

**FACULDADES INTEGRADAS DE TAQUARA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL
NÍVEL MESTRADO**

DENIS MATTHEUS MEDINGER KIRSCH

**O ACESSO À JUSTIÇA E O CUMPRIMENTO DO ODS 16:
Uma análise das serventias extrajudiciais localizadas em um município do Vale
do Paranhana/RS**

TAQUARA

2024

DENIS MATTHEUS MEDINGER KIRSCH

**O ACESSO À JUSTIÇA E O CUMPRIMENTO DO ODS 16:
Uma análise das serventias extrajudiciais localizadas em um município do Vale
do Paranhana/RS**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional, pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional das Faculdades Integradas de Taquara (FACCAT)

Orientador(a): Prof (a). Dr.(a.) Roberto Tadeu Ramos Morais

TAQUARA
2024

DENIS MATTHEUS MEDINGER KIRSCH

O ACESSO À JUSTIÇA E O CUMPRIMENTO DO ODS 16:

Uma análise das serventias extrajudiciais localizadas em um município do Vale do Paranhana/RS

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional, pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional das Faculdades Integradas de Taquara (FACCAT).

Aprovado em (dia) (mês) (ano)

BANCA EXAMINADORA

Componente da Banca Examinadora – Instituição a que pertence

Componente da Banca Examinadora – Instituição a que pertence

Componente da Banca Examinadora – Instituição a que pertence

Dedico este trabalho à minha mãe, Talita, ao companheiro, Éder, à minha irmã, Suzi, e à minha sobrinha, Gabriele, pois é na família que encontramos a energia e a coragem necessárias para enfrentar e vencer desafios.

AGRADECIMENTOS

Agradecer é um ato de reflexão e de compreensão de quantas pessoas torcem por nós e por nossas conquistas. Essas pessoas são capazes de dividir momentos de alegria, de tristezas, de erros e acertos.

E é por isso que reflito o quão importante foi ter tido essas pessoas do meu lado nesse momento tão desafiador. Por isso, primeiramente quero agradecer à minha mãe, que não mediu esforços para me proporcionar o que de melhor podia dentro de suas condições, inclusive acesso à educação. É uma gratidão imensa, que não pode ser expressa em poucos parágrafos, quiçá em páginas e mais páginas. São muitas páginas da vida, que se resumem em amor.

Agradeço imensamente ao meu companheiro Éder, que por incontáveis vezes me proporcionou todo o apoio necessário. Ao meu lado, sem muitas vezes precisar, sentou-se e me fez companhia nas diversas horas de leitura e escrita. O meu muito obrigado a ti, Éder, por sempre dizer que tudo daria certo no final. Eu amo você; nós!

Não posso deixar de agradecer à minha sócia, amiga e comadre, Maiara, pelas palavras positivas e preocupação em me deixar escrever essa dissertação. De igual forma, agradeço a todos os amigos pelo apoio e palavras de carinho e preocupação.

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da FACCAT, composto pelo corpo docente, bem como demais funcionários e colegas. Agradecimento, ainda, por esta pesquisa ser financiada pela bolsa da instituição.

Ainda, um agradecimento especial a meu orientador, professor Dr. Roberto, por toda a orientação e reflexões acerca da presente pesquisa. Além disso, um especial agradecimento à professora Dra. Aleteia, que no percorrer deste caminho ampliou meus entendimentos e, por muitas vezes, se colocou à disposição para diversas conversas e esclarecimentos.

Por fim, agradeço aos participantes por dedicarem um tempo de seus afazeres para contribuir com esta pesquisa e com toda a sociedade.

“A justiça não pode ser indiferente às vidas que as pessoas podem viver de fato” (Sen, 2011, p. 48).

RESUMO

Esta pesquisa aborda uma análise acerca do papel das serventias extrajudiciais para promoção do acesso à justiça e cidadania, bem como de suas potencialidades para o cumprimento do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n. 16, da Agenda 2030. Elas são previstas como órgãos auxiliares do Poder Judiciário, conforme dispõe o artigo 5º, incisos II e IV, do Decreto-Lei n. 6.887/44, para as quais foram delegados diversos atos jurídicos, face à publicidade, autenticidade, segurança e eficácia jurídica que asseguram. Além disso, conseguem desjudicializar conflitos e, por vezes, proporcionar seu tratamento adequado. Nesse contexto, busca-se compreender a seguinte problemática: de que forma os atos realizados nas serventias extrajudiciais localizadas em um município do Vale do Paranhana, no Estado do Rio Grande do Sul, promovem o acesso à justiça e cidadania e de que forma cumprem as metas 16.3, 16.5, 16.6, 16.7 e 16.9 do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n. 16. Trata-se de uma pesquisa de natureza exploratória, com abordagem qualitativa, utilizando-se, quanto aos procedimentos técnicos, a revisão bibliográfica, documental e pesquisa de campo. Esta última feita por meio de entrevista semiestruturada com titulares de duas serventias situadas em um município do Vale Paranhana, recorrendo-se à análise de conteúdo temática. Os resultados indicam que as atividades notariais e de registros desempenham uma variedade de serviços que favorecem o acesso à justiça e à cidadania. Incluem-se neles atos que, em tempos passados, eram exclusivamente realizados junto ao poder judiciário, mas que, atualmente, podem ser tratados com maior agilidade nos cartórios. Além disso, abarcam procedimentos relacionados à emissão de documentos essenciais para o exercício pleno da cidadania, sem contar o assessoramento jurídico e a proximidade com o cidadão. Contudo, é possível concluir que muitos serviços prestados extrajudicialmente excluem a parte mais vulnerável da sociedade, pois não possuem previsão de gratuidade, havendo, portanto, a necessidade de intervenção legislativa para concretizar o pleno acesso à justiça junto aos cartórios. E por fim, verifica-se que nas serventias extrajudiciais do município pesquisado há potencial para auxílio no cumprimento das metas do ODS 16. Deixam, entretanto, de realizar alguns importantes serviços que já lhe são legalmente permitidos e que podem ser essenciais para a perspectiva de cumprimento da Agenda 2030.

Palavras-chave: Acesso à justiça. Desenvolvimento. Serventias extrajudiciais. Agenda 2030.

ABSTRACT

This research undertakes an analysis of the role of extrajudicial services in promoting access to justice and citizenship, as well as their potential to fulfill Sustainable Development Goal 16 of the 2030 Agenda. They are designated as auxiliary organs of the Judiciary, as stipulated in Article 5, paragraphs II and IV, of Decree-Law No. 6,887/44, to which various legal acts have been delegated due to the publicity, authenticity, security, and legal effectiveness they guarantee. Furthermore, they manage to de-judicialize conflicts and, at times, provide their appropriate resolution. In this context, the aim is to understand the following issue: how do the actions carried out in extrajudicial services located in a municipality in the Vale do Paranhana, in the state of Rio Grande do Sul, promote access to justice and citizenship, and how do they fulfill targets 16.3, 16.5, 16.6, 16.7, and 16.9 of Sustainable Development Goal No. 16. This is an exploratory research with a qualitative approach, utilizing, in terms of technical procedures, bibliographic review, documentary analysis, and field research. The latter conducted through semi-structured interviews with the holders of two offices located in a municipality in Vale do Paranhana, employing thematic content analysis. The results indicate that notarial and registration activities perform a variety of services that facilitate access to justice and citizenship. Among them are acts that, in the past, were exclusively carried out within the judiciary but can now be processed more efficiently in registry services. Furthermore, they cover procedures related to the issuance of essential documents for the full exercise of citizenship, not to mention legal advice and proximity to the citizen. However, it can be concluded that many extrajudicial services exclude the most vulnerable segment of society, as they do not provide for gratuity, necessitating legislative intervention to concretize full access to justice at the registry offices. Finally, it is observed that extrajudicial offices in the municipality of Vale do Paranhana there is potential to assist in meeting the SDG 16 goals. However, they fail to provide some crucial services that are legally permitted and may be essential for the fulfillment of the 2030 Agenda perspective.

Key-words: Access to justice. Development. Extrajudicial services. 2030 Agenda.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio	32
Figura 2 – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável	36
Figura 3 – Localização do Vale do Paranhana.....	74
Figura 4 – Municípios do Vale do Paranhana.....	75

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Serviços Notariais e Registrais no Vale do Paranhana	76
---	----

LISTA DE SIGLAS

ADR	<i>Alternative Dispute Resolution</i>
ANOREG	Associação dos Notários e Registradores do Brasil
CEJUSC	Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania
CENSEC	Central Notarial de Serviços Eletrônicos Compartilhados
CGJ	Corregedoria-Geral de Justiça
CMMAD	Comissão Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento
CNH	Carteira Nacional de Habilitação
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNODS	Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e o Desenvolvimento
COAF	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
CTPS	Carteira de Trabalho e Previdência Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IGP	Instituto-Geral de Perícias
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ITBI	Imposto de Transmissão de Bens Imóveis
ITCMD	Imposto de Transmissão Causa <i>Mortis</i> e Doação
NUPEMEC	Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
REURB	Regularização Fundiária Urbana
RG	Registro Geral
SISCOAF	Sistema de Controle de Atividades Financeiras
STF	Supremo Tribunal Federal
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

UNRISD Instituto de Pesquisas das Nações Unidas para o Desenvolvimento
Social

WWF *World Wildlife Fund*

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 O DESENVOLVIMENTO E A AGENDA 2030	19
2.1 Aspectos históricos do desenvolvimento e seus enfoques.....	19
2.2 O desenvolvimento nas agendas globais	29
2.3 A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e a importância do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n. 16	34
3 ACESSO À JUSTIÇA	43
3.1 Evolução do acesso à justiça.....	43
3.1.1 Tribunal Multiportas	51
3.1.2 A Resolução 125 do CNJ e os meios adequados de tratamento de conflitos ..	56
3.2. Acesso à justiça e direito ao desenvolvimento	61
4 O ACESSO À JUSTIÇA E O CUMPRIMENTO DO ODS 16: UMA ANÁLISE DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS LOCALIZADAS EM UM MUNICÍPIO DO VALE DO PARANHANA.....	68
4.1 Origem dos serviços notariais e de registro.....	68
4.2 As serventias extrajudiciais no Vale do Paranhana.....	74
4.3 Resultados	77
4.3.1 Tabelionato de Notas e Registro Civil das Pessoas Naturais.....	78
4.3.2 Ofício de Registro de Imóveis	89
5 CONCLUSÃO	95
REFERÊNCIAS.....	101
APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO REALIZADO COM O SERVIÇO NOTARIAL E DE REGISTRO CIVIL DAS PESSOAS NATURAIS	114
APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO REALIZADO COM O OFÍCIO DE REGISTRO DE IMÓVEIS	116

1 INTRODUÇÃO

O histórico de agendas globais que tratam de temas relacionados ao meio ambiente e desenvolvimento sustentável, assim como assuntos que abordam a redução de pobreza e demais problemas sociais acumulam décadas na história mundial. Cada vez mais, novas conjunturas sociais passam a ser pauta de tratados mundiais, que se complementam e estabelecem novas metas universais.

Atualmente, a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU) é o documento em pauta, com 17 objetivos e mais de uma centena de metas que visam ser alcançadas até o ano que intitula o documento. Dentre esses objetivos, a presente pesquisa terá como foco o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) n. 16, intitulado como “Paz, Justiça e Instituições Eficazes”, cuja premissa principal é de “promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas a todos os níveis” (IPEA, 2019a, np).

O acesso à justiça é previsto constitucionalmente no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal do Brasil, o qual prevê que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (Brasil, 1988). É um direito constitucional que pode ser o caminho para o acesso a tantos outros direitos, à cidadania e à dignidade. Contudo, a ampliação do conceito de acesso à justiça ressignifica a temática e questiona as limitações de se restringir o acesso à justiça como o simples ingresso ao poder judiciário.

Por vezes, pode ele nem sempre ser o meio mais adequado para tratar um determinado conflito. Diante disso, é preciso se pensar qual o papel das demais instituições e da própria sociedade como protagonistas do acesso à justiça e do tratamento adequado de conflitos, de modo a se visualizar uma busca de maior proximidade com os ideais de uma sociedade pacífica e inclusiva, em que todos possam ter o pleno acesso à justiça, independentemente das condições sociais e econômicas.

Desse modo, considerando que as serventias extrajudiciais são previstas como órgãos auxiliares do Poder Judiciário, conforme dispõe o Art. 5º, incisos II e IV, do Decreto-Lei n. 6.887/44, para as quais foram delegados diversos atos jurídicos, face à publicidade, autenticidade, segurança e eficácia jurídica que asseguram, de maneira a desjudicializar o tratamento de conflitos, pode-se realizar o seguinte

questionamento: de que forma os atos realizados nas serventias extrajudiciais localizadas em um município do Vale do Paranhana, no Rio Grande do Sul, promovem o acesso à justiça e cidadania e de que forma podem cumprir algumas das metas do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n. 16?

Para isso, estabeleceu-se como objetivo geral compreender de que forma as serventias extrajudiciais de um município localizado no Vale do Paranhana promovem o acesso à justiça e à cidadania e cumprem as metas 16.3, 16.5, 16.6, 16.7 e 16.9 do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n. 16. Nesse diapasão, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos: a) analisar o princípio do acesso à justiça e sua relação com o desenvolvimento, assim como os meios adequados de resolução de conflitos; b) compreender o papel das serventias extrajudiciais como promotoras do acesso à justiça e da cidadania no tratamento adequado dos conflitos; c) e, por fim, verificar de que forma as serventias extrajudiciais localizadas em um município do Vale do Paranhana podem promover o cumprimento das metas elencadas.

Nesse cenário, esta pesquisa se justifica por tentar compreender de que forma as serventias extrajudiciais – ou, conhecidamente, os cartórios extrajudiciais -, instituições que são previstas como órgãos auxiliares do poder judiciário, podem promover o acesso à justiça. Além disso, por meio dos serviços que são prestados nessas instituições, questiona-se se é possível promover a cidadania e a busca do cumprimento de algumas das metas do ODS 16, da Agenda 2030.

Este pesquisador, por prestar serviços em uma serventia extrajudicial por cerca de quatro anos, como escrevente, reflete sobre a importância de um tabelião ou registrador junto à sociedade. No dia a dia, além de todos os serviços delegados que são prestados, assim como as informações e dados que são repassados para outras instituições, o titular da serventia, juntamente com os seus substitutos e outros funcionários, exercem diversas outras funções junto ao cidadão, desde assessoramento, aconselhamento e prestação de inúmeras informações nos balcões de atendimento.

No que tange à metodologia utilizada no desenvolvimento desta pesquisa, ela está assim delineada: quanto aos objetivos, trata-se de uma pesquisa de natureza exploratória. Em relação à abordagem, é uma pesquisa qualitativa, uma vez que não procura entender os significados por meio de termos do tipo matemático, mas tem como objetivo principal de investigação buscar os significados. Segundo Minayo

(1994), nessa corrente não há uma preocupação em se quantificar o objeto de estudo, mas sim se explicar e se compreender as dinâmicas sociais, inclusive compreendendo-se as estruturas e as instituições como um resultado da ação humana objetivada.

Quanto procedimentos técnicos, trata-se de uma pesquisa: a) bibliográfica, pois se utiliza de obras já publicadas sobre os assuntos que a envolvem, seja em livros ou artigos científicos publicados na área, bem como dissertações de mestrado e teses de doutorado que abordem os temas; b) documental, uma vez que analisa leis, resoluções, provimentos e demais normativas sobre a temática; e, c) de campo, por meio de entrevista semiestruturada, realizada em outubro de 2023 junto a duas serventias extrajudiciais localizadas em um município do Vale do Paranhana, no estado do Rio Grande do Sul, com roteiro contendo 18 questões para uma serventia e 9 questões para outra. No subcapítulo 4.3, é explicado o procedimento da pesquisa de campo.

O nome do município não é divulgado, a fim de não haver identificação das serventias extrajudiciais que são objeto desta pesquisa, bem como garantir o anonimato dos participantes, à luz dos princípios éticos. Dessa forma, também não serão identificados o nome fantasia dos cartórios, tampouco o nome de seus titulares, de modo que a fala do titular da serventia que presta serviço de notas e registro civil será identificada como “Serventia 1” e referente ao escritório de registro de imóveis como “Serventia 2”.

Para a análise do conteúdo, será utilizada a técnica de análise de conteúdo de Bardin. Primeiramente, será transcrito o teor das entrevistas e em seguida será realizada a chamada “leitura flutuante” do material (Bardin, 2016), consistente em uma primeira leitura das gravações e dos relatórios levantados, selecionando-se aqueles documentos pertinentes que possuem relação para cumprimento das metas 16.3, 16.5, 16.6, 16.7 e 16.9, do ODS 16, excluindo-se os demais pela regra da pertinência.

Em seguida, as informações serão codificadas. No que se refere à unidade de registro, serão analisadas pelo tema a ser abordado pelo participante. No que tange à unidade de contexto, por meio do parágrafo. E ainda, a enumeração será por meio da presença ou ausência quantos aos atos analisados, pois as ausências, nesta situação, podem indicar conclusões importantes.

E por fim, será feita uma categorização das informações da entrevista e dos atos informados de acordo com sua relação para cumprimento das metas 16.3, 16.5, 16.6, 16.7 e 16.9, do ODS 16, agrupando-se, portanto, por meta. De acordo com Bardin, a categorização é uma classificação, unindo-se os elementos em razão de características em comum, de acordo com critérios que foram estabelecidos previamente (Bardin, 2016), recorrendo-se, portanto, à análise de conteúdo temática.

Para este estudo, a presente dissertação divide-se em três capítulos. No primeiro capítulo, intitulado “O desenvolvimento e a Agenda 2030”, abordam-se, inicialmente, aspectos históricos quanto aos estudos relacionados ao desenvolvimento, verificando-se sua evolução e os novos enfoques e adjetivos que lhe são dados com o decorrer dos anos. Em seguida, adentra-se ao estudo do desenvolvimento nas agendas globais para, por meio do referencial teórico, compreender o surgimento e ampliação dos conceitos de desenvolvimento nas agendas globais, até se chegar à atual Agenda 2030, que aborda o desenvolvimento em aspectos multidimensionais.

Ao final deste capítulo, aborda-se, especificamente, o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n. 16 e suas metas. Assim, busca-se identificar as principais vertentes abordadas nesse ODS, bem como conhecer cada uma de suas metas, suas implicações e a adequação que foram realizadas de acordo com a realidade brasileira.

No segundo capítulo, compreende-se a evolução da concepção de acesso à justiça sob a perspectiva das ondas renovatórias de Cappeletti e Garth, bem como conceber o surgimento da ideia de Tribunal Multiportas do professor Frank E. Sander e sua perspectiva de implementação no Brasil, principalmente após a promulgação da Resolução n. 125 de 2010, do Conselho Nacional de Justiça, a qual vem com objetivo de tratar a resolução adequada de conflitos como uma política pública.

Além disso, busca-se analisar com maior aprofundamento os enlaces entre o acesso à justiça e o desenvolvimento, verificando-se o surgimento da garantia de direito ao desenvolvimento em tratados internacionais e sua garantia em nível nacional.

No terceiro e último capítulo, procura-se realizar um resgate histórico das serventias notariais e registrais, reconhecendo sua função social e econômica

perante a sociedade, assim como a evolução da importância reconhecida por essas instituições ao longo dos anos. Em seguida, localiza-se a região do Vale do Paranhana, no Rio Grande do Sul, região essa em que é realizado presente estudo. Levantam-se dados acerca dos cartórios presentes nela e as espécies de serviços prestados por cada serventia.

Por fim, são analisados os dados obtidos por meio das entrevistas semiestruturadas desempenhadas junto às serventias extrajudiciais localizadas em um município do Vale do Paranhana. A análise divide-se entre os dados coletados junto a um serviço de notas e registro civil das pessoas naturais e outro serviço de registro de imóveis.

2 O DESENVOLVIMENTO E A AGENDA 2030

O conceito de desenvolvimento, por vezes impreciso ou acompanhado do uso de diferentes termos para qualificá-lo, tais como desenvolvimento econômico, humano, sustentável, vai se consolidando ao longo dos séculos e passa a ter novos conceitos e focos de estudo.

Neste capítulo, apresenta-se um resgate histórico acerca das discussões que evoluem ao longo dos séculos sobre o tema do desenvolvimento, adentrando-se em conceitos teóricos que analisam e entendem o desenvolvimento sob olhares qualitativos, relacionados a aspectos sociais, culturais e políticos.

Por fim, adentra-se em um estudo teórico acerca das agendas globais, nas quais os enfoques sobre o desenvolvimento passam a ser abordados, até ser analisada minuciosamente a atual Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

2.1 Aspectos históricos do desenvolvimento e seus enfoques

O sentido e definição de desenvolvimento possui discussões ao longo do tempo. Inicialmente, entre os séculos XII e XIII, o desenvolvimento era relacionado a expor ou revelar algo. Somente mais tarde, por volta de 1850, entende-se o sentido da palavra como a evolução e progressão de um estágio ou situação mais simples para outro mais complexo e com melhorias (Anjos Filho, 2013).

Furtado (2000) defende que as raízes da ideia de progresso remontam de correntes do pensamento europeu a partir do século XVIII. Segundo o autor, são três correntes,

A primeira delas se filia ao Iluminismo, que concebe a história como uma marcha progressiva para o racional. A segunda brota da ideia de acumulação de riqueza, na qual está implícita a opção de um futuro que encerra uma promessa de melhor bem-estar. A terceira, enfim, surge com a concepção de que a expansão geográfica da influência europeia significa para os demais povos da Terra, implicitamente considerados "retardados", o acesso a uma forma superior de civilização (Furtado, 2000, p. 9).

Nesses ideais progressistas, houve uma concepção otimista acerca do desenvolvimento, de modo a se acreditar que os indivíduos e as regiões poderiam criar para si – e por si próprios – um mundo cada vez melhor, por meio da

observação, experimentação e raciocínio. As descobertas de causa e efeito, seja por um meio completamente arbitrário ou com utilização de métodos científicos, eram utilizadas em prol da melhora na qualidade de vida da humanidade (Siedenberg, 2003).

Em um contexto de aumento do mercantilismo, a partir do século XVIII, surgem as escolas fisiocrática na França e a escola clássica na Inglaterra, que passam a ter preocupação estritamente ligada à economia, no sentido do crescimento econômico e da distribuição. É nessa época que Adam Smith, na escola clássica, intensifica os estudos a respeito do crescimento econômico, identificando-se os fatores de formação de riqueza e o aumento dos mercados para reduzir os custos médios e aumentar os lucros (Souza, 2012).

Até por volta das décadas de 1940 e 1950 (Caiden; Caravantes, 1982; Siedenberg, 2003), o conceito de desenvolvimento ficou atrelado inteiramente a um processo de “ocidentalização”, ideia propagada, sem escrúpulos, pelos países ocidentais ao restante do mundo. Nessa concepção, os demais países, considerados não-desenvolvidos, tinham pouca opção, podendo se apropriar da cultura ocidental e acompanhar os ideais de desenvolvimento ou resistir e abster-se das ideias e tecnologias ocidentais (Caiden; Caravantes, 1982).

Assim, para que um país pudesse se tornar desenvolvido, deveria expandir e modernizar o seu grau de industrialização e urbanização. Logo, o desenvolvimento dos países era medido como o mais atrasado e mais adiantado, numa perspectiva dos critérios adotados pelos países ocidentais. Eram levados em consideração apenas aspectos econômicos, principalmente a renda *per capita*, resumindo o conceito de desenvolvimento em desenvolvimento econômico, sem se preocupar com demais aspectos de justiça, equidade e bem-estar social (Caiden; Caravantes, 1982).

Desenvolvimento e desenvolvimento econômico viraram sinônimos. Essa relação entre os dois conceitos implicou, segundo Amaro (2003), em duas consequências: o crescimento econômico era a condição necessária e suficiente do desenvolvimento, do qual a melhor de todos os demais aspectos sociais dependia. Nesse viés, a saúde, educação, habitação e até mesmo o sistema político, dependiam inteiramente da melhora das condições econômicas do país. Outra consequência era a utilização de indicadores econômicos, principalmente da renda

per capita, para classificar os países quanto ao seu nível de desenvolvimento (Amaro, 2003).

Outro aspecto dessa fusão entre os dois conceitos foi a relação do desenvolvimento com a industrialização, atrelando o conceito de países desenvolvidos como países industrializados. Logo, a política empregada era de que os países precisavam se modernizar para sair da situação de subdesenvolvimento. Essa construção defendia que as nações precisam se desfazer de seus modos arcaicos, relacionando, principalmente, aquelas atividades ligadas ao meio rural, de modo que deveriam caminhar em rumo à urbanização e ao aumento dos setores industriais e modo de vida urbano e de consumo a eles inerentes (Amaro, 2003).

Rostow (1964), defendia a teoria de cinco etapas para o desenvolvimento econômico, que podem ser aplicadas para qualquer país ou regiões. A primeira ele denomina de “sociedade tradicional”, situação em que, devido à falta de modernização - seja pela indisponibilidade ou falta de aplicação da ciência e das tecnologias -, essa sociedade possui um teto no nível de produção. O autor não desconsidera a possibilidade de haver crescimentos, mas aduz o chamado fatalismo a longo prazo, em que as oportunidades são sempre as mesmas, desde os avós até os netos, por exemplo.

Na segunda etapa, denominada “precondições para o arranco”, ocorrem mudanças significativas nas condições econômicas e sociais. O setor agrícola começa a se diversificar, surgindo investimentos em infraestrutura, como transportes e comunicações, e a urbanização aumenta. Essas mudanças criam as condições básicas para o crescimento econômico. Os fatores podem ser desde condições geográficas e recursos naturais do país, que facilitam as condições para o arranco, como também por condições exógenas, como a interferência externa de sociedades mais avançadas (Rostow, 1964).

O arranco, na terceira fase, é o momento em que há um salto tecnológico e o aumento significativo das indústrias. As novas técnicas agrícolas e industriais passam a ser difundidas e o desenvolvimento se torna uma constante. “A marcha para a maturidade” vem em seguida e, segundo Rostow (1964), é a etapa em que o país redefine e organiza suas relações internacionais, assim como avança para além das indústrias que lhe fizeram crescer no início. Por fim, a última etapa é a chamada “era do consumo em massa”, e se caracteriza por um momento em que o

crescimento econômico está contínuo e as preocupações se voltam para o alto consumo de bens e serviços e o bem-estar social.

O autor, todavia, não considera os demais aspectos do desenvolvimento. Ele se propõe a desenvolver esse conjunto de cinco etapas para explicar, sob a perspectiva do desenvolvimento econômico, a história do desenvolvimento dos países e, por vezes, de regiões inteiras, adentrando-se em padrões de modernização ocorridos em diversas economias mundiais.

Entretanto, os estudos relacionados ao desenvolvimento econômico demonstraram que o desenvolvimento é desigual. Países periféricos ao capitalismo são levados a acreditar que podem se industrializar e atingir os patamares daqueles países tidos como desenvolvidos, o que levou os teóricos a afirmarem que o desenvolvimento é um mito (Neves et al, 2007).

Sachs (2008) analisa dois grupos distintos que procuram apresentar discussões acerca do desenvolvimento. O primeiro grupo, cujos adeptos se autodenominam pós-modernos, criticam o conceito, visto que ele apenas serviria para que fosse perpetuada a divisão entre minorias dominantes e majorias dominadas. O autor concorda que essa teoria se preocupa com o crescimento desenfreado, diante da finitude de recursos do planeta, mas critica a falta de resposta que estes grupos pensam para questões como desemprego em massa e o crescimento das desigualdades (Sachs, 2008).

O outro grupo consiste nos fundamentalistas de mercado, que defendem o desenvolvimento como resultado natural do crescimento econômico, em um fenômeno denominado “efeito cascata” (*trickle down effect*) (Sachs, 2008). Ou seja, o caminho para explicar o desenvolvimento é relacioná-lo diretamente com a economia, que pode ser usada em todos os países.

Veiga (2005) já analisa que existem três caminhos para se tentar responder ao questionamento do que é desenvolvimento. O primeiro baseia-se em atrelá-lo ao desenvolvimento econômico, bastando utilizar-se de indicadores econômicos, como o Produto Interno Bruto (PIB), por exemplo, para mensurá-lo. O segundo é de autores que consideram o desenvolvimento como meramente ilusório, afirmando que ele é um mito ou até mesmo uma manipulação ideológica.

Segundo o autor, esses dois primeiros caminhos são os mais simplistas e se isentam de discutir novas problemáticas, como o desenvolvimento sustentável, por exemplo, pois, segundo os teóricos dessas correntes, seriam apenas novas

ramificações de uma ilusão originária. O terceiro caminho, contudo, não se detém a respostas simplistas e está no que o autor chama de “caminho do meio”, visto que tenta explicar o desenvolvimento para além de aspectos relacionados diretamente com a economia ou como ilusório (Veiga, 2005).

Esse “caminho do meio” começou a ser questionado e aprofundado na medida em que se viu que o aumento da eficácia dos sistemas de produção não era o suficiente para atender às necessidades da população. Essas reflexões surgem principalmente no período posterior à Segunda Guerra Mundial, em um cenário em que indicadores mais específicos como de mortalidade infantil, índice de alfabetização, de enfermidades contagiosas, entre outros, demonstravam que o crescimento econômico andava inversamente proporcional às questões ligadas ao bem-estar da população (Furtado, 2000).

Souza (2012) argumenta que apenas o uso de indicadores econômicos não é suficiente para que sejam avaliadas todas as complexidades da sociedade. Alerta quanto ao uso da renda *per capita*, por exemplo, que pode mascarar a distribuição de renda de um determinado país, não refletindo o bem-estar geral daquela população e não conseguindo adentrar nas problemáticas daquelas pessoas que vivem na miséria.

Assim, é imprescindível unir indicadores de renda *per capita* com demais indicadores que consigam refletir demais questões econômicas e sociais, desde alimentação, saúde e segurança, até aquelas relacionadas ao meio ambiente. Medidas para redução da pobreza, tal como a distribuição de renda por meio de programas de saúde, educação e alimentos, são elementos que devem analisados e trabalhados para a melhoria desses demais indicadores (Souza, 2012).

Começam a surgir, então, abordagens que tentam compreender de maneira mais ampla as dinâmicas socioeconômicas, deixando de visualizar apenas o aspecto econômico e passando a entender os sujeitos sociais. Assim, o foco que até então era dado apenas ao Estado e ao Mercado, considerados como vetores do desenvolvimento, passa a incluir o sujeito nesses estudos, buscando compreender o modo e as alternativas que ele encontra para buscar a qualidade de vida que julga ser adequada (Freitas et al., 2016).

De acordo com Freitas et al. (2016), para que fosse possível entender determinadas realidades e analisar as possibilidades de melhorá-las, era necessário avançar para novos conceitos que verificassem questões ligadas ao sujeito, no que

tange às privações que ele está passando, aspectos relacionados ao seu bem-estar, qualidade de vida, bem como seus potenciais e capacidades.

É justamente o foco no sujeito que é dado por Amartya Sen em seus estudos. O autor coloca a expansão da liberdade como fim primordial para o desenvolvimento e o principal meio de atingi-lo. É preciso que o sujeito esteja liberto das necessidades mais básicas, como a fome, subnutrição, doenças e morte prematura, bem como possa saber ler e realizar cálculos, ter participação política e direitos civis básicos. Segundo o autor, “essas liberdades são parte integrante do enriquecimento do processo de desenvolvimento” (Sen, 2010, p. 56).

Para Sen (2010), o crescimento econômico está inter-relacionado com aspectos e oportunidades sociais. Assim, crescer economicamente, na visão do autor, não tem como objetivo único e elementar elevar as rendas privadas. O crescimento econômico pode ajudar a financiar a seguridade social, assim como custear e ampliar demais serviços sociais, como educação, segurança e serviços de saúde.

Crescimento econômico e desenvolvimento não são sinônimos. O primeiro integra o segundo, mas não o representa por si só. Nessa perspectiva, o crescimento econômico pode elevar o produto nacional bruto, que pode conduzir ou não ao desenvolvimento, não estando, portanto, diretamente relacionado. O desenvolvimento é mais amplo e abrange o setor econômico, mas não depende só dele, envolvendo toda uma estrutura social e de instituições (Rocha, 2015).

O desenvolvimento não é o resultado da livre regulação dos mercados, segundo Veiga (2005), pois várias outras instituições participam desse processo. Para o autor, ainda, o desenvolvimento tem a ver principalmente com aspectos sociais e de liberdade. Isto é: que os indivíduos consigam ter oportunidades para fazerem as suas escolhas e que consigam exercer verdadeiramente uma democracia, podendo influenciar e opinar em questões que vão resultar em ações e políticas públicas.

O processo de desenvolvimento, portanto, leva em conta o papel ativo do indivíduo como formador de seu destino. A sociedade e o Estado têm importância nessa dinâmica, buscando-se o fortalecimento e a proteção das capacidades humanas. Essas capacidades, por sua vez, dependerão do que Sen (2010) chama de liberdades instrumentais, que consistem em: a) liberdades políticas, as quais dizem respeito aos direitos civis, liberdade de expressão, voto, etc; b) facilidades

econômicas, como possibilidade de recursos pelo indivíduo para consumo, produção ou troca; c) oportunidades sociais, como saúde, educação, emprego; d) garantias de transparência, que pauta-se na relação de confiança que deve ser estabelecida com os demais indivíduos; e, e) segurança protetora, relacionada a benefícios e suplementos de renda (Sen, 2010).

Nessa ideia, os processos de industrialização, o avanço tecnológico e até mesmo indicadores econômicos tornam-se apenas parcelas instrumentais para que se atinja o objetivo final que é o desenvolvimento, com a conseqüente diminuição paulatina das desigualdades sociais. Logo, as liberdades instrumentais são meios de possibilitar aos agentes que se tornem sujeitos ativos na busca da sua mudança e para o caminho do desenvolvimento (Pansieri, 2016).

O desenvolvimento, dessa forma, deixa de estar atrelado meramente a aspectos quantitativos e puramente econômicos e passa-se a ter preocupação essencialmente com aspectos qualitativos. Logo,

O desenvolvimento pretende habilitar cada ser humano a manifestar potencialidades, talentos e imaginação, na procura da auto-realização e da felicidade, mediante empreendimentos individuais e coletivos, numa combinação de trabalho autônomo e heterônomo e de tempo dedicado a atividades não produtivas. [...] As formas viáveis de produção de meios de existência não podem se apoiar em esforços excessivos e extenuantes dos seus produtores, em empregos mal pagos e realizados em condições insalubres, na provisão inadequada de serviços públicos e em padrões subumanos de habitação. (Sachs, 2008, p. 35).

Nessa perspectiva, o que se entende por desenvolvimento vai de encontro à ideia de um processo árduo, que exige esforços sem medidas de um povo e coloca em segundo plano – senão ignora – questões ligadas a preocupações sociais e de qualidade de vida. Nesse caso, o desenvolvimento envolve-se com as liberdades reais que as pessoas desfrutam e depende de uma série de fatores que estão inter-relacionados, essencialmente, de disposições econômicas, sociais e políticas (Sen, 2010).

A partir do último meio século, as reflexões a respeito do desenvolvimento passam a se tornar mais complexas e adjetivos econômico, social sustentável, político e cultural são utilizados para abordar essas novas problemáticas.

O desenvolvimento acaba por se voltar às capacidades humanas, cujo fim preocupa-se com que as pessoas atinjam seus objetivos, seus ideais de vida, a felicidade e possam, ao final de tudo, terem qualidade de vida. Dessa forma, uma

vez que o indivíduo tenha autonomia e possibilidade de buscar o que deseja racionalmente, se alcançará o bem individual, o qual é associado à liberdade (Pinheiro, 2012).

Nesse processo, é preciso que haja no que Sachs (2008) denomina de desenvolvimento includente. Significa garantir a todos a possibilidade de exercerem seus direitos civis e políticos, da mesma forma que é necessário que todos tenham igual acesso a serviços públicos como educação, saúde, moradia, programas assistenciais. A inclusão está em oposição a fatores de exclusão, tais como mercados de trabalho fortemente segmentados, no qual pessoas vivem na informalidade ou dependentes de pequena agricultura familiar, assim como baixa ou nenhuma participação na vida política por grandes massas pouco instruídas (Sachs, 2008).

A esse respeito, Sen (2010) considera essenciais as liberdades políticas e a democracia em uma sociedade. Ele acredita que a democracia não é apenas um fim em si mesma, mas também um meio para alcançar uma série de objetivos, incluindo justiça social, redução da pobreza e promoção do bem-estar geral. Segundo o autor, a democracia proporciona um ambiente propício para o diálogo, debate e participação das pessoas nas decisões que afetam suas vidas, o que pode levar a políticas mais sensíveis às necessidades da população (Sen, 2010).

Além disso, Sen enfatiza as liberdades políticas como sendo vitais para o desenvolvimento humano. Ele defende que as liberdades políticas, como liberdade de expressão, liberdade de imprensa, liberdade de associação e direitos civis, não são apenas pré-requisitos para uma sociedade democrática funcionar, mas também contribuem diretamente para a qualidade de vida das pessoas. Essas liberdades não apenas promovem a participação das pessoas na vida política, mas também são instrumentais para combater a privação e a opressão (Sen, 2010).

Segundo Pinheiro (2012), essa abordagem com foco nas capacidades humanas não precisa ser excluyente de teorias mais tradicionais, que levam em conta fatores essencialmente relacionados à renda. Ambas podem ser combinadas, no sentido de que a renda pode ser usada como um dos instrumentos, levando-se em conta outras variáveis como a qualidade de vida do indivíduo, veiculada pelo devido acesso à saúde, educação, boas condições de moradia, etc.

De acordo com o autor,

a abordagem das capacidades humanas tem condições de prover uma avaliação da situação individual mais abrangente, extensa e profunda do que as abordagens centradas na métrica da renda, ao mesmo tempo que livra da ilusão de que o puro e simples aumento da renda pessoal leva automaticamente à solução das carências pessoais em outras dimensões (Pinheiro, 2012, p. 47).

Além das capacidades humanas, a literatura também enfatiza a relevância das instituições no processo de desenvolvimento. Reconhece-se a importância dessas estruturas organizacionais para criar e manter um ambiente propício ao crescimento econômico, social e político de uma sociedade.

Nóbrega (2004), embora atrelando o desenvolvimento ao crescimento econômico, apresenta o papel e a importância das Instituições e do Estado nesse processo. As primeiras são consideradas as regras do jogo - conforme menciona o autor -, capazes de regular as relações humanas e influenciar nos aspectos sociais, políticos e econômicos. Já quanto ao papel do Estado, refere que ele tem importância direta em fazer existirem as regras do jogo, estabelecendo a ordem, segurança, criação de leis, a delimitação da jurisdição e a soberania.

No que tange à regulação das transações e negociações em uma sociedade, o papel das instituições, principalmente do sistema de justiça, é de extrema relevância para que haja o cumprimento dos contratos e a proteção dos direitos de propriedade. Com isso, os agentes sentem-se seguros para realizar transações em um ambiente em que é possível ter minimamente uma previsibilidade de acontecimentos e consequências, dessa forma estimulando o desenvolvimento econômico (Rocha, 2015).

Já o desenvolvimento relacionado à ideia de bem-estar social também exige um bom funcionamento das instituições, que garantem o atendimento às necessidades da sociedade, seja de educação, saúde e até mesmo lazer. Assim, transformações nas instituições são relevantes para o desenvolvimento e exigem um planejamento do Estado para ocorrer, o qual se torna um promotor e agente do desenvolvimento (Anjos Filho, 2013).

O Estado, portanto, deve ter conduta ativa no sentido de promover ações em prol do desenvolvimento, desempenhando esforços para organizá-lo e impulsioná-lo. Segundo Souza (2012), dentre os papéis essenciais do Estado, estão a “[...] regulação de crédito; implantação da infraestrutura básica; oferta dos serviços sociais básicos, como saúde, educação e segurança” (Souza, 2012, p. 10).

Sachs (2008) refere que o Estado precisa ser enxuto e ativo, no sentido de planejar ações para o futuro. Elenca suas três funções principais:

a-A articulação de espaços de desenvolvimento, desde o nível local (que deve ser ampliado e fortalecido) ao transnacional (que deve ser objeto de uma política cautelosa de integração seletiva, subordinada a uma estratégia de desenvolvimento endógeno);

b-A promoção de parcerias entre todos os atores interessados, em torno de um acordo negociado de desenvolvimento sustentável;

c-A harmonização de metas sociais, ambientais e econômicas, por meio do planejamento estratégico e do gerenciamento cotidiano da economia e da sociedade, buscando um equilíbrio entre diferentes *sustentabilidades* (social, cultural, ecológica, ambiental, territorial, econômica e política) e as cinco eficiências (de alocação, de inovação, a *keynesiana*, a social e a ecoeficiência) (Sachs, 2008, p. 11).

Para além das temáticas econômicas e sociais, então, houve uma preocupação com questões ligadas ao meio ambiente e à sustentabilidade. Em um cenário de crescimento econômico desenfreado, com recursos naturais finitos, fez-se necessário se falar em desenvolvimento sustentável, a fim de serem criadas estratégias e incentivos para preservar o meio ambiente e, principalmente, os recursos naturais não renováveis (Souza, 2012).

O conceito de desenvolvimento sustentável não envolve apenas a sustentabilidade ambiental. Também abrange soluções para alinhar o crescimento econômico com questões sociais e com um ambiente benéfico e preservado para as atuais e futuras gerações. Assim, criam-se estratégias para que essas três dimensões – econômica, social e ambiental – possam se desenvolver sem sacrificar uma em prol de outra (Sachs, 2008).

Nesse aspecto, pode-se afirmar que o desenvolvimento sustentável é sustentado por cinco pilares que, de acordo com Sachs (2008), são: o social, indispensável em razão das motivações intrínsecas e pragmáticas, devido à iminente ameaça de perturbação social que paira sobre diversas áreas problemáticas em todo o mundo; o ambiental, em duas dimensões, que envolvem a disposição de recursos e a disposição de resíduos; o territorial, ligado a como os recursos, populações e atividades são distribuídos; o econômico, sem o qual as coisas não acontecem; e, por fim, o pilar político, em que a democracia e a liberdade são essenciais (Sachs, 2008; Sen, 2010).

É nesse contexto, portanto, que ao longo das últimas décadas começam a surgir agendas globais que se preocupam, inicialmente, com questões ambientais

especificamente e que, ao longo do tempo e das conferências realizadas, expandem as questões em rumo à preocupação global com as mais variadas questões sociais, tais como pobreza, fome, proteção às minorias, justiça social e bem-estar, saúde, educação, dentre tantas outras problemáticas que assolam as mais variadas populações em todo o planeta.

2.2 O desenvolvimento nas agendas globais

Após os grandes abalos provocados pelas duas grandes guerras mundiais, a partir da segunda metade do século XX houve a necessidade urgente de reorganização política e econômica mundial. A ideia principal foi de ampliar as indústrias, a produção, bem como aumentar os postos de trabalho e a geração de riquezas, época em que o Plano Marshall¹ se destacou (Olsson; Stecanella, 2022).

Ainda que a ideia inicial fosse apenas concentrar-se no desenvolvimento econômico, os relatórios da época mostraram diversas privações e inúmeras formas de mal-estar para uma grande parte da população, o que elevou a preocupação com outros aspectos sociais do desenvolvimento e a sua institucionalização em agendas globais (Olsson; Stecanella, 2022).

O primeiro passo realizado pela Assembleia-Geral da ONU em 1959 foi a criação da Primeira Década do Desenvolvimento das Nações Unidas, para a década seguinte, visando a redução da pobreza naqueles países que eram assim considerados como subdesenvolvidos na época, os quais tinham concentração de extrema pobreza e péssimos indicadores humanos. Naquela década, a ONU criou o Instituto de Pesquisas das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social (UNRISD), em 1963, para aprofundar estudos acerca do desenvolvimento, assim como, dois anos depois, surgiu o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que também se detinha a questões sobre o desenvolvimento no âmbito das Nações Unidas (Barbieri, 2020).

Mais tarde, passou-se a uma pauta mundial acerca de preocupações relacionadas com o meio ambiente. Em meio a mudanças climáticas causadas

¹ O Plano Marshall foi anunciado em 1947 e concebido pelo secretário de estado dos Estados Unidos da América, George Marshall, que consistia em um plano de ajuda econômica deste país aos países da parte ocidental da Europa após os desastres da Segunda Guerra Mundial. Os principais objetivos do plano era a retomada econômica desses países e a promoção de trocas comerciais com os Estados Unidos, bem como sua margem de manobra, garantia de estabilidade financeira interna e o desenvolvimento de uma cooperação econômica com a Europa (SIMON, 2011).

principalmente após o advento da Revolução Industrial, a preocupação global ficou voltada à qualidade do meio ambiente e da vida humana. Nesse cenário, em 1972 surgiu a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, também conhecida como Conferência de Estocolmo (Passos, 2009).

Sachs (1993) afirma que houve a transmissão de uma mensagem de esperança e alerta quanto à necessidade e a possibilidade de serem pensadas e implantadas estratégias relacionadas a um desenvolvimento socioeconômico equitativo. Segundo o autor, uma conferência como essa de Estocolmo foi importante no tocante à preocupação dos países quanto ao gerenciamento do meio ambiente. Tanto que atualmente a maioria deles possuem ministérios ou agências responsáveis por questões ambientais e vários tratados e convenções internacionais foram assinados nesse sentido (Sachs, 1993).

As definições para os temas tratados eram denominadas ainda como desenvolvimento socioeconômico equitativo ou ecodesenvolvimento (Sachs, 1993). A expressão “desenvolvimento sustentável” começa a surgir e ganhar atenção de órgãos e em eventos internacionais mais tarde. O termo surge em 1980 no documento chamado Estratégia de Conservação Mundial (*World Conservation Strategy*), elaborado pela União Internacional para a Conservação da Natureza e a *World Wildlife Fund* (WWF). Referido documento sustenta que para se alcançar o bem-estar social e econômico, deve-se conservar os recursos do planeta para manter esse desenvolvimento (Barbieri, 2020).

Em 1987, é publicado o relatório da Comissão Mundial do Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), chamado “Nosso Futuro Comum”, momento em que a ideia de desenvolvimento sustentável se expande e se começa a entendê-lo como um direito humano. Passa-se a pensar o desenvolvimento sustentável com questões ligadas a problemas ambientais, econômicos, sociais e políticos, com vistas a garantir a qualidade de vida humana e o atendimento às necessidades básicas (Barbieri, 2020).

Sachs (1993) aponta as novas dimensões dadas ao desenvolvimento, referindo que os planejamentos acerca do desenvolvimento devem levar em consideração cinco dimensões de sustentabilidade: a sustentabilidade social, construindo-se uma outra ideia de uma boa sociedade, com melhor distribuição de renda e bens; a sustentabilidade econômica, associada à melhor alocação e gerenciamento dos recursos, em uma perspectiva macrossocial; a sustentabilidade

ecológica; a sustentabilidade espacial, com melhor equilíbrio da ocupação humana e do uso e exploração dos espaços; e, por fim, a sustentabilidade cultural, com a implantação e modernização de processos, sem deixar de lado questões culturais e raízes endógenas daquele local.

O relatório “Nosso Futuro Comum” da CMMAD foi deixado com essa ideia de que o desenvolvimento sustentável é um direito humano, seguindo o foco central da já referida Resolução n. 41/128 da Assembleia Geral da ONU do ano anterior, que garantiu o desenvolvimento como um direito da sociedade (Barbieri, 2020). O relatório, ainda, deixou uma visão muito clara acerca do que é o desenvolvimento sustentável, preconizando que ele é a capacidade de atendimento das necessidades básicas e presentes da sociedade, sem comprometimento para as gerações futuras (Barbieri, 2020).

Nesse sentido, as agendas globais cada vez mais passaram a se preocupar com questões relacionadas à prosperidade e ao bem-estar. Desde o início da década de 1980 e de forma mais explícita nos anos 1990, temas como erradicação da fome, diminuição da pobreza e melhor distribuição de renda ganharam destaque nas Conferências das Nações Unidas. Em 1990, houve a primeira publicação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) pelo PNUD (Barbieri, 2020). Em matéria de meio ambiente, destaca-se a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD) ocorrida em 1992, que provocou o surgimento de importantes políticas na área ambiental (Jannuzzi; Carlo, 2018).

Em 2001, foram aprovados pela Assembleia Geral das Nações Unidas os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) que, segundo Jannuzzi e Carlo (2018, p. 9), “[...] constituíram um dos principais esforços internacionais de defesa e promoção de políticas sociais nas últimas décadas”.

Foram estabelecidos oito objetivos para cumprimento até 2015, com o apoio de 191 nações (ODM, [s.d.]), sendo eles dispostos conforme figura 1 abaixo:

Figura 1 – Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio



Fonte: ODM Brasil, [s.d.]

Para cada um desses oito objetivos foram estabelecidas metas globais, que resultaram em 21 metas, que foram acompanhadas por meio de 60 indicadores. O intervalo estabelecido para avaliação do cumprimento dessas metas teve como marco inicial dados obtidos a partir de 1990 até 2015. O principal resultado esperado era que os países se dirigissem com maior rapidez no rumo da eliminação da fome e da extrema pobreza no planeta (Roma, 2019).

De acordo com o que apresenta Barbieri (2020), a Assembleia Geral da ONU considerou como emblemática a virada do milênio para que os seus estados-membros, em comum esforço, pensassem em soluções para os desafios vindouros no século XXI. Pensou-se em como a globalização poderia reverter benefícios a todos os habitantes do planeta, de modo que benefícios e custos fossem distribuídos de maneira menos desigual (Barbieri, 2020).

O Brasil instituiu, por meio do Decreto de 31 de outubro de 2003, um Grupo Técnico que ficou responsável por acompanhar as metas e os objetivos, de modo a elaborar planos de ação para alcance desses objetivos e monitorar o progresso do país frente aos ODM, também adaptando essas metas e objetivos à realidade brasileira (Brasil, 2003). Essa adaptação, inclusive, tornou-se positiva para o Brasil, pois

Dessa forma, em alguns casos, as metas e indicadores nacionais eram diferentes, mais ambiciosos do que aqueles adotados em nível global. Essa "nacionalização", incentivada pela ONU a todos os países, fez também com que o número de metas e indicadores brasileiros fosse maior que os números globais (Roma, 2019, p. 34).

Assim, foi possível um avanço do Brasil no sentido de cumprimento dos ODM. Com a criação de políticas públicas e da participação social, houve possibilidade de

se aproximar do cumprimento de muitas metas e outras já terem sido alcançadas. No objetivo n. 1, por exemplo, o país conseguiu, ainda em 2002, cumprir a meta de reduzir pela metade a fome e a extrema pobreza em comparação a 1990, assim como, em 2008, conseguiu reduzir a $\frac{1}{4}$ a porcentagem de pobres em relação a 1990 (ODM, [s.d.]).

Rocha (2019), analisando o relatório nacional dos ODM de 2014, afirma que a tendência no Brasil foi de progresso constante no ODM 2. Aumentou a quantidade de crianças que estavam na idade e série escolar certas, assim como reduziu de 66,4% em 1990 para 23,2% em 2012 a quantidade de jovens de 15 a 24 anos que não possuíam ensino fundamental completo. No tocante ao ODM 3, as metas referentes às desigualdades entre mulheres foram superadas pelo Brasil na área da educação, persistindo, contudo, as diferenças no mercado de trabalho, rendimentos e política (ODM, [s.d.]).

O Brasil também alcançou o ODM 4, diminuindo a taxa de mortalidade infantil de 53,7 em 1990, para 17,7 óbitos a cada mil nascimentos em 2011. Contudo, a taxa de mortalidade no nordeste e norte ainda era muito alta em 2011 (Rocha, 2019). Por sua vez, as metas do ODM 5 não foram alcançadas, visto que, a taxa de mortalidade materna, embora tendo caído 55% de 1990 a 2011, não atingiu a meta de no máximo 35 óbitos por 100 mil nascidos vivos, ficando em 64 óbitos nessa proporção em 2011. Também não foi possível alcançar a universalização de atendimentos pré-natal necessários (ODM, [s.d.]).

Quanto ao ODM 6, o Brasil conseguiu manter estável os números relacionados ao HIV/Aids, conseguiu controlar a malária, reduzindo em mais da metade o número de casos por mil habitantes, bem como cumpriu cinco anos antes do prazo a meta quanto à tuberculose. Todavia, a dengue teve aumento de casos (ODM, [s.d.]).

Referente aos avanços ambientais do ODM 7, o Brasil superou mais da metade de suas metas voluntárias de redução de emissões de gases de efeito estufa até 2011, principalmente devido à diminuição do desmatamento na Amazônia. O país também preserva extensas áreas através de Unidades de Conservação Ambiental e terras indígenas, contribuindo para a proteção de 30% da biodiversidade nacional. Quanto ao acesso à água, o Brasil avança para a universalização, atingindo aproximadamente 91,9% dos domicílios urbanos. No

entanto, a universalização do esgoto ainda está distante, com apenas 75,3% dos lares conectados à rede coletora ou a soluções individuais (ODM, [s.d.]

E por fim, quanto ao ODM 8, o Brasil destacou-se em ações para fortalecer o comércio global, especialmente através da promoção do comércio Sul-Sul. Entre 2010 e 2013, foram implementadas 5.095 iniciativas de cooperação técnica, beneficiando cerca de cem países em desenvolvimento. Além disso, foram realizadas 1.185 ações de cooperação em áreas como saúde, agricultura, meio ambiente, trabalho e educação, no âmbito da cooperação Sul-Sul com países das Américas do Sul e Central, e do Caribe. Os relatórios disponibilizados, no entanto, focaram mais em indicadores de processo do que em resultados concretos (Rocha, 2019).

Barbieri (2020) destaca que a Declaração do Milênio foi muito além de seus oito objetivos. Ela reforçou a consciência de serem promovidos a democracia e os direitos humanos, principalmente o direito ao desenvolvimento. No Brasil, esses objetivos repercutiram na criação de diversas políticas públicas por parte da União, estados e muitos municípios. A título de exemplo em nível federal, surgem os programas como o Bolsa Família, Brasil sem Miséria, Programa de Autonomia Econômica das Mulheres e Igualdade no Mundo do Trabalho, dentre outros. Importante destacar que outros programas já existentes foram reformulados para aumento de sua eficiência (Barbieri, 2020).

Em face de experiência promissora com a Declaração do Milênio, começou-se a pensar em uma agenda para o período posterior a 2015, tendo em vista que a maioria das metas dos ODM's eram até aquele ano. Ainda em 2012, foi realizada no Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, conhecida como Rio+20, na qual elaborou-se um documento chamado "O Futuro que Queremos". Esse documento estipulava bases para que os países-membros elaborassem um novo conjunto de objetivos pós-2015.

2.3 A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e a importância do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n. 16

Diferentemente dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, a Agenda 2030 surgiu após muitas discussões e debates, tanto a nível internacional, quanto local. O documento "O Futuro que Queremos", elaborado na Conferência Rio+20, propôs

que os ODS deveriam ser realizados por meio de um procedimento intergovernamental, sendo inclusivo e que desse espaço a todas as partes interessadas (Barbieri, 2020).

Assim, após uma discussão com ampla repercussão a nível mundial, desenvolveu-se e foram propostos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), cada um com diversas metas, que somam 169 metas, a maioria a ser alcançada até o ano de 2030, sendo aprovado na Cúpula das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, em Nova York, o documento que ficou intitulado como "Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável" (Barbieri, 2020), conhecida como Agenda 2030.

A proposta foi de concluir os objetivos que os ODM não conseguiram alcançar e teve como base as três dimensões do desenvolvimento: econômica, social e ambiental (Nações Unidas Brasil, 2015). Assim, os 17 ODS e as metas foram criadas com base em cinco premissas essenciais:

Pessoas: [...] acabar com a pobreza e a fome, em todas as suas formas e dimensões, e garantir que todos os seres humanos possam realizar o seu potencial em dignidade e igualdade, em um ambiente saudável.

Planeta: [...] proteger o planeta da degradação, sobretudo por meio do consumo e da produção sustentáveis, da gestão sustentável dos seus recursos naturais e tomando medidas urgentes sobre a mudança climática, para que ele possa suportar as necessidades das gerações presentes e futuras.

Prosperidade: [...] assegurar que todos os seres humanos possam desfrutar de uma vida próspera e de plena realização pessoal, e que o progresso econômico, social e tecnológico ocorra em harmonia com a natureza.

Paz: [...] promover sociedades pacíficas, justas e inclusivas que estão livres do medo e da violência. Não pode haver desenvolvimento sustentável sem paz e não há paz sem desenvolvimento sustentável.

Parceria: [...] mobilizar os meios necessários para implementar esta Agenda por meio de uma Parceria Global para o Desenvolvimento Sustentável revitalizada, com base num espírito de solidariedade global reforçada, concentrada em especial nas necessidades dos mais pobres e mais vulneráveis e com a participação de todos os países, todas as partes interessadas e todas as pessoas (Nações Unidas Brasil, 2015, p. 2).

Com todas essas premissas, de acordo com o que defende Jubilut et al (2020), a Agenda 2030 tem grande proximidade com temas relacionados aos direitos e às vulnerabilidades, entendendo o desenvolvimento como multidimensional e focado em um planejamento participativo. Ademais, preconiza a construção de parcerias globais para o fim de que seus objetivos alcancem a todos,

de modo que não considera atingido o objetivo a não ser que alcançado por todos os seus países signatários.

De acordo com Barbieri (2020), a Agenda 2030 reúne todos os princípios idealizados pelos documentos anteriores, desde a Conferência de Estocolmo de 1972, perpassando pela Declaração Universal de Direitos Humanos, Declaração do Milênio, dentre tantos outros documentos intermediários a esses durante a história. Dentre os 17 ODS, acumula-se uma longa trajetória de debates acerca do desenvolvimento sustentável, de maneira que eles se integram e se complementam na busca desse desenvolvimento. São eles:

Figura 2 – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável



Fonte: NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2023a.

Embora sendo concebidos para formar um conjunto em prol do desenvolvimento, os ODS podem ser divididos com base nas cinco premissas anteriormente elencadas, bem como em quatro dimensões do desenvolvimento. Os ODS 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 11 possuem foco nas pessoas e estão na dimensão social. Os ODS 12, 13, 14 e 15 relacionam-se com o planeta e na dimensão ambiental do desenvolvimento. Já os ODS 8, 9 e 10 visam a dimensão econômica e aproximam-se da premissa de prosperidade. Por fim, os ODS 16 e 17 estão na dimensão política e institucional do desenvolvimento, de modo que o 16 vem com a premissa da paz e o 17 da parceria (Barbieri, 2020).

Assim, os ODS aproximam-se dos direitos humanos e das vulnerabilidades, objetivando alcançar dignidade a todos nesse período de 15 anos desde o início de sua vigência. Embora não possuindo efeito vinculante ou punitivo entre os países, em uma premissa de *soft law*² do Direito Internacional, os ODS se mostram como guia de conduta dos países signatários e possuem grande apoio pela comunidade internacional (Jubilut et al, 2020).

Dentre os 17 objetivos, destaca-se aqui o ODS de n. 16, objeto desta pesquisa, que, segundo Puosso e Souza (2020, p. 163), “[...] é essencial para o alcance dos demais objetivos globais”. Barbieri (2020), da mesma forma, defende que o ODS 16 fornece as condições necessárias para que as outras dimensões do desenvolvimento possam se concretizar. Segundo este último autor, o objetivo em comento trata do fortalecimento do Estado de Direito que, conseqüentemente, possibilita à sociedade uma participação ativa nos processos de desenvolvimento.

Tal objetivo, como já visto, está na dimensão política e institucional do desenvolvimento e assim foi disposto: “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis” (Nações Unidas Brasil, 2023b, np).

É possível identificar as três vertentes principais do ODS 16: a paz, o acesso à justiça e a criação de instituições eficazes. Primeiramente, a respeito das instituições eficazes, Puosso e Souza (2020) afirmam que elas são essenciais para o bom funcionamento do Estado, o qual, cumprindo suas finalidades por meio dessas eficazes instituições, conseqüentemente está promovendo o desenvolvimento.

Nesse sentido, busca-se criar um efetivo Estado de Direito, com uma boa governança e com instituições que sejam transparentes e eficazes em prol da sociedade (Nações Unidas Brasil, 2015). Com efeito, o papel das instituições é destacado na Agenda 2030 e aproxima-se do ideário de Sen (2011) de que a escolha das instituições é um fator principal para se explicar a justiça e que se deve procurar instituições que realmente a promovam, analisando-se quais realizações sociais serão satisfeitas.

² *Soft Law* é o termo utilizado no direito internacional para definir aquelas normas que não possuem caráter coercitivo ou obrigatório. Por não apresentarem nenhuma consequência pelo seu descumprimento, não gerando qualquer sanção, possuem natureza mais voltada para recomendações e direções de conduta (OLIVEIRA, BERTOLDI, 2012).

No tocante, ainda, à paz e ao acesso à justiça, os objetivos da Agenda 2030, por meio do ODS 16, são de construir sociedades justas e pacíficas, buscando elidir fatores que contribuem para a violência e a injustiça, tais como aqueles relacionados às variadas formas de corrupção, às relações financeiras, armas ilegais e à má governança (Nações Unidas Brasil, 2015).

A paz e a segurança são condições indispensáveis para os demais direitos humanos. Ambos dependem um do outro e, juntos, viabilizam o desenvolvimento sustentável. Logo, é por meio da paz, considerada como a verdadeira essência dos direitos humanos, que é possível haver o bem-estar e o desenvolvimento das sociedades em todos os seus aspectos (Jubilut et al, 2020).

Nessa visão, todas as metas elencadas no ODS 16 estão relacionadas ao combate às formas de violência, à corrupção, assim como o fortalecimento das instituições e o devido acesso à justiça pela população, perpassando, inclusive, em aspectos relacionados à cidadania e de participação popular. Assim, foram dispostas doze metas a nível global.

- 16.1 Reduzir significativamente todas as formas de violência e as taxas de mortalidade relacionada em todos os lugares
- 16.2 Acabar com abuso, exploração, tráfico e todas as formas de violência e tortura contra crianças
- 16.3 Promover o Estado de Direito, em nível nacional e internacional, e garantir a igualdade de acesso à justiça para todos
- 16.4 Até 2030, reduzir significativamente os fluxos financeiros e de armas ilegais, reforçar a recuperação e devolução de recursos roubados e combater todas as formas de crime organizado
- 16.5 Reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas
- 16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis
- 16.7 Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis
- 16.8 Ampliar e fortalecer a participação dos países em desenvolvimento nas instituições de governança global
- 16.9 Até 2030, fornecer identidade legal para todos, incluindo o registro de nascimento
- 16.10 Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais
- 16.a Fortalecer as instituições nacionais relevantes, inclusive por meio da cooperação internacional, para a construção de capacidades em todos os níveis, em particular nos países em desenvolvimento, para a prevenção da violência e o combate ao terrorismo e ao crime
- 16.b Promover e fazer cumprir leis e políticas não discriminatórias para o desenvolvimento sustentável (Nações Unidas Brasil, 2015, p. 36).

Algumas dessas metas foram mantidas pelo Brasil, como a meta 16.4, 16.7 e 16.10 (IPEA, 2019a). As demais, entretanto, foram adequadas à realidade brasileira, seja no sentido de proteção a determinados grupos ou minorias, assim como em relação a problemas institucionais ou de governança com maior evidência no contexto brasileiro. As metas adequadas pelo Brasil ficaram assim dispostas:

Meta 16.1 Reduzir significativamente todas as formas de violência e as taxas de mortalidade relacionadas, em todos os lugares, inclusive com a redução de 1/3 das taxas de feminicídio e de homicídios de crianças, adolescentes, jovens, negros, indígenas, mulheres e LGBT.

Meta 16.2 Proteger todas as crianças e adolescentes do abuso, exploração, tráfico, tortura e todas as outras formas de violência.

Meta 16.3 Fortalecer o Estado de Direito e garantir acesso à justiça a todos, especialmente aos que se encontram em situação de vulnerabilidade.

Meta 16.5 Reduzir substancialmente a sonegação fiscal, a corrupção e o suborno em todas as suas formas.

Meta 16.6 Ampliar a transparência, a *accountability* e a efetividade das instituições, em todos os níveis.

Meta 16.8 Ampliar e fortalecer a participação brasileira nas instituições de governança global.

Meta 16.9 Até 2030, fornecer identidade civil para todos, incluindo o registro de nascimento, em especial para os povos ciganos, as comunidades quilombolas, os povos indígenas, os povos e comunidades tradicionais de matriz africana e de terreiros, as populações ribeirinhas e extrativistas, além de grupos populacionais como mulheres trabalhadoras rurais, a população em situação de rua, a população em situação de privação de liberdade e a população LGBT.

Meta 16.a Fortalecer as instituições relevantes, inclusive por meio da cooperação internacional, para a construção de capacidades em todos os níveis, em particular nos países em desenvolvimento, para a prevenção da violência, do crime e da violação dos direitos humanos.

Meta 16.b Promover e fazer cumprir leis e políticas não discriminatórias e afirmativas (IPEA, 2019a, np)

Para essa adequação, o Brasil criou, em 2016, a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (CNODS), com a assessoria de forma permanente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a qual surgiu com objetivo de dar transparência e difundir o processo de implementação da Agenda 2030 no país. Com estudos profundos do IPEA frente à realidade brasileira, cada meta global foi analisada e adequada observando-se requisitos relacionados às desigualdades regionais (Barbieri, 2020).

Nesse processo de adequação, os grupos de trabalho organizados também selecionaram os indicadores pertinentes para o acompanhamento das metas nacionais, assim como foram tomados alguns cuidados como não reduzir o alcance e a magnitude das metas globais, haver objetividade, respeitar os compromissos

que o governo brasileiro já havia assumido anteriormente, estar em conformidade com os planos nacionais aprovados pelo Congresso Nacional, assim como considerar as diversas formas de desigualdades brasileiras, seja no seu aspecto regional, ou relacionadas à raça, gênero, poder econômico, dentre outras (IPEA, 2018).

Para cada meta alterada, houve a criação de uma justificativa para essas mudanças, especificando e esclarecendo termos que passaram a ser utilizados. Ou ainda, como uma explicação e esclarecimento voltado às especificidades da situação brasileira.

A justificativa da meta 16.1 questiona a amplitude do termo “significativamente”, de modo que delimita para 1/3 a redução das taxas de violências e especifica algumas de suas espécies. A adequação da meta 16.2 modifica o verbo “acabar”, para o verbo “proteger”, no sentido de serem criadas políticas de proteção às crianças e adolescentes quanto ao abuso, visto que acabar é considerada como uma meta inatingível. Já a meta nacional 16.3 buscou garantir o acesso à justiça principalmente àqueles em situação de vulnerabilidade (IPEA, 2018).

Ainda de acordo com o relatório do IPEA (2018), na meta 16.5, incluiu-se a sonegação fiscal a ser reduzida juntamente com o suborno e corrupção, visto que aquela é um grave problema brasileiro, conforme consta da justificativa. Na justificativa da adequação da meta 16.6, o termo “accountability” foi utilizado em razão de não haver uma tradução na língua portuguesa que envolve todos os elementos do referido termo, o qual abrange a responsabilidade das instituições estatais, a transparência, prestação de contas, dentre outros deveres dos entes estatais. A justificativa para adequação da meta 16.8 é demonstrar que o Brasil também ampliará e fortalecerá a sua própria participação nas instituições de governança global.

A meta 16.9 foi adequada para substituir o termo “identidade legal” para “identidade civil”, cujo termo é mais próximo ao previsto na legislação brasileira, assim como para focar a preocupação nos grupos vulneráveis. A justificativa da alteração da meta 16.a ocorreu para considerar todas as instituições, suprimindo o termo “nacionais”, a fim de que possa haver preocupação com outras instituições, como estaduais, por exemplo. E por fim, a meta 16.b foi adequada para fortalecer a

preocupação do Estado nas duas frentes: de prevenir a discriminação e promover a igualdade material (IPEA, 2018).

Segundo dados do IPEA (2019b), o Brasil enfrenta quatro grandes desafios para cumprir essas metas. O primeiro deles é a violência em todas as suas formas – física, psicológica, sexual, entre outras -, principalmente em relação às minorias. Além disso, muitas dessas violências, assim como violações de direitos, ocorrem por parte de instituições judiciais e policiais. A segunda problemática brasileira é o acesso à cidadania, visto que o país ainda enfrenta problemas com o fornecimento de identidade civil, com acesso à justiça e a informações públicas, privações de liberdades fundamentais, além de diversos problemas com as minorias, como o nome social por travestis e transexuais, dificuldades de acesso à educação e políticas públicas por povos negros e indígenas.

O terceiro problema é o enfraquecimento do Estado brasileiro diante da sonegação fiscal, da corrupção dos agentes públicos e do crime organizado. O país conta, ainda, com instituições pouco transparentes, responsáveis e efetivas, além de processos de decisão pouco inclusivos e participativos, inclusive com déficit de representatividade (IPEA, 2019b).

Segundo Barbieri (2020), o combate à corrupção é fator imprescindível para o fortalecimento do Estado de Direito, uma vez que tal ato gera desconfiança por parte da população sobre as instituições e os poderes do Estado democrático, sobretudo os de representação política. Ademais, essa prática priva a população de diversas obras e serviços que poderiam ser realizados pelo poder público, objetivando o cuidado com a saúde, segurança, o acesso à educação e o bem-estar em geral dos cidadãos.

O quarto desafio para o cumprimento do ODS 16 é que os governos federal, estaduais, municipais e distrito federal, assim como suas instituições, juntamente com o Poder Judiciário, Defensoria Pública, Ministério Público e demais órgãos, priorizem a Agenda 2030 em seus atos e planejamentos (IPEA, 2019b), de modo que as políticas públicas sejam devidamente implementadas com vistas ao cumprimento das metas.

Nesse sentido, destaca-se que o Poder Judiciário integrou as metas da Agenda 2030 em 2018, por meio da Portaria n. 133, do CNJ, atualmente vigente pela Portaria n. 351, de 29 de setembro de 2022 (CNJ, 2022a). Criou-se, assim, o Comitê Interinstitucional, que teve como objetivo fazer uma avaliação das metas do

Poder Judiciário e integrá-las às metas da Agenda 2030. Com isso, o Estado brasileiro passou a investir esforços em metas voltadas ao desenvolvimento, principalmente àquelas do ODS 16 relacionadas com a Paz, Justiça e Instituições Eficazes (CNJ, 2020).

Logo, diante desses desafios, a realidade brasileira exige a criação de políticas públicas para um adequado tratamento de conflitos e a possibilidade de concretização do pleno acesso à justiça, tentando-se amenizar, assim, diversas outras questões ligadas à paz, ao acesso a direitos e cidadania, bem como ao fortalecimento das instituições.

Portanto, é preciso compreender os aspectos relacionados ao que se entende por acesso à justiça e os caminhos até então percorridos para que seja dado o tratamento adequado aos conflitos presentes na sociedade, em destaque à Resolução n. 125, do CNJ, que será analisada no capítulo seguinte.

3 ACESSO À JUSTIÇA

O acesso à justiça, a um primeiro momento, parece ser compreendido apenas como o direito de acessar o Poder Judiciário em seu aspecto formal, de acordo com o disposto no Art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal.

Entretanto, é possível verificar sua evolução ao longo da história, tanto no seu aspecto formal e na busca de sua concretização material, bem como entendê-lo não apenas como a garantia de ingresso no poder judicial, mas como uma forma de tratar adequadamente um conflito.

Neste capítulo, será possível compreender a evolução da concepção de acesso à justiça sob a perspectiva das ondas renovatórias de Cappelletti e Garth, bem como conceber o surgimento da ideia de Tribunal Multiportas do professor Frank E. Sander e sua perspectiva de implementação no Brasil, principalmente após a promulgação da Resolução n. 125 de 2010, do Conselho Nacional de Justiça.

Por fim, verificar-se-á os enlaces entre o acesso à justiça e o desenvolvimento, verificando-se o surgimento da garantia de direito ao desenvolvimento em tratados internacionais e sua garantia em nível nacional.

3.1 Evolução do acesso à justiça

O acesso à justiça dos estados liberais nos séculos XVIII e XIX era inteiramente formal e distante da realidade prática. Os direitos eram considerados anteriores ao Estado, o qual assumia uma posição passiva no sentido de não criar ações para sua proteção. Inexistia preocupação com a aptidão de uma pessoa reconhecer seus direitos e defendê-los da forma adequada, tampouco se teria condições financeiras para fazê-lo. Da mesma forma, as normas se distanciavam da realidade e tentava-se fazer o julgamento em situações hipotéticas (Cappelletti; Garth, 1988).

No contexto da crescente dinâmica das relações comerciais, que se intensificaram consideravelmente e se globalizaram após a Segunda Guerra Mundial, um período caracterizado por avanços científicos e tecnológicos significativos, surgiu uma crescente preocupação com o reconhecimento dos direitos humanos em nível internacional. Isso culminou na criação da Declaração Universal

dos Direitos Humanos em 1948, que, por sua vez, influenciou a inclusão de diversos direitos nas Constituições de múltiplos países ocidentais (Ponciano, 2007).

Com o passar do tempo, a sociedade passou a depositar menos confiança na resolução verbal de conflitos, optando por delegar a responsabilidade de solução a um terceiro imparcial. Esse terceiro tomaria uma decisão destinada a encerrar o conflito de forma justa, com a adesão obrigatória das partes envolvidas. No entanto, essa prática, embora seja mais conveniente para as partes que transferem o conflito para um terceiro, não representa a solução genuína do problema. Pelo contrário, deu-se origem ao que é conhecido como "cultura do litígio", em que a falta de estímulo para o acordo entre as partes resulta no aumento massivo de litígios judiciais, para os quais o sistema judiciário não estava preparado (Morais, 2018).

Assim, o Estado assume a responsabilidade de oferecer uma resposta aos conflitos apresentados a ele, por meio de um sistema judicial imparcial que, em uma visão teórica mais positivista, analisa a aplicação da lei ao caso concreto e emite uma decisão final. Isso permite a resolução da demanda apresentada, embora não necessariamente signifique o fim do litígio. Para alcançar essa resposta eficaz, preocupações com a eficiência processual têm sido destacadas no cenário jurídico internacional por um longo período, desde a Carta Magna de 1212 até a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, passando pelas Constituições da Espanha e Itália, até o Pacto de San José da Costa Rica (Macedo; Carvalho, 2015).

No Brasil, esse acesso ao Poder Judiciário é tratado de diferentes formas nas Constituições ao longo da história. Durante o período do Império, esse direito praticamente não existiu, vez que a Carta do Império era centralizada no Poder Moderador. Durante a república, na Constituição de 1891, embora já havendo previsão de *habeas corpus*, tinha-se uma população predominante escrava e analfabeta, de modo que o acesso à resposta estatal mediante o conflito estava distante dessa população. Mais tarde, a partir da constituição de 1934, surge a justiça do trabalho, a assistência judiciária gratuita e outros mecanismos de ampliação de direitos, não sendo esses avanços de modo linear em vista do Golpe Militar, voltando e ampliando-se tais direitos com o advento da Constituição Federal de 1988 (Spengler; Bedin, 2013).

No Art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal de 1988, foi previsto que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (Brasil, 1988). Em uma perspectiva internacional, o Estado brasileiro foi signatário do Pacto

de San José da Costa Rica, trazendo-o para o ordenamento jurídico nacional por meio do Decreto n. 678/1992, cujo artigo 8º do seu anexo faz a seguinte previsão:

Artigo 8. Garantias Judiciais. 1. Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza (Brasil, 1992).

Contudo, essa previsão tanto constitucional, como internalizada do ordenamento internacional, se volta muito mais a um sentido restrito de acesso à justiça. De acordo com Leite (2009), a problemática do acesso à justiça pode se dar em três sentidos: restrito, geral e integral.

O sentido restrito se refere ao aspecto dogmático de acesso a uma tutela jurisdicional, preocupando-se em garantir que se possa acessar o Poder Judiciário por meio de um processo justo. No sentido geral, o acesso à justiça torna-se sinônimo de justiça social³, defendendo-se a materialização do ideal universal de justiça, principalmente por aspectos ligados à exploração do homem pelo capital. E o terceiro sentido dado ao termo “acesso à justiça”, denominado integral, envolve aspectos não só jurídicos, mas políticos e sociais, tratando-se de conceder uma ordem jurídica justa, acessível e efetiva (Leite, 2009).

Internacionalmente, novos estudos e concepções acerca do conceito de acesso à justiça começaram a surgir a partir da década de 1970 e essa concentração no papel Estatal para a resolução conflitos é ampliada. Essa nova concepção foi marcada pelo projeto Florença, financiado pela Fundação Ford, Ministério de Educação e Conselho Nacional de Pesquisa italianos, o qual reuniu pesquisadores em áreas multidisciplinares, resultando na publicação de quatro volumes da pesquisa entre os anos de 1978 e 1979. A partir daí que se defende a fixação do termo “acesso à justiça” como um conjunto de medidas judiciais e não judiciais, administrativas e não-governamentais (Lauris, 2015).

O acesso à justiça, portanto, deve ser pensado e compreendido de sua forma mais ampla, que expressa não somente o acesso em si aos órgãos do Poder Judiciário, mas a efetiva tutela dos direitos pleiteados, de maneira a ser garantido

³ Para fins desta pesquisa, o acesso à justiça é entendido e tratado no sentido geral. Ou seja, o termo é muito mais amplo que acesso ao poder judiciário, conforme referencial teórico que será apresentado.

um julgamento justo por um terceiro imparcial, em um tempo razoável para a verdadeira satisfação dos direitos e seguindo o devido processo legal. O acesso à justiça, assim, representa um meio para buscar e fazer valer todos aqueles direitos positivados, sendo um marco importante no que se refere a um Estado Democrático de Direito (Rocha, 2015).

Cappelletti e Garth (1988) já reconheciam que a definição de “acesso à justiça” é de difícil precisão, mas explicam o princípio de acordo com suas finalidades. De acordo com os autores (1988, p. 8),

A expressão “acesso à justiça” é reconhecidamente de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico – o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado. Primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos.

Nesse viés do efetivo acesso à justiça, Cappelletti e Garth (1988) referem três posições básicas que começam a se tornar pauta nos países ocidentais, movimentos esses que os autores denominam de “ondas”. A primeira onda está relacionada com a assistência judiciária aos pobres, a qual envolve a preocupação dos países em olhar para aqueles que não têm condições de custear um advogado particular e precisam buscar seus direitos junto ao judiciário. Passa-se a compreender o direito ao acesso à justiça e à representação por advogado como um direito social, passando-se a entender que deve ser custeado pelo Estado para aqueles que não possuem condições de arcar com os custos dos honorários de um advogado particular.

A segunda onda está relacionada com a preocupação dada à representação dos direitos difusos, aqueles considerados coletivos ou grupais. Com questões principalmente ligadas às áreas ambientais e do consumidor, esse movimento levou países a não mais enxergarem o direito como uma relação restrita apenas entre duas partes individuais, mas de perceber o chamado “direito público”, o qual vincula-se, inclusive, com questões de políticas públicas, que envolve um grande número de pessoas. Assim, o direito processual é repensado, de modo a proteger esses direitos coletivos, da mesma forma que é necessário prever os representantes para a defesa desses direitos (Cappelletti; Garth, 1988).

E como uma terceira onda, os autores denominam de “um novo enfoque de acesso à justiça”, a qual envolve as técnicas das duas primeiras ondas, porém visa ir

além delas⁴. Apresentam a ideia de mudanças institucionais e nos mecanismos processuais para resolução dos litígios de outras formas que não apenas o ingresso no judiciário, tais como os meios de conciliação, arbitrais ou até mesmo o incentivo econômico para a resolução por meio de acordos (Cappelletti; Garth, 1988).

O acesso à justiça, portanto, não se restringe ao acesso ao Poder Judiciário, pois,

Limitar o acesso à justiça a tal esfera, o limita enquanto direito humano, ao passo que os direitos - de um modo geral, mas sobretudo humanos e fundamentais - devem sair do campo da abstração e isso só é possível se o acesso à justiça funcionar como um mediador entre garantia e concretização. (Secco et al, 2018).

Nessa concepção, o conceito de acesso à justiça deve ser compreendido como um conjunto de estruturas para garantia e distribuição de direitos. Incluem-se procedimentos e mecanismos judiciais - relacionados ao devido processo legal, devida representação em juízo e outras garantias judiciais -, assim como instituições estatais fora do âmbito judicial (a administração pública) e instituição não estatais, formadas por partidos políticos e organizações não-governamentais, em que em todos eles hajam iniciativas para resolução de conflitos não só individuais, como também questões de direitos coletivos, principalmente quanto a conflitos estruturais e socioeconômicos (Lauris, 2015).

Watanabe (2019) defende a ideia de que se possa viabilizar o acesso à justiça de forma justa. Isso significa dizer, segundo o autor, que é preciso ir além da análise do acesso à justiça pelos órgãos judiciais já existentes, mas adotar uma mudança de pensamento, sob o olhar do próprio indivíduo que é a quem as normas jurídicas se destinam. Assim, o direito precisa ser aplicado de modo adequado e ajustado à realidade social, evitando-se injustiças e discriminações em seu acesso.

Não basta, dessa forma, que se tenha acesso somente aos tribunais para se obter a tutela jurisdicional, não podendo o acesso à justiça ser assimilado apenas ao acesso ao Poder Judiciário, o qual nem sempre pode tratar de forma adequada,

⁴ Atualmente, está em andamento uma nova pesquisa denominada “*Global Access to Justice Project*”, que visa pesquisar e identificar as principais barreiras de acesso à justiça em nível mundial. Contando com a participação dos mais diversos profissionais em áreas multidisciplinares do mundo todo, o projeto se propõe a ampliar a pesquisa do projeto Florença e das ondas renovatórias. Busca mapear, identificar e analisar os problemas emergentes na atual sociedade e nos modelos de assistência judiciária, em uma perspectiva de criação de novas ondas renovatórias de acesso à justiça e até mesmo “contra-ondas”, identificando os avanços e retrocessos desde a última pesquisa da década de 1970 (Global Access To Justice Project, 2024).

tempestiva e efetiva o conflito gerado. Os meios estatais não podem excluir outras formas adequadas para tratamento de conflitos, que melhor atendam aos interesses dos envolvidos e que os coloquem como protagonistas para que cheguem à resolução de seus atritos (Paroski, 2006).

Em uma sociedade cada vez mais multicultural e complexa, é preciso que se procurem novas formas de tratamento dos problemas, de maneira que as partes sejam atores e protagonistas da resolução, sentindo-se representadas, reconhecidas e empoderadas. São, portanto, os desafios enfrentados pelo Estado Democrático de Direito para garantir o acesso às mais variadas e adequadas formas para tratar um conflito (Fernandes; Almeida, 2019).

Técnicas como as dos juizados especiais para causas de menor valor monetário, por exemplo, em que há menos formalidade, além de propiciar maior celeridade no tratamento dos conflitos, incentiva a participação cidadã. Esse envolvimento da comunidade alcança diversos outros aspectos, como a maior credibilidade na justiça e sua proximidade com a realidade social (Watanabe, 2019).

Segundo Lauris (2015), quanto mais acesso à justiça, melhor é o direito prestado à sociedade. Portanto, é preciso se identificar as falhas, fraquezas e obstáculos, a fim de que o Estado possa, da melhor forma, prestar meios para garantir a igualdade e o bem-estar de todos. Nesse viés, não bastam apenas as leis positivadas garantindo extenso rol de direitos, mas que políticas públicas sejam implementadas para que, de forma efetiva, se possam amparar todos esses direitos.

O direito ao acesso à justiça, na visão de Spengler e Bedin (2013), é fundamental para que se tenha o devido exercício da democracia, assim como a garantia dos direitos humanos. É o direito básico para que se busque a efetivação da tutela de todos os demais direitos a serem perseguidos, pois na medida em que são garantidas as condições para que todos possam buscar um tratamento adequado de conflitos, independente de possuir ou não condições financeiras a isso, tenta-se alcançar a paz e a justiça social e a garantia de todos os demais direitos fundamentais positivados.

A paz e a justiça social são, portanto, o fim que o acesso à justiça se destina a dar. É preciso que os indivíduos possam ter acesso a instituições nas quais confiam a busca pelo tratamento de seus litígios, da mesma forma que consigam ter disponíveis os meios adequados para tratá-los. Todavia,

A paz é o fim que o direito tem em vista; a luta é o meio de que se serve para o conseguir. Por muito tempo pois que o direito ainda esteja ameaçado pelos ataques da injustiça – e assim acontecerá enquanto o mundo for mundo –, nunca ele poderá subtrair-se à violência da luta. A vida do direito é uma luta: luta dos povos, do Estado, das classes, dos indivíduos (Ihering, 2017, P. 10).

Essa luta é um processo constante, que exige movimentos políticos e sociais na busca de serem quebradas as barreiras para o acesso à justiça. De acordo com Cappelletti e Garth (1988), essas barreiras criadas pelos sistemas jurídicos atingem, principalmente, os autores individuais e as pequenas causas, de modo que os indivíduos encontram disparidade para reivindicar seus direitos contra grandes organizações, exigindo-se soluções de problemas que estão inter-relacionados para atender essas demandas.

Além disso, buscar a garantia e efetivação de direitos apenas por meio do processo judicial, por vezes, demanda um tempo extenso, que vai de encontro à função pacificadora. Outro destaque são os custos para movimentar a máquina do judiciário, que também não favorecem esse estreitamento para tratamento dos conflitos. E por último, como bem observam Dinamarco et al (2020), destaca-se que o processo judicial não trata de forma ampla o conflito social, podendo este ser muito mais extenso que aquele que foi judicializado, o que pode levar as partes a terem futuros novos litígios.

Para uma completa pacificação social, torna-se necessária a utilização de meios adequados de tratamento de conflitos, como a mediação, conciliação, negociação e arbitragem. Tais mecanismos aproximam os indivíduos como protagonistas no tratamento do conflito, ao mesmo tempo em que deixam de lado o excesso de formalismo processual, o que conseqüentemente atinge maior celeridade para se alcançar uma resposta ao tratamento dos litígios (Dinamarco et al 2020).

Os meios adequados de tratamento de conflitos não servem, todavia, para resolver a morosidade do Poder Judiciário. Entende-se que eles são utilizados para melhor tratar cada tipo de conflito, ampliando, desta forma, a definição de acesso à justiça. (Oliveira Filho, 2019).

Assim, diante do caso concreto e das especificidades e origens do litígio, pode-se verificar se a forma mais adequada para tratar ele é por meio do instituto da mediação, da conciliação, da negociação, da arbitragem, ou se é preciso um

processo judicial. Assim, envolvem-se métodos judiciais ou extrajudiciais, bem como contenciosos ou consensuais para se chegar à melhor solução no conflito de interesses.

É nesse aspecto que a já mencionada terceira onda de acesso à justiça de Cappelletti e Garth (1988) está relacionada. De acordo com os autores, torna-se importante se preocupar com a devida representação legal nos processos judiciais, seja por meio de um advogado particular ou público. Contudo, é preciso ir além disso e adequar o processo civil à espécie de litígio, seja em função do valor e complexidade da demanda, ou mesmo das partes envolvidas e da sua espécie de relacionamento.

Nesse viés, ainda, as partes podem precisar resgatar o diálogo e trabalhar em cima de vínculos anteriores ao que originou o conflito, podendo o caso ser tratado por meio de uma mediação. Por outro lado, pode ser que, pela espécie e valor do conflito, precisam ter maior participação e poder de barganha, o que poderia ser tratado por meio de uma conciliação. Logo, enfatiza-se a participação cidadã, a democratização do sistema de justiça e a colaboração entre diferentes atores para promover um acesso mais amplo e eficaz à justiça (Cappelletti; Garth, 1988).

Rodrigues et al (2018) pontuam que não há concorrência entre o que se denomina de Justiça Tradicional – aquela realizada por meio do Poder Judiciário – e a Justiça Consensual, que se baseia nos meios adequados de resolução do conflito⁵. De acordo com os autores, os cidadãos não devem ser compelidos a entrarem com o processo judicial, já que há meios adequados para tratamento e que essa última justiça “[...] não esvazia a tutela jurisdicional, mas deve ser entendida como técnica de auxílio das políticas públicas de Acesso à Justiça [...]” (Rodrigues et al, 2018, p. 103).

Compreende-se, assim, que não é afastado o preceito previsto constitucionalmente no Art. 5º, inciso XXXV. O cidadão tem seu direito garantido de ingressar no Poder Judiciário - inclusive representado por defensor público, caso não puder custear um advogado particular -, mas possuindo, ao mesmo tempo, outros meios que podem ser os mais adequados no tratamento de seu problema.

⁵ Embora alguns autores tratem dos meios consensuais como alternativos, entende-se que eles devem ser analisados sob a perspectiva de meios adequados de resolução de conflitos, tal como previsto na Resolução n. 125/2010, do CNJ. Tratá-los como “alternativos”, segundo Meleu e Thaines (2012), significa hierarquizar os institutos e rebaixá-los em comparação ao modelo tradicional operado no poder judiciário.

Até mesmo por conta da hiperjudicialização, depender apenas do Poder Judiciário pode não refletir o devido acesso à justiça. Mecanismos judiciais já foram criados, como o julgamento antecipado de um pedido, filtros recursais, incidente de resolução de demandas repetitivas⁶, dentre tantos outros, a fim de melhor atender à demanda, que pode não ser satisfeita em tempo razoável.

De acordo com Lauris (2015), os diferentes mecanismos que oportunizaram o acesso à justiça são reflexos da democratização das comunidades políticas e da preocupação do Estado em garantir a igualdade e o bem-estar da população. Segundo a autora, ainda, “se os direitos de acesso e o acesso aos direitos não são efetivos, a justiça não é justa” (Lauris, 2015, p. 23).

Os movimentos sociais também são relevantes para que se vislumbrem avanços no campo dos direitos. Assim como nos anos 1980 ocorreram diversos movimentos e lutas no sentido de se alcançar a ampliação de direitos reprimidos, atualmente a sociedade contemporânea demanda por novas formas de resolução de conflitos. Logo, as questões que permeiam a temática do acesso à justiça advêm de demandas sociais e devem ser pensadas no intuito da melhor organização e paz social (Ferraz et al, 2017).

É nesse cenário que políticas públicas e legislações precisaram ser criadas a fim de ser dado o tratamento adequado para cada forma de conflito que se insurge na sociedade. Supera-se o aspecto restrito de acesso à justiça relacionado apenas ao ingresso no Poder Judiciário, tal como previsto na Constituição Federal, em uma tentativa de construir uma justiça com diversos caminhos (ou multiportas) para melhor resolução do conflito.

3.1.1 Tribunal Multiportas

A busca por um meio mais adequado para resolução de conflitos não é nova. Nos Estados Unidos, por volta dos anos 1970, começam a surgir estudos envolvendo a aplicação dos chamados ADRs (*Alternative Dispute Resolution*, entendidos como “meios alternativos de resolução de conflitos”). Impulsionado pelo

⁶ O Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) é um mecanismo previsto no Código de Processo Civil de 2015, no qual é instaurado um processo a ser julgado pelo colegiado do Tribunal, em que será fixada uma tese jurídica sobre determinado assunto de matéria jurídica que já é levado em grande quantidade ao Poder Judiciário. Todos os processos que possuem matéria semelhante ficarão suspensos até o julgamento do IRDR, cuja tese será aplicada a todos os processos pendentes ou futuros que tratem daquele tema (OLIVEIRA, 2016).

pioneirismo, destaca-se o trabalho do professor de direito da Universidade de Harvard, Frank E. Sander, que abordou pela primeira vez de forma concreta a aplicação dos ADRs para resolver conflitos, em 1976, quando participou da *Pound Conference* (Crespo, 2012).

No evento, Sander apresentou, pela primeira vez, um documento de sua autoria denominado “*Varieties of dispute processing*” (Variedades do processamento de conflitos), que se tornaria mais tarde um dos métodos mais conhecidos de resolução de conflitos: o “Tribunal Multiportas” (*Multi-door Courthouse*). Segundo ele, profissionais e especialistas de diversas áreas estariam prontos para receber os cidadãos que procurassem os fóruns e Tribunais de Justiça de forma mais inclusiva, permitindo o direcionamento do conflito apresentado para o melhor método de solução (Crespo, 2012).

A ideia de Sander se opunha à ideia que considerava a atividade jurisdicional estatal como sendo a única capaz de tratar conflitos. Pelo contrário: buscava ampliar o trabalho exercido pelo Judiciário e, ao mesmo tempo, tornar mais eficiente a tutela jurisdicional prestada pelo Estado-Juiz. A proposta apresentada por Sander motivou a criação da Divisão de Melhoramentos na Administração da Justiça (criada para implementar as ideias lançadas na *Pound Conference*), sendo incorporada também pela *American Bar Association*, tendo sido, inclusive, regulamentadas leis estaduais e federais sobre o tema (Gimenez, 2020).

Dessa forma, as ADRs surgiram em um contexto de uma sociedade contemporânea complexa e com os mais variados conflitos de interesses. Elas são utilizadas para designar qualquer método ou procedimento criado para dar uma resposta ao conflito que não seja pela intervenção ou uma decisão do Poder Judiciário. Busca-se levar em consideração diversos fatores relacionados aos sujeitos envolvidos, sua relação anterior ao surgimento do conflito e o objetivo que buscam alcançar com a solução adequada (Muniz; Silva, 2018).

Watanabe (2012) refere que a crise que afeta hoje o sistema judiciário se dá, principalmente, por fatores como morosidade, falta de efetividade e de adequação de soluções. Para ele, existe um pensamento predominante tanto nos profissionais do direito, como na sociedade, de que a sentença prolatada pelo juízo é a forma mais correta e segura de se fazer justiça. Contudo, a decisão é proferida de forma autoritária pela autoridade estatal, que é representada pelo juiz, impondo às partes o

seu cumprimento com base em interpretação dada em lei ou demais preceitos aplicados ao caso concreto.

Esse método adjudicatório, isto é, uma solução dada autoritariamente, não leva em consideração outros fatores referentes aos sujeitos envolvidos ou, em razão das peculiaridades do caso, das soluções mais amplas e diferenciadas que poderiam ser dadas. Aplica-se a letra fria da lei, em conceitos extremos como o certo ou errado, propiciando um acesso muito mais formal do que efetivo e adequado ao órgão jurisdicional (Watanabe, 2012).

Assim, o ideal concebido pelo Tribunal Multiportas é justamente para casos que precisem de um tratamento diferenciado e, dessa forma, possam ser tratados pelo meio mais adequado, sem ser, obrigatoriamente, através de uma decisão definitiva do juiz. O conceito do professor Sander é de que deve estar à disposição das partes, em um único centro de justiça, uma triagem para que se leve o tratamento do conflito ao meio adequado para resolvê-lo (Muniz; Silva, 2018).

Logo, em vez de somente uma “porta” – apenas o processo judicial -, está à disposição das partes um sistema com vários procedimentos, em que um profissional especializado analisa as particularidades do conflito e o direciona para a “porta” mais adequada. Posteriormente, em uma segunda etapa, realiza-se um diagnóstico do conflito, consistente em uma entrevista, para se identificar o problema, bem como um aconselhamento, em que verificam as possíveis soluções e suas consequências (Gimenez, 2017).

Em suma,

A experiência norte-americana, a partir do Tribunal Múltiplas Portas, apresenta um modelo de política pública que qualifica a resposta ao conflito ao atender de modo mais acertado às relações sociais e ao tipo do conflito a ele direcionado, o que se visualizou nas portas especializadas com direcionamento de casos (litígios) para o seu tratamento, considerando-se, nessa ótica, as características e peculiaridades de cada conflito e de seus envolvidos (Gimenez, 2017, p. 99).

Um dos primeiros exemplos de aplicação do Tribunal Multiportas do professor Sander foi no Distrito de Columbia (Washington), nos Estados Unidos, que teve início no ano de 1985. O interesse foi do juiz presidente do Tribunal Superior do Distrito, Sr. H. Carl Moultrie⁷, o qual visualizou diversos benefícios para os cidadãos,

⁷ O Juiz Chefe Moultrie buscou a colaboração da Juíza Gladys Kessler, que presidia a Divisão de Família, bem como de Linda Finkelstein, que era Diretora da Divisão de Pesquisa, Avaliação e

que poderiam encontrar uma justiça mais acessível, menos custosa, além de poderem projetar seus próprios acordos, de maneira mais assertiva diante de mais alternativas frente ao caso concreto. Além disso, o Tribunal considerou uma perspectiva de redução no número de julgamentos e um descongestionamento nos seus calendários, de modo que os juízes poderiam se dedicar aos casos que exigiam sua atenção e intervenção (Kessler; Finkelstein, 1988).

Assim, nos primeiros três anos, seis novos programas foram implementados. O primeiro foi um serviço de admissão e encaminhamento, em que os cidadãos com problemas jurídicos são direcionados para que um especialista compreenda seu caso e lhe direcione para as opções disponíveis para solução de seu conflito. O segundo foi a criação de uma “porta”, consistente em mediação de pequenas demandas, em que são levados casos da natureza civil de valores de até 2 mil dólares para mediação por voluntários, os quais passam por cursos e treinamentos prévios (Kessler; Finkelstein, 1988).

Ainda de acordo com Kessler e Finkelstein (1988), outro programa foi implementado para mediação de relações domésticas, cujos mediadores são profissionais da área de família (advogados atuantes ou profissionais de saúde mental) e exigem cursos com maior duração para ser mediador. São mediados casos familiares que normalmente chegariam ao Tribunal Superior, exceto aqueles que envolvem uso de armas, casos de abuso infantil, repetidas situações de violência, entre outros (Kessler; Finkelstein, 1988).

Criou-se o programa de Resolução Acelerada de Disputas Cíveis, para treinamento de juízes com causas mais complexas, a fim de utilizarem técnicas para resolução de disputas como a mediação, julgamentos simulados de júri, dentre outras. Também, um programa de arbitragem obrigatória foi criado, em que eram selecionados casos cíveis aleatoriamente do calendário do Tribunal para serem designados à arbitragem, desde que avaliados em até 50 mil dólares. E por fim, foi criada a Semana de Acordos, com a mediação por juízes e advogados em processos antigos, resultando na resolução de aproximadamente metade dos casos (Kessler; Finkelstein, 1988).

Projetos Especiais do Tribunal, para coordenar a elaboração dos planos do projeto Multiportas, além de contar com a consulta de líderes da Ordem dos Advogados, grupos e líderes comunitários, bem como de especialistas para programas e treinamentos (KESSLER; FINKELSTEIN, 1988).

No Brasil, também houve necessidade de mudanças no tratamento de conflitos. Por conta de movimentos sociais formados por sindicatos, órgãos não governamentais, minorias, entre outros, ocorridos com força nos anos 1970 a 1990, procurou-se trazer o acesso à justiça à população marginalizada perante a sociedade. Nesse contexto, é promulgada a Constituição Federal do Brasil, no ano de 1988, ampliando a garantia de direitos (Muniz; Silva, 2018).

A partir dela é que surgem reconhecimentos e ampliações de direitos até então reprimidos, ampliando-se consideravelmente a preocupação com questões e direitos ligados à vida, liberdade, igualdade, saúde, cidadania e mais tantos outros positivados na Carta Constitucional em extenso rol de direitos fundamentais. (Ponciano, 2007). Com isso, houve um expressivo aumento com o ingresso de ações judiciais para garantia desses direitos, denominado por Ponciano (2007) como “explosão de litigiosidade”.

É assim que surge a necessidade de reforma do Poder Judiciário Brasileiro, de modo que a atenção do legislador e da doutrina volta-se aos meios adequados de tratamento de conflitos, como a mediação, conciliação e arbitragem. Contudo, na visão de Muniz e Silva (2018), o Brasil caminha mais para um Sistema Multiportas do que para um Tribunal Multiportas. Segundo os autores, aquele primeiro é mais amplo, de harmonia e estruturas gerais, enquanto este último preconiza a institucionalização dos meios adequados de solução de conflitos e a sua disponibilidade e triagem prévia, de acordo com a ideia proposta pelo professor Sander (Muniz; Silva, 2018).

Contudo, embora ainda não havendo uma uniformidade no que tange à prática dos meios adequados de resolução de conflitos, os quais, em sua maioria, ocorrem de forma endoprocessual ou, por vezes, em condições extraprocessuais à maneira das partes, existem alguns avanços para se chegar ao Sistema Multiportas. Exemplo disso é o advento da Resolução n. 125/2010, do CNJ, bem como outros meios previstos no Código de Processo Civil, Lei de Mediação e Alterações da Lei de Arbitragem, todos de 2015 (Muniz; Silva, 2018), como adiante será mais detalhadamente abordado.

3.1.2 A Resolução 125 do CNJ e os meios adequados de tratamento de conflitos

A Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010, promulgada pelo CNJ, considera aspectos diretamente ligados ao acesso à ordem jurídica justa e às soluções efetivas para os conflitos a fim de implantar uma política pública de tratamento adequado de conflitos de interesses. Dessa forma, considera como objetivo garantir a boa qualidade dos serviços prestados pelo Poder Judiciário e disseminar a pacificação social (CNJ, 2010).

A edição do ato normativo visa implantar uma mudança de cultura no Poder Judiciário Nacional, considerando os institutos da mediação e conciliação como políticas públicas para tratar de forma adequada os conflitos. Watanabe (2021) ressalva, entretanto, que não estão apenas sendo implementados esses institutos, mas instituindo-se uma política pública nacional para o tratamento adequado dos conflitos de interesses.

Nesse aspecto, o objetivo maior da resolução é tratar, por meio de uma política pública de tratamento adequado de conflitos, o problema existente na sociedade quanto ao conflito de interesses. De acordo com Souza (2006), as políticas públicas têm impacto na economia e na sociedade. São as ações e programas promovidos pelos governos democráticos a fim de implantar resultados e mudanças no mundo real em prol do cidadão e do interesse comum.

Logo, as políticas públicas compreendem diversas ações estratégicas para se chegar ao objetivo almejado. Elas podem tratar tanto temas de governo, como de Estado. Neste último caso, podem envolver os três poderes do Estado (legislativo, executivo e judiciário) nos procedimentos de projeto e execução (Dias; Matos, 2012).

A referida resolução determina que é o Conselho Nacional de Justiça o qual possui competência para desenvolver programas que objetivem a solução autocompositiva de litígios e a pacificação social, podendo ser desenvolvidos com parceria entre entidades públicas e privadas, inclusive com universidades e demais instituições de ensino. Além disso, é prevista a criação dos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC) e os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Centros ou Cejuscs), sendo aqueles primeiros mais com o objetivo de implantar a política pública do tratamento adequado dos conflitos, com seu planejamento, implementação, manutenção e aperfeiçoamento,

enquanto os segundos, os Cejuscs, como locais de realização das audiências de conciliação e mediação (CNJ, 2010).

A esse respeito, é possível perceber que,

Enquanto os Núcleos Permanentes atuam politicamente, desenvolvendo a política no âmbito regional, estabelecendo a interlocução com outros Tribunais e órgãos integrantes, e promovendo a capacitação dos magistrados, servidores, conciliadores e mediadores, os Centros se atêm à prática dos métodos consensuais de solução de conflitos, ou seja, ficam responsáveis pela execução da política junto à sociedade e pela ampliação da orientação jurídica aos cidadãos brasileiros (Aquino, 2016, p. 160).

Dessa forma, a Resolução n. 125 consegue promover uma realocação das atribuições aos órgãos do Poder Judiciário, de modo a descentralizar dele o tratamento adequado para resolução adequada de conflitos. Além disso, instituiu de forma permanente a atividade conciliatória, por meio da mediação e conciliação, que devem ocorrer nos Cejuscs (Aquino, 2016).

Para realização desses meios conciliatórios, há previsão na referida resolução de que haja nos Tribunais de Justiça e nos Tribunais Regionais Federais ao menos um servidor exclusivo e capacitado para fazer a devida triagem e dar o encaminhamento adequado para cada caso. Para isso, a norma previu que só poderão ser admitidos conciliadores e mediadores que realizarem curso de capacitação, inclusive com estágio supervisionado (CNJ, 2010).

Para Sales e Chaves (2014), essa capacitação é fundamental para implementar de forma eficiente e com competência o tratamento adequado dos conflitos. Ela é essencial para que sejam compreendidos os propósitos dos meios adequados de resolução de conflitos, que não devem ser entendidos tão somente como sinônimo de acordo, mas como “fortalecimento dos vínculos individuais e coletivos, proporcionando um sentimento de justiça e paz” (Sales; Chaves, 2014, p. 257).

Para atingir esses propósitos, a Resolução n. 125 procura estabelecer uma interlocução com outros sujeitos institucionais além dos mediadores e conciliadores. De acordo com a resolução, deve haver estímulos para que advogados privados ou públicos sejam incentivadores dos meios consensuais, de forma que determinou ao CNJ estabelecer parcerias com a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Ainda, buscar a cooperação com as instituições de ensino públicas e privadas para

reformularem as grades curriculares, incluindo disciplinas que abordem os métodos adequados de resolução de conflitos (Aquino, 2016).

Portanto, o objetivo da Resolução n. 125 não está direcionado ao acesso apenas formal ao Poder Judiciário. Ou seja, a proposta não é garantir que os indivíduos tenham acesso à justiça somente com o ingresso ao Poder Judiciário, mas preocupa-se em dar respostas adequadas aos conflitos por meio da criação dos mais variados órgãos, instituições e profissionais capazes de conduzir da melhor forma o litígio a eles apresentados (Tartuce, 2024).

A resolução trata da teoria do conflito e do próprio conflito em uma visão construtiva, em que as partes serão protagonistas da solução, em um processo de autoconhecimento e aproximação, que vai de encontro ao processo judicial, com característica extremamente formal e que enfraquece o relacionamento entre os envolvidos. Assim, da primeira forma, todos podem chegar à melhor solução do problema, de maneira mais célere e efetiva, com o uso, é claro, das técnicas adequadas (Caraciola; Andreucci, 2017).

Segundo Tartuce (2024), não cabe somente à sociedade, mas também ao Estado a tarefa de promover os mais diversos meios adequados de tratamento de conflitos. Desde o Código de Processo Civil de 1973, já havia previsões sobre meios de conciliação, de forma que, ao longo dos anos, algumas esparsas medidas legislativas começam a surgir na década de 1990, como a lei dos juizados especiais cíveis em 1995, que institui procedimentos mais céleres para conflitos com menor valor monetário, bem como a lei de arbitragem de 1996 (Brasil, 1995; Brasil, 1996).

Assim, preocupando-se com o alto número de demandas no Poder Judiciário e em face da essência brasileira de distribuição de justiça com base na litigiosidade, a Resolução n. 125, promulgada em 2010, altera esse cenário. A partir daí, em 2015 o Código de Processo Civil é alterado e os meios consensuais, como a mediação e conciliação, ganham destaque em seus dispositivos, determinando que o Estado promova a solução consensual de conflitos sempre que for possível. No mesmo ano, ainda, é promulgada a Lei n.13.140, a Lei de Mediação (Tartuce, 2024).

A mediação é um método confidencial e voluntário em que as partes vão recorrer a um terceiro imparcial, o mediador, para buscar o tratamento do conflito. O mediador não dará uma decisão, tampouco propostas ou sugestões, mas terá o propósito de buscar o resgate do diálogo entre os envolvidos, de maneira imparcial e independente, a fim de que as próprias partes chegam a uma solução ao final. O

mediador, portanto, será um facilitador para que as partes se comuniquem e cheguem a uma conclusão do que é melhor para o seu caso (Guilherme, 2016).

Geralmente, na mediação há a existência de relações anteriores e continuadas, envolvendo conflitos familiares. Logo, os envolvidos devem, por meio do diálogo, atuar cooperativamente para pensarem nas melhores saídas que gerem benefícios mútuos. Além disso, o foco da mediação é permitir, caso as partes desejarem, a manutenção e continuidade desse diálogo a longo prazo, a fim de poderem resolver novos conflitos no futuro (Tartuce, 2024).

Já na conciliação, as partes envolvidas colaboram de maneira cooperativa, empenhando-se conjuntamente na busca por uma solução, e esse processo é facilitado pela intervenção de um terceiro imparcial. Ao contrário da mediação, entretanto, a conciliação se caracteriza pelo papel ativo do conciliador, que não apenas facilita as comunicações, mas também desempenha um papel proativo ao intervir diretamente, propondo soluções e oferecendo uma gama de alternativas. Nesse sentido, o conciliador assume a responsabilidade de gerenciar o diálogo entre as partes, direcionando o processo em busca da resolução mais benéfica para ambas (Guilherme, 2016).

Esses meios consensuais, ainda, foram previstos para acontecerem também fora do âmbito judicial. A Lei de mediação, no seu artigo 42⁸, já previu a competência das serventias extrajudiciais para realizarem a mediação. Mais tarde, o CNJ regulamentou o referido artigo e proferiu o Provimento n. 67/2018, regulamentando a conciliação e mediação a serem realizadas nos cartórios extrajudiciais (CNJ, 2018).

Atualmente, as mesmas regras dispostas no Provimento n. 67, que dispôs sobre os procedimentos de mediação e conciliação nos serviços notariais e de registros, estão consolidadas no Provimento n. 149, de 30 de agosto de 2023⁹, o qual revogou aquele primeiro. Assim, verificam-se que os procedimentos de conciliação e mediação nas serventias extrajudiciais são fiscalizados pela Corregedoria-Geral de Justiça (CGJ) e pelo juiz coordenador do Cejusc da jurisdição

⁸Art. 42. Aplica-se esta Lei, no que couber, às outras formas consensuais de resolução de conflitos, tais como mediações comunitárias e escolares, e àquelas levadas a efeito nas serventias extrajudiciais, desde que no âmbito de suas competências (BRASIL, 2015).

⁹ Para além das conciliações e mediações ou outros procedimentos consensuais, o Provimento n. 149/2023 institui o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do CNJ e nele se consolidam todos os serviços prestados pelas serventias notariais e registras. Dessa forma ficam regulados importantes atos passíveis de serem prestados pelas serventias, como o reconhecimento voluntário de paternidade, inclusive de paternidade socioafetiva, assim como recentes previsões quanto à possibilidade de alteração de prenome e gênero para pessoas transgêneros (CNJ, 2023).

em que se encontre a serventia. Da mesma forma que no judiciário, os serventuários das serventias que atuarem como mediadores e conciliadores devem passar pelo curso estabelecido no anexo I, da Resolução n. 125/2010 (CNJ, 2023).

Dessa forma, a realização da mediação e conciliação nas serventias garante a segurança e efetividade dos procedimentos, pois

[...] algumas características inerentes à atividade extrajudicial coincidem com as da mediação –tais como a imparcialidade e o sigilo –e outras podem ser empregadas em favor de uma mediação o mais proveitosa possível – como é o caso do conhecimento técnico-jurídico. Acrescente-se que os cartórios extrajudiciais já estão espalhados por todo o país em locais de fácil acesso e ostentam estrutura física concebida para o atendimento ao público, o que também facilita a rápida absorção das novas atividades. De outra parte, os cidadãos sabem onde estão situados os cartórios extrajudiciais, pois a eles já se dirigem para praticar diferentes atos da vida civil, o que facilita o seu deslocamento para o fim de realizar a mediação e propicia maior familiaridade com o profissional que conduzirá a mediação (HILL, 2018, p. 317).

Além desses métodos autocompositivos, pode-se falar na arbitragem como um meio adequado de resolução de conflitos. Prevista na Lei n. 9.307/96, e com importantes ampliações na Lei 13.129 de 2015, que a alterou, a arbitragem consiste em um procedimento no qual as partes, capazes, confiam a um terceiro (denominado árbitro) por elas indicado a pacificação dos seus litígios (Guilherme, 2016). O árbitro, então, proferirá uma sentença arbitral que decidirá a questão trazida pelas partes, gerando efeitos jurídicos entre elas, a qual gera o compromisso de seu cumprimento pelos envolvidos (Brasil, 1996).

Logo, ao invés de recorrer a litígios judiciais que podem ser demorados, custosos e muitas vezes exacerbam as tensões, os métodos adequados, como a mediação, conciliação e arbitragem, proporcionam formas mais ágeis e por vezes mais adequadas para se chegar na melhor resolução da problemática entre as partes.

Nesse aspecto, as considerações elencadas pela Resolução n. 125 fortalecem o uso dos meios adequados para tratamento dos conflitos e impõem pressupostos sem dúvidas democratizantes para direcionar as partes como protagonistas de soluções para seus problemas. Ademais, a resolução inspirou diretrizes quanto à Política Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos no âmbito do Poder Judiciário, culminando com a promulgação da lei de mediação e um

novo código de processo civil, ambos em 2015, sendo que este último foi idealizado para promover a solução consensual de conflitos (Goretti, 2021).

Desse modo, passados mais de treze anos de sua criação, a Resolução n. 125 já provocou mudanças legislativas que, se somadas à criação dos centros especializados como nela previstos, de uma verdadeira triagem quanto ao meio mais adequado para resolver determinado conflito e do uso dos meios adequados antes mesmo de uma judicialização, é possível que se aproxime do ideal de um tribunal multiportas brasileiro, que consiga fortalecer o amplo acesso à justiça e a pacificação social.

3.2. Acesso à justiça e direito ao desenvolvimento

Como visto anteriormente, o ideal de acesso à justiça é muito mais amplo e não permite atê-lo ao mero acesso formal ao Poder Judiciário. Dá-se um sentido integral (Leite, 2009), de modo a visualizar o conceito de vários aspectos, interligando-se a questões jurídicas, sociais e políticas, possibilitando que se consiga alcançar, assim, por meio do acesso à justiça, a garantia de direitos humanos, a pacificação social e o bem-estar da sociedade em geral.

O termo “justiça” se relaciona justamente com o direito de acesso à justiça, que, por sua vez, permite o exercício de todos os demais direitos:

Pero la justicia, en lo que ahora nos interesa, también se refiere al acceso a la justicia, lo cual comprende tanto el derecho subjetivo que permite ese acceso como el sistema judicial que resolverá las pretensiones que formule la ciudadanía. El derecho de acceso está expresamente previsto en múltiples instrumentos normativos (a nivel internacional, por ejemplo, en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el art. 6 del Convenio Europeo de Derechos humanos, o los arts. 8 y 25 de la Convención Americana de Derecho Humanos; y en la escala nacional en cualquier constitución democrática, por ejemplo, en el art. 24 de la Constitución española con la más amplia denominación de derecho a la tutela judicial efectiva). La enunciación extensa del ODS 16 se refiere a ello: «facilitar el acceso a la justicia para todos». Un derecho que protege el ejercicio de los demás derechos (Rodríguez, 2018, p. 979).

Essa preocupação com o desenvolvimento e o surgimento das políticas públicas para sua implementação, como a referida Resolução n. 125, advém de movimentos globais na busca de ampliar aspectos que envolvam a segurança e a paz com o desenvolvimento humano.

O primeiro movimento para positivação do direito ao desenvolvimento como um direito humano ocorreu em 4 de março de 1979, com a Resolução n. 4 da Assembleia-Geral da ONU, a qual recomendou que o Conselho Econômico e Social realizasse um estudo tanto em âmbito regional, quanto internacional, acerca das dificuldades encontradas pelos países – principalmente por aqueles considerados subdesenvolvidos - em garantir a efetivação desse direito. Mais tarde, o resultado foi a criação de uma declaração global sobre o direito ao desenvolvimento (Freitas, 2013).

A Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, adotada pela Resolução n. 41/128, de 04 de dezembro de 1986, da Assembleia Geral da ONU, previu que o direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, elencando em seus artigos 1º e 2º os direitos dos povos e sua responsabilidade, assim como dos Estados, de promover esses direitos:

ARTIGO 1º

§1. O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, para ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.

§2. O direito humano ao desenvolvimento também implica a plena realização do direito dos povos à autodeterminação que inclui, sujeito às disposições relevantes de ambos os Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos, o exercício de seu direito inalienável à soberania plena sobre todas as suas riquezas e recursos naturais.

ARTIGO 2º

§1. A pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deveria ser participante ativo e beneficiário do direito ao desenvolvimento.

§2. Todos os seres humanos têm responsabilidade pelo desenvolvimento, individual e coletivamente, levando-se em conta a necessidade de pleno respeito aos seus direitos humanos e liberdades fundamentais, bem como seus deveres para com a comunidade, que sozinhos podem assegurar a realização livre e completa do ser humano e deveriam por isso promover e proteger uma ordem política, social e econômica apropriada para o desenvolvimento.

§3. Os Estados têm o direito e o dever de formular políticas nacionais adequadas para o desenvolvimento, que visem ao constante aprimoramento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos, com base em sua participação ativa, livre e significativa, e no desenvolvimento e na distribuição equitativa dos benefícios daí resultantes (ONU, 1986, p. 2).

A referida resolução da ONU foi um dos primeiros grandes marcos jurídicos no tocante a elevar o desenvolvimento como um direito humano. Conseguiu-se abordar o desenvolvimento em suas múltiplas perspectivas, seja no campo econômico, social, político, cultural, entre outros, colocando o sujeito como detentor

de direito e com dever de participação nesses campos. À vista disso, a Declaração de 1986, descendente da Declaração Universal de Direitos Humanos e de outros Pactos Internacionais, deixou como grande marco trazer a pessoa humana como o sujeito central de direitos e liberdades (Sátiro et al, 2016).

Atribui-se, portanto, aos Estados garantirem a efetivação do direito ao desenvolvimento, assegurando igualdade de oportunidades para todos, principalmente pelo acesso a recursos básicos, saúde, educação, moradia, alimentação, distribuição de renda e emprego, dentre outros nos campos sociais, políticos e econômicos. Da mesma forma, determinou conduta ativa da sociedade em geral como responsável pelo desenvolvimento, seja na sua perspectiva individual ou coletiva (Freitas, 2013).

De acordo com Freitas (2013), a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento da ONU traduziu em três vertentes o que deve ser considerado como direito ao desenvolvimento: duas no contexto interno de um país, no sentido de que deve ser oportunizado a todos, sem distinção, os bens básicos para uma vida digna, bem como que haja a participação ativa da população nesse processo de desenvolvimento; outra vertente, no contexto internacional, preconiza que todos os Estados devem ter igualdade de oportunidades para se desenvolverem, não apenas para crescer no cenário político-econômico, mas para que possam oportunizar condições internas de bem-estar e desenvolvimento para seu povo.

O desenvolvimento deixou de ser apenas uma questão econômica entre os países e passou a adentrar o campo jurídico, tornando-o, inicialmente, interestatal e depois colocado no campo dos direitos humanos fundamentais. Assim, houve um processo de juridicização, principalmente com a ajuda dos países em desenvolvimento, para abordar a temática não apenas como uma necessidade, mas sim um direito positivado (Anjos Filho, 2013).

Ainda no âmbito Internacional, a já mencionada Agenda 2030 também amplia as dimensões do desenvolvimento e traz questões econômicas, ambientais e, agora, também questões sociais dentre seus 17 objetivos. Determina no ODS número 16 a paz, justiça e instituições eficazes, no sentido de promover a paz e a prosperidade para todas as pessoas (Rodríguez, 2018). Para além disso, reconheceu a importância do acesso à justiça para promover o desenvolvimento, estabelecendo, inclusive, na meta 16.3 o compromisso de garantir a igualdade de acesso à justiça para todos (Araújo; Dias, 2021).

No contexto nacional, essa valoração do acesso à justiça e do direito ao desenvolvimento também está, ainda que de forma implícita, na Constituição Federal de 1988:

Valoroso é observar a importância que tem o acesso à justiça para o desenvolvimento, pois este direito está solidificado nos princípios constitucionais de respeito à dignidade humana que é igualmente o alicerce da Ordem Econômica brasileira, conforme prescreve o art.170, caput da Constituição Federal de 1988. Indubitavelmente, o acesso à justiça, por ser um direito garantidor dos demais direitos fundamentais, pode ser considerado igualmente como promotor de um desenvolvimento sustentado no respeito aos direitos sociais e ao princípio da igualdade (Araújo; Dias, 2021, p. 853).

Embora não haja previsão expressa na Carta Magna quanto ao direito ao desenvolvimento, não se pode interpretá-lo apenas relacionado à ordem econômica (embora alguns, em face da referida omissão, defendem essa última ideia). Isso porque a Constituição foi pensada no cidadão como o sujeito principal das relações no seio social, sendo chamada, inclusive, de Constituição Cidadã. (Freitas, 2013).

A única menção expressa ao desenvolvimento está contida no preâmbulo da Carta que, apesar de não ser norma constitucional, deixam explícitas as intenções quando da elaboração pelo constituinte originário. No entanto, em outros trechos há a presença de elementos implícitos quanto ao direito ao desenvolvimento, como a referência à dignidade da pessoa humana estabelecida no Art. 1º, inciso III¹⁰ ou, ainda, nos artigos 3º e 4º¹¹, que delineiam os objetivos da República Federativa do

¹⁰ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
[...]

III - a dignidade da pessoa humana; (BRASIL, 1988).

¹¹ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

I - independência nacional;

II - prevalência dos direitos humanos;

III - autodeterminação dos povos;

IV - não-intervenção;

V - igualdade entre os Estados;

VI - defesa da paz;

VII - solução pacífica dos conflitos;

VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;

IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;

X - concessão de asilo político.

Brasil e os princípios a reger as relações internacionais do Estado brasileiro, respectivamente (Freitas, 2013).

Outro aspecto importante é que, de acordo com o processo constitucionalmente previsto, o Brasil é signatário de diversos tratados internacionais os quais passam a serem integrados no ordenamento jurídico do país (Anjos Filho, 2013). Dentre os tratados em que o país é signatário e que possuem dispositivos que abordam o fomento ou proteção ao desenvolvimento, está,

[...] a Carta das Nações Unidas, a Carta de Constituição da Organização dos Estados Americanos, o Pacto Internacional Sobre Direitos Civis e Políticos, o Pacto Internacional Sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, a Convenção Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher, a Convenção Sobre os Direitos da Criança, a Convenção da UNESCO Para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, a Convenção da UNESCO Sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Anjos Filho, 2013, p. 123).

Assim, em uma interpretação sistêmica dos dispositivos constitucionais, somado aos tratados internacionais que tratam do tema, dos quais o Brasil é signatário, é possível compreender que o Estado brasileiro tem compromisso com o desenvolvimento nacional não somente em critérios econômicos, mas principalmente com iniciativas estruturantes de transformações sociais. Logo, o Estado tem o dever de intervir na esfera privada por meio de incentivos e fomentos para criação de ações em prol do desenvolvimento em seus múltiplos campos (social, político, econômico, cultural), principalmente na formulação e implementação de políticas públicas destinadas a esse fim (Nascimento, 2014).

Tão importante para essas transformações sociais também é a garantia e efetivação do acesso à justiça. Dessa forma, diversos outros direitos fundamentais podem ser assegurados, ao mesmo tempo em que é possível garantir qualidade de vida para a população e possibilitar ao indivíduo que construa o seu próprio bem-estar (Ribeiro; Machado, 2017).

Essa perspectiva vai completamente ao encontro à ideia de justiça de Amartya Sen. Segundo Sen (2011, p. 48), “[...] a justiça não pode ser indiferente às vidas que as pessoas podem viver de fato”. É desse modo que se vai muito além de

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações (BRASIL, 1988).

um quadro organizacional imposto por instituições e regras e parte-se para o aspecto de que as pessoas possam ter a liberdade de escolher o tipo de vida que querem ter. Essa liberdade vai contribuir diretamente para o bem-estar dos indivíduos e tem grande significado na vida humana e senso de justiça (Sen, 2011).

A violação de direitos ocorre, segundo Machado (2022), quando alguma dessas liberdades é violada. E numa visão mais atrelada propriamente ao processo judicial, a autora ressalta que cabe aos juízes, por meio do processo, aproximar-se de realidade social e garantir uma mudança na injustiça manifesta, com vistas a um cenário macro, que resulte em um ganho social (Machado, 2022):

Marcado pela ampla participação e pelo estímulo ao diálogo e à negociação entre os diversos interessados, o processo visa a promover, além do acesso ao Poder Judiciário, a produção de resultados individual e socialmente justos, alterando o *status quo*, atribuindo significado concreto e aplicação aos valores públicos contidos na Constituição e, assim, contribuindo para o desenvolvimento humano (Machado, 2022, p. 249).

Do mesmo modo, em uma perspectiva de maior acesso à ordem jurídica e justa, os meios adequados de tratamento de conflitos também tendem a propiciar um grande ganho à sociedade. A principal mudança social proporcionada é gerar uma transformação no pensamento de que a solução dos litígios necessita ser por meio de uma decisão adjudicada, isto é, imposta por um terceiro (o juiz). Passa-se a configurar uma sociedade pautada na cultura da paz, desenvolvendo-se competências de comunicação, construção de consenso e respeito às diversidades (Caraciola; Andreucci, 2017).

É possível relacionar esses ganhos da sociedade sob o olhar de uma dimensão coletiva do direito ao desenvolvimento. De acordo com Anjos Filho (2013), existe uma dimensão individual e uma coletiva referente ao direito ao desenvolvimento. A primeira dimensão sempre existirá, pois o foco do desenvolvimento sempre será o indivíduo, de acordo com o que é assegurado nos documentos internacionais, os quais têm como fundamento a dignidade da pessoa humana.

Por outro lado, essa dimensão individual não impede a existência de uma dimensão coletiva do direito ao desenvolvimento, podendo as duas serem reconhecidas simultaneamente. É inerente ao homem o convívio em sociedade e, dessa forma, está inserido em todas as consequências sociais, econômicas, culturais e políticas advindas dela. Com isso, o desenvolvimento coletivo condiciona,

consequentemente, ao desenvolvimento individual, de modo que ao serem atendidas as demandas coletivas, objetiva-se atingir a cada um dos indivíduos que a integram (Anjos Filho, 2013).

E é nesse aspecto coletivo que a justiça e a garantia de seu acesso se relacionam com o modo de vida que as pessoas poderão ter. O acesso à justiça permite o efetivo exercício da cidadania e da democracia, garantindo a concretização de direitos civis, políticos e sociais. Logo, a democratização do acesso à justiça e a responsabilidade das instituições estão diretamente proporcionais às condições de vida que as pessoas levam (Garcia, 2019).

Por isso, é preciso que não haja obstáculos de cunho financeiro, de excessiva morosidade ou falta de meios adequados para tratar conflitos que impeçam o pleno acesso à justiça por aqueles que dela necessitam, de modo que os indivíduos possam, em tempo razoável e da forma adequada, tratarem seus conflitos e terem a liberdade e qualidade de vida adequadas sob um olhar de constante desenvolvimento.

4 O ACESSO À JUSTIÇA E O CUMPRIMENTO DO ODS 16: UMA ANÁLISE DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS LOCALIZADAS EM UM MUNICÍPIO DO VALE DO PARANHANA

As serventias extrajudiciais não são serviços modernos e surgiram desde os tempos mais remotos, ainda que não com as mesmas funções públicas estabelecidas pelo Estado atualmente.

Os serviços notariais e de registros, além de suas funções precípuas de estabelecer a segurança, validade, eficácia, autenticidade e publicidade dos atos, desenvolve outras funções perante a sociedade, que refletem no desenvolvimento econômico e social dos cidadãos.

Neste capítulo, será importante compreender o surgimento histórico dos serviços notariais e registrais, assim como o papel que exercem perante a sociedade como prestadores de serviços públicos, ainda que exercidos por particulares como titulares.

Além disso, localiza-se a região objeto da pesquisa e, por meio de dados secundários, levantam-se as serventias extrajudiciais localizadas nela e as espécies de serviços prestados por cada uma delas.

Por último, então, é feita a análise dos dados obtidos por meio da entrevista semiestruturada junto às serventias localizadas em um município da região em tela. Faz-se a divisão entre os dados obtidos junto a um serviço de notas e registro civil das pessoas naturais, e um registro de imóveis.

4.1 Origem dos serviços notariais e de registro

Desde os tempos mais remotos, a sociedade já sentia a necessidade de documentar seus atos por meio de documentos escritos. Em uma civilização quase que inteiramente iletrada, há uma busca em depositar em alguém a confiança para tomar a termo os negócios que eram celebrados, surgindo, aí, as primeiras formas de notários (Brandelli, 2011).

O advento, portanto, das funções notariais e registrais se confunde com o surgimento da própria civilização, destacando-se seu aparecimento em Roma, Grécia e no Egito. Neste último, a atividade teve maior destaque com a origem da figura do *escriba*, que era o responsável por registrar todos os atos privados do

Estado, assim como os atos jurídicos da monarquia e sua contabilidade (Duarte; Valgoi, 2018).

De acordo com Duarte e Valgoi (2018), na Grécia Antiga a figura que se assemelhava aos notários era os *mnemons*, os quais lavraram atos e contratos particulares. Os denominados *hieromnemons*, por sua vez, se aproximavam mais da figura do registrador, uma vez que eram responsáveis por guardar e conservar os documentos públicos e particulares. No Egito, por volta do Século III a.C., a organização dos registros denominados *katagrafes* também se assemelhavam à noção do papel do registrador, já que eram feitos os registros dos contratos e a cobrança de impostos.

Assim, a sociedade vai crescendo e evoluindo e, paralelamente, as relações jurídicas vão aumentando em número e complexidade, de maneira que a quebra da boa-fé demanda a figura de um terceiro imparcial que registre esses atos a fim de constituir uma prova futura em eventual desacordo desses envolvidos. Nesse cenário, cresce juntamente a necessidade da figura do notário e registrador, de acordo com as relações sociais e jurídicas que vão se estabelecendo.

Conforme aponta Brandelli (2011, p. 8),

A atividade notarial não é, assim, uma criação acadêmica, fenômeno comum no nascimento dos institutos jurídicos do direito romano-germânico, tampouco uma criação legislativa. É, sim, uma criação social, nascida no seio da sociedade, a fim de atender às necessidades desta diante do andar do desenvolvimento voluntário das normas jurídicas.

No Brasil, a função notarial e registral remonta da chegada dos portugueses em 1500, ainda com legislação atrelada ao governo de Portugal. Somente em 1827 foi promulgado o Decreto-Lei n. 848, que não teve muita relevância ao ofício, pois sequer exigia formação jurídica ou tempo de atuação na área. Mais tarde, surge legislação que criava os registros de imóveis (Lei 1.237, de 1864, regulamentada pelo Decreto n. 3.453) e, posteriormente, a criação dos registros civis, por meio do Decreto n. 5.604 (Duarte; Valgoi, 2018).

A falta de uma regulamentação adequada no Brasil por muitas décadas desqualificou a atividade, que era distante do poder judiciário e da boa prestação do serviço público. Por muitos anos, a atividade notarial esteve relacionada à troca de favores com a Coroa, além da negociação dos “proprietários” a terceiros ou a transmissão para os filhos. Apesar de o Decreto-Lei de 1827 ter regulamentado a

vedação da transmissão das serventias e a previsão de idoneidade para exercer a função, não houve importantes previsões no tocante à qualificação jurídica ou experiência na atividade (Zenkner, 2015).

É somente na Constituição Federal de 1988 que os serviços notariais e de registro ganham normatização com maior destaque, inovando-se ao exigir o ingresso por concurso público de prova e títulos, vedando a transmissão de pais para filhos (Salles; Matos, 2018). A Carta prevê que a prestação dos serviços é delegada pelo poder público, a ser exercida em caráter privado, sendo que os emolumentos devem ser estipulados em lei própria. Logo, os serviços são públicos exercidos por um profissional de direito em caráter privado, “[...] organizados técnica e administrativamente para garantir publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos.” (Souza, 2022, p. 12).

A Lei n. 8.935/1994 é criada para regulamentar o Art. 236¹² da Constituição Federal, de modo que prevê as atribuições e competências dos notários e registradores, assim como regula o ingresso na atividade, os impedimentos e as responsabilidades civis e criminais dos titulares das serventias e registros. Além disso, relaciona os direitos e deveres dos oficiais e impõe as infrações disciplinares e penalidades. Quanto às serventias, atribui sua natureza e seus fins (Brasil, 1994).

Quanto a estes fins, a atividade notarial e registral, uma vez exercida em caráter público, dá à população a confiança necessária ao equilíbrio social. Deposita-se na figura do tabelião e do registrador, ambos dotados de fé pública conferida pelo Estado, a confiança de que os atos por eles realizados são corretos, autênticos e seguros. Dessa forma, os serviços são considerados de estimado valor e função social (Dias; Oliveira, 2019).

No que tange a uma das funções notariais, Dias e Oliveira (2019) destacam que os serviços notariais possuem caráter cautelar, uma vez que o tabelião atua de forma a prevenir os litígios. Isto é, o ato notarial visa cumprir todas as formalidades legais para que não haja vícios e invalidades, de maneira a impedir ao máximo que

¹² Art. 236. Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.

§ 1º Lei regulará as atividades, disciplinará a responsabilidade civil e criminal dos notários, dos oficiais de registro e de seus prepostos, e definirá a fiscalização de seus atos pelo Poder Judiciário.

§ 2º Lei federal estabelecerá normas gerais para fixação de emolumentos relativos aos atos praticados pelos serviços notariais e de registro.

§ 3º O ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses (BRASIL, 1988).

as partes precisem ingressar ao judiciário para resolução de um conflito inerente àquele negócio celebrado.

O notário, nesse sentido, cada vez mais reflete a confiança transferida das pessoas para os sistemas. Isso também impacta em questões econômicas, uma vez que as transações imobiliárias se tornam mais seguras para aqueles que decidem comprar ou vender um imóvel, por exemplo. A confiança na escritura pública, que respeita todas as formalidades legais e gera prova das condições negociadas, sendo arquivada e podendo ser consultada a qualquer momento pelas partes, é instrumento que auxilia na confiança de realizar o negócio pretendido, depositando no notário a certeza de que o ato será regularmente finalizado (Campilongo, 2014).

Essa confiança, ainda, se relaciona com os princípios que regem a função notarial e registral, sendo eles a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia. Aquele primeiro visa conferir visibilidade dos atos constantes das serventias notariais e de registros a qualquer interessado, gerando efeitos contra todos, uma vez que se parte do pressuposto de que qualquer um possa consultar o ato, ressalvas as restrições constantes em lei. O segundo princípio, referente à autenticidade, cria o pressuposto de que o ato praticado é verdadeiro, até que se prove o contrário: a chamada presunção de veracidade (Souza, 2022).

O princípio da segurança envolve a certeza quanto ao ato e a sua eficácia, relacionando-se com a ideia de que não haja riscos futuros inerentes à sua realização. Esse princípio se associa com os dois primeiros mencionados, haja vista que a publicidade dos atos, que presume uma consulta anterior do interessado, somada à presunção de veracidade, permite identificar a boa-fé e depositar a segurança na realização dos atos. E, por fim, tem-se o princípio da eficácia, que tem por base que todo o ato praticado será apto a produzir os seus efeitos desejados. (Souza, 2022).

Esses princípios são basilares para a compreensão da importância econômica e social das serventias. Afinal, ao se garantir que os atos praticados pelos notários e registradores são seguros, autênticos e produzirão os efeitos desejados – a eficácia -, advém-se a confiança nos titulares dessas instituições.

Campilongo (2014) relata essa confiança ao falar das transações imobiliárias realizadas nas serventias:

O sistema notarial reforça a promoção e efetivação de direitos de propriedade. É instituição que auxilia diretamente na organização da economia – aumento de eficiência e correção de falhas de mercado. É mecanismo regulado, harmonicamente imposto e centralizado – agrega informações e indica o mecanismo pelo qual os riscos envolvidos em determinadas transações são mais bem computados e evitados do ponto de vista social, equalizando as ações individuais (Campilongo, 2014, p. 96).

Assim, os serviços prestados pelos notários e registradores são essenciais para o equilíbrio social e para garantia da segurança e previsibilidade jurídica. Os negócios realizados se mostram austeros, de modo a evitar futuros litígios e instabilidades econômicas e sociais, reduzindo, inclusive, a probabilidade de ingresso com futuras demandas judiciais para solução dos conflitos (Scheid, 2021).

Para além dos aspectos econômicos, as serventias possuem grande relevância em aspectos sociais. Primeiramente, destaca-se o fornecimento de importantes dados estatísticos, qualitativos e quantitativos que fornecem diariamente aos mais diversos órgãos, relevantes para o planejamento e instituição de políticas públicas. As informações relativas a casamentos, nascimentos e óbitos à Polícia Federal, INSS, consulados, institutos de identificação e outros órgãos são essenciais para o controle de fraudes e ações sociais necessárias (Scheid, 2021).

Outro aspecto importante é a proximidade do notário ou registrador com a população, o qual desempenha papel importante na orientação de direitos e deveres das partes, inclusive quanto aos esclarecimentos de dúvidas sobre a melhor forma de proceder para efetivação daquilo que desejam ou precisam. Soma-se o fator atinente à desburocratização e celeridade dos atos, tão necessários no mundo contemporâneo (Ocampos, 2022).

As mais diversas atividades realizadas pelas serventias extrajudiciais, dessa maneira, que englobam desde o registro de nascimento do indivíduo, podendo perpassar pelo registro de seu casamento, suas transações imobiliárias e demais atos ao longo da vida, até o momento de sua morte, com o registro do óbito, permitem dizer que o cartório acompanha e transforma os indivíduos em cidadãos, permitindo-lhes exercerem seus direitos perante a sociedade

As atividades extrajudiciais se dividem em serviços notariais e de registro. Os primeiros estão relacionados à autenticação de fatos, assim como pelo recebimento da manifestação de vontade das partes e sua adequação à forma legal. Já os serviços de registros possuem finalidade de inscrever os atos e fatos jurídicos da

vida civil, assim como o registro de pessoas jurídicas sem fins lucrativos (Salles; Matos, 2018).

No tocante às atividades notariais, que são exercidas pelos notários (ou tabeliães), os serviços extrajudiciais dividem-se em tabelionato de notas, tabelionato de protesto de títulos e tabelionato de registro de contratos marítimos. Referente aos serviços de registro, exercidos pelos oficiais registradores, existem os registros de imóveis, registros de títulos e documentos e civis das pessoas jurídicas, registros civis das pessoas naturais e de interdições e tutelas, bem como os registros de distribuição (Brasil, 1994).

Cada oficial possui atribuições específicas à sua atividade. Aos tabeliães de notas compete o lavramento de escrituras e procurações públicas, testamentos, atas notariais, assim como reconhecimento de firmas e autenticação de cópias. Já aos tabeliães de protestos de títulos incumbe o protocolo dos documentos de dívida para prova do descumprimento de uma obrigação, assim como intimar os devedores, receber o pagamento dos títulos, lavrar o protesto, dentre outros atos relacionados ao protesto como averbação de cancelamento, desistência e expedição de certidões (Salles; Matos, 2018).

Ainda, compete aos tabeliães de registro de contratos marítimos lavrar e registrar os documentos relativos às transações que envolvam embarcações, assim como reconhecer firma em documentos relacionados a direitos marítimos e expedir certidões de seus atos (Brasil, 1994).

As atribuições relativas aos oficiais de registro estão previstas especificamente na Lei n. 6.015/1973, conforme previsto no Art. 12 da Lei dos Cartórios (Brasil, 1994). A título exemplificativo, os seguintes atos são praticados pelos registradores:

I. Cartórios de Registro Civil de Pessoas Naturais: registram o nascimento, o casamento e o óbito, as emancipações, as interdições, dentre outros. Os casamentos civis ocorrem nessas serventias. Essa serventia é ainda competente para registrar as interdições e tutelas, emitindo certidões indicando se a pessoa pesquisada tem um tutor (caso seja menor) ou está interditada (caso seja maior).

II. Cartórios de Registro Civil de Pessoas Jurídicas: registram os atos constitutivos das sociedades não empresárias, fundações, partidos políticos, dentre outros.

[...]

IV. Cartórios de Registro de Títulos de Documentos: registram o penhor comum, entregam notificações extrajudiciais por meio de um oficial, dentre outras atividades.

V. Cartórios de Registro de Imóveis: registram a transmissão de propriedade de bens imóveis, bem como o pacto antenupcial [...], dentre outros.

VI. Cartórios de Registro de Distribuição: promove a distribuição equitativa entre os registros de mesma natureza, a exemplo dos Cartórios de Protestos que [...] dependem de um cartório distribuidor para dividir as demandas entre as serventias (Salles; Matos, 2018, p. 18).

Dessa forma, os serviços registrais possuem grande relevância nos atos da vida civil, assim como nos negócios jurídicos, gerando direitos sociais e garantias perante terceiros. Da mesma maneira, a função notarial garante autenticidade e prevenção de litígios, garantindo diversos direitos individuais e a paz social (Zenkner, 2015).

Logo, os serviços notariais e registrais, após um longo período histórico, conseguem alcançar previsão constitucional. São importantes serviços públicos delegados pelo Estado aos notários e registradores que, embora sejam particulares (e não funcionários públicos), devem ter a devida qualificação jurídica, de acordo com a Constituição Federal e legislação correspondente.

4.2 As serventias extrajudiciais no Vale do Paranhana

O Vale do Paranhana está localizado no estado do Rio Grande do Sul e é composto pelos municípios próximos ao rio Paranhana, sendo eles: Parobé, Taquara, Igrejinha, Três Coroas, Rolante e Riozinho (Paranhana, [s.d.]).

Figura 3 – Localização do Vale do Paranhana



Fonte: PARANHANA, [s.d.].

Figura 4 – Municípios do Vale do Paranhana



Fonte: Secretaria de Estado da Cultura RS, [2014?].

A região, segundo último censo do IBGE, possui uma população de 188.259 habitantes (IBGE, 2022), sendo que a economia predominante é a produção de calçados. O acesso ao Vale do Paranhana se dá por vias pavimentadas e sua localização é privilegiada por estar a apenas 81 quilômetros da capital do estado, Porto Alegre, bem como a 40 quilômetros da serra gaúcha e a 80 quilômetros do litoral (Paranhana, [s.d.]).

Na região do Vale do Paranhana, existem 11 serventias extrajudiciais, sendo que nos municípios de Parobé, Igrejinha, Três Coroas e Rolante existem duas serventias em cada município, em Taquara existem três e no município de Riozinho não existem serventias (Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, 2023).

Na tabela abaixo, é possível verificar as serventias extrajudiciais existentes por município, assim como os serviços prestados por cada uma delas:

Tabela 1 – Serviços Notariais e Registrais no Vale do Paranhana

Município	Serventia Extrajudicial	Serviço(s) prestado pela Serventia							
		Tabelionato de Notas	Tabelionato de Protestos	Registro Civil das Pessoas Naturais	Registro Civil de Pessoas Jurídicas	Registro de Títulos e Documentos	Registro de Imóveis	Tabelionato e Registro de Contratos Marítimos	Registro de Distribuição
Parobé	Serviço Notarial e Registral de Parobé	X	X	X	X	X			
	Serviço Registral						X		
Taquara	Serviço Notarial	X							
	Serviço Notarial e Registral		X	X	X	X			
	Serviço Registral						X		
Igrejinha	Serviço Notarial	X	X						
	Serviço Registral			X	X	X	X		
Três Coroas	Serviço Notarial	X	X						
	Serviço Registral			X	X	X	X		
Rolante	Serviço Notarial e Registral de Rolante	X	X	X	X	X			
	Serviço Registral de Rolante						X		
Riozinho	Não existem serventias no município								

Fonte: Elaborada pelo próprio autor com dados do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, 2023.

Pode-se verificar que na região não existem Tabelionatos e Ofícios de Registro de Contratos Marítimos, tampouco Registro de Distribuição. Aquele primeiro em razão de não ter ocorrido até o momento concurso público que abrisse essa especialidade para nenhuma cidade da região, assim como pela possibilidade de não ser economicamente viável, visto não haver uma demanda razoável. Já o Registro de Distribuição também é inexistente, uma vez que ele só é obrigatório quando há mais de um Tabelionato de Protestos no mesmo município (Salles; Matos, 2018), o que não é o caso da região do Vale do Paranhana.

De acordo com os últimos dados informados pelo portal da Justiça Aberta do CNJ (2022b), as serventias notariais e registrais do Vale do Paranhana praticaram, somente no ano de 2022, o total de 892.433 atos, referente aos serviços de tabelionato de notas, protestos de títulos, registro civil das pessoas naturais, das pessoas jurídicas, de títulos e documentos e de imóveis.

Dessa forma, foi arrecado na região o valor bruto de R\$ 20.267.770,87, sendo que parte dessa receita é repassada para outros órgãos e entidades (CNJ, 2022b). Dentre elas, o Poder Judiciário é recebedor de uma parte do valor, por meio do repasse advindo do Fundo Notarial e Registral, para, dentre outras finalidades, possibilitar o ressarcimento das despesas deste órgão para fiscalização dos atos notariais e de registro, assim como outros serviços prestados pelo judiciário (Rio Grande do Sul, 2006).

A partir dessa dimensão, no subcapítulo seguinte é feita a análise dos atos praticados por duas serventias em um município do Vale do Paranhana, por meio de

uma entrevista semiestruturada com os titulares de um Tabelionato de Notas e Registro Civil de Pessoas Naturais e de um Ofício de Registro de Imóveis desse município.

A entrevista é necessária para compreensão da forma de realização dos atendimentos e fluxograma de trabalhos nas serventias, na busca de respostas aos objetivos propostos, sendo pertinente à presente pesquisa pois, segundo Gil (2002, p. 53), “[...] o estudo de campo procura muito mais o aprofundamento das questões propostas do que a distribuição das características da população segundo determinadas variáveis”.

Assim, busca-se compreender com maior aprofundamento as espécies de atos praticados nessas serventias e a forma como são realizados, a observância dos preceitos legais pelas serventias, assim como as contribuições em prol da sociedade, na busca final de se alcançar uma perspectiva da forma que elas podem contribuir no cumprimento de algumas das metas do ODS 16, da Agenda 2030.

4.3 Resultados

Nem todos os serviços prestados pelas serventias extrajudiciais relacionam-se diretamente com as metas do ODS 16 que esta pesquisa se propõe a analisar. Dessa forma, estabeleceu-se a coleta dos dados primários nos serviços de notas, registro civil das pessoas naturais e registro de imóveis em um município do Vale do Paranhana.

Como critério de exclusão, portanto, não foram coletados os dados relativos aos serviços de protestos de títulos, de registro civil das pessoas jurídicas ou registro de títulos e documentos nas serventias, uma vez que em tais serviços não são praticados atos que revelem importância com as metas do ODS 16.

Assim, a entrevista semiestruturada ocorreu em duas serventias em um município do Vale do Paranhana, no estado do Rio Grande do Sul, por meio de roteiro contendo 18 questões para a primeira serventia que presta serviço de notas e registro civil das pessoas naturais, assim como 9 questões para a serventia que presta serviço de registro de imóveis.

A escolha da região se deu por proximidade com a instituição de ensino e acessibilidade do pesquisador. Já a seleção do município se deu em razão de uma de suas serventias apresentar o maior número de atos praticados na região nos dois

últimos anos informados no sistema Justiça Aberta do CNJ¹³, bem como a outra serventia possuir com exclusividade apenas o serviço de registro de imóveis.

Dessa maneira, as entrevistas realizadas com os titulares das serventias desse município ocorreram de forma presencial, após a assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), assim como a Carta de Anuência que já estava assinada pelos mesmos profissionais. Ainda, é garantido o anonimato das serventias e de seus titulares, denominando-se suas falas como “Serventia 1” para aquelas do titular que presta serviços de notas e de registro civil das pessoas naturais e “Serventia 2” para aquele que presta serviço de registro de imóveis, garantindo-se, portanto, os princípios éticos para a realização da pesquisa.

Passa-se a apresentar os resultados, subdividindo-se os resultados obtidos junto ao Tabelionato de Notas e Registro Civil das Pessoas Naturais e, posteriormente, aqueles alcançados junto ao Registro de Imóveis, de maneira a facilitar e aprofundar o conhecimento acerca dos questionamentos e problemáticas levantados em cada instituição.

4.3.1 Tabelionato de Notas e Registro Civil das Pessoas Naturais

O Tabelionato de Notas, cujo titular é o notário ou tabelião, possui competências exclusivas previstas na Lei dos Cartórios, que regulamentou o Art. 236 da Constituição Federal.

Art. 6º Aos notários compete:

I - formalizar juridicamente a vontade das partes;

II - intervir nos atos e negócios jurídicos a que as partes devam ou queiram dar forma legal ou autenticidade, autorizando a redação ou redigindo os instrumentos adequados, conservando os originais e expedindo cópias fidedignas de seu conteúdo;

III - autenticar fatos (BRASIL, 1994, Art. 6º).

Dessa forma, como já visto, compete a ele formalizar a vontade do cidadão de acordo com os preceitos legais, tornando o documento emitido seguro, válido e eficaz juridicamente. Assim, por meio das escrituras, procurações e testamentos públicos, pela ata notarial, bem como pelo reconhecimento de firmas e autenticação

¹³ Até o momento desta pesquisa, os últimos anos do número de atos praticados pelas serventias informados foram de 2021 e 2022.

de cópias, garante o notário ao cidadão a segurança jurídica necessária para a perfectibilização do ato desejado.

Já no Registro Civil das Pessoas Naturais, são registrados os nascimentos, casamentos, óbitos, emancipações, interdições, ausências, opções de nacionalidade, legitimação adotiva, assim todas as demais averbações previstas, como divórcios, reconhecimentos de filiação, adoções, alterações de nomes (Brasil, 1973), dentre tantos outros atos que se referem à vida civil.

Diferentemente dos serviços registrais, os serviços notariais são de livre escolha dos cidadãos, de modo que a opção do Tabelionato de Notas independe do domicílio das partes ou da localização dos bens objeto do negócio jurídico que querem celebrar (Barbosa; Backx, 2013). Veja-se que, neste caso, além de cumprir os ditames da lei, torna-se presente a preocupação com a excelência do serviço prestado por essas serventias, visto que as partes possuem poder de escolha do Tabelionato.

Entretanto, não há margem para concorrência de preço nos serviços prestados, uma vez que os emolumentos devidos são devidamente tabelados em cada estado brasileiro. Por isso, devem ser cumpridos por todas as serventias daquele local, sob pena de se caracterizar o cometimento de infrações disciplinares pelos titulares e serem aplicadas penalidades em caso de cobrança excessiva ou indevida desses emolumentos (Brasil, 1994).

Nesse aspecto, verifica-se que não há diferenciação na cobrança dos emolumentos, sendo o mesmo valor em todo um estado, independentemente da condição econômica do cidadão que necessita do serviço. A partir dessa visão, foi questionado ao titular como ocorre a prestação do serviço na serventia para aqueles que dele necessitam e não possuem condições financeiras de custeá-lo.

No registro civil, basta simples declaração da parte. Ela vem, ela faz a declaração que ela é hipossuficiente e aí são feitas as certidões, porque o nascimento e o óbito já são gratuitos, esses não têm [cobrança de emolumentos]. O casamento, então, ela vem, ela faz a declaração, basta simples declaração, bem como as certidões também são expedidas com simples declarações de hipossuficiência. Da mesma forma, nós temos os inventários e divórcios, se a pessoa não tem condições, ela assina a declaração de hipossuficiência, o advogado faz ali na petição e coloca também no pedido e é feito gratuito (Serventia 1, 2023).

A fala do participante revela as únicas hipóteses legais de previsão quanto à gratuidade dos atos nas serventias extrajudiciais. Primeiramente, ele elenca as

hipóteses de gratuidade dos serviços prestados pelo registro civil das pessoas naturais. Nesse caso, o Art. 46, da Lei dos Cartórios prevê que “são gratuitos os assentos do registro civil de nascimento e o de óbito, bem como a primeira certidão respectiva” (Brasil, 1994, Art. 46). Além disso, não só a primeira certidão pode ser emitida gratuitamente, pois o § 1º do mesmo artigo prevê que “para os reconhecidamente pobres não serão cobrados emolumentos pelas certidões a que se refere este artigo” (Brasil, 1994, Art. 46, § 1º).

O participante também elenca a previsão de gratuidade de alguns atos previstos na Lei n. 11.441, de 04 de janeiro de 2007, que possibilitou aos serviços notariais realizarem divórcios, separações, inventários e partilhas (Brasil, 2007). Essa gratuidade foi prevista por meio da Resolução n. 35 de 2007, do CNJ, deixando expresso que esses atos podem ser realizados gratuitamente pelas serventias notariais nas hipóteses em que as partes se declararem hipossuficientes, mesmo que estejam representadas por advogados particulares (CNJ, 2007).

Todavia, quando questionado acerca de outros atos, tais como reconhecimento de firma, autenticação de cópias, escrituras públicas de compra e venda ou procurações públicas, ele afirma que estes atos são realizados apenas mediante o pagamento integral dos emolumentos, não havendo previsão e não sendo concedida pela serventia a gratuidade.

Ressalva o participante, entretanto, que atualmente o cartório possui máquina de cartão de crédito e aceita parcelar os emolumentos, repassando ao usuário apenas as taxas incidentes da operadora em virtude do parcelamento. Segundo ele, a opção de parcelamento é uma comodidade e maior facilidade para pagamento que é oferecida por aquela serventia (Serventia 1, 2023).

A opção de parcelamento ao tempo da entrevista já era obrigatória, uma vez que a Lei n. 14.382 de 2022 incluiu o inciso XV no Art. 30 da Lei dos Cartórios, o qual dispõe que é dever dos notários e registradores “admitir pagamento dos emolumentos, das custas e das despesas por meio eletrônico, a critério do usuário, inclusive mediante parcelamento” (Brasil, 1994, Art. 30, inciso XV).

Sabe-se da importância das serventias extrajudiciais como órgãos auxiliares do poder judiciário e para a estabilidade das relações econômicas e sociais (Scheid, 2021). Nesse aspecto, se mostra importante a previsibilidade de extensão da gratuidade para os demais atos notariais e registrais pois, como relatado, abrange apenas uma parte dos serviços por eles prestados.

Atualmente, a gratuidade aos demais atos extrajudiciais está condicionada a uma decisão judicial anterior que assim determine a realização daquele ato sem custo pela serventia. Portanto, não existe a possibilidade legal de serem prestados esses outros atos ao indivíduo hipossuficiente de forma gratuita, a não ser que lhe seja concedida a gratuidade judicial na forma prevista pelo Art. 98, parágrafo 1º, inciso IX¹⁴, do Código de Processo Civil.

Tal extensão de gratuidade aos demais atos vai ao encontro do que preconiza a meta 16.3 do ODS 16, uma vez que se tem como objetivo garantir e proporcionar o acesso à justiça para todos. No Brasil, inclusive, a preocupação com o devido acesso à justiça aos vulneráveis é fator de atenção e fica evidente quando a referida meta é adequada pelo país e inclui-se o trecho “[...] especialmente aos que se encontram em situação de vulnerabilidade” (IPEA, 2019a, np).

Panutto e Ramalho (2018) defendem que, em um Estado Democrático de Direito, as garantias constitucionais de acesso à justiça e assistência jurídica gratuita devem ser concretizadas não apenas junto ao poder judiciário, visto que, na atual concepção, ele não é o único e nem sempre o mais adequado meio de concretização de direitos. Assim, de acordo com os autores, as serventias extrajudiciais prestam serviços públicos e possuem diversos procedimentos desjudicializados que efetivam direitos, de modo que cabe ao Estado possibilitar que todos possam acessá-los.

Havendo esse obstáculo no acesso aos serviços em razão da condição econômica, acaba por não restar alternativa a quem está em situação de vulnerabilidade senão o ingresso em juízo. No poder judiciário, o cidadão hipossuficiente poderá, ao menos, requerer os benefícios da gratuidade judiciária, ainda que o procedimento seja mais moroso e não seja o meio mais adequado para tratamento daquele problema.

Cappelletti e Garth (1988) destacam outra problemática nesse cenário. De acordo com os autores, pessoas ou organizações que possuem melhores condições econômicas podem custear e suportar a morosidade do litígio sem maiores

¹⁴ Art. 98. A pessoa natural ou jurídica, brasileira ou estrangeira, com insuficiência de recursos para pagar as custas, as despesas processuais e os honorários advocatícios tem direito à gratuidade da justiça, na forma da lei.

§ 1º A gratuidade da justiça compreende:

IX - os emolumentos devidos a notários ou registradores em decorrência da prática de registro, averbação ou qualquer outro ato notarial necessário à efetivação de decisão judicial ou à continuidade de processo judicial no qual o benefício tenha sido concedido (Brasil, 2015).

dificuldades. Conseguem, sobretudo, custear e produzir maior e mais complexo número de provas, podendo obter vantagem direta sobre a parte adversa.

Dessa forma, o acesso à justiça no campo material só ocorre quando todos possam acessá-los, bem como possuam as formas adequadas de tratamento de seus conflitos, independentemente das condições econômicas.

Nesse último aspecto, ainda em perspectiva de cumprimento da meta 16.3, referente à efetivação do acesso à justiça pelos meios adequados de resolução de conflitos, o Provimento n. 67/2018, do CNJ, trouxe a possibilidade de mediação e conciliação nas serventias extrajudiciais.

De acordo com o provimento n. 149/2023, que revogou o provimento n. 67, é facultativo aos notários e registradores adotarem os procedimentos de conciliação e mediação em suas serventias (CNJ, 2023). Questionado o participante se aquela serventia realiza os procedimentos de mediação e conciliação, ele destaca:

Formalmente, a gente não faz o serviço de mediação, que é aquele que é disponibilizado, que tem que fazer o curso. A gente sim, querendo ou não, em todo o nosso serviço, a gente acaba mediando, mas informalmente. Quando as pessoas vêm perguntar sobre escrituras, a segurança jurídica com que praticam o ato, então em tudo isso a gente acaba fazendo, mas informalmente. A mediação, aquela prevista em lei, que é disponibilizada sala, que tem que fazer curso, tem que fazer a prática, essa a gente, ainda no momento, a gente não faz. Sim, a gente pensa em fazer, ter esse serviço, mas no momento, a gente ainda não faz. Mas, para um futuro, a gente gostaria de implementar, porque como os cartórios preveem a segurança jurídica, então é interessante. Embora não seja uma prática muito, pelo que a gente vê no dia-a-dia das pessoas, até no próprio judiciário, muitas pessoas, elas não querem fazer a mediação, mas eu acho muito importante, e para o futuro, isso seria de grande ajuda também ao judiciário (Serventia 1, 2023).

Percebe-se que, por ser facultativa a implementação do procedimento de mediação e conciliação, a serventia em que atua o participante não a fez. E de acordo com ele, quando questionado se tem conhecimento de alguma serventia no Vale do Paranhana que realiza tal procedimento, indica um serviço notarial localizado no município de Novo Hamburgo, no Rio Grande do Sul, o qual não faz parte da região objeto da pesquisa.

O participante reconhece que a implementação do serviço “[...] seria de grande ajuda também ao judiciário” (Serventia 1, 2023), revelando a importância das serventias extrajudiciais no tratamento adequado de conflitos e para a efetivação do acesso à justiça.

A esse respeito, também destaca que o cartório ajuda a “desafogar” o poder judiciário e, por vezes, os procedimentos na esfera extrajudicial podem ser mais eficazes e seguros, evitando-se erros e retificações. O participante exemplifica a hipótese de realização de um procedimento de inventário extrajudicial, em que o tabelionato exige a certidão atualizada da matrícula dos bens, a fim de serem conferidas as informações atualizadas do imóvel e o atual proprietário, o que nem sempre ocorre no judiciário e pode acarretar a necessidade de correções futuras.

Outro importante destaque feito pelo participante está diretamente relacionado à sonegação fiscal, corrupção e suborno. O Brasil, inclusive, adequou a meta 16.5 e incluiu a “sonegação fiscal” como fator a ser reduzido, visto que, conforme justificativa da adequação, ela “[...] é um grave problema brasileiro e estava proposta como tema no documento ‘Negociações da Agenda de Desenvolvimento Pós-2015: Elementos orientadores da posição brasileira’ (IPEA, 2018, p. 428).

Nesse ponto, foi questionado ao titular da serventia se existe algum controle e comunicação por parte dela referente aos contratos particulares de promessa de compra e venda e cessão de direitos que são levados para reconhecimento de firma e sobre as escrituras públicas de compra e venda que são lavradas.

Sobre os contratos particulares, o participante relata que não existe comunicação dos atos, mas que é de praxe da serventia verificar se estão em conformidade com a lei quando do reconhecimento da firma, destacando os casos de fracionamento irregular do solo. Segundo ele, “verificando que não está de acordo com a lei, a gente recusa o reconhecimento [de firma]. Caso a pessoa ainda insista, a gente tira a cópia do contrato e encaminha ao Ministério Público para que sejam feitas as averiguações necessárias” (Serventia 1, 2023).

No tocante às escrituras públicas, percebe-se o total controle e a completa informação das transações imobiliárias que passam pela serventia. De acordo com o participante, os dados das escrituras são informados para a Central Notarial de Serviços Eletrônicos Compartilhados – CENSEC¹⁵ e para a Receita Federal do

¹⁵ Com a finalidade de estabelecer a integração entre as serventias extrajudiciais no território brasileiro, responsáveis pela execução de atos notariais, e com o propósito de disponibilizar os referidos serviços no âmbito eletrônico, foi instituída a Central Notarial de Serviços Eletrônicos Compartilhados - CENSEC, através do provimento n. 18/2012, do CNJ. A CENSEC viabilizou a condução de consultas eletrônicas referentes a escrituras de divórcios, separações, inventários, procurações e testamentos, além de facilitar o processo de arquivamento digital e a consulta ao sinal público de notários e registradores (CNJ, 2012).

Brasil. Além disso, quando os atos são considerados suspeitos, ele destaca que a serventia envia informação ao Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF.

O destaque do titular da Serventia 1 revela um importante papel das serventias extrajudiciais no combate à sonegação fiscal, lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo. O referido COAF é vinculado administrativamente ao Banco Central do Brasil e tem competência para o recebimento, exame e investigação de atividades ilícitas (COAF, 2022).

Desde 2019, por meio do provimento n. 88, do CNJ, atualmente revogado pelo provimento n. 149, os serviços notariais e de registros devem informar por meio do Sistema de Controle de Atividades Financeiras (SISCOAF) todas as operações que considerarem suspeitas, seja por algum elemento objetivo constante do ato ou por elementos subjetivos de percepção do notário e registrador (CNJ, 2023).

Nesse mesmo aspecto, as informações repassadas à Receita Federal do Brasil permitem com que não haja sonegação fiscal por parte dos cidadãos quanto à compra e venda de imóveis. Como os dados das partes e informações relativas aos imóveis serão de conhecimento do órgão federal, deverão os cidadãos fazerem as devidas declarações quando do recolhimento de seus impostos.

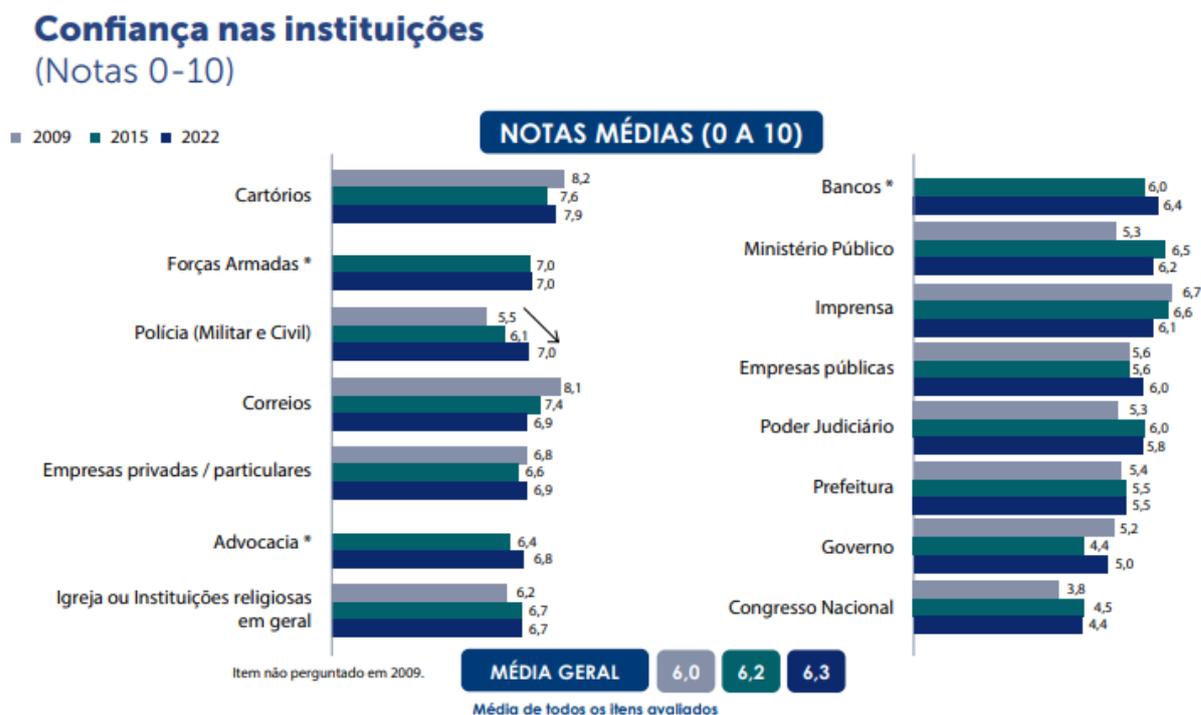
Além do combate à sonegação fiscal, lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo, esses atos informativos reforçam o ideal de se terem instituições eficazes, responsáveis e transparentes, nos termos da meta 16.6. Conforme a literatura, as reiteradas ações do homem público ligadas à corrupção e demais atos ilícitos que comprometem a prestação Estatal, demandam políticas capazes de dar poder ao cidadão para controle das ações do Estado e dos seus agentes (Filgueiras, 2011).

Silva et al (2021) exemplificam demais atos de transparência exercidos pelas serventias, relacionados, inclusive, com a própria atuação dessas instituições. Semestralmente, os serviços notariais e de registros devem informar ao CNJ, por meio de um portal próprio, a quantidade de atos praticados e os valores arrecados naquele semestre. Essas informações repassadas são divulgadas publicamente para acesso pelos cidadãos.

Logo, a desconfiança nas instituições é um significativo problema em uma sociedade democrática que, da mesma forma, justifica a necessidade de transparência e prestação de contas por parte das instituições ao cidadão

(Filgueiras, 2011). De acordo com dados levantados pelo relatório “Cartório em Números”, da Associação dos Notários e Registradores do Brasil (ANOREG), em uma entrevista realizada em 2022 com 944 pessoas, 76% dos entrevistados consideram os cartórios as instituições mais confiáveis no Brasil e estão a frente de outros 14 órgãos públicos, conforme demonstra o gráfico abaixo:

Gráfico 1 – Média de notas de 0 a 10 no nível de confiança nas instituições



Fonte: ANOREG, 2022.

Conforme se depreende do gráfico acima, na pesquisa realizada, os cartórios possuem média de confiabilidade bem acima do próprio poder judiciário e da advocacia, revelando que os cidadãos depositam certo grau de confiança naquelas instituições quando do tratamento de seus conflitos e demais soluções jurídicas.

O participante da serventia do Vale do Paranhana também destaca a sua percepção acerca da importância e confiabilidade dos cartórios. Segundo ele, o cartório “[...] é imprescindível em função da segurança jurídica, assegurar os direitos e deveres das pessoas, das partes” (Serventia 1, 2023).

Além disso, na percepção do participante, muitos cidadãos reconhecem a importância do cartório no dia a dia. Ressalva, porém, a falta de visualização de muitas pessoas quanto à importante função de prevenir litígios que as serventias extrajudiciais possuem. Consoante relata o funcionário, diversos usuários somente “enxergam” a relevância da serventia após já ter ocorrido um litígio.

Nessa importante função de prevenção de litígios, também se destaca o serviço prestado pelas serventias antes da realização em si do ato que a parte deseja praticar. O aconselhamento, as informações jurídicas repassadas e o auxílio no melhor caminho a ser seguido antes da tomada de decisão também são importantes fatores que permeiam a concretização dos atos nos cartórios.

Quando questionado o participante sobre como são os procedimentos antes da celebração de um casamento no registro civil das pessoas naturais, é possível verificar que existem várias etapas de aconselhamento até a celebração em si do casamento. Ele relata que as partes podem buscar as informações iniciais presencialmente no balcão, por endereço eletrônico ou aplicativo de mensagem. Explica que é disponibilizada uma listagem de documentos necessários para o ato e um material informativo. O participante destaca que “[...] já em casa, eles podem ir conversando, já fazem a leitura do material” (Serventia 1, 2023).

Tão logo as partes decidirem por encaminhar o casamento, há explicação de todos os regimes de bens que podem optar de acordo com a lei, sendo-lhes advertido do impacto na vida civil que cada um poderá implicar, segundo o funcionário. Ele destaca que sempre é oportunizado o momento para as partes conversarem e sentirem-se à vontade caso desejem trocar o regime de bens antes do agendamento do casamento.

Levando-se ao aspecto teórico, é o que Sen (2010) defende quanto à possibilidade de os indivíduos terem liberdades para se expressarem livremente. O autor defende que um dos obstáculos para o desenvolvimento do indivíduo é a sua privação para participar de debates e decisões, seja quanto a assuntos relacionados à esfera pública e ao exercício da democracia, assim como naquelas decisões atinentes a sua vida privada e aos seus direitos civis básicos.

Silva et al (2021) argumentam que esse dever imposto aos registradores civis de prestarem orientação aos nubentes, conforme foi previsto pelo provimento n. 402/2021 do CNJ, é de grande importância para o cumprimento da meta 16.7 no tocante à tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa.

Não obstante esse procedimento adotado pelo registro civil, é questionado ao participante como ocorrem os atos no tabelionato de notas em situações que envolvem pessoas idosas ou com alguma limitação cognitiva. Ele explica o procedimento e o cuidado adotado pelos funcionários:

A gente só pode fazer os atos onde a pessoa solicita. Então a gente sempre conversa com a pessoa, faz perguntas e indaga coisas para ver se realmente a pessoa tem a capacidade plena para exercer os atos da vida civil. [...] caso verifique se tem algum problema, traz a uma sala reservada, conversa, deixa ela bem tranquila, porque muitas vezes ela não consegue se expressar por nervosismo. Então, a gente deixa ela bem calma, bem tranquila, bem disposta e aí a gente verifica, faz várias perguntas, vai conversando, vai indagando e aí a gente, caso verifique que realmente a pessoa não tem a capacidade plena, aí a gente indica ao familiar que está acompanhando ela que seja procurado um advogado ou a defensoria pública para entrar com o pedido de interdição dela (Serventia 1, 2023)

O procedimento adotado pela serventia, conforme relatado, revela uma preocupação em assegurar que o cidadão realmente tem entendimento do ato que será praticado e a certeza de que é aquilo que ele realmente deseja. Para isso, denota-se o cuidado em deixá-lo em uma situação tranquila e distante das pressões externas de familiares, a fim de se certificar quanto às suas verdadeiras escolhas, assim como a capacidade para manifestá-las.

É presente outra vez na fala do participante o aconselhamento jurídico quando constatada a incapacidade cognitiva do cidadão. Ele menciona que nesta ocasião é indicado ao familiar que procure a defensoria pública ou advogado particular para pedido de interdição. Tendo em vista que o tabelião não poderá praticar o ato em virtude da possível incapacidade, a serventia direciona os familiares a procurarem a solução jurídica adequada junto ao poder judiciário.

Por fim, sob a perspectiva da meta 16.9, questiona-se ao participante acerca da emissão de documentos indispensáveis para o exercício da cidadania. O participante destaca que a certidão de nascimento, quando da sua primeira via, é sempre emitida de forma gratuita, o que garante a todos a possibilidade de emissão do documento independentemente da condição econômica da família.

De acordo com a literatura, a certidão de nascimento, em primeiro plano, é documento fundamental para o exercício da cidadania, visto que, através dela, é possível a emissão dos demais documentos, como o registro geral (RG), título de eleitor (indispensável para exercício da democracia e do voto), Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) e até mesmo da Carteira Nacional de Habilitação (CNH) (Machado; Bitti, 2022).

Desde 2017, por meio da Lei n. 13.484, foi assegurado que os registros civis são considerados ofícios de cidadania e, por esse motivo, restou autorizado que prestem outros serviços remunerados por meio de convênios (Brasil, 2017). Em 2019, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou constitucional a referida lei e

confirmou que as serventias podem realizar a emissão de documentos de identificação e de veículos, por meio de convênios com demais órgãos públicos e com a autorização do CNJ e do Tribunal do estado (Richter, 2019).

É questionado ao participante se o registro civil em que atua faz a emissão de documentos de identidade e qual o procedimento para o cidadão que não possui condições de custeá-lo.

O nosso registro civil não faz a emissão. Eu não tenho conhecimento de algum cartório no Vale [do Paranhana], ou até mesmo no Rio Grande do Sul, que faça essa emissão. Até tem uma medida de 2017, ela chegou até a ser questionada na Justiça, mas ela foi considerada pelo STF. Então, para começar a prestar os serviços, os cartórios precisam firmar convênios com órgãos do governo, com a Polícia Federal, a Secretaria de Segurança Pública, mas não tenho conhecimento de alguém na região aqui que faça ainda esse serviço (Serventia 1, 2023)

Conforme a fala do participante, verifica-se que não há possibilidade, ao menos até o tempo da entrevista, de que os cidadãos possam emitir documentos de identificação no registro civil dos municípios que compõem a região do Vale do Paranhana, o que já é permitido legalmente desde 2017. Desse modo, resta ao cidadão apenas os postos de atendimento do Instituto-Geral de Perícias - IGP.

Contudo, questionado sobre os demais documentos que o tabelionato de notas ou registro civil emitem e sua importância para o desenvolvimento social e o exercício da cidadania, o participante destaca importante documento realizado no tabelionato de notas. Ainda, enfatiza a importância das certidões emitidas no registro civil e a agilidade dos sistemas informatizados.

[...] agora a gente faz o apostilamento de Haia, que dá a legalidade aos documentos para o pessoal usar fora as certidões de nascimento, casamento e óbito. Agora, o hospital não libera nenhum corpo sem ter o atestado de óbito. O que acontecia muito tempo atrás é o pessoal não fazer os registros, tem muito registro tardio e isso impacta, porque a gente tem que enviar vários relatórios. Então, hoje a pessoa falece, em cinco dias já está tudo no sistema constando que a pessoa é falecida e isso impacta muito na legalidade dos atos, porque muitas pessoas recebiam valores do INSS, que são pagos, usavam documentos do falecido, porque não ia para o sistema, não se sabia (Serventia 1, 2023)

O Apostilamento de Haia mencionado pelo participante é importante documento emitido pelas serventias extrajudiciais para o exercício da cidadania, principalmente no âmbito internacional. A apostila faz parte de um Tratado entre países ocorrido na Convenção em Haia, em 1961, em que foi estabelecido um

acordo para que documentos públicos emitidos por um país possam ser utilizados em outros países signatários da convenção sem a necessidade de procedimentos mais lentos e burocráticos de legalização (Guedes et al, 2022).

Assim, o apostilamento se trata de uma “anotação” feita pelo notário no documento emitido no próprio país, a fim de dar autenticidade e legalidade para seu uso no âmbito internacional. Isso significa dizer que o tabelião dará autenticidade à assinatura e à função pública daquela autoridade que assinou o documento, de modo a evitar a necessidade de outros procedimentos de legalização no país de destino, desde que este também seja signatário da Convenção de Haia (Barros et al, 2018).

Com a apostila, é possível a concretização de diversos direitos em outros países, de forma mais eficiente e desburocratizada. Dessa maneira, torna-se mais célere e com maior segurança a aquisição de direitos e exercício de cidadania no estrangeiro, seja para inscrição em uma instituição educacional, um casamento civil ou até mesmo uma formalização de contrato de trabalho.

4.3.2 Ofício de Registro de Imóveis

O registro de imóveis é uma instituição cujo objetivo é tornar público quaisquer fatos relacionados aos imóveis, registrando o direito real de propriedade ou quaisquer outros direitos reais que o cidadão tenha sobre eles. Ele possui importante atribuição de dar publicidade aos negócios jurídicos realizados entre os indivíduos ou até mesmo pelo Estado, garantindo a segurança e estabilidade nas relações (Duarte; Valgoi, 2018).

Todas as atribuições referentes aos registros e averbações que competem ao registro de imóveis estão extensamente elencadas na lei de registros públicos. E, diferentemente dos tabelionatos de notas, o cidadão deve procurar o registro de imóveis correspondente ao local da situação do imóvel em questão, havendo, assim, competência territorial quanto às serventias registrais (Brasil, 1973).

Segundo Brandelli (2005), o registro de imóveis atualmente possui papel de importância que extrapola a proteção ao direito de propriedade apenas. A publicidade registral, além de garantir a segurança jurídica e a tranquilidade ao proprietário, é fator de garantia da paz social e do desenvolvimento econômico,

materializando outros direitos não-proprietários e concretizando a função social da propriedade.

Questionado o participante acerca de sua visão quanto à importância da serventia para a sociedade, são destacados por ele importantes procedimentos adotados para apoio e orientação aos cidadãos no que tange à correta regularização dos imóveis.

Eu vejo que o cartório aqui trouxe esse trabalho mais próximo de divulgação, da necessidade de registrar os imóveis, de fazer as transações de maneira correta, legal. Por exemplo, comprar um lote com uma matrícula. É um tipo de coisa que a gente faz e se trabalha no balcão. Terminar com essa cultura do contrato de gaveta. [...] O cartório aqui, as pessoas estão passando, elas vêm, tiram uma dúvida, como é que vai doar o terreno. Já vê se tem matrícula, se não tem. Às vezes, eles nos trazem um contrato que, infelizmente, não tem matrícula e a gente tem que explicar para a pessoa. Então, ela precisa regularizar por meio de um advogado. Então, é essa parte que a gente faz esse trabalho de divulgação também, além de todo o trabalho do registro (Serventia 2, 2023).

O registrador ainda enfatiza relevantes aspectos relacionados ao desenvolvimento econômico e social. Destaca a importância da regularização do imóvel para aquisição de um financiamento, inclusive por programas sociais, como o “Minha Casa, Minha Vida”. Segundo o oficial, assim o cidadão pode ter garantido o seu direito de moradia e de dignidade, além da possibilidade mais rápida de venda do imóvel no futuro. Além disso, o registrador exemplifica a situação de um empresário que precisa de liberação de crédito, de modo que, tendo o imóvel regularizado, “ele faz a cédula [de crédito] dando um imóvel em garantia, que é algo que auxilia muito nesse giro, esse capital de giro que o comércio precisa tanto” (Serventia 2, 2023).

Nota-se que, além de cumprir a função precípua da serventia, que é registrar e averbar os atos e fatos jurídicos previstos em lei, o registrador enfatiza junto ao cidadão a importância de regularidade do registro imobiliário e o direciona ao meio adequado de fazê-lo. É o que a literatura prevê como essencial para o desenvolvimento econômico e social.

Não basta assim, reconhecer o direito de propriedade e segura-lo juridicamente através de um sistema registral adequado. É necessário integrar a este sistema registral o número máximo possível de propriedades; é preciso que as pessoas não tenham suas propriedades à margem do sistema registral formal, mas, que sejam a ele integradas, sem o que o desenvolvimento econômico, e, portanto, social também, restarão severamente prejudicados (Brandelli, 2005, p. 18).

Por outro lado, questiona-se ao registrador como são prestados os serviços ao cidadão que procura a serventia, mas não possui recursos financeiros para custear os emolumentos.

Ah, a gente, quando a pessoa chega no balcão trazendo a questão, a gente, né? Se ela fala que não tem condições, a gente encaminha para a defensoria pública, né? Explica que ela pode comparecer na defensoria. E aí, a partir daí, ela requer lá na defensoria, né? Assim, o que ela precisa. A gente recebe muitos processos, assim, muitos aqui [...] são justiça gratuita, né? Então, a gente faz todos gratuitos, conforme a lei determina. E a Reurb também, a Reurb S, que é a Reurb Social, né? Ela também é feita sem custo nenhum, né? No cartório. E na prefeitura também não. Então, até cinco salários mínimos, a lei municipal dispõe que a pessoa não pague emolumentos. Então, a pessoa faz todo o processo, vem pra cá, ela sai com o título dela, de forma totalmente sem pagar nenhum emolumento, né? Então, são essas formas, assim, de prestação (Serventia 2, 2023).

A solução dada pelo registrador é orientar ao indivíduo que procure a defensoria pública para determinados procedimentos que poderiam ser operados inteiramente na esfera extrajudicial. Dessa forma, a parte necessita ingressar em juízo, realizando-o inteiramente pela esfera judicial, de forma muito mais morosa, porém com a ordem judicial para que o ato seja registrado de forma gratuita.

Nesse cenário, sob a visão de acesso à justiça da primeira onda renovatória de Cappelletti e Garth (1988) e, ainda, nas premissas da meta 16.3 do ODS 16, é possível verificar esse desamparo aos vulneráveis. Embora alguns atos prevejam gratuidade, como a Regularização Fundiária Urbana (REURB), conforme mencionado pelo registrador, ou outros que possuem descontos, como aqueles contratos financiados pelo Sistema Financeiro de Habitação (Brasil, 1973), não há previsão de gratuidade para muitos atos essenciais, como por exemplo a usucapião¹⁶ extrajudicial (Panutto; Ramalho, 2018).

O registro de imóveis, como órgão auxiliar da justiça e do poder judiciário (Brasil, 1944), torna-se uma nova porta de acesso à justiça e, dessa forma, é necessário que se garanta o acesso a todos, independentemente de possuir condições financeiras. De acordo com Panutto e Ramalho (2018), não havendo previsão de gratuidade aos atos extrajudiciais, está se separando aqueles que podem arcar com os custos cartorários e terem o benefício de um procedimento

¹⁶ A usucapião é um modo de aquisição da propriedade de um imóvel. Após certo tempo definido em lei na posse de um imóvel, assim como demais requisitos legais, tais como essa posse ser contínua e pacífica e com intenção de ser dono, pode o possuidor ajuizar uma ação judicial requerendo a propriedade e registrar aquele bem em sua titularidade (GOMES, 2012). Atualmente, a usucapião pode ser requerida e realizada diretamente no registro de imóveis (CNJ, 2023).

célere, daqueles que não possuem condições econômicas e lhes resta a morosidade do poder judiciário.

Quando questionado a respeito da colaboração dos registros de imóveis com o poder judiciário, o participante aponta justamente a celeridade dos procedimentos e a colaboração das serventias extrajudiciais em realizar muitas demandas que antes ficavam pendentes de tratamento apenas na esfera judicial.

De forma geral, eles trabalham de uma forma para prevenir os litígios, né? Porque se a gente faz uma análise completa dos títulos, a gente faz uma boa instrução das partes, evita problemas futuros que vão desaguar no judiciário, né? Ações, assim, que poderiam ser evitadas se a pessoa tirasse uma matrícula atualizada, se a pessoa fizesse a transação da forma correta, né? E também a gente atua nessa parte da usucapião, né, extrajudicial, que a gente fez já processos. Então, processos que é o Registro de Usucapião, de processos de 20 anos, a gente fez aqui o que mais demorou, assim, foi um ano e meio, mas porque realmente faltou algumas questões de documentação [...] a gente já fez até em menos de cinco meses um processo que veio mais organizado, né? [...] Assim, a gente desafoga o judiciário e cada vez quer ajudar mais, né? Vai ter outras atribuições, futuramente acredito, nesse sentido, assim, conciliação, essas coisas que vão entrar, né? Já estão entrando, assim, nos cartórios (Serventia 2, 2023).

Cumpra o registro de imóveis, portanto, o princípio da celeridade, verificando-se que reduz substancialmente o tempo necessário para a conclusão de um mesmo procedimento realizado junto ao poder judiciário. E, conforme a fala do participante, espera-se que cada vez novas atribuições sejam delegadas a essas serventias, como vem ocorrendo nos últimos anos.

Desde 2007, por exemplo, os tabelionatos de notas podem realizar inventários, divórcios e partilhas de bens (Brasil, 2007), assim como a possibilidade de mediação, conforme já visto. No registro de imóveis, é possível realizar procedimento de usucapião diretamente na serventia, assim como, recentemente, a possibilidade de realização da adjudicação compulsória¹⁷, conforme comenta o participante.

De acordo com ele, já foram finalizados pelo menos cinco procedimentos de usucapião extrajudicial desde 2018, quando surgiu a primeira demanda. Até o tempo da entrevista, ele comenta que mais dois processos estavam em andamento.

¹⁷ A adjudicação compulsória é procedimento adotado nos casos em que as partes firmaram um compromisso de compra e venda e, tão logo realizado o pagamento pelo comprador, não há a outorga da escritura pública definitiva por parte do vendedor. Nessa situação, resta ao comprador ajuizar essa ação específica a fim de forçar o vendedor ao cumprimento do compromisso (GOMES, 2012).

Quanto à adjudicação compulsória, ainda não havia sido requerido referido procedimento até aquela data.

Dentro de todos estes atos que são registrados diariamente, é questionado para o titular da Serventia 2, assim como feito ao responsável da Serventia 1, acerca dos procedimentos adotados em caso de transações que são levadas a registro, mas consideradas suspeitas pelo registrador. Ele explica que

Nesse caso, tem o Provimento 88 do CNJ, né? Que dispõe que, nos casos de transações consideradas suspeitas, seja comunicado ao COAF, né? Então, é esse procedimento cumprindo o Provimento 88, referente à lavagem de dinheiro, né? Então, a gente faz as comunicações que são sigilosas, né? Mas nas hipóteses do provimento. Então, elas são sigilosas, né? Não vou te dizer qual caso eu comuniquei, mas o provimento prevê que casos suspeitos sejam comunicados ao COAF.[...] Ela entrou em vigor no início de março, ali, antes da pandemia a gente estava fazendo os cursos e tal, e aí desde lá a gente já tem essa obrigatoriedade de comunicar (Serventia 2, 2023).

Denota-se que o procedimento adotado pelo registro de imóveis é semelhante ao do tabelionato de notas. E, apesar de os atos registrais serem públicos e poderem ser consultados por qualquer interessado sem razão motivada (Brasil, 1973), o procedimento de comunicação da serventia ao COAF é totalmente sigiloso, a fim de serem evitadas frustrações na futura investigação do caso.

Conforme Barbieri (2020, p. 173), “o combate à corrupção (meta 16.5) é um componente essencial do fortalecimento do Estado de Direito”. O autor disserta que a corrupção enfraquece as instituições, principalmente as de representação política (Barbieri, 2020). Dessa maneira, as denúncias são essenciais em um regime democrático, trazendo a conhecimento, como no exemplo da comunicação feita pelas serventias extrajudiciais, de atos criminosos contra o sistema financeiro do país.

Por fim, o participante comenta a respeito das diversas colaborações da serventia registral tanto para a tomada de decisão por parte dos cidadãos, inclusive quanto às consequências jurídicas dos seus atos, assim como os reflexos para o poder público e à sociedade no que tange à arrecadação de impostos e a regularização dos imóveis localizados no município.

[...] O próprio registro aqui, ele vem com esse objetivo mesmo de trazer essa regularização dos imóveis, trazer essa importância do direito de propriedade, trazer essa parte de a gente contribuir também muito para os impostos mesmo. Porque na hora que a gente explica para a pessoa que

ela precisa fazer um registro, ela recolhe imposto e isso volta para todo mundo, é um ciclo. A gente faz essa parte de explicar que as transações têm que ser feitas pelo valor correto, que às vezes existe uma cultura de informar valores menores nas transações, de pagar menos impostos, mas na verdade isso é crime, isso é errado. Então é uma parte que a gente também faz sempre essa conscientização, que tem que ser muito grande, porque é uma cultura às vezes, então o cartório está aqui para auxiliar a sociedade [...] ou a gente senta com a pessoa, explica o que ela precisa, que às vezes para ela é algo meio difícil de entender, documentação, então a gente tem essa ideia de simplificar e trazer a sociedade para o nosso lado, de entender que a gente está aqui para auxiliar, não para burocratizar as coisas ou dificultar (Serventia 2, 2023).

O registrador destaca sobre a importância do registro para o devido recolhimento dos impostos, pois ele deve certificar que o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis – ITBI foi devidamente recolhido ao município nos casos de compra e venda de imóveis, assim como o Imposto de Transmissão Causa *Mortis* e Doação – ITCMD foi recolhido ao estado em casos de doações ou transmissões ocorridas em caso de morte.

Além disso, sua fala revela a importância da atuação do registrador perante a sociedade, auxiliando e orientando na correta tomada de decisões. Segundo Negreiros (2015), é no balcão do registro de imóveis que ocorre essa atuação conjunta entre registrador e cidadão para resolução de situações concretas e complexas, de modo que o oficial atuará visualizando o contexto e as particularidades do caso, sempre de acordo com os preceitos legais e constitucionais.

Portanto, percebe-se que a atuação de um titular do registro de imóveis vai muito além do mero ato registral de propriedade e direitos sobre bens imóveis. A atuação do profissional implica em diversas outras contribuições junto à sociedade, assim como o repasse de informações e colaboração com demais instituições do poder judiciário e da administração pública.

5 CONCLUSÃO

Foi preciso muitos anos e estudos para se compreender que o desenvolvimento não está atrelado unicamente ao aspecto econômico. Uma nação ter aumento no produto interno bruto não foi mais aceito como parâmetro para considerá-la desenvolvida, na medida em que diversos indicadores sociais caminhavam em resultados inversamente proporcionais.

Aspectos tão somente quantitativos já não se sustentam e, dessa forma, voltam-se os olhares a questões ligadas ao bem-estar da população. A garantia de liberdades, seja no sentido de erradicar a privação de necessidades básicas como a fome, saúde e higiene, bem como a possibilidade de se terem liberdades políticas, de expressão, direitos civis e oportunidades sociais, são elementos essenciais para o pleno desenvolvimento do cidadão, seja no seu sentido individual, assim como no coletivo.

Na atual sociedade, o direito ao desenvolvimento possui reconhecimento internacional, por meio da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, da Assembleia Geral da ONU. Assim, é possível se pensar na responsabilidade dos Estados e das instituições em garantir o desenvolvimento de sua população, o qual tomou proporções e foi reconhecido como um direito humano inalienável.

Nesse cenário, o papel da sociedade participativa e do Estado, inclusive por meio de suas instituições, é essencial para que se concretizem conquistas sociais. O bom funcionamento das instituições e sua transparência são fatores importantes para se alcançar as necessidades sociais e garantir a liberdade dos indivíduos como protagonistas de seu desenvolvimento. É possível inferir que o papel das instituições é de suprir os anseios sociais e garantir direitos, exigindo-se uma conduta ativa do Estado para essa concretização.

Não de outra forma, a garantia do acesso à justiça torna-se um direito fundamental, sobretudo por ser o caminho para a garantia e acesso a todos os demais direitos em um estado democrático. Limitar esse acesso somente a quem tem condições financeiras é deixar grande parte de uma população à margem da sociedade, em situação de disparidade em face do poder aquisitivo.

E garantir o acesso à justiça a todos é definir o rumo de como a população pode se desenvolver, havendo responsabilidade das instituições nesse processo. Uma vez que assegurar o devido acesso à justiça é permitir a garantia de tantos

outros direitos, é oportunizar a liberdade e o exercício da cidadania e das demais oportunidades sociais, seu intermédio influencia diretamente no bem-estar daqueles cidadãos.

Da mesma forma, a limitação do acesso à justiça somente atrelada ao poder judiciário é restritiva de direitos e dificulta o tratamento adequado dos conflitos. Para isso, a Resolução n. 125, do CNJ, aborda o tratamento adequado de conflitos como uma política pública, que exige do Estado e das instituições uma conduta ativa. Só assim é possível imaginar uma descentralização do judiciário para dar resposta a todo e qualquer conflito, ressignificando o acesso à justiça como sinônimo de um espaço em que os indivíduos possam escolher o melhor caminho para ser seguido diante do caso concreto.

. Não obstante, a Agenda 2030 da ONU reuniu princípios das agendas anteriores, tratando de diversas vertentes do desenvolvimento, seja no seu aspecto econômico, social e ambiental. Ampliou discussões acerca de assuntos relacionados ao desenvolvimento e incluiu objetivos mundiais a serem alcançados até o ano que intitula o documento. Dentre eles, o ODS de n. 16, que justamente trata do fortalecimento do Estado de direito, da paz e da garantia de acesso à justiça.

O ODS 16, em uma visão política e institucional do desenvolvimento, aborda metas importantes para o cumprimento dos demais objetivos, pois incentiva a criação de uma sociedade participativa e pacífica. Com esses vetores, somados à garantia de um acesso à justiça para todos e a existência de instituições que sejam eficazes e transparentes, é possível fornecer as condições necessárias para a concretização das demais dimensões do desenvolvimento.

Nesse aspecto institucional, verificou-se que as serventias extrajudiciais são órgãos auxiliares do poder judiciário, que possuem cada vez mais funções delegadas ao longo dos anos, as quais, em outros tempos, só poderiam ser realizadas na esfera judicial. Assim, divórcios, inventários, partilhas, procedimentos de usucapião, adjudicação compulsória, mediações e conciliações, por exemplo, não mais dependem de longas ações judiciais para sua realização.

Além disso, essas instituições prestam outros serviços de relevância social, como a informação de dados estatísticos e comunicação com diversas outras instituições para o bom funcionamento dos serviços públicos. Portanto, embora exercidos por um particular, os serviços são delegados pelo Estado, que confere fé pública ao titular.

Dessa forma, como instituições que prestam serviços públicos, houve a tentativa de se verificar de que forma as atividades extrajudiciais de um município do Vale do Paranhana, no Rio Grande do Sul, podem contribuir para o cumprimento do ODS 16, especificamente as metas 16.3, 16.5, 16.6, 16.7 e 16.9.

Nesse sentido, a partir das contribuições de seus titulares, percebe-se que os cartórios possuem grande atuação junto à sociedade e atuam em colaboração com o poder judiciário. Os titulares de ambas as serventias demonstram prestar assessoria e orientação para as pessoas durante o dia a dia de atendimento, sendo sanadas muitas dúvidas diretamente no balcão.

Todavia, percebe-se uma desigualdade de acesso aos serviços que podem ser realizados nessas serventias, principalmente nos serviços de notas e de registro de imóveis. Nem todos os atos possuem previsão de gratuidade, o que leva seus titulares aconselharem as partes para que procurem a defensoria pública, conseqüentemente resultando no ingresso com uma ação judicial.

Ao mesmo tempo em que tantos serviços podem ser realizados com eficácia, rapidez e segurança jurídica nessas serventias, uma parte deles é destinada apenas a quem possui condições de arcar com os custos dos emolumentos, restando aos mais vulneráveis a morosidade do poder judiciário, talvez como única alternativa.

Entende-se que essa situação fica distante do ideal de acesso à justiça a todos, cuja meta 16.3 é adaptada pelo Brasil e reforça a preocupação com os vulneráveis. Todavia, como as serventias extrajudiciais são restritas à legalidade, é preciso que haja iniciativa legislativa que reflita acerca da possibilidade de acesso aos serviços notariais e registrais por todos.

Entretanto, ainda em atenção à meta 16.3, percebe-se que existe um potencial para melhor cumprimento da referida meta. Já é possível, legalmente, a realização de mediações e conciliações pelas serventias notariais e registrais, institutos esses que são essenciais para a resolução adequada de conflitos.

Contudo, as serventias do município em que foi realizada a pesquisa no Vale do Paranhana não solicitaram autorização e não providenciaram a inscrição de colaboradores nos cursos de capacitação necessários para realização de referidos atos. Tal medida poderia ser uma importante forma de os cidadãos buscarem a solução adequada para o tratamento de seu conflito fora do âmbito judicial.

De outro lado, os atos realizados pelas Serventias 1 e 2 objeto desta pesquisa se destacam pela colaboração para o cumprimento da 16.5, principalmente na

sonegação fiscal, que é uma problemática em destaque na realidade brasileira. Informações que são repassadas por meio de sistema eletrônico às autoridades competentes no tocante às transações imobiliárias se tornam de grande importância para evitar a sonegação fiscal e de bens.

Da mesma forma, o recolhimento de impostos exigido pelas serventias e a advertência da correta declaração real do valor das negociações, inclusive comunicando ao COAF sobre transações consideradas suspeitas, são fatores que contribuem nesse aspecto. A comunicação de atos criminosos contra o sistema financeiro do país fortalece as instituições e a confiabilidade por parte dos cidadãos.

Porém, uma boa parte dessas transações no município objeto da pesquisa ainda ficam às margens desse controle, visto que não há comunicação quando são realizados os contratos particulares de compra e venda, popularmente conhecidos como “contrato de gaveta”.

No entanto, denotam-se vários atos em prol da transparência das instituições, uma vez que essas serventias comunicam aos órgãos públicos como o COAF ou o Ministério Público quando da verificação de qualquer irregularidade e possível ilegalidade. Além disso, devem comunicar ao CNJ sobre os valores arrecadados de seus emolumentos e quantidade de atos praticados, o que vai ao encontro daquilo que estabelece a meta 16.6.

Já quanto à meta 16.7, é aceitável referir que existem muitos atos realizados pelas duas serventias objeto da pesquisa que colaboram para a perspectiva de cumprimento da referida meta, tanto no serviço de registro civil das pessoas naturais, registro de imóveis e tabelionato de notas.

O aconselhamento dado aos nubentes antes do casamento, esclarecendo todas as dúvidas, principalmente sobre o regime legal de bens, é fundamental para a tomada de decisão responsiva do cidadão. O aconselhamento e a explicação referente aos negócios jurídicos que serão celebrados ou registrados e a advertência das consequências jurídicas colocam o sujeito em um papel ativo para optar pela melhor escolha para aquilo que deseja formalizar.

Essa garantia de uma decisão responsiva e inclusiva é ainda mais evidente no tabelionato de notas, pois o participante detalha todo o cuidado com a pessoa idosa e aqueles que possuem capacidade cognitiva reduzida, o que demonstra um cuidado para garantir que o ato seja formalizado tão somente por escolha daquele cidadão.

Por fim, acerca da meta 16.9, conclui-se que as serventias extrajudiciais podem ser grandes protagonistas para o fornecimento de identidade legal para todos. A Serventia 1 do município do Vale do Paranhana, contudo, não presta o serviço de expedição de documento de identidade, o que pode afastar o potencial para cumprimento dessa meta.

Emite, entretanto, as certidões de nascimento, documento essencial para o exercício da cidadania, que possibilita a emissão de vários outros documentos necessários para o exercício da democracia, para atuação no mercado de trabalho e acesso aos mais diversos serviços públicos de saúde, educação, lazer, moradia, entre outros. Ainda, a realização do apostilamento de Haia pelo tabelionato de notas do município colabora para a possibilidade de também conseguir documentos e exercer a cidadania em territórios estrangeiros.

Portanto, as serventias extrajudiciais do município pesquisado possuem grande potencial para proporcionar acesso à justiça e contribuir para o exercício da cidadania e para o cumprimento das metas do ODS 16 que foram objeto de análise neste estudo.

Há possibilidade legal de realizarem mediações e conciliações, bastando a inscrição da serventia por parte dos titulares e o devido atendimento aos demais requisitos legais, como exemplo dos cursos de capacitação. Da mesma forma, podem oferecer à população o fornecimento de documento de identidade no mesmo local em que já são emitidas as certidões de nascimento, sendo preciso realizar os convênios com os órgãos necessários.

Outrossim, outras limitações como o acesso aos serviços extrajudiciais por todos depende de previsão legal de gratuidade, visto que as instituições devem seguir a cobrança dos emolumentos estipulada por lei, não podendo cobrar em excesso ou em menor valor, tampouco conceder isenção de cobrança para atos cuja previsão legal de gratuidade não exista.

Portanto, com o presente estudo foi possível compreender a importância e a função social das serventias extrajudiciais perante a sociedade, adentrando-se em aspectos relacionados à forma como podem proporcionar acesso à justiça e à cidadania, assim como seu potencial para cumprimento da Agenda 2030, no seu aspecto político e institucional.

Contudo, a presente pesquisa limitou-se à apenas algumas das dimensões do desenvolvimento que a Agenda 2030 abrange, podendo-se, por meio de novos

estudos, ser pesquisado a possibilidade de cumprimento de outros objetivos de desenvolvimento sustentável pelas serventias extrajudiciais, em outras dimensões do desenvolvimento.

Além disso, com vistas a pesquisas futuras, ainda que sejam realizados estudos quanto ao mesmo ODS, outras metas poderão ser analisadas. Da mesma forma, há possibilidade de serem analisados os atos realizados por outras serventias, visto que nem todas elas prestam os mesmos serviços em razão de que alguns deles são facultativos.

REFERÊNCIAS

AMARO, Rogério Roque. Desenvolvimento — um conceito ultrapassado ou em renovação? Da teoria à prática e da prática à teoria. **Cadernos de Estudos Africanos**, n. 4, p. 35–70, 2003. Disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/cea/article/view/8659>. Acesso em: 23 jul. 2023.

ANJOS FILHO, Robério Nunes dos. **Direito ao Desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013.

ANOREG – ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL. **Cartório em Números**. 4. ed., 2022. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2022/12/Carto%CC%81rios-em-Nu%CC%81meros-Edic%CC%A7a%CC%83o-2022.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2024.

AQUINO, Maria da Glória Costa Gonçalves de Sousa. **CONSIDERAÇÕES SOBRE A RESOLUÇÃO CNJ n° 125/2010**: uma avaliação política da política judiciária brasileira a solução dos conflitos de interesses?. 2016. 313 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2016. Disponível: <https://tede2.ufma.br/jspui/handle/tede/753>. Acesso em: 29 out. 2023.

ARAÚJO, Jailton Macena de; DIAS, Crizeuda Farias da Silva. Acesso à justiça como instrumento de promoção do direito humano ao desenvolvimento: reflexões à luz das teorias das ondas renovatórias de Cappelletti e Garth. **REVISTA QUAESTIO IURIS**, v. 14, n. 02, p. 837–856, mai. 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/quaestioiuris/article/view/49850/37762>. Acesso em: 09 mai. 2023.

BARBIERI, José Carlos. **Desenvolvimento sustentável: das origens à Agenda 2030**. Petrópolis: Vozes, 2020.

BARBOSA, Thiago Paulino; BACKX, Ana Paula Felipe. A importância dos serviços notariais para a sociedade. **Revista de Estudos Jurídicos**, ano VI, n. 1, 2013. Disponível em: <http://www.revista.universo.edu.br/index.php?journal=4pesquisa3&page=article&op=view&path%5B%5D=1802&path%5B%5D=1213>. Acesso em: 16 jan. 2024.

BARROS, Gabriel da Silva et al. da S. Apostila de Haia e a forma documental: uma análise a partir da Diplomática e de seu método. **Informação & Sociedade: Estudos**, [S. l.], v. 28, n. 3, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/ies/article/view/38465>. Acesso em: 22 jan. 2024.

BRANDELLI, Leonardo. A função econômica e social do registro de imóveis diante do fenômeno da despatrimonialização do direito civil. **Boletim do IRIB em Revista**, v. 323, 2005. Disponível em: <https://academia.irib.org.br/xmlui/handle/123456789/2778>. Acesso em: 27 dez. 2023.

BRANDELLI, Leonardo. **Teoria Geral do Direito Notarial**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 24 set. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto de 31 de outubro de 2003**. Institui Grupo Técnico para acompanhamento das Metas e Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/2003/Dnn10011.htm#:~:text=Institui%20Grupo%20T%C3%A9cnico%20para%20acompanhamento,que%20lhe%20confere%20o%20art. Acesso em: 20 nov. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n. 678, de 06 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 02 out. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-Lei n. 6.887, de 21 de setembro de 1944**. Dispõe sobre a organização da Justiça dos Territórios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del6887.htm#:~:text=DECRETO%20LEI%20N%C2%BA%206.887%20DE%2021%20DE%20SETEMBRO%20DE%201944.&text=Disp%C3%B5e%20s%C3%B4bre%20a%20organiza%C3%A7%C3%A3o%20da%20Justi%C3%A7a%20dos%20Territ%C3%B3rios. Acesso em: 23 jan. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm. Acesso em: 15 jan. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994**. Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm#:~:text=L8935&text=LEI%20N%C2%BA%208.935%2C%20DE%2018%20DE%20NOVEMBRO%20DE%201994.&text=Natureza%20e%20Fins,Art.,e%20efic%C3%A1cia%20dos%20atos%20jur%C3%AAdicos. Acesso em: 09 nov. 2022

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 9.307, de 23 de setembro de 1996**. Dispõe sobre a arbitragem. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9307.htm. Acesso em: 02 nov. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995**. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm. Acesso em: 02 nov. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 11.441, de 11 de janeiro de 2007**. Altera dispositivos da Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, possibilitando a realização de inventário, partilha, separação consensual e divórcio

consensual por via administrativa. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11441.htm. Acesso em: 16 jan. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 27 abr. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 19 fev. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n. 13.484, de 26 de setembro de 2017**. Altera a Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13484.htm. Acesso em: 22 jan. 2024.

CAIDEN, Gerald; CARAVANTES, Geraldo. Reconsideração do conceito de desenvolvimento. **Revista de Administração Pública**, v. 16, n. 1, p. 4 a 16–4 a 16, 25 set. 1982. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/11454/10403>. Acesso em: 23 jul. 2023.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Função social do notariado**. Eficiência, confiança e imparcialidade. São Paulo: Saraiva, 2014.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à Justiça. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

CARACIOLA, Andrea Boari; ANDREUCCI, Ana Claudia Pompeu Torezan. A adequação dos meios de solução de conflitos na perspectiva dos direitos fundamentais: um ensaio pela cultura mediação e da paz. **Cadernos de Direito Actual**, n. 7, p. 273–288, 11 set. 2017. Disponível: <https://cadernosdedereitoactual.es/ojs/index.php/cadernos/article/view/228/144>. Acesso em: 15 nov. 2023.

CONSELHO DE CONTROLE DE ATIVIDADES FINANCEIRAS. **O que faz o Coaf?**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/coaf/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-do-coaf-1/o-que-faz-o-coaf-2022-01-24-publicado.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça Aberta**. 2022b. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/corregedoria/justica_aberta/?#. Acesso em: 11 jan. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 125, de 29 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: 29 out. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Portaria n. 351, de 29 de setembro de 2022**. Altera a composição dos Comitês instituídos pelo Conselho Nacional de Justiça, atualizando e designando membros e incluindo juízes auxiliares da Presidência e da Corregedoria Nacional de Justiça. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4763>. Acesso em: 17 dez. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento n. 18, de 28 de agosto de 2012**. Dispõe sobre a instituição e funcionamento da Central Notarial de Serviços Eletrônicos Compartilhados - CENSEC. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1296>. Acesso em: 12 jan. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento n. 35, de 24 de abril de 2007**. Disciplina a lavratura dos atos notariais relacionados a inventário, partilha, separação consensual, divórcio consensual e extinção consensual de união estável por via administrativa. (Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020). Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/179>. Acesso em: 15 jan. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento n. 67, de 26 de março de 2018**. Dispõe sobre os procedimentos de conciliação e de mediação nos serviços notariais e de registro do Brasil. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2532>. Acesso em 05 nov. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento n. 147, de 30 de agosto de 2023**. Institui o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça - Foro Extrajudicial (CNN/ CN/CNJ-Extra), que regulamenta os serviços notariais e de registro. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5243>. Acesso em: 05 nov. 2023.

CRESPO, Mariana Hernandez. Diálogo entre os professores Frank Sander e Mariana Hernandez Crespo. In: **Tribunal Multiportas: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil**. (Orgs.) Rafael Alves de Almeida; Tania Almeida; Mariana Hernandez Crespo. Rio de Janeiro: editora FGV, 2012. p. 25-38. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/10361>. Acesso em: 26 out 2022.

DIAS, Feliciano Alcides; OLIVEIRA, Alice Brites Osório de. Evolução dos meios adequados de solução dos conflitos aos serviços notariais e de registro. **Revista de Direito e Desenvolvimento**, v. 10, n. 1, p. 169-183, 2019. Disponível em: <https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/635>. Acesso em: 12 nov. 2022.

DIAS, Reinado; MATOS, Fernanda Costa de. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

DINAMARCO, Cândido Rangel et al. **Teoria geral do processo**. 32. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2020.

DUARTE, Melissa de Freitas; VALGOI, Gabriele. **Sistema Registral e Notarial Brasileiro**. Porto Alegre: Sagah, 2018.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa. **Lei n. 12.692, de 29 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre os emolumentos dos serviços notariais e de registro, cria o Selo Digital de Fiscalização Notarial e Registral, institui o Fundo Notarial e Registral e dá outras providências. Disponível em: <https://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/12.692.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2024.

FERRAZ, Leslie Shériida et al. Mesa de debates: “Repensando o acesso à Justiça: velhos problemas, novos desafios”. **Revista de Estudos Empíricos em Direito**, [s. l.], v. 4, n. 3, 2017. Disponível em: <https://revistareed.emnuvens.com.br/reed/article/view/277>. Acesso em: 26 nov. 2022.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: accountability e política da publicidade. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, v. 84, p. 353–364, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/3Z88sCrZZbTrnKy5SW6j6MK/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 jan. 2024.

FREITAS, Tanise Dias et al. Sen e o Desenvolvimento como Liberdade. In: NIEDERLE, Paulo André; RADOMSKY, Guilherme Francisco Waterloo (Org.). **Introdução às teorias do desenvolvimento**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016.

FREITAS, Juliana Rodrigues. Direito ao desenvolvimento à luz do sistema jurídico brasileiro. In: DIAS, Jean Carlos; SIMÕES, Sandro Alex de Souza. **Direito, políticas públicas e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método; Belém: Cesupa, 2013.

FURTADO, Celso. **Introdução ao desenvolvimento**: enfoque histórico-estrutural. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

GARCIA, Gecylene Teixeira Nunes. **O ACESSO À JUSTIÇA COMO FATOR DE DESENVOLVIMENTO PARA GOIÁS ENTRE 2009 E 2017**. 2019. 133 f. Dissertação (Mestrado em desenvolvimento e planejamento territorial). Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu do Mestrado Acadêmico em Desenvolvimento e Planejamento Territorial (MDPT) da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC). Disponível em: <https://tede2.pucgoias.edu.br/handle/tede/4189>. Acesso em: 18 nov. 2023.

GIMENEZ, Charlise Paula Colet. O modelo do Tribunal de Múltiplas Portas na gestão de conflitos e suas contribuições a partir do estudo de caso do Distrito de Columbia, Estados Unidos da América. **Libertas: Revista de Pesquisa em Direito**, v. 6, n. 1, p. e-202005, 29 jun. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufop.br/libertas/article/view/4209> Acesso em: 26 out 2022.

GIMENEZ, Charlise Paula Colet. A justiça consensual do tribunal múltiplas portas e a política pública norte-americana de tratamento de conflitos: contribuições ao modelo

brasileiro. **Revista Opinião Jurídica (Fortaleza)**, v. 15, n. 20, p. 84, 12 jul. 2017. Disponível em: <https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/1214/458>. Acesso em: 08 out. 2023.

GLOBAL ACCESS TO JUSTICE PROJECT, 2024. Disponível em: <https://globalaccesstojustice.com/global-access-to-justice/>. Acesso em: 27 abr. 2024.

GOMES, Orlando. **Direitos Reais**. 21 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

GORETTI, Ricardo. **Mediação e acesso à justiça**. 2 ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2021.

GUEDES, Aline et al. Convenção da Apostila: uma análise sobre a desburocratização do processo de reconhecimento de documentos para fins estrangeiros. **Cadernos Eletrônicos Direito Internacional sem Fronteiras**, v. 4, n. 1, 2022. Disponível em: <https://www.cadernos eletronicosdisf.com.br/cedisf/article/view/159>. Acesso em: 22 jan. 2024.

GUILHERME, Luiz Fernando do Vale de Almeida. **Manual dos MESCs**: meios extrajudiciais de solução de conflitos. Barueri: Manole, 2016.

IHERING, Rudolf Von. **A luta pelo direito**. 25 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. 2022. Disponível: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>. Acesso em: 10 jan. 2024.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. Agenda 2030: Proposição de Adequação das Metas Nacionais aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). 2018. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8855/1/Agenda_2030_ods_metas_na_c_dos_obj_de_desenv_susten_propos_de_adequa.pdf. Acesso em: 14 dez. 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. 2019a. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods16.html>. Acesso em: 10 dez. 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. Cadernos ODS 16. 2019b. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/artigo/130/caderno-ods-16-o-que-mostra-o-retrato-do-brasil>. Acesso em: 12 dez. 2023.

JANNUZZI, Paulo de Martino; CARLO, Sandra de. Da agenda de desenvolvimento do milênio ao desenvolvimento sustentável: oportunidades e desafios para planejamento e políticas públicas no século XXI 2018. **Revista Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 28, n. 2, p.6-27, jul.-dez. 2018. Disponível em: <http://www.cge.rj.gov.br/interativa/wp-content/uploads/2019/07/Texto-complementar-3.pdf>. Acesso em 27 out. 2022.

JUBILUT, Liliana Lyra et al. Dos Objetivos de Desenvolvimento

do Milênio (ODM) aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS): a Agenda 2030 e os direitos humanos e vulnerabilidades. In: JUBILUT, Liliana Lyra et al (Orgs.). **Direitos Humanos e Vulnerabilidade e a Agenda 2030**. Boa Vista: Editora da UFRR, 2020.

KESSLER, Gladys; FINKELSTEIN, Linda J. The Evolution of a Multi-Door Courthouse. **Catholic University Law Review**, v. 37, n. 3, p. 577–590, 1 jan. 1988. Disponível em: <https://scholarship.law.edu/lawreview/vol37/iss3/2/>. Acesso em: 12 out. 2023.

LAURIS, Élide. PARA UMA CONCEPÇÃO PÓS-COLONIAL DO DIREITO DE ACESSO À JUSTIÇA. **Hendu – Revista Latino-Americana de Direitos Humanos**, v. 6, n. 1, p. 5, 13 nov. 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/hendu/article/view/2458/2644>. Acesso em: 12 out. 2023.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. ACESSO COLETIVO À JUSTIÇA COMO INSTRUMENTO PARA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS: POR UMA NOVA MENTALIDADE. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região**, n. 35, 2019. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/104849/2009_leite_carlos_acesso_coletivo.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 02 out. 2023.

MACEDO, Elaine Harzheim; CARVALHO, Volgane Oliveira Carvalho. A duração razoável do processo no direito brasileiro e o novo Código de Processo Civil: avanços e recuos. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**, Rio de Janeiro, v. 15, n.15, p. 74-106, 2015. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/16865/12512>. Acesso em: 15 abr. 2022.

MACHADO, Bruno Mangini de Paula; BITTI, Lohanna Coser. O sub-registro de nascimento no Brasil: crise de cidadania e direitos. **Revista Interdisciplinar do Direito - Faculdade de Direito de Valença**, v. 20, n. 2, p. e20222003, jul.-dez./2022. Disponível em: <https://revistas.faa.edu.br/FDV/article/view/1386/871>. Acesso em: 17 jan. 2024.

MACHADO, Claudia Beatriz Matos. Desenvolvimento humano, acesso à justiça e processo coletivo-estrutural. **Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná**, Curitiba, n. 13, p. 211-250, 2022. Disponível em: https://www.pge.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2022-07/8_-_artigo_-_desenvolvimento_humano_acesso_a_justica_e_processo_coletivo_-_estrutural.pdf. Acesso em: 15 nov. 2023.

MELEU, Marcelino; THAINES, Aleteia Hummes. Sistema Social de Tratamento de Conflitos: da Jurisdição Estatal à Mediação Comunitária. **Revista de Ciências Jurídicas e Empresariais**, [S. l.], v. 13, n. 2, 2015. Disponível em: <https://revistajuridicas.pgsscogna.com.br/juridicas/article/view/693>. Acesso em: 25 fev. 2024.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 1994.

MORAIS, Lucas Rodrigues. **A cultura do litígio no sistema jurisdicional cível brasileiro**. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) Centro Universitário de Brasília - UniCEUB, Brasília, 2018. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/prefix/13425/1/221416144.pdf>. Acesso em: 09 set. 2023.

MUNIZ, Tânia Lobo; SILVA, Marcos Claro da. O modelo de tribunal multiportas americano e o sistema brasileiro de solução de conflitos. **Revista da Faculdade de Direito**, v. 1, n. 39, 31 dez. 2018. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/revfacdir/article/view/77524/51655>. Acesso em: 04 out. 2023.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/about/about-the-un>. Acesso em: 27 nov. 2023.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. 2023a. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 02 dez. 2023.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. 2023b. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/16>. Acesso em: 03 dez. 2023.

NASCIMENTO, Marco Antônio Alcântara. Dos contenciosos na OMC com enfoque em restrições às exportações da China. **Revista de Direito Internacional**, v. 11, n. 2, p. 363/386, 2014. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/3177/pdf>. Acesso em: 17 dez. 2023.

NEGREIROS, Danilo. **Notários e registradores na condição de intérpretes da constituição**: contribuições oferecidas para a promoção de direitos fundamentais. 2015. 115 f. Dissertação (Mestrado em Direitos e Garantias Fundamentais). Programa de Pós Graduação *Strictu Sensu* em Direitos e Garantias Fundamentais, Faculdade de Direito de Vitória, Vitória, ES, 2015. Disponível em: <http://www.repositorio.fdv.br:8080/handle/fdv/109>. Acesso em: 28 jan. 2024.

OCAMPOS, Jully Soares et al. Os serviços notariais como meio de efetivação de direitos. **Revista Latino-Americana de Estudos Científico**, v. 3, n. 14, Mar./Abr. 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/ipa/article/view/38006>. Acesso em: 20 nov. 2022.

OLIVEIRA FILHO, Silas dias de. Processo e Justiça: escopos do processo e dos meios adequados de resolução de conflitos. **Revista CNJ**, Brasília, DF, v. 3, n. 2, p. 104-116, jul./dez. 2019.

OLIVEIRA, Vallisney de Souza. O Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas introduzido no Direito brasileiro pelo Novo Código de Processo Civil. **Revista de Informação Legislativa**, v. 53, n. 210, p. 63–80, 2016.

OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva; BERTOLDI, Márcia Rodrigues. A importância do soft law na construção do direito internacional ambiental In: **XIX Congresso Nacional do CONPEDI**, 2010, Florianópolis. Anais do XIX Congresso Nacional do CONPEDI, 2010.

OLSSON, Giovanni; STECANELLA, Elouise Mileni. PESQUISA, DESENVOLVIMENTO E TECNOLOGIA: UM OLHAR NOS CAMINHOS DA AGENDA 2030 DA ONU. **Revista Estudos Institucionais**, v. 8, n. 3, p. 378–397, set/dez 2022. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/587/805>. Acesso em: 18 nov. 2023.

ODM – OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO. **ODM Brasil**. [s.d.]. Disponível em: <http://www.odmbrasil.gov.br/os-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio>. Acesso em: 19 nov. 2023.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento**. 1986. Disponível em: <https://acnudh.org/wp-content/uploads/2012/08/Declara%C3%A7%C3%A3o-sobre-o-Direito-ao-Desenvolvimento.pdf>. Acesso em: 08 nov. 2023.

PANSIERI, Flávio. LIBERDADE COMO DESENVOLVIMENTO EM AMARTYA SEN. Constituição, Economia e Desenvolvimento: **Revista Eletrônica da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, v. 8, n. 15, p. 453–479, 2016. Disponível em: <http://www.abdconstojs.com.br/index.php/revista/article/view/153/151>. Acesso em: 19 ago. 2023.

PANUTTO, Peter; RAMALHO, Hugo Wingeter. A gratuidade no procedimento da usucapião extrajudicial como forma de acesso à justiça. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**, v. 6, n. 2, p. 486-508, 2018. Disponível em: <https://portal.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/issue/view/26>. Acesso em: 15 jan. 2024.

PARANHANA. [s.d.]. Disponível em: <http://www.paranhana.org.br/turismo.php>. Acesso em: 10 jan. 2024.

PAROSKI, Mauro Vasni. Do direito fundamental de acesso à justiça. **Scientia Iuris**, v. 10, n. 0, p. 225, 15 dez. 2006. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/iuris/article/view/4132/3546>. Acesso em: set. 2023.

PASSOS, Priscilla Nogueira Calmon de. A CONFERÊNCIA DE ESTOCOLMO COMO PONTO DE PARTIDA PARA A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DO MEIO AMBIENTE. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 6, dez. 2009. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/18/17>. Acesso em: 19 nov. 2023.

PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. **As liberdades humanas como bases do desenvolvimento**: Uma análise conceitual da abordagem das capacidades humanas de Amartya Sen. Texto para discussão. Instituto de Pesquisa Econômica

Aplicada.- Brasília. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. Disponível em:
<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/90961/1/732605296.pdf>.

PONCIANO, Vera Lúcia Feil. Morosidade do Poder Judiciário: Prioridades para a reforma. **Scientia Iuris**. Universidade Estadual de Londrina. Londrina, v. 11, p. 209-226, 2007. Disponível em:
<https://www.uel.br/revistas/uel/index.php/iuris/article/view/4118/3522>. Acesso em: 07 set. 2023.

PUOSSO, Desirée Garção; SOUZA, Motauri Ciocchetti de. O OBJETIVO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL Nº 16 E A GARANTIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS. **Revista do Instituto Brasileiro de Segurança Pública**, v. 3, n. 7, p. 157–169, ago. 2020. Disponível em:
<https://revista.ibsp.org.br/index.php/RIBSP/article/view/81/81>. Acesso em: 17 dez. 2023.

RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; MACHADO, José Alberto Oliveira de Paula. Acesso à justiça e a Defensoria Pública na América Latina: democratização de direitos como desenvolvimento. **Direito e Desenvolvimento**, v. 8, n. 1, p. 89–106, 20 set. 2017. Disponível em:
<https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/413/327>. Acesso em: 12 nov. 2023.

RICHTER, André. **STF valida lei que permite emissão de documentos em cartórios**. Agência Brasil, 2019. Disponível em:
<https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2019-04/stf-valida-lei-que-permite-emissao-de-documentos-em-cartorios>. Acesso em: 17 jan. 2024.

ROMA, Júlio César. Os objetivos de desenvolvimento do milênio e sua transição para os objetivos de desenvolvimento sustentável. **Ciência e Cultura**, v. 71, n. 1, p. 33–39, 2019. Disponível em: http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?pid=S0009-67252019000100011&script=sci_arttext. Acesso em: 20 nov. 2023.

ROCHA, Lara Bonemer Azevedo da. **O Desenvolvimento pelo Acesso à Justiça**. Birigui: Boreal, 2015.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei et al. MEDIAÇÃO NA RESOLUÇÃO CNJ N.º 125/2010 E NA LEI N.º 13.105/2015 (NCPC): UMA ANÁLISE CRÍTICA. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**, v. 6, n. 1, 2018. Disponível em:
<https://www.unifafibe.com.br/REVISTA/INDEX.PHP/DIREITOS-SOCIAIS-POLITICAS-PUB/INDEX>. Acesso em: 22 ago. 2023.

RODRÍGUEZ, José Julio Fernández. ODS 16: paz, justicia e instituciones fuertes. **Documento de Investigación 18/2018**, p. 970-1001, 2018. Disponível em:
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6715661>. Acesso em: 05 nov. 2022.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento incluyente, sustentável e sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SACHS, Ignacy. Estratégias de Transição para o Século XXI. In: BURSZTYN, Marcelo (Org.). **Para Pensar o Desenvolvimento Sustentável**. São Paulo: Brasiliense, 1993.

SALES, Lilia Maia de Moraes; CHAVES, Emmanuela Carvalho Cipriano. Mediação e Conciliação Judicial – A Importância da Capacitação e de seus Desafios.

Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos, v. 35, n. 69, p. 255, 17 dez. 2014.

Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/seq/a/99rC4BwcCsr5tyYjffqcYHR/?format=pdf&lang=pt>.

Acesso em: 29 out. 2023.

SALLES, Diana Nacur Nagem Lima; MATOS, Carolina Meneghini Carvalho. **Direito Notarial e Registral**. Londrina: Editora e Distribuidora Educacional S.A., 2018.

SÁTIRO, Guadalupe Souza et al. O RECONHECIMENTO JURÍDICO DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO COMO UM DIREITO HUMANO E SUA PROTEÇÃO INTERNACIONAL E CONSTITUCIONAL. **Direito e Desenvolvimento**, v. 7, n. 13, p. 170–189, 12 jun. 2017. Disponível em:

<https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/307>.

Acesso em: 09 nov. 2023.

SCHEID, Cintia Maria. Função social dos serviços notariais e de registro sob a perspectiva da Constituição Federal de 1988. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, v. 7, n. 1, p. 42–62, Jan/Jul.2021. Disponível em:

<https://www.indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/7797>. Acesso em: 20 nov. 2022.

SECCO, Marcio et al. O aprimoramento das instituições como garantia do efetivo acesso à justiça. **Revista Quaestio Iuris**, [s. l.], v. 11, n. 04, 2018. Disponível em: Acesso em:

SECRETARIA DE ESTADO DA CULTURA RS. Vale do Paranhana. [2014?]. Disponível em: <https://cultura.rs.gov.br/upload/arquivos/carga20180654/28095442-planejamento-vale-do-paranhana.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2024.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEN, Amartya. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SIEDENGER, Dieter Rugard. A gestão do desenvolvimento: ações e estratégias entre a realidade e a utopia. In: BECKER, Dinizar; WITTMAN, Milton Luiz (orgs.). **Desenvolvimento regional: Abordagens interdisciplinares**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003.

SILVA, Rogério Luiz Nery da et al. AGENDA 2030 – ODS 16: SERVIÇOS EXTRAJUDICIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESJUDICIALIZAÇÃO. **Revista Cidadania e Acesso à Justiça**, v. 7, n. 2, p. 1–18, 18 fev. 2022. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/acessoajustica/article/view/8118/pdf>. Acesso em: 17 jan. 2024.

SIMON, S. A. S. De Bretton Woods ao plano Marshall: a política externa norte-americana em relação à Europa (1944-1952). **Relações Internacionais no Mundo Atual**, v. 1, n. 09, p. 24–47, 2011. Disponível em: <https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RIMA/article/view/196/171>. Acesso em: 18 nov. 2023.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, n. 16, p. 20–45, dez. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?for>. Acesso em 29 out. 2023.

SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento Econômico**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

SPENGLER, Fabiana Marion; BEDIN, Gabriel de Lima. O DIREITO DE ACESSO À JUSTIÇA COMO O MAIS BÁSICO DOS DIREITOS HUMANOS NO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO: ASPECTOS HISTÓRICOS E TEÓRICOS. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, [s. l.], v. 13, n. 13, p. 129–144, 2013. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/442/323>. Acesso em: 12 set. 2023.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos Conflitos Cíveis**. 7. ed. Rio de Janeiro: Método, 2024.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Cartórios Extrajudiciais. 2023. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/novo/comunicacao/fale-conosco/enderecos-e-informacoes/cartorios-extrajudiciais/>. Acesso em: 22 dez. 2023.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento Sustentável: o Desafio do Século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e meios consensuais de resolução de conflitos. In: ALMEIDA, Rafael Alves de et al (Orgs.). **Tribunal Multiportas: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil**. Rio de Janeiro: editora FGV, 2012. p. 25-38. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/10361> Acesso em: 08 out. 2023.

WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e tratamento adequado dos conflitos – resolução CNJ. 125/2010. In: LEORNADO, César Augusto Luiz et al (Orgs.). **Acesso à justiça e processo no século XXI**. Estudos em homenagem ao prof. Kazuo Watanabe. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2021.

WATANABE, Kazuo. **Acesso à Ordem Jurídica Justa**: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.

ZENKNER, Anna Christina. ATIVIDADE NOTARIAL: ORIGEM, EVOLUÇÃO, REGIME JURÍDICO E NOVAS FUNÇÕES. **(Re) Pensando Direito**, ano 5, n. 9, jan/jun. 2015, p.217-237. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/229767423.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2024.

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO REALIZADO COM O SERVIÇO NOTARIAL E DE REGISTRO CIVIL DAS PESSOAS NATURAIS

1. Na sua visão, qual a importância de um cartório no município?
2. Os cidadãos reconhecem essa importância?
3. Qual o impacto dos serviços prestados pela serventia no desenvolvimento econômico e social do município, no seu ponto de vista?
4. E no desenvolvimento social, a emissão de documentos e certidões também é importante para o cidadão?
5. De que maneira um cartório colabora com o Poder Judiciário?
6. Como ocorre a prestação do serviço para aquele que o necessita, mas não tem condições de custeá-lo?
7. Escrituras de compra e venda, reconhecimentos de firma, procurações públicas, possuem previsão de gratuidade? Ou somente podem ser realizados pagando os emolumentos integrais?
8. O parcelamento dos emolumentos é uma decisão desta serventia ou está previsto em lei?
9. As certidões de nascimento, casamento e óbito são emitidas sempre de forma gratuita?
10. O registro civil faz emissão de documento de identidade? E para aqueles que não possuem condições de custear a emissão, qual o procedimento?
11. Quanto aos idosos ou pessoas em que se identifica alguma dificuldade cognitiva, quais são os cuidados e como é a abordagem antes da realização do ato desejado?

12. Existe um controle ou comunicação das operações imobiliárias realizadas por contratos particulares e escrituras públicas?

13. Quando há indícios de transações consideradas suspeitas, qual o procedimento adotado?

14. No registro civil, são prestadas orientações jurídicas e esclarecimentos antes da celebração do ato? Quais são? E é disponibilizado algum material informativo?

15. O Serviço Notarial realiza mediações e conciliações? Caso sim, explicar como ocorrem. Em caso negativo, se tem previsão de ser implementado o serviço ou os motivos para sua não realização.

16. Tem conhecimento se algum serviço notarial da região do Vale do Paranhana realiza mediações e conciliações?

17. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 são conhecidos pelo titular e colaboradores da serventia? Como percebem que o cartório está cumprindo a Agenda?

18. Você gostaria de deixar alguma outra contribuição além dos assuntos que foram abordados até então, referente ao papel da serventia perante a sociedade?

APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO REALIZADO COM O OFÍCIO DE REGISTRO DE IMÓVEIS

1. Na sua visão, quais os benefícios trazidos ao município e aos cidadãos com a vinda do Registro de Imóveis?
2. Qual o impacto dos serviços prestados pela serventia no desenvolvimento econômico e social do município, no seu ponto de vista?
3. De que maneira o registro de imóveis colabora com o Poder Judiciário?
4. Como ocorre a prestação do serviço para aquele que o necessita, mas não tem condições de custeá-lo?
5. Quando há indícios de transações consideradas suspeitas, qual o procedimento adotado?
6. O registro de imóveis já realizou algum registro de usucapião extrajudicial?
7. Atualmente existe ou já houve alguma parceria com a prefeitura ou outra instituição com o registro de imóveis para regularização de alguma área? Como isso ocorreu?
8. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 são conhecidos pelo titular e colaboradores da serventia? Como percebem que o cartório está cumprindo a Agenda?
9. Você gostaria de deixar alguma outra contribuição além dos assuntos que foram abordados até então, referente ao papel da serventia perante a sociedade?