na forma como a política pública de prestação jurisdicional vem sendo executada, o que caracteriza a implementação experimental. As condições contextuais dominam todo o processo de efetuação da política, pois os resultados dependem dos recursos disponíveis em diferentes locais.

A ausência de conflito decorre da institucionalização da política e da inquestionável necessidade da adequada prestação jurisdicional por parte do Estado. O baixo grau de conflito, segundo Matland, tende a ampliar o número de atores participantes do processo, que moldam a política a depender de seus interesses e da previsão de recursos.

A implementação experimental apresenta alto grau de ambiguidade, já que o programa executado difere entre as organizações e os atores envolvidos. Mutações surgem conforme os diferentes participantes implementam a política em ambientes diversos. A ambiguidade de meios sobressai no contexto da pandemia. A tecnologia necessária para alcançar os objetivos da política pública ainda não existe ou é deficitária. Em razão da complexidade do ambiente, há dificuldade para formular e gerenciar ferramentas.

Desde o início da Covid-19, as instituições do sistema de justiça divulgam dados a respeito do aumento de sua produtividade. Os números são expressivos. Dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) revelam que a produtividade do sistema de teletrabalho até a 42ª semana após o seu início (28 de dezembro de 2020 a 3 de janeiro de 2021) gerou a produção de mais de 22 milhões de sentenças e acórdãos e de 34 milhões de decisões em todos os tribunais do país. Só no Tribunal de Justiça de São Paulo, foram produzidos mais de sete milhões de despachos em autos judiciais no período. Essa produtividade só foi possível porque mais de 82,6% dos processos em trâmite no país são digitais, segundo informações do CNJ. Em tribunais de grande porte e dotados de um parque tecnológico já consolidado, como o Tribunal de Justiça de São Paulo, a implantação do trabalho remoto no início da pandemia para juízes, desembargadores e servidores ocorreu em apenas dois dias.

No entanto, atos processuais que envolvem a presença dos usuários do serviço foram prejudicados. Audiências de processos em andamento, oitivas de testemunhas e audiências de custódia – essenciais à garantia daqueles que se encontram em situação de restrição de liberdade – foram inicialmente

## MATRIZ DE CONFLITO–AMBIGUIDADE



FONTE: ADAPTADO DE SYNTHESIZING THE IMPLEMENTATION LITERATURE: THE AMBIGUITY-CONFLICT MODEL OF POLICY IMPLEMENTATION.

suspensas e passaram a ser realizadas em formato virtual durante a pandemia. O volume dos atos processuais em que se exige a presença física do usuário do serviço pode ser menor no poder judiciário, mas afeta de forma expressiva as Defensorias Públicas, responsáveis por garantir o acesso à justiça das pessoas de baixa renda.

Todo o funcionamento das Defensorias Públicas é organizado mediante o contato com o usuário do serviço, que foi suspenso com o início do isolamento social. A vulnerabilidade tecnológica é uma realidade que está atrelada à exclusão social da parcela da população atendida. Mesmo com a adoção de medidas como incorporação de aplicativos para troca de mensagens, atendimento telefônico e assistentes virtuais de atendimento e de inteligência artificial para o acesso do público ao serviço, as iniciativas são pontuais, experimentais e diferentes em cada um dos estados da federação.

### CONCLUSÃO

A vulnerabilidade tecnológica dos usuários do sistema de justiça precisa ser considerada como premissa fundamental e deve acompanhar as decisões dos atores envolvidos na implementação de digitalização de serviços durante a pandemia da Covid-19.

Faz-se necessário reconhecer que diminuir a ambiguidade dos meios, com a utilização de instrumentos tradicionais e exclusivamente presenciais para o atendimento, não se apresenta como uma alternativa, em razão da contingência vivenciada. A implementação experimental é, portanto, uma realidade inescapável, já que a adoção das inovações tecnológicas pelo sistema de justiça consiste atualmente em uma necessidade, e não em uma opção. Mas essa atuação deve vir acompanhada de uma autoavaliação dos gestores públicos envolvidos para adequar os serviços prestados respeitando-se o acesso à justiça.

#### PARA SABER MAIS:

- Associação dos Magistrados Brasileiros. *Produtividade semanal do poder judiciário*, 2020. Disponível em: [bit.ly/gvexecutivojudiciario](https://bit.ly/gvexecutivojudiciario)
- Conselho Nacional de Justiça. *Audiência de custódia poderá ser feita por videoconferência na pandemia*, 2020. Disponível em: [bit.ly/gvexecutivocnj](https://bit.ly/gvexecutivocnj)
- Flávio Ferreira e Renata Galf. *Juízes e defensores conseguem aumento de produtividade durante a pandemia. Folha de S.Paulo*, 2020. Disponível em: [bit.ly/gvexecutivoprodutividade](https://bit.ly/gvexecutivoprodutividade)
- Eduardo Mesquita Gibraltar. *A crise da Covid-19 e a tecnologia da Defensoria Pública. Conjur*, 2020. Disponível em: [bit.ly/gvexecutivotecnologizacao](https://bit.ly/gvexecutivotecnologizacao)
- Richard Matland. *Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. Journal of Public Administration Research and Theory*, v.5, n.2, 1995. Disponível em: [bit.ly/gvexecutivoimplementacao](https://bit.ly/gvexecutivoimplementacao)

LUCIANA JORDÃO DA MOTTA ARMILIATO DE CARVALHO > Doutoranda no Doctorate in Business Administration (DBA) da FGV EAESP e defensora pública no estado de São Paulo > [luarmiliato@hotmail.com](mailto:luarmiliato@hotmail.com)