

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO – UFMA
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO EM DIREITO E INSTITUIÇÕES DO SISTEMA DE JUSTIÇA
WERMESON PINHEIRO BARBOSA

**CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E OS MEIOS ALTERNATIVOS DE
RESOLUÇÃO DE CONFLITOS: avaliação da eficiência dos Centros Judiciários
de Solução de Conflitos na comarca de São Luís - MA.**

SÃO LUÍS

2016

WERMESON PINHEIRO BARBOSA

**CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E OS MEIOS ALTERNATIVOS DE
RESOLUÇÃO DE CONFLITOS: avaliação da eficiência dos Centros Judiciários
de Solução de Conflitos na comarca de São Luís - MA.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *strictu sensu* da Universidade Federal do Maranhão – UFMA como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito do Mestrado Acadêmico em Direito e Instituições do Sistema de Justiça.

SÃO LUÍS

2016

WERMESON PINHEIRO BARBOSA

**CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E OS MEIOS ALTERNATIVOS DE
RESOLUÇÃO DE CONFLITOS: avaliação da eficiência dos Centros Judiciários
de Solução de Conflitos na comarca de São Luís - MA.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *strictu sensu* da Universidade Federal do Maranhão – UFMA como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito do Mestrado Acadêmico em Direito e Instituições do Sistema de Justiça.

APROVADO _____ / _____ / _____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr^a Edith Maria Barbosa Ramos (Orientadora)

1º Examinador

2º Examinador

A Deus pelo amor incondicional
que foi manifestado antes
mesmo da fundação do mundo

AGRADECIMENTO

Concluir uma dissertação de mestrado não é um trabalho fácil e também não é um trabalho que se realiza sozinho, por isso agradeço a todos que colaboram com a realização desta pesquisa, em especial:

A Deus por me fornecer a centelha da vida e me deixar viver até agora e também pelo amor incondicional, liberdade e nova vida que me mostrou por meio de Cristo Jesus;

Aos meus pais Gildázio Oliveira Barbosa e Euzany Pinheiro Barbosa que, além de amigos, companheiros e confidentes, souberam conduzir-me por um caminho justo, reto e verdadeiro, não medindo esforços na arte de me educar;

A minha irmã Gilzany Pinheiro Barbosa, pelo encorajamento nesta difícil batalha que é a vida;

Aos amigos do mestrado que cultivaram uma amizade que o tempo apenas amadureceu e mesmo agora, quando cada um parte em busca de seu caminho, não esmaece o brilho e respeito mútuo;

A minha orientadora Professora Doutora Edith Maria Barbosa Ramos pelo incentivo e direcionamento, que foram fundamentais para a realização desta investigação;

Ao professor Silvio Carlos Leite Mesquita que foi um grande incentivador e colaborador no processo de realização do mestrado e de conclusão deste trabalho;

À minha esposa Jôsy Graciele Moraes Pereira Barbosa e filha Bruna Moraes Pereira Barbosa pelo carinho e dedicação conferidos a mim e pela compreensão quando de minha ausência por causa dos estudos.

**Sem direitos de cidadania efetivos
a democracia é uma ditadura mal
disfarçada.
(Boaventura Sousa Santos)**

RESUMO

Objetivou-se com a presente pesquisa avaliar a eficiência dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania da cidade de São Luís – MA no período de 2013 a 2015, a partir das ações desenvolvidas pelo Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão para concretizar a Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que instituiu a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses. Para isso, reconstruiu-se, a partir da modernidade, o processo de transformação do Estado e do Poder Judiciário no mundo e no Brasil, que resultou no aumento de demandas judiciais, bem como na burocracia, morosidade e ineficiência da prestação jurisdicional. Desta feita, serviu como marco teórico a terceira onda do movimento de acesso à justiça formulada por Cappelletti e Garth, que apresentou como solução aos problemas da justiça uma ampla variedade de reformas tendente a tornar mais simples, econômico e eficiente o sistema de justiça e criar meios alternativos de solução de conflitos. Sustentou-se que o processo de implantação dos meios alternativos de solução de conflitos no Brasil foi fruto de pressões econômicas internacionais do Banco Mundial e da insatisfação interna com a atuação do Poder Judiciário, sobretudo, após a redemocratização do país com a Constituição Federal de 1988. Essa reforma, que teve como marco a Emenda Constitucional nº 45/2010, foi influenciada pela visão gerencial de administração pública, instituída no Brasil pela Emenda Constitucional nº 19/98, a qual incentivou o CNJ a implantar na administração judiciária típicos elementos da iniciativa privada como planejamento estratégico, cumprimento de metas, aferição de resultados, em uma clara relação de custo benefício. Formulou-se o raciocínio a partir do método dedutivo, pois se partiu das imposições gerais do CNJ sobre a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesse para chegar às constatações locais sobre a eficiência de implantação desta política, valendo-se, para tanto, do Documento Técnico 319 do Banco Mundial, da Resolução 125/2010 do CNJ, da Resolução nº 10/2011 do Tribunal de Justiça do Maranhão e dos relatórios e ofícios fornecidos pelos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania que retrataram o funcionamento destas unidades nos anos de 2013 a 2015. Como resultado, verificou-se que os CEJUSC, embora em pleno funcionamento, carecem de melhor estrutura e podem ser melhor explorados.

Palavras-chave. Conselho Nacional de Justiça; Meios Alternativos de Resolução de Conflitos; Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania.

ABSTRACT

The objective of this research was to evaluate the efficiency of Conflict and Citizenship of the City of St. Louis Solution for Legal Centres - MA from 2013 to 2015, from the actions undertaken by the State of Maranhão Court of Justice to implement Resolution No 125/2010 of the National Council of Justice (CNJ), which established the National Judicial Policy Suitable Treatment of Conflicts of Interest. For this, rebuilt from the modernity, the process of transformation of the state and the judiciary in the world and in Brazil, which resulted in increased litigation and bureaucracy, slowness and inefficiency of the judicial services. This time, he served as theoretical framework the third wave of access to justice movement formulated by Cappelletti and Garth, who presented as a solution for legal problems a wide range of reforms aimed to make it simple, economical and efficient justice system and create alternative means of conflict resolution. It argued that the implementation process of alternative means of conflict resolution in Brazil was the result of international economic pressures of the World Bank and internal dissatisfaction with the performance of the judiciary, especially, after the democratization of the country with the Federal Constitution of 1988 . This reform, which was to mark the Constitutional Amendment No. 45/2010, was influenced by the managerial vision of public administration, established in Brazil by Constitutional Amendment No. 19/98, which encouraged the CNJ to implement the judicial administration typical elements of the initiative private as strategic planning, achievement of goals, measuring results in a clear relationship of cost benefit. It was formulated reasoning from the deductive method, as it left the general impositions of CNJ on the National Judicial Policy Treatment Suitable for Conflicts of Interest to reach local findings on the implementation of efficiency of this policy, taking advantage, for both, the Technical Document 319 of the World Bank, Resolution 125/2010 of the CNJ, Resolution No. 10/2011 of the Maranhão Court of Justice and the reports and crafts provided by Citizenship and Conflict Settlement Judicial centers portrayed the operation of these units in the years from 2013 to 2015. As a result, it was found that CEJUSC, although in full operation, need better structure and can be better exploited.

Keywords. National Justice Council, Judicial Centre of Conflict Resolution and Citizenship, Conflict Mediation.

LISTA DE TABELAS

Tabela 01.....	95
Tabela 02.....	105
Tabela 03.....	107
Tabela 04.....	107
Tabela 05 Categorias Iniciais.....	113
Tabela 06 Categoria Intermediária I.....	114
Tabela 07 Categoria Intermediária II.....	114
Tabela 08 Categoria Intermediária III.....	115
Tabela 09 Categoria Intermediária IV.....	115
Tabela 10 Categoria Intermediária V.....	115
Tabela 11 Categoria Intermediária VI.....	116
Tabela 12 Categoria Intermediária VII.....	116
Tabela 13 Categoria Final I.....	117
Tabela 14 Categoria Final II.....	117
Tabela 15 Categoria Final III.....	118
Tabela 16 Categorias de Análise.....	119

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	11
2	FORTALECIMENTO E CRISE DO PODER JUDICIÁRIO.....	20
2.1	O Estado moderno e as funções institucionais do Poder Judiciário....	21
2.2	A função instrumental do Judiciário no Estado Liberal.....	28
2.3	A função instrumental do Judiciário no Estado Social.....	34
2.4	O acesso à justiça e a proposta de reforma da função instrumental do Poder Judiciário.....	40
2.5	Os mecanismos alternativos de resolução de conflitos (MARC).....	45
2.5.1	As técnicas da conciliação e da mediação como instrumentos de pacificação social.....	50
3	O PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO E AS REFORMAS GERENCIAIS	56
3.1	As origens do Judiciário brasileiro.....	56
3.2	O Judiciário como instância de implementação de direitos sociais e coletivos no Brasil.....	65
3.3	A redemocratização e as reformas gerenciais no poder Judiciário.....	70
3.4	A Resolução nº 125/2010 do CNJ e a instituição oficial dos MARC no Brasil.....	81
4	A POLÍTICA JUDICIÁRIA DE TRATAMENTO ADEQUADO DE CONFLITOS DE INTERESSES PELO TJMA.....	87
4.1	Descrição do Locus de avaliação.....	91
4.2	Avaliação da eficiência dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos de São Luís – MA.....	93
4.2.1	Da avaliação da eficiência dos Centros Judiciários de Solução de conflitos de São Luís sob a perspectiva das variáveis escolhidas.....	95
4.2.2	Da avaliação da eficiência dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos de São Luís sob a perspectiva da análise do conteúdo das entrevistas.....	111
5	CONCLUSÃO.....	125
	REFERÊNCIAS.....	127

1 INTRODUÇÃO

O sistema jurídico processual vigente no Brasil, ainda que pontualmente reformado nos últimos vinte anos para facilitar a tramitação das ações judiciais e oferecer respostas mais rápidas às demandas individuais e coletivas, não conseguiu minimizar o excessivo apego às formas, a linguagem hermética ininteligível ao cidadão comum, os altos custos com as despesas processuais, a falta de intimidade dos indivíduos com os ritos procedimentais e a inabilidade destes para o exercício dos direitos (WOLKMER, 2001), de forma que os óbices impeditivos do acesso à ordem jurídica justa continuaram a contribuir para o desgaste da imagem do Poder Judiciário e para o agravamento dos problemas de inefetividade da Justiça (WATANABE, 2011).

Neste contexto operou-se a Reforma do Poder Judiciário pela Emenda Constitucional nº 45/2004, que teve como símbolos a criação do Conselho Nacional de Justiça como órgão de controle e fiscalização da atividade administrativa e financeira do Poder Judiciário e da atividade disciplinar dos magistrados e servidores, e a instituição de medidas para acelerar a prestação jurisdicional como o princípio da duração razoável do processo, a súmula vinculante e a repercussão geral, todas com a finalidade de garantir acesso a uma ordem jurídica tempestiva e oportuna (WATANABE, 2011).

O Conselho Nacional de Justiça, exercendo as atribuições previstas no Art. 103-B da Constituição Federal e a partir do reconhecimento das dificuldades enfrentadas pela Justiça, instituiu o plano de gestão estratégica do Poder Judiciário, por meio da Resolução nº 70/2009, com a missão de realizar justiça e a visão de tornar o Judiciário um Poder reconhecido pela sociedade como instrumento efetivo de justiça. Para isso, a Resolução propôs quinze objetivos estratégicos, distribuídos em oito temas, dentre os quais despontaram como relevantes para a pesquisa os temas da eficiência operacional e do acesso ao sistema de justiça.

A meta da eficiência operacional objetivou garantir agilidade nos trâmites judiciais e administrativos e buscar excelência na gestão de custos operacionais. Em contrapartida, a meta de acesso ao sistema de justiça objetivou facilitar o acesso à justiça. Essas duas metas constituíram fundamento da Resolução 125/2010 do CNJ,

que instituiu a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses, sendo expressamente mencionadas nas razões de criação do referido instrumento normativo.

A Resolução nº 125/2010 do CNJ ao determinar que os Tribunais criassem Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos para gerir a política local de tratamento adequado dos conflitos de interesses e ainda implantassem Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania por todo o Brasil para fazer a execução dessa política, oficializou o permanente incentivo aos meios alternativos de resolução de conflitos e a utilização das técnicas da mediação e conciliação como instrumentos efetivos de pacificação social, solução e prevenção de litígios (BRASIL, 2010).

O tema a ser estudado despontou como relevante porque o Poder Judiciário brasileiro passa por uma crise de legitimidade institucional, comprovada por pesquisa da Fundação Getúlio Vargas que revelou o baixo índice de confiança da população na Justiça brasileira, motivado especialmente pela morosidade, burocracia e ineficiência na prestação jurisdicional (CUNHA ET AL, 2014). Tais dados demandaram a necessidade de recursos a novas estratégias para assegurar a efetividade do direito de acesso à justiça e garantir da tutela jurisdicional (CAPPELLETTI E GARTH, 2002).

O objeto de estudo da presente investigação concentrou-se nos órgãos de execução da Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses, quais sejam os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC), especificamente os instalados na cidade de São Luís, Estado do Maranhão, justamente porque despontaram como unidades estratégicas para a difusão de uma nova forma de acesso à justiça, supostamente mais simples, econômica e eficiente.

O objetivo geral da pesquisa foi avaliar a eficiência dos CEJUSC instalados na comarca de São Luís – MA, no período de 2013-2015 em relação a aplicação da técnica de mediação de conflitos.

Os objetivos específicos pretenderam:

- descrever o processo de transformação do Poder Judiciário no mundo que ensejou a utilização de meios alternativos de resolução de conflitos e o emprego da técnica da mediação de conflitos;

- analisar o processo evolutivo do Poder Judiciário no Brasil que culminou com a edição da Resolução 125/2010 do CNJ e os instrumentos normativos no Estado do Maranhão que formalizaram a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses;
- avaliar a percepção dos magistrados e servidores dos CEJUSC sobre a eficiência dessas unidades e sobre a utilização da técnica da mediação de conflitos, adotada como modelo da Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses.

Os pressupostos metodológicos norteadores da presente proposta fundamentaram-se no entendimento que a realidade social não pode ser controlada, é complexa e resultado de diversas determinações e contradições do Poder Judiciário, e que a avaliação de qualquer política ou programa social requer a interlocução dos sujeitos responsáveis pela sua implementação e constitui um compromisso com mudanças na realidade analisada.

Utilizou-se o método dedutivo desenvolvendo-se a avaliação partindo-se do abstrato ao concreto, com a sustentação de diversos procedimentos de pesquisa, de fontes e de sujeitos interessados nesse processo, na constante tentativa de superação da aparência para o encontro da essência, em maior grau de aproximação com a realidade (SILVA, 2008, p.67-8).

Fez-se o uso da modalidade de “avaliação realizada durante a execução”, que tem por fim “[...] levantar informações sobre o andamento do programa, ponderando resultados, com o objetivo de avaliar mudanças situacionais, verificar o cumprimento do programa conforme o que foi estabelecido inicialmente e subsidiar possíveis alterações [...]” (SILVA, 2008, p. 55).

A pesquisa de campo foi realizada entre os meses de setembro a dezembro de 2015 na cidade de São Luís/MA, tendo sido movida pelas seguintes questões norteadoras:

Os Centros Judiciais de Soluções de Conflitos (CEJUSC) do Poder Judiciário maranhense estão eficientemente estruturados para atender os usuários?

Qual o cenário no Poder Judiciário que deu ensejo ao processo de escolha da autocomposição, principalmente a técnica da mediação, como política pública de tratamento adequado dos conflitos de interesses pelo Conselho Nacional de Justiça?

Qual a percepção dos magistrados e servidores dos Centros Judiciais de Soluções de Conflitos sobre a técnica da mediação de conflitos, adotada como modelo da Política Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses?

Quais os limites e possibilidades dos Centros Judiciários de Soluções de Conflitos implementados na comarca de São Luís na superação dos obstáculos que dificultam o acesso do jurisdicionado ao sistema de justiça?

Tais questionamentos foram fundamentais no esforço de compreender como a estruturação dos Centros Judiciários de Soluções de Conflitos (CEJUSC) no Poder Judiciário maranhense, na comarca de São Luís – MA, pode representar instrumento eficiente na resolução de conflitos e na desjudicialização das demandas judiciais.

Revela-se, desta feita, os subsídios empíricos e contextuais que justificam a proposição desta pesquisa teórica e documental, com a intenção de oferecer instrumentos para uma avaliação *ex post*, classificada como avaliação de eficiência (SILVA, 2008).

Para desenvolver o objeto de estudo, concentrou-se o trabalho na identificação dos sujeitos, na sistematização dos interesses presentes nos elementos normativos de formação e desenvolvimento dos CEJUSC, bem como nas racionalidades determinantes para construção do conceito de mediação e do sistema de solução de conflitos desenvolvido pelo CNJ, por fim estabeleceu-se duas DIMENSÕES para a avaliação, quais sejam:

a) demonstração da atuação do CNJ na configuração de políticas para o Poder Judiciário;

b) formação de uma política de tratamento adequado dos conflitos de interesses por intermédio dos CEJUSC.

Para suprir as necessidades metodológicas e determinar as balizas teóricas capazes de condensar às múltiplas determinações do fragmento da realidade que compõe o campo de investigação desta pesquisa foram definidas quatro CATEGORIAS: Acesso à justiça; Meios Alternativos de Solução de Conflitos; Desjudicialização e Mediação como eixos centrais da análise em questão.

Portanto, em virtude da complexidade do objeto de estudo, que envolve a construção e (re) construção de um padrão de política para o Poder Judiciário, forjado no interior do CNJ, a PROPOSTA METODOLÓGICA compreende a avaliação

de eficiência como modalidade de pesquisa adotada, o método analítico, bem como, análise bibliográfica e documental, realizada a partir de dados levantados por meio de procedimento empírico de pesquisa, com utilização de fontes primárias e secundárias. Desta feita, a pesquisa se enquadra, na seara da avaliação de sistemas de justiça, ao fornecer subsídios para a discussão crítica acerca da formação e reconfiguração das políticas de atuação do Poder Judiciário.

Uma avaliação de eficiência, como a desenvolvida no presente estudo, remete a um objeto que em hipótese alguma pode ser concebido como estático, tendo em vista que é na dinâmica de suas transformações que se torna possível vislumbrar o verdadeiro conteúdo da pesquisa social.

Essa modalidade de pesquisa social permite, ultrapassada uma análise formal dos componentes internos das políticas públicas, avaliar a influência de condicionantes históricos e conjunturais na confecção de políticas públicas inseridas nas possibilidades e limites de seu tempo. Portanto, propor uma avaliação de eficiência da política implica “[...] atribuir valor aos resultados alcançados, ao aparato institucional em que o programa é implementado e aos atos ou mecanismos utilizados para modificação da realidade social sob intervenção [...]” (SILVA, 2008, p. 148-149).

Nesse aspecto, a própria estrutura da política torna-se alvo da pesquisa, de tal forma que, necessariamente, o traço inicial da política pública se diferencia de sua implementação, visto que seu conceito e sua ação articulam-se de diferentes formas no processo de modelação material da investigação.

Assim, torna-se possível explorar o conjunto de argumentos que fundamentam as escolhas eleitas, os elementos conjunturais que sustentam o arcabouço argumentativo e viabilizam a formação de uma dada política em detrimento de outra política possível.

O sucesso ou o fracasso da política pública não deve, portanto, representar o escopo último do estudo, mas, e principalmente, a busca pela compreensão da estrutura e dos determinantes que podem construir esse sucesso ou fracasso.

Para o levantamento de informações, utilizou-se como procedimento de coleta de dados a pesquisa documental, entrevistas semiestruturadas, questionários, observação simples e relatório de pesquisa.

Na presente investigação foram analisados documentos oficiais e textos normativos expedidos pelo CNJ e pelo Poder Judiciário maranhense que tratam da Política Judiciária de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses e da mediação de conflitos. O conjunto de documentos e textos normativos coletados contemplou as Constituições, leis, resoluções, portarias e ofícios. Foram, assim, considerados válidos os documentos e textos normativos que permitiram o levantamento de informações no campo das dimensões indicadas na configuração do objeto pesquisado.

Esta pesquisa concentrou-se em uma oportunidade, do ponto de vista científico, para aquele que pretende discutir as diretrizes para as políticas de mediação para o Brasil, materializado no percurso metodológico necessário para pôr em questão o seguinte PRESSUPOSTO: sem a efetiva realização de um processo de distribuição/redistribuição de renda e sem a superação do elevado grau de desigualdades sociais, a confecção de uma política de solução alternativa de conflitos, como a confecção de qualquer outro instrumento normativo, diretivo ou regulador, não é capaz de superar as iniquidades e desigualdade do acesso ao Poder Judiciário.

Procurou-se, assim, verificar a articulação entre os princípios da igualdade e o acesso à justiça, a partir da concepção que a mediação é instrumento fundamental para garantir uma desjudicialização justa e efetiva, a atuação do CNJ e do Poder Judiciário do Maranhão como sujeitos do processo de construção do perfil para as políticas de solução alternativa de conflitos no espaço estudado.

Na presente proposta, entendeu-se avaliação como uma modalidade de pesquisa social aplicada, que envolve necessariamente um julgamento de valor. Sob esta perspectiva o ato de avaliar não é neutro, nem está desvinculado das relações de poder entre os sujeitos e instituições envolvidas. É um ato técnico e também político, que, dotado de objetividade e independência, não é desinteressado uma vez que tem fundamento na realidade.

Recortou-se o objeto de investigação à modalidade de avaliação de eficiência, cujo escopo é aferir o custo benefício de uma política ou programa social. Esta modalidade é vista como um controle antecipado do tamanho e qualidade do efeito desejado, centrando-se: 1) no funcionamento das ações e dos serviços prestados; e 2) nas condições que facilitam ou dificultam o processo de

implementação. Como esclarece SILVA (2008, p. 61) “em que medida o programa está sendo implementado conforme as diretrizes pré-estabelecidas e quais as relações entre o produto gerado e as metas previstas ou desejadas”.

Reconheceu-se que existem obstáculos internos e externos ao Poder Judiciário que impedem o efetivo acesso à justiça. Para os fins desta pesquisa os obstáculos externos foram analisados apenas de forma mediata enquanto que os problemas internos constituíram o verdadeiro objeto da pesquisa.

Utilizou-se a terceira onda de acesso à justiça desenvolvida por Cappelletti e Garth, entendida como conjunto de medidas destinadas a desburocratizar a justiça, flexibilizar os procedimentos e criar meios alternativos de solução de conflitos que, valendo-se de métodos autocompositivos, contribuem para a resolução dos conflitos de interesses, a fim de justificar a criação dos Centros Judiciais de Solução de Conflitos e Cidadania.

Entendeu-se por mediação de conflitos a técnica que visa desconstruir o conflito a partir de uma visão transdisciplinar, com objetivo de reconstruir as relações humanas. A pesquisa foi desenvolvida a partir da utilização de medidas de avaliação, representadas pela definição de variáveis e indicadores.

Consideram-se variáveis as dimensões da política a ser investigada que sofrem alterações, assumindo valores diversos. Para tanto, deve-se advertir que as variáveis não podem ser isoladas e que a política está sujeita a múltiplas influências. Deste modo, precisa-se esclarecer que não foram pesquisadas todas as dimensões da política, tendo sido selecionadas variáveis consideradas relevantes para a avaliação de eficiência pretendida. Como variáveis observou-se os seguintes elementos: infraestrutura física, recursos humanos e rotina de atendimento no CEJUSC.

Assim como as variáveis, os indicadores, identificados como critérios para demonstrar os resultados esperados, resultaram de escolha do pesquisador e, portanto, de uma perspectiva valorativa, porém dotada de objetividade científica.

Os indicadores foram aferidos quantitativa e qualitativamente, desenvolvendo-se o diálogo articulado entre essas duas formas de abordagem, por considerar que na pesquisa social “a realidade social também se expressa por quantidades, devendo seus significados ser interpretados numa perspectiva qualitativa” (SILVA, 2008, p. 51).

Como indicadores levou-se em consideração elementos quantitativos e qualitativos, tais como: número, tipo e estrutura física dos CEJUSC; adequação e suficiência dos equipamentos e materiais permanentes e de consumo; acessibilidade, qualificação e categoria dos profissionais, carga-horária de trabalho por categoria; nível de capacitação; competências; condições de trabalho; vínculo; número e tipos de demandas propostas; média mensal de atendimento; emprego da técnica da mediação e articulações com outros órgãos.

Quanto aos procedimentos ou técnicas de pesquisa, que consistem em instrumentos para colher informações e para analisá-las, consoante pode ser verificado no quadro a seguir, foram selecionadas: a observação simples; relatório de visitas; a análise de documentos e a realização de entrevistas semiestruturadas.

A observação simples foi utilizada para conhecer os comportamentos e situações de caráter público, não integrando o pesquisador o grupo pesquisado.

O relatório de visita centrou-se na descrição dos elementos considerados relevantes, objetivos e subjetivos, a partir de uma observação derivada de visita, ou seja, estada no local cujas condições, materiais e humanas, são objeto da pesquisa.

A análise de documentos referiu-se à apreciação e à interpretação de dados verificados em registros documentais, especialmente as Resoluções do CNJ e do TJMA, bem como os relatórios e ofícios produzidos pelos CEJUSC.

A entrevista semiestruturada configurou-se em um roteiro preliminar, não fechado, para questionar sujeitos integrantes dos CEJUSC, permitindo-lhes contribuir além das questões previamente fixadas.

As entrevistas foram realizadas para analisar o conteúdo do discurso utilizado pelos operadores oficiais dos CEJUSC, especialmente dos centros judiciais, e extrair o que de fato pensam sobre as unidades e o método da mediação de conflitos.

Utilizou-se a técnica de análise de conteúdo desenvolvido pela Lawrence Bardan (2010), segundo a qual as respostas oferecidas pelos entrevistados são organizadas em categorias que permitem ao pesquisador uma visão panorâmica das entrevistas e ao mesmo tempo filtram a essência do conteúdo de cada uma delas.

O primeiro capítulo versou sobre a reconfiguração das funções do Poder Judiciário e o exercício da função instrumental nos Estado Liberal e Social, abordando-se o processo de expansão e crise desse poder e a necessidade de

adoção dos mecanismos alternativos de resolução de conflitos, a partir do movimento mundial de acesso à justiça, idealizada por Cappelletti e Garth (2002).

No segundo capítulo abordou-se a evolução histórica do Judiciário brasileiro até a assunção do papel de protagonista no Estado Democrático de Direito brasileiro a partir da Constituição Federal (CF) de 1988. A matriz teórica de sustentação desse protagonismo repousa na transformação que sofreu o direito a partir do constitucionalismo contemporâneo e as pressões externas por estabilidade institucional e econômica, a fim de garantir segurança e certeza aos negócios jurídicos firmados no e pelo Brasil.

A partir daí, foi visto como as pressões externas culminaram na reforma do Poder Judiciário brasileiro, operada pela Emenda Constitucional nº 45/2004, que criou o CNJ, órgão de controle financeiro e administrativo do Poder Judiciário e como o CNJ deu início, em curto espaço de tempo, ao projeto de efetivação do direito fundamental de pleno acesso à ordem jurídica justa, o qual foi deflagrado com a Resolução nº 70/2009 do CNJ, que instituiu o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário, e a Resolução 125/2010, que instituiu a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado de Conflitos de Interesses.

No terceiro capítulo foi apresentada a metodologia e pesquisa realizada nos CEJUSC de São Luís – MA, com o objetivo de avaliar a eficiência do CEJUSC na consecução da Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesse pelo Tribunal de Justiça no Estado do Maranhão, a partir da edição da Resolução 10/2011 do Tribunal de Justiça, que criou o Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Resolução de Conflitos e da Lei Estadual nº 9.893/13, que deu maior visibilidade e efetividade ao programa.

Concluiu-se a pesquisa com a constatação de que os CEJUSC já estão minimamente estruturados, porém não estão sendo explorados em todo o seu potencial.

2. FORTALECIMENTO E CRISE DO PODER JUDICIÁRIO

A pesquisa sobre qualquer instituição, pública ou privada, perpassa em primeiro plano pela definição de suas funções. Quando não há clareza quanto às funções exercidas por uma instituição não é possível um debate sério sobre ela e não há possibilidade de aperfeiçoá-la visto que as estruturas orgânicas são constituídas para o atendimento das funções institucionais (ZAFFARONI, 1995). O Brasil tem padecido deste problema, pois parte das instituições estatais não têm clareza quanto às funções que exercem e quando tem nem sempre a exercem como deveriam (ZAFFARONI, 1995). Neste grupo encontram-se as instituições judiciais que por estarem envolvidas em práticas ativistas ora ou outra são questionadas quanto a sua legitimidade no atual Estado Democrático de Direito (CAPPELLETTI, 1993; RAMOS, 2010).

No presente capítulo objetivou-se reconstruir, a partir do Estado Moderno, o processo difuso de atribuição de funções ao Poder Judiciário, a fim de demonstrar que referido Poder, ao longo dos anos, sofreu uma reconfiguração no conjunto de suas funções institucionais cujo resultado culminou com o fortalecimento de sua função política, representada pelo controle de constitucionalidade e pelo autogoverno, e com a crise de sua função instrumental, caracterizada pela resolução dos conflitos de interesses com definitividade (ZAFFARONI, 1995).

Na sequência analisou-se o exercício da função instrumental pelo Poder Judiciário nos Estado Liberal e Social com o objetivo de demonstrar que, embora tenha ocorrido mudança de essência nesta função nos modelos de Estado, não houve alteração de estrutura e de cultura judiciária, produzindo sérios problemas de eficiência para atender as novas demandas sociais (SANTOS, PEDROSO, FERREIRA, 1996).

Nessa conjuntura ganhou destaque a teoria de Cappelletti e Garth (2002) sobre as ondas de acesso à justiça, que, após analisar os problemas de acesso à justiça em vários países do mundo, propôs um conjunto de reformas no sistema jurídico, destinadas a torná-lo mais simples, econômico e eficiente e a criar meios alternativos de resolução de conflitos. Essa teoria espalhou-se rapidamente pelo mundo como solução para os problemas de morosidade e burocracia do Poder

Judiciário, sendo estrategicamente utilizada pelo Banco Mundial para determinar as reformas no Poder Judiciário brasileiro (MELO FILHO, 2003).

Analizou-se, por fim, o desenvolvimento dos meios alternativos de resolução de conflitos e das técnicas autocompositivas da conciliação e mediação no mundo e no Brasil.

2.1 O Estado moderno e as funções institucionais do Poder Judiciário

A história do Judiciário como Poder de Estado responsável pela resolução dos conflitos de interesses tem sua origem formal com as Constituições dos Estados Unidos e da França, sendo este o ponto de referência para a presente exposição.

O Estado¹ moderno ao se apropriar dos poderes de criar leis gerais e abstratas, administrar a coisa pública e julgar os conflitos de interesses, tornou-se detentor exclusivo do poder político, compreendido como energia superior que coordena e impõe sua vontade aos demais poderes sociais visando à realização de determinados fins públicos (SILVA, 2004, p. 107). Essa concentração de poder trouxe severas consequências para as organizações sociais, que tiveram seus direitos naturais mínimos violados, pois “as leis em vigor inspiravam-se em ideias e procedimentos de excessiva crueldade, prodigalizando os castigos corporais e a pena capital” (BITENCOURT, 2012, p. 79) sem considerar qualquer critério racional e lógico para imposição das penas.

As arbitrariedades cometidas no período da centralização política do Estado moderno conduziram movimentos sociais, filosóficos e políticos a resgatar na Antiguidade clássica ateniense a ideia de limitação do poder político, concebida por Barroso (2009) como governo das leis e não dos homens, a fim de garantir o respeito ao conjunto de direitos essenciais à sobrevivência dos indivíduos. As primeiras formas de manifestação dessa limitação ocorreram na Inglaterra do século XIII quando a aristocracia inglesa impôs ao rei João Sem Terra uma série de exigências na famosa Magna Carta de 1215, prolongando-se pelos séculos vindouros até ganhar sistematização nas obras de Locke (1689) e Montesquieu (1748) no século XVIII, consolidando a pluralidade de interesses das realidades locais (CANOTILHO, 2003).

¹Adotou-se o conceito de Estado elabora por Weber (1999) para quem o Estado é um aparato administrativo e político que detém o uso legítimo da força para conformar a vontade dos indivíduos

A luta pelo poder político entre a aristocracia parlamentar e a monarquia absolutista na Inglaterra do século XVII foi objeto de reflexão de Locke (1994) que concluiu pela existência de dois poderes fundamentais: o de fazer leis, o legislativo; e o de executá-las, de fazê-las obedecidas, o executivo (MACHADO, 1996). Esse modelo serviu de combustível para que Montesquieu (2007) desenvolvesse a ideia de separação de poderes na França, a partir da premissa de que só o poder podia frear o próprio poder (MORRIS, 2002).

Para Montesquieu (2007) os homens só poderiam desfrutar da liberdade se houvesse separação entre as funções legislativa, executiva e jurisdicional. Segundo ele “tudo estaria perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo, seja de nobres ou do povo, exercesse esses três poderes, o de promulgar leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar as querelas dos indivíduos” (MONTESQUIEU, 2007, p. 166), visto que a vida e a liberdade das pessoas estariam expostas ao arbítrio do juiz legislador, que poderia agir com violência e opressão como juiz executor (MORRIS, 2002).

Como assinala Falcão (2007) Montesquieu ao conceber a separação de poderes não estava preocupado com a independência entre eles, nem com a multiplicação desse poder por três ou mesmo com a substituição do poder do príncipe pelo poder do legislador ou do julgador, mas como enfraquecer o poder absoluto do monarca. Sua intenção foi garantir a liberdade dos indivíduos contra os abusos do poder do príncipe (MACHADO, 1996).

Ao atribuir a diferentes órgãos o poder político do Estado, ainda que com o foco no controle deste poder e não sua independência, Montesquieu sistematizou a moderna teoria da separação de poderes, com ressalvas em relação ao judiciário, considerado o mais fraco entre eles, em razão da inconsistência e insensatez no exercício das funções pelos magistrados na França. Para Montesquieu

O poder de julgar não deve ser dado a um senado permanente, mas deve ser exercido por pessoas tiradas do corpo do povo, por um certo período do ano, da maneira prescrita em lei, para formar um tribunal que não dure mais do que a necessidade exija. (...) Desse modo, o poder de julgar, tão terrível entre os homens, não estando ligado a um determinado estado, nem a uma certa profissão, torna-se, por assim dizer, invisível e nulo. (MONTESQUIEU, 2007, p. 167).

Essa teoria foi utilizada pelos dois maiores protagonistas das revoluções liberais, Estados Unidos e França, para sustentar, de forma diferente, suas ideologias sobre a separação de poderes e sobre a necessidade de criação das

constituições.

As Revoluções Liberais ocorridas nos Estados Unidos e na França no final do século XVIII marcaram o fim dos regimes absolutistas e a fundação dos Estados de Direito, assentados sobre as bases do primado da lei, da limitação e separação do poder político, da intervenção mínima na economia e da garantia de direitos individuais e políticos (CANOTILHO, 2003). O Estado de Direito consagrou o pensamento liberal burguês baseado no controle e direção do poder político a partir do poder econômico (BONAVIDES, 2011), cuja força concentrou-se na estrutura industrial capitalista que estava a pleno vapor com a Revolução Industrial inglesa.

As ideias de limitação e separação de poderes associadas à ideia de garantia de direitos registrados em documento escrito foram fundamentais para a consolidação do constitucionalismo moderno, concebido por Canotilho (2003) como movimento de natureza jurídica, ideológica, política, filosófica e social que produziu as constituições², instituindo “técnica específica de limitação do poder com fins garantísticos” (CANOTILHO, 2003, p. 51). O constitucionalismo moderno teve raízes históricas localizadas em contextos culturais e geográficos diferentes e assim como aconteceu com a separação de poderes produziu modelos com identidades distintas, dentre os quais se destacaram o modelo francês e o modelo estadunidense, sendo importante conhecê-los porque influenciaram grande parte dos modelos constitucionais existentes.

O constitucionalismo francês sustentou como bandeira de luta o combate aos abusos praticados pelo monarca e os privilégios conferidos ao clero e à nobreza, decorrentes da sociedade estamental; o constitucionalismo estadunidense preocupou-se em limitar os arbítrios do governo da maioria e não apenas do monarca, tomando como referência a experiência parlamentar inglesa que impôs pesadas taxações contra a vontade dos colonos durante a relação colônia metrópole. As diferentes visões, embora influenciadas pelo mesmo pensamento de limitação do poder, deram origem a modelos constitucionais diferentes e a modos distintos de enxergar a separação de poderes, o que até hoje influencia grande parte dos países ocidentais.

No modelo originário francês a Constituição não ocupou lugar de

² Adotou-se o conceito de constituição de Canotilho que entende ser ordenação sistemática e racional da comunidade política através de um documento escrito no qual se declaram as liberdades e os direitos e se fixam os limites do poder político (Canotilho, 2003, p. 52).

centralidade no cenário político, funcionou como carta de recomendação dependente do legislador para obter efetividade (CANOTILHO, 2003), concepção que prevaleceu até meados do século XX e influenciou grande parte das constituições dos países ocidentais. Em contrapartida, no modelo estadunidense a Constituição representou a decisão política rara do povo que precisou ser defendida a todo custo das deliberações arbitrárias proferidas pela maioria no exercício da soberania popular (ACKERMAN, 2006).

Em relação à separação de poderes, que se tornou indispensável à constituição de uma ordem política liberal, no modelo francês houve um esvaziamento do Poder Executivo decorrente da própria lógica revolucionária de combate aos poderes absolutos do monarca; fortalecimento do Poder Legislativo que passou a representante legítimo da vontade geral (ARANTES, 2007); e neutralidade do Poder Judiciário em função da desconfiança nutrida pelos magistrados que legitimaram as práticas do Antigo Regime (DALLARI, 2007).

Sobre esse último aspecto, Dallari (2007), discorrendo sobre a evolução da magistratura no mundo, afirma que na Europa do século dezessete os juízes eram escolhidos pelos governantes absolutistas e estavam obrigados, por fidelidade, a manter os interesses de quem os havia escolhido. Enquanto submissos ao monarca, detinham enorme poder e independência e não estavam sujeitos a controle funcional, praticando inúmeras arbitrariedades. No período, os juízes foram temidos e mal vistos pelo povo, circunstância que estimulou a limitação de suas atribuições e a reafirmação da condição de auxiliares do governo, contudo, sem enfraquecimento dos seus poderes.

Na França, todavia, a magistratura tinha características diferentes, pois o cargo de magistrado era um título de propriedade que podia ser comprado, vendido ou alugado. Em função disso a aristocracia francesa dominou os cargos de juízes prestando a justiça de acordo com seus interesses políticos e econômicos. Por essa razão não havia compromisso dos magistrados com decisões justas e nem compromisso com o monarca, fato que desagradava o governo nas hipóteses de interferência em seus assuntos e os particulares, que viam as decisões como violentas e abusivas (DALLARI, 2007).

Esse modelo levou Montesquieu (2007) a propor uma composição popular e temporária para os órgãos destinados ao exercício da atividade de julgar

os conflitos de interesses, limitando-os a observar e aplicar as leis vigentes. Isso se explica porque a base do pensamento de Montesquieu inspirou-se no modelo inglês de Estado, que possuía um legislativo forte, um executivo limitado e um judiciário insignificante, destinado a pronunciar as palavras das leis (DALLARI, 2007). Daí, o Poder Judiciário ser concebido pelo autor como o mais fraco dentre os poderes, circunstância que terminou por se consolidar na França revolucionária.

Por outro lado, nos Estados Unidos a separação de poderes, embora baseada nos pensamentos de Locke e Montesquieu, foi concebida para assegurar o respeito à Constituição Federal americana e limitar o governo da maioria, por isso houve equilíbrio na relação entre os três Poderes do Estado, vigendo o sistema dos freios e contrapesos pelo qual um poder passou a fiscalizar e limitar a ação do outro, destacando-se o Judiciário por servir de poder político protetor dos valores constitucionais frente os arbítrios dos representantes da maioria popular. Segundo Arantes (2007)

Nos Estados Unidos, a preocupação com o direito à propriedade frente à voracidade legislativa de governo popular acabou elevando o Judiciário à condição de poder político, capaz de se colocar entre o governo e o cidadão, na defesa dos direitos individuais deste último (principalmente o direito à propriedade) (ARANTES, 2007, p. 81-82).

Para Dallari (2007) o caráter político do Judiciário e sua independência frente aos outros poderes estão relacionados com a firme postura que os juízes mantiveram entre os líderes da independência e os fundadores dos Estados Unidos. O comportamento aguerrido de John Marshall de lutar pelas competências da Suprema Corte a fim de controlar a constitucionalidade dos atos normativos do Congresso Nacional e do Executivo foi fundamental para assegurar um papel ativo à magistratura estadunidense (DALLARI, 2007). Bochenek (2013) assinala que a ausência de uma realeza ou nobreza também contribuiu para o modelo equilibrado de separação de poderes nos Estados Unidos e manutenção do Judiciário em pé de igualdade com os outros poderes.

O Poder Judiciário, portanto, foi concebido com conotações distintas, prestando-se a papéis diferentes nos sistemas francês e estadunidense. Na França, o Judiciário destinou-se ao exercício único e exclusivo da função jurisdicional instrumental, especializando-se na resolução dos conflitos de interesses, por meio da aplicação da lei (ARANTES, 2007). Nos Estados Unidos, além de exercer a função jurisdicional instrumental, o Judiciário também recebeu capacidade política

consubstanciada na possibilidade de controlar os atos normativos dos demais Poderes (ARANTES, 2007). Essa diferença consolidou-se na França com a Constituição de 1791 que trouxe previsão expressa de que os tribunais não tinham competência para suspender a execução das leis; e nos Estados Unidos com o controle de constitucionalidade das leis que, embora não previsto no texto da Constituição Americana, foi rapidamente desenvolvido como mecanismo de defesa da supremacia da Constituição no famoso caso *Marbury v. Madison*, em 1803, a partir de um conjunto de artigos produzidos pelos federalistas, consoante relato de Hamilton (1954 apud ZAFFARONI, 1995).

Nenhum ato legislativo, portanto, contrário à Constituição, pode ser válido. Negar isso significaria afirmar que o mandatário importa mais do que o mandante, que o servente é superior ao seu patrão; que os representantes do povo são superiores ao próprio povo; que os homens que atuam em virtude de poderes, podem não apenas fazer o que seus poderes não autorizam, mas inclusive o que proíbem (ZAFFARONI, 1995, p. 47).

Assim, enquanto na França o Judiciário se desenvolveu com inexpressivo peso político porque a ideia de supremacia do Legislativo, bem como a profunda insegurança em relação à magistratura do Antigo Regime, não podia ter levado a uma valorização do Judiciário como poder de Estado (ARANTES, 2007, p. 81), nos Estados Unidos o Judiciário nasceu e se desenvolveu como verdadeiro poder político e utilizou a função jurisdicional não apenas para a resolução de conflitos de interesses, mas para servir de balança de equilíbrio na relação dos Poderes com a Constituição e a sociedade. Arantes (2007) resume com rigor os dois modelos asseverando que:

As experiências americana e francesa nos legaram dois modelos distintos de Judiciário, ambos passíveis de aplicação na democracia, apesar de imperfeitos. No primeiro caso – e em todos os países que tomaram os Estados Unidos como exemplo – o Judiciário cumprirá a importante função liberal de conter a vontade política majoritária, mas a condição não republicana da magistratura enfrentará de tempos em tempos tentativas de redução de sua independência quase aristocrática, especialmente nas situações em que o Judiciário assumir posição mais agressiva no controle dos atos das maiorias políticas representativas. No segundo caso – e nos países em que o Judiciário restringe-se a prestar justiça nos conflitos particulares – não encontramos essa nova aristocracia no seio da república, mas ouvimos em contrapartida queixas recorrentes sobre a ausência de um guardião independente da Constituição e sobre a sujeição completa da sociedade à vontade política da maioria governante (ARANTES, 2007).

Essa lógica perpassou a evolução do Poder Judiciário durante todo o século XIX e a primeira metade do século XX, consolidando o Judiciário como instrumento de solução de conflitos na França em contraste com o papel político de

guardião da Constituição Federal nos Estados Unidos, circunstância que influenciou o modo de atuar dos juízes em cada um dos modelos, um juiz francês mais legalista e um juiz estadunidense mais politizado.

A partir da segunda metade do século XX e da influência do ordenamento jurídico alemão que introduziu um sistema de controle de constitucionalidade centralizado num órgão de cúpula do Judiciário, Zaffaroni (1995) identificou uma terceira função que paulatinamente começou a ser exercida pelo Poder Judiciário, o autogoverno, fruto de um processo de enfrentamento caracterizado pelo confronto do Judiciário com a classe política e outros órgãos do poder soberano (SANTOS, 1996, p. 3), resultando na sua autonomia financeira, administrativa e política.

Para Santos (1996), esse embate entre os Poderes, gerado pela crise de representação político-partidária e social, encadeou uma série de outras crises institucionais, que expôs a promiscuidade do poder econômico com o poder político, revelando as entranhas da corrupção e do crime organizado no âmbito dos poderes Legislativo, Executivo e no próprio Judiciário. Essa conjuntura política, segundo Santos (2011), carreou inúmeros conflitos ao Judiciário, os quais ensejaram a judicialização da política, caracterizada por duas faces: a dos julgamentos de crises interna *corporis* pela ausência de formação de consensos e de infrações criminais cometidas pelos agentes políticos no exercício ou não da função pública; e a de formulação de políticas públicas diante da apatia ou incapacidade dos poderes públicos em resolver os conflitos ou atender as demandas dos grupos sociais (SANTOS, 2011, p. 17-18).

Nesse cenário, o sistema judicial desvencilhou-se dos outros poderes ao assumir posição de independência democrática combatendo a corrupção instalada nos Poderes e garantindo a implementação de direitos sociais básicos, imbuindo-se de sua quota parte de responsabilidade política no sistema democrático (SANTOS, 1996). Dessa nova função decorreu não só a maior visibilidade e vulnerabilidade política e social do Judiciário (SANTOS, 2010) como também a capacidade de escolher suas próprias políticas institucionais.

Pode-se afirmar que o Judiciário foi o poder que mais se reconfigurou nos últimos duzentos anos (SANTOS, 1990), exercendo outras funções para muito além da função jurisdicional de resolução dos conflitos de interesses, marca característica da jurisdição, assumindo a função político-institucional do controle de

constitucionalidade das leis em sentido amplo e a função de autogoverno nas constituições do pós-guerra (ZAFFARONI, 1995).

Não obstante, nenhuma das funções exercidas pelo Judiciário apresenta, ainda hoje, clareza quanto a sua extensão e profundidade, tornando-se obtusa a discussão sobre os rumos e reformas estruturais incidentes sobre este poder. Este é um sério problema que inclusive tem afetado os outros Poderes do Estado, instalando-se um período de rivalidade entre eles, caracterizado pelas práticas ativistas, fenômeno que retrata a invasão das funções de um poder por outro (RAMOS, 2010), demandando a reformulação dos papéis conferidos aos três Poderes.

Embora as três funções exercidas pelo Judiciário sejam importantes para a consolidação e permanência da democracia (BOCHENECK, 2013) e tenham se expandido nos últimos anos, especialmente pelo combate à corrupção no âmbito dos Poderes e pela ampliação dos mecanismos de controle de constitucionalidade, a pesquisa destinou maior atenção à função instrumental, porquanto é esta que supostamente passa por uma crise de eficiência nos atuais Estados Democráticos de Direito, colocando em xeque a capacidade do Poder Judiciário de dar respostas tempestivas e adequadas aos conflitos de interesses.

A suposta crise da função instrumental está diretamente relacionada com a evolução do Estado moderno que nos seus vários modelos exigiu do Judiciário diversas posturas, sendo importante conhecê-las para melhor compreensão da problemática.

2.2 A função instrumental do Judiciário no Estado Liberal

Para falar da função instrumental do Poder Judiciário nos Estados Liberal e Social é preciso considerar a advertência feita por Bocheneck (2013) de que o contexto econômico é uma variável indissociável nesse processo. De fato, depois que a burguesia assumiu as rédeas do poder político o fator econômico tornou-se a ordem do dia na definição das políticas estatais, visto que o sistema capitalista implantado privilegiou a propriedade privada e a acumulação de capital.

A burguesia, após a Revolução Francesa, deu início a seu projeto de dominação com medidas que combinavam um ambiente de plena liberdade

econômica com um ambiente ideológico de pretensa igualdade social. Pelo primeiro, a burguesia expandiu a economia de mercado, a divisão de classes, a propriedade privada e a lucratividade. Pelo segundo, a burguesia alimentou o ideal de que todos os homens nasceram livres e iguais, permanecendo nesta condição (HUNT, 2009) por meio de normas gerais e abstratas que colocavam os homens em situação de semelhança, livres da tirania e da opressão (BONAVIDES, 2011).

Desse discurso defluiu a prática liberal burguesa do *laissez faire* que exigiu do Estado duas posturas: proteção contra violações da propriedade privada e ataques externos; e afastamento da regulação social e econômica. Essa nova configuração ideológica permitiu à burguesia assumir a condição de classe social dominante, a partir da manipulação da *vontalé générale* (ROUSSEAU, 2003), por meio do parlamento, recrutado pela técnica do sufrágio restrito, o que conferiu uniformidade e harmonia ao seu projeto: o individualismo e a propriedade privada (CANOTILHO, 2003).

As primeiras constituições francesas e a Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão refletiram a ideologia liberal burguesa, pois elevaram o Poder Legislativo à categoria de órgão da soberania popular e serviram como elementos de limitação do poder e garantia das liberdades civis e políticas do cidadão em face do Estado (BONAVIDES, 2012). Esses Documentos entrelaçaram o poder político ao poder jurídico, de sorte que o Estado passou a ser confundido com o próprio Direito (SILVA, 2004), materializado no primado da lei editada pelo parlamento.

Instalou-se o positivismo legalista que consagrou a onipotência da lei como único instrumento legítimo de manifestação da soberania popular e resumiu o direito ao conjunto de regras formalmente postas pelo Estado (CANOTILHO, 2003). Esse monismo jurídico repeliu qualquer forma de normatividade social e delegou ao Estado o monopólio da produção das leis e a resolução dos conflitos de interesses decorrentes da não observância destas normas (WOLKMER, 2001).

O Estado de Direito, caracterizado pelo império da lei, pelo estado mínimo e pelo estado limitado (CANOTILHO, 2003) subordinou as funções executiva e jurisdicional à vontade do legislador, de modo que o Executivo e o Judiciário ficaram submissos ao Legislativo, agindo apenas nas hipóteses de determinação ou autorização legal. Esse quadro institucional fomentou um Poder Judiciário reativo e

mecânico, destinado a solucionar casos concretos no modelo da subsunção formal, com juízes limitados a pronunciar as palavras da lei, adequando fatos sociais às leis estabelecidas, sem qualquer referência social, ética ou política (SANTOS, 1985).

Com a chegada de Napoleão ao Poder Executivo na França, assinala Zaffaroni (1995) que o Poder Judiciário tornou-se completamente submisso ao governo, o qual avocou a responsabilidade pela nomeação dos juízes e hierarquizou a função instrumental à semelhança dos corpos dos exércitos militares, e ainda, a partir do Código Napoleônico converteu os magistrados em meros espectadores passivos em relação ao objeto em litígio, carentes de capacidade interpretativa, e imersos no aparato administrativo burocrático do Estado (BOCHENEK, 2013).

O legalismo exacerbado, fruto da corrente filosófica positivista, afastou o Direito da Justiça (DALLARI, 2007) e manteve o Judiciário equidistante do povo e alheio ao processo de corrosão social provocado pelo desenvolvimento vertiginoso da economia capitalista, contribuindo para seu inexpressivo peso político (BOCHENECK, 2013). A postura conservadora apegada ao formalismo legal, com linguagem hermética própria e ritos procedimentais ininteligíveis, criou um fosso em relação à sociedade, de sorte que o Judiciário ficou imobilizado ocupando um honroso lugar de isolamento social (DALLARI, 2007). O acesso à justiça restringiu-se ao direito formal do indivíduo de ter acesso ao Poder Judiciário para propor ou contestar uma ação, refletindo uma filosofia essencialmente individualista (CAPPLETTI E GARTH, 2002).

Mesmo no modelo estadunidense, em que o papel político do Judiciário sempre esteve implícito na organização constitucional dos Poderes (DALLARI, 2007), houve neutralidade quando instado a reconfigurar a estrutura social norte americana do século XIX. O caso *Plessy v. Ferguson*, em que a Suprema Corte ratificou a segregação racial, é um exemplo claro do evidente sinal de conservadorismo social e político do Judiciário (FURMANN, 2014). Mas também serviu para reafirmar que o Judiciário nos Estados Unidos tinha voz no processo de construção dos valores sociais, ainda que para manter o *status quo*.

Nesse compasso, Tocqueville (2005), avaliando a democracia americana, registrou que a grande invenção do sistema estadunidense consistiu em reservar a decisão em casos de conflitos constitucionais a um corpo de magistrados com razoável independência funcional, o que tornou a magistratura mais controlada

politicamente e mais ativa (BOCHENECK, 2013). O mesmo autor concluiu que os magistrados americanos assemelhavam-se à própria aristocracia europeia e assinalou que:

Por isso, encontramos, oculta no fundo da alma dos juristas, uma parte dos gostos e dos hábitos da aristocracia. Como ela, têm um instintivo pendor para a ordem, um amor natural pelas formas; assim como a aristocracia, concebem um grande desgosto pelas ações da multidão e, secretamente, desprezam o governo do povo. (...) Na América, não existem nobres nem literatura, e o povo desconfia dos ricos. Por isso, os juristas constituem a classe política superior e a porção mais intelectual da sociedade. (TOCQUEVILLE, 2005, p. 201-206).

Dessa forma, no século XIX, seja na Europa seja nos Estados Unidos, o cenário foi de exploração e abusos proporcionados pelo capitalismo industrial, e de indiferença do Estado com a degradação das condições de vida da maioria da população, consequência de um engenhoso processo ideológico que proporcionou segurança jurídica contra intervenções abusivas na esfera jurídico patrimonial dos cidadãos (CANOTILHO, 2003). O Judiciário manteve-se alheio a toda essa turbulência, indiferente a problemas de aptidão das pessoas para reconhecer seus direitos e defendê-los adequadamente (CAPPLETTI E GARTH, 2002).

A abstenção do Estado das relações socioeconômicas, o predomínio da ideologia liberal burguesa de defesa da propriedade privada, acúmulo de riquezas e aviltamento da mão de obra dos trabalhadores e ainda a expansão industrial, mergulharam a sociedade numa grave crise no período de transição entre os séculos XIX e XX, impulsionada pelo racionalismo, legalismo, relativismo e individualismo, valores voltados para a liberdade criadora do indivíduo e não para uma organização comunitária (BONAVIDES, 2011).

Contra a selvageria do sistema capitalista, movimentos de operários começaram a se organizar nacionalmente a fim de defender reivindicações econômicas e políticas e promover reformas no sistema vigente, dando início às lutas políticas por justiça social. Diversos manifestos, a exemplo do Manifesto Comunista (1848) e da Encíclica *Rerum Novarum* (1891), denunciaram a situação de exploração e abusos cometidos nas fábricas e buscaram alternativas ao modelo capitalista burguês, sendo o mais expressivo o modelo socialista, que no século XX dividiu o mundo entre Capitalismo e Socialismo.

Esse processo em busca de reformas políticas, econômicas e sociais resultou, no começo do século XX, na ampliação dos direitos civis e políticos, dentre

os quais a universalização do sufrágio, que diminuiu as barreiras censitárias e permitiu o fortalecimento da democracia a partir da participação de maior espectro de pessoas no processo de escolha dos governantes, e no surgimento dos primeiros direitos sociais, cuja referência na Europa foi a Constituição de Weimar de 1919, que, segundo Zaffaroni (1995, p. 40), não passou de um “instrumento meramente político, no qual valia mais a sua essência que as palavras de suas normas particulares”. Ainda no primeiro quartel do século XX surgiu o primeiro organismo internacional preocupado com a melhoria das condições de trabalho das pessoas, a Organização Internacional do Trabalho (OIT), e também foi nesse período que houve um processo de transformação do sistema capitalista influenciado pelo progresso tecnológico, consoante assinala Bresser-Pereira (2013)

A terceira fase do capitalismo – a fase do capitalismo tecnoburocrático ou da sociedade do conhecimento – desencadeia-se com a Segunda Revolução Industrial: um período de intenso progresso tecnológico marcado pela descoberta da eletricidade, a invenção do motor a explosão, da “administração científica” e da produção em linha de montagem. As duas mudanças históricas causadas por esta revolução tecnológica serão a Revolução organizacional e a mudança do fator estratégico de produção. Por Revolução Organizacional entendo a substituição da família pela organização no papel de unidade básica de produção; ela foi acompanhada pela emergência de uma nova classe média profissional que, a partir de então partilhará poder e privilégio com a burguesia. O novo fator estratégico de produção que passa então a gradualmente substituir o capital nessa função é o conhecimento – o conhecimento técnico, administrativo e produtivo (BRESSER-PEREIRA, 2013, p. 11).

Esse conjunto de transformações afetou diretamente o exercício das funções pelos órgãos do Estado que passaram a utilizar o modelo de administração burocrática, orientado pela ideia de profissionalização, carreira, hierarquia funcional, impessoalidade, formalismo, enfim, pelo modelo racional-legal (WEBER, 1979), em substituição ao modelo de administração patrimonial, baseado na dependência funcional e confusão do patrimônio público com o privado.

Para Weber (1979) o modelo burocrático proporcionava a forma mais racional de exercício da dominação, pois estava assentado na validade das leis e da competência funcional. Ele afastava as influências pessoais ou sentimentais que comprometiam o pleno funcionamento das organizações e a disciplina do serviço e ainda proporcionava previsibilidade e estabilidade, criando ambientes adequados para hierarquia, cooperação, competência técnica e redução de custos (BARBOSA E QUINTANEIRO, 2002).

Este modelo contribuiu para a expansão do aparelho burocrático do

Estado e passou a regular de forma intensiva e extensiva as relações sociais, por meio de uma estrutura especializada, segundo critérios de racionalidade baseados em normas gerais e abstratas aplicadas a casos concretos por via de processos lógicos controláveis (SANTOS, 1985). Serviu também de referência para a organização do Poder Judiciário que, preocupado com a eficiência das funções e eficácia social do direito, passou por um processo de estratificação e especialização de funções, a fim de que o corpo técnico pudesse oferecer um serviço de qualidade (SANTOS, 1988).

Porém, como nenhum sistema é perfeito, Weber (1979) identificou problemas que possivelmente poderiam levar à ineficiência do modelo burocrático, denominando essas anomalias de disfunções burocráticas. Essas disfunções foram fruto da rigidez do sistema frente às mudanças no contexto da sociedade e/ou da desconsideração de rotinas informais criadas no exercício da atividade burocrática (CARVALHO, 2010). Como exemplo destas disfunções Damasceno (2011) destaca: o exagerado apego aos regulamentos, o excesso de formalismo, a divisão sistemática do trabalho; a impessoalidade exagerada no atendimento e a rígida hierarquização da autoridade burocrática.

De fato, estas disfunções começaram a produzir problemas para as organizações estatais burocráticas, visto que seus agentes tornaram-se escravos das normas e dos procedimentos, comprometeram a agilidade dos processos em função da necessidade de registro escrito de todas as comunicações, limitaram suas capacidades de desempenho por não conhecerem a atividade por inteiro, criaram distinções no atendimento em razão de posturas inflexíveis e atrapalharam o processo decisório por estarem inibidos de praticar qualquer comportamento fora dos padrões estabelecidos (DAMASCENO, 2011).

No mesmo período, houve grande desenvolvimento da Sociologia Jurídica, que prestou inegáveis serviços ao Direito mediante o uso de métodos e técnicas de investigação empírica, que conduziram a ciência jurídica a ser investigada sob a ótica dos fenômenos sociais, consolidando a percepção de que o Estado não era a única fonte de produção do direito (SANTOS, 2010), contrariando a visão jurídica monista. A sociologia jurídica, a partir da escola do Direito Vivo, contribuiu para fundar os alicerces das futuras propostas de um direito alternativo ao direito estatal. Inúmeras pesquisas foram realizadas com o propósito de demonstrar

que os conflitos sociais poderiam ser resolvidos sem a presença estatal formal, estavam lançadas as bases do pluralismo jurídico, representadas por Kantorowicz e Ehrlich na Europa, Posner nos Estados Unidos e Santos na América Latina.

O novo enfoque deu ensejo à convivência simultânea de duas perspectivas de compreensão do direito. A primeira baseada no direito formalmente vigente, que encontrou no positivismo extremado, estático, calcado exclusivamente na lei, sua razão de ser. A segunda fundada na normatividade ascendente das relações sociais, que teve por esteio o positivismo moderado, dinâmico, influenciável e mutável (SANTOS, 1985). As duas visões alicerçaram o processo de transição que resultou na visão sociológica centrada nas dimensões processual, institucional e organizacional do direito, em contraponto à visão normativista baseada nos enunciados abstratos da lei (SANTOS, 1985). Tais precedentes levaram o direito a ser discutido sobre as premissas do direito socialmente eficaz e do direito formalmente vigente, que permearam todos os campos teóricos de debate envolvendo a ciência jurídica.

O modelo alternativo da sociologia jurídica também produziu reflexos na elaboração da jurisprudência dos tribunais porquanto engendrou um processo de transição da jurisprudência dos conceitos, limitada pela subsunção lógico-formal da matéria de fato aos conceitos jurídicos, para a jurisprudência dos interesses, que passou a valorar a vida e considerar a realidade social para a aplicação do Direito (LARENZ, 1997).

Apesar das inovações, a matriz liberal burguesa de índole eminentemente individual, baseada na igualdade formal perante a lei, impediu maiores progressos no campo judiciário, especialmente porque os tribunais estavam neutralizados por uma rede de dependências em relação aos outros Poderes, principalmente no tocante ao orçamento e à execução de suas sentenças (SANTOS, 2010).

2.3 A função instrumental do Judiciário no Estado Social

O processo de transformação social já impulsionado pelo agravamento das desigualdades sociais e econômicas no final do século XIX foi acelerado com a destruição da Europa provocada pela Primeira Guerra Mundial, a recessão

provocada pela Crise de 1929 nos Estados Unidos e a devastação mundial produzida pela Segunda Grande Guerra. Estes eventos serviram para demonstrar as fragilidades do sistema liberal burguês e a necessidade de profundas mudanças sociais, políticas e econômicas em busca de um novo estilo de vida.

Os horrores provocados pela Segunda Guerra mundial deixaram claro que não bastava um conjunto de leis para restringir os poderes do Estado contra o cidadão e garantir igualdade formal entre os indivíduos, havia a necessidade de considerar o homem pelo simples fato de ser homem, dotada das mesmas qualidades e sem distinções de qualquer natureza. Por essa razão as relações internacionais foram reorganizadas com base no respeito incondicional à dignidade humana (COMPARATO, 2016, p. 226), tendo na Organização das Nações Unidas sua pedra de toque, visto que nasceu vocacionada a lutar pela dignidade humana em todo globo terrestre.

Por esse mesmo processo de transformação sujeitaram-se as constituições europeias capitalistas da segunda metade do século XX ao inserir entre seus valores fundamentais a dignidade humana. Elas assumiram a centralidade política nos Estados exercendo decisiva influência sobre a consolidação do Estado Social. Transformaram-se em verdadeiros organismos vivos de interação dialética com o meio social, de modo que elas e não mais os Poderes do Estado tornaram-se a referência de poder nos Estados Democráticos (BULOS, 2011).

O Estado de bem estar social emergiu como produto desse conjunto de transformações e teve por objetivo atender grupos sociais inteiros por meio de programas governamentais que proporcionassem mínima qualidade de vida para as pessoas, ou seja, os poderes públicos passaram a intervir no livre jogo do mercado para proporcionar justiça social através de programas que atendessem as necessidades coletivas e não apenas as individuais (COMPARATO, 2016). A partir daí, o Estado começou a consolidar medidas intervencionistas tanto no mercado quanto na sociedade a fim de melhorar a condição de vida das pessoas. Bobbio (1999) salientou que:

Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, todos os Estados industrializados tomaram medidas que estendem a rede dos serviços sociais, instituem uma carga fiscal fortemente progressiva e intervêm na sustentação do emprego ou da renda dos desempregados. (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1999, p. 418).

No novo modelo o Estado se responsabilizou pela implementação das

políticas públicas sociais, destacando-se o Poder Executivo, órgão responsável pela administração dos recursos sociais e econômicos, pelo planejamento e formulação dos programas de governo. O Estado investiu em obras de infraestrutura e na expansão da administração pública, criando uma enorme estrutura burocrática, que utilizou mais intensamente o modelo burocrático de Weber (1979) e as suas disfuncionalidades.

O revigoramento do Estado, além de colocar em evidência o Poder Executivo, revitalizou os Poderes Legislativo e Judiciário. O Legislativo ao criar leis regulamentando inúmeros setores da vida social tornou jurídica a realidade fenomênica, em especial os direitos sociais previstos nas constituições. O Judiciário, ao ser chamado para garantir os direitos sociais consagrados nas legislações, começou a tratar a justiça distributiva como questão de direito e não apenas como questão de política, fato que exigiu nova postura no cenário das responsabilidades (SANTOS, 1995), abandonando a característica reativa e de indiferença social para assumir postura prospectiva de efetivação dos direitos prometidos pelo Estado.

Nessa linha, o significado de acesso à justiça não estava mais resumido à possibilidade de ajuizar demandas na justiça, englobava também à capacidade do Judiciário em trabalhar pelo sucesso dos programas estatais de bem-estar social, por isso Bochenek (2013) assinala que

O judiciário deixa de apenas julgar no sentido de estabelecer o certo e o errado com base estritamente na lei, mas, sobretudo, passa a examinar se o exercício do poder de legislar conduz à concretização dos resultados objetivados, ou seja, por meio da responsabilidade prospectiva, o Judiciário, de certa forma, se repolitiza e desneutraliza (BOCHENECK, 2013, p. 48).

Interessante notar que a atuação mais incisiva do Judiciário ocorreu com a superação do discurso de que o direito, enquanto instrumento de dominação, estava à disposição apenas da burguesia. Sob esse ponto Santos (2010) registrou que os movimentos sociais perceberam que o direito, como instrumento hegemônico, poderia ser utilizado para fins não hegemônicos. A partir das ambiguidades conceituais e das brechas proporcionadas pelo próprio sistema jurídico, os movimentos sociais passaram a utilizá-lo como uma arma na defesa de seus interesses (SANTOS, 2011).

O Judiciário passou então a instância de implementação dos direitos sociais (ARANTES, 2007), fugindo ao padrão do Estado Liberal, que se contentava com a mera resolução de conflitos individuais. O desafio proposto ao Judiciário

consistiu em dar efetividade aos direitos sociais constitucionalizados frente a uma estrutura institucional criada para atender outra espécie de demanda (demandas individuais) e ainda carente de recursos financeiros e humanos. Esse desafio tornou-se ainda maior com o surgimento de um novo conjunto de direitos difusos e indivisíveis, que atingiram número indeterminado de pessoas e abriram espaços políticos de participação direta dos indivíduos e da sociedade na articulação e deliberação dos planos estratégicos coletivos.

O Poder Judiciário foi afetado ainda pelo novo modelo de Constituição adotado nos Estados Sociais após a Segunda Guerra mundial, baseado em princípios de conteúdo aberto e cláusulas gerais, o que favoreceu a leitura moral das constituições, os novos esquemas de interpretação das normas jurídicas supremas e a aquisição de sua força normativa (SARMENTO, 2004). O neoconstitucionalismo, modelo de sustentação das novas constituições, transformou as fontes formais do Direito³ ao alterar a natureza jurídica dos princípios, mudar os esquemas de elaboração das leis e reconfigurar o papel da jurisprudência. O constitucionalismo contemporâneo criou o ambiente propício para que as constituições, definitivamente, assumissem o papel de norma jurídica fundamental (KELSEN, 1998), tornando-se a referência do poder político nos estados democráticos e a “lente através da qual se leem e se interpretam todas as normas infraconstitucionais” (BARROSO, 2006, p. 4).

Os princípios tornaram-se espécies de normas jurídicas dotadas de força normativa que serviram de fonte autônoma de direitos e de vetor orientativo para a elaboração, interpretação e aplicação das normas jurídicas. Passaram a expressar os ideais de justiça de uma comunidade e condensaram numa mesma unidade positiva os aspectos axiológicos e deontológicos da normatividade jurídica (CUNHA, 2006). Espelharam a ideologia da sociedade, seus postulados básicos, seus fins, proporcionando unidade e harmonia ao sistema, integrando suas diferentes partes e atenuando as tensões normativas (BARROSO, 2002). Por serem plásticos começaram a conferir maior flexibilidade à Constituição, permitindo sua adaptação às mudanças ocorridas na sociedade (SARMENTO, 2009).

A nova natureza jurídica dos princípios contribuiu para a mudança no processo de elaboração das leis. Abandonou-se o sistema tradicional baseado em

³ Compreendeu-se por fontes formais o conjunto de atos jurídicos dotados de força normativa e de eficácia vinculante direta sobre a conduta dos sujeitos e dos órgãos públicos incumbidos oficialmente da solução de controvérsias (RAMOS, 2013, p. 104)

hipóteses claras e consequentes normativos definidos e adotou-se a técnica legislativa das cláusulas gerais, pela qual as normas jurídicas foram construídas no esquema de hipóteses abertas com consequentes normativos abertos, a fim de tornar possível a adequação dos institutos jurídicos às mudanças nas relações sociais. Para Barroso (2006, p. 12) “as cláusulas gerais contêm termos ou expressões de textura aberta, dotados de plasticidade, que fornecem um início de significação a ser complementado pelo intérprete, considerando as circunstâncias do caso concreto”.

Nesse processo, a produção jurídica dos tribunais ganhou novos contornos visto que a jurisprudência passou a colmatar os conteúdos dos princípios e das cláusulas gerais. Abriu-se novo caminho na seara da interpretação, exigindo-se maior engajamento dos intérpretes na construção das categorias jurídicas, a fim de proporcionar segurança nas decisões judiciais e efetividade dos direitos fundamentais. Passou-se então da jurisprudência dos interesses para a jurisprudência dos valores (LARENZ, 1997).

O fenômeno de uma comunidade global, com valores universais, denominado globalização, aproximou os dois maiores sistemas jurídicos culturais do Ocidente – os sistemas da *Common Law* e *Civil Law* –, de sorte que passaram a interagir e influenciar-se mutuamente, o que também fortaleceu a jurisprudência nos países de tradição legal, que lançaram mão das técnicas do precedente e das súmulas.

Todas as transformações sociais, políticas e jurídicas afetaram a função originária de instância de resolução de conflitos do Judiciário, historicamente orientada pelo excessivo apego às fórmulas processuais, de sorte que fazia todo sentido um conjunto de mudanças na estrutura institucional e cultural deste Poder para comportar as demandas político-sociais que passaram por um período de grande expansão. Foi nesse período que os países desenvolvidos promoveram uma série de reformas no Poder Judiciário que, em linhas gerais, perpassaram pela informalização da justiça, pelo reaparelhamento dos tribunais em recursos humanos e infraestrutura, pela criação de juízos especiais para pequenas causas, pela proliferação de mecanismos alternativos de resolução de conflitos e por mudanças processuais (Santos, 1996, p. 12).

Os investimentos realizados no judiciário, contudo, foram reduzidos com a

crise do Estado Social na década de setenta em razão da falta de condições financeiras para arcar com as altas despesas provenientes da implementação dos direitos sociais e pelos elevados níveis de desperdício e ineficiência provocados pela burocracia (BOCHENEK, 2013). Essa crise deu ensejo ao fortalecimento da ideologia neoliberal capitalista, que, assentada sobre as regras de mercado e contratos privados exigiu um judiciário rápido, eficaz e independente, destinado a garantir cumprimento e estabilidade aos negócios jurídicos (SANTOS, 2010, p. 13), o que contribuiu para a manutenção das reformas judiciais já em andamento.

O modelo neoliberal estimulou a privatização de vários serviços públicos, a desregulamentação da economia, a diminuição dos gastos sociais e a redução do déficit público (ARANTES, 2007). O propósito foi diminuir a burocracia estatal e implantar um modelo gerencial de administração pública, baseado na lógica do custo benefício e na produção quantitativa. Contribuíram para a difusão desse modelo, cuja ideologia orientou as reformas institucionais nos países ocidentais capitalistas a partir de então, o descrédito da representação política, a corrupção e o crescente nível de desigualdade social (BOCHENEK, 2013). Estes fatores, como já apontado, foram determinantes também para a imersão do Judiciário no campo político.

Essa nova perspectiva deu ensejo a um cenário político econômico de contrários, orientado pelos vetores da igualdade material prometida pelo Estado Social *versus* liberdade de mercado do modelo neoliberal burguês, que terminou por envolver o Judiciário no processo de equacionamento da igualdade jurídico formal com as desigualdades socioeconômicas (SANTOS, 2011). Nesse cenário dúbio, o Judiciário, ao invés de se retrair com o dismantelo do Estado social, foi cada vez mais exigido por amplos setores da sociedade e do próprio Estado, o que contribuiu para consolidar o papel político e social deste Poder e para o aumento dos conflitos de interesses entre as mais diversas representações sociais. Para Santos (1996)

A juridificação do bem estar social abriu caminho para os novos campos de litigação nos domínios trabalhistas, civil, administrativo e da segurança social, o que nuns países mais do que noutros, veio a se traduzir no aumento exponencial da procura judiciária e na conseqüente explosão de litigiosidade (SANTOS, 1996, p. 34-5).

A intensa procura pela função instrumental do Judiciário para efetivar a legislação social expandiu o número de demandas nas instâncias judiciais, esperando-se que o Poder Judiciário pudesse resolver os problemas que o sistema político não conseguiu solucionar (SANTOS, 2010). Todavia, a estrutura limitada do

Poder Judiciário, seja pelo contingenciamento orçamentário, seja pela pouca capacidade operativa, não comportou o volume de ações demandadas, produzindo problemas no oferecimento de respostas efetivas aos anseios da sociedade. Desse fenômeno decorreu a maior exposição das dificuldades de acesso ao sistema de justiça, de eficiência da função instrumental e também os diagnósticos mais sistemáticos sobre os limites e novas possibilidades de acesso à justiça (ARANTES, 2007).

A partir dessa realidade, iniciou-se um conjunto de investigações sobre os problemas de acesso à Justiça, tendo como grande marco a obra *Acesso à Justiça* de Cappelletti e Garth (2002), publicada originalmente em 1978. Essa obra reuniu informações sobre os principais problemas de acesso à justiça em várias partes do mundo e ainda apresentou uma série de experiências que foram adotadas pelos países para combater os obstáculos e facilitar o acesso a esse direito fundamental.

2.4 O acesso à justiça e a proposta de reforma da função instrumental do Poder Judiciário

A preocupação científico-metodológica de ampliação do acesso à justiça inaugurou-se de fato com o Estado Social cuja atuação reclamou prestações positivas do poder público para assegurar materialmente o acesso das pessoas aos direitos individuais e sociais (CABRAL, 2013). Nessa perspectiva, o acesso à justiça, segundo Cappelletti e Garth (2002), tornou-se o mais básico dos direitos humanos e por isso precisava estar disponível ao mais amplo espectro de pessoas.

Não por acaso inúmeras investigações foram desenvolvidas no campo do direito processual justamente para convertê-lo em instrumento de transformação social (NUNES E TEIXEIRA, 2013). Também por isso os poderes judiciais foram aumentados e os juízes convocados a decidir conforme determinadas finalidades sociais, políticas e econômicas, contribuindo para o processo de mudanças na sociedade (CASTANHEIRA NEVES, 1993).

Para Nunes e Teixeira (2013) muitas barreiras atrapalharam a consolidação dessa nova perspectiva de acesso à justiça. A própria disfunção burocrática do Estado constituiu obstáculo para a efetivação do acesso à justiça, pois os métodos utilizados enrijeceram a burocracia, conforme assinalou Bahia

(2009)

O Estado procurara gerar igualdade material, mas seus métodos acabaram por dar lugar à opressão burocrática e administrativa. Ao contrário da promoção de cidadania (que era, afinal, a meta final do Estado Social), o que se viu foi o Estado tomando para si toda a dimensão do público, deixando os indivíduos na posição (cômoda?) de clientes, numa relação paternalista e dependente (BAHIA, 2009, p. 260).

De igual modo, barreiras de natureza econômica, sociocultural e legal foram restrições ainda mais visíveis que se opuseram a esse novo enfoque do acesso à justiça. Cappelletti e Garth (2002) reuniram esses obstáculos sob três categorias: o alto custo financeiro para acessar as instâncias judiciais; a falta de possibilidade das partes para reconhecer seus direitos e acessar o sistema de justiça; e a dificuldade relativa ao exercício dos novos direitos difusos e coletivos.

Para Cappelletti e Garth (2002) o alto custo financeiro foi uma visível restrição do acesso ao sistema de justiça às camadas mais pobres que, por não terem condições de arcar com as custas judiciais, honorários advocatícios e sucumbência processual, foram excluídas do sistema de justiça. Os autores perceberam que o processo judicial era proporcionalmente mais caro para os economicamente mais fracos, visto que os custos aumentavam na medida em que diminuía o valor da causa (CABRAL, 2013). Constataram também que os processos mais longos demandavam maiores gastos, de forma que os hipossuficientes eram pressionados a abandonar as causas ou aceitar acordos por valores mais baixo do que teriam direito (NUNES E TEIXEIRA, 2013).

A pobreza legal, expressão utilizada por Cappelletti e Garth (2002) para retratar a falta de capacidade das pessoas para utilizar plenamente a justiça e suas instituições, constituiu o segundo obstáculo para o efetivo acesso à justiça. O desconhecimento sobre o conteúdo de direitos e deveres e a dificuldade de compreender os complexos textos legais e os herméticos procedimentos judiciais, desestimularam as pessoas, especialmente das camadas mais pobres, a se servirem do sistema de justiça (CABRAL, 2013). Por essa razão afirmou Santos (2011) que os litigantes ao acessarem pela primeira vez o sistema judicial sentiam-se perdidos, verdadeiros prisioneiros num mundo estranho, sombrio e opressor.

Mais uma vez os extratos mais pobres da população foram os diretamente prejudicados, pois, além da desinformação, não tinham condições de contratar um advogado para manejar o sistema e exercitar seus direitos. Segundo

Cappelletti e Garth (2002) esse obstáculo criou duas espécies de litigantes: o habitual, que frequentemente recorria ao sistema de justiça porque dispunha de condições econômicas, sociais e intelectuais para isso; e o eventual, que raramente acessava o sistema de justiça em função das carências apontadas.

A dificuldade para o exercício dos direitos difusos e coletivos, como terceiro obstáculo, estava atrelada à falta de instrumentos jurídicos adequados para a defesa destes direitos, à falta de capacidade das partes de identificarem a lesão a estes direitos e ao modelo jurídico vigente que até então estava voltado exclusivamente para a defesa de interesses individuais e não coletivos (CAPPELLETTI E GARTH, 2002).

Especificamente neste ponto houve a necessidade de reformulação de toda a estrutura instrumental do processo e de mentalidade cultural dos juízes visto que as demandas oriundas deste novo conjunto de direitos não se amoldavam aos modelos construídos para as demandas individuais, sendo preciso o recurso a novas teorias processuais de defesa de interesses coletivos (NUNES E TEIXEIRA, 2013).

Após identificar os principais obstáculos de acesso à justiça, Cappelletti e Garth (2002) propuseram, como práticas de enfrentamento destes obstáculos, um conjunto de três soluções pelas quais progressivamente foram sendo removidas as barreiras do acesso à justiça. Essas soluções foram produto da análise de diversos modelos utilizados em vários países do mundo, os quais foram condensados no relatório denominado Projeto Florença.

Nesse relatório, os autores apresentaram as famigeradas ondas de acesso à justiça, assim resumidas: assistência judiciária gratuita (primeira onda); representação jurídica para os interesses difusos (segunda onda); e enfoque do acesso à justiça (terceira onda), cuja atenção se concentrou no “conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas” (CAPPELLETTI E GARTH, 2002, p. 68).

A primeira onda tratou de minimizar as dificuldades que os pobres possuíam com as custas judiciais e honorários advocatícios, por meio de programas de oferecimento de advocacia pública ou privada gratuita. Esses programas embora tenham minimizado os problemas econômicos relativos ao acesso à justiça, não proporcionaram representação efetiva dos hipossuficientes.

A segunda onda cuidou da representação dos interesses difusos e coletivos, promovendo a expansão das demandas de massa, especialmente as relacionadas às relações de consumo e ambientais. Por conta disso houve a necessidade de reformulação das bases tradicionais do processo e das regras de direito material para comportar as expectativas coletivas decorrentes dessas relações de massa.

Estas ondas foram responsáveis por grandes avanços no acesso à justiça (NUNES E TEIXEIRA, 2013), pois proporcionaram a criação de órgãos responsáveis pela defesa dos hipossuficientes e adequações no sistema judicial para comportar as demandas difusas e coletivas. Mas, foi a terceira onda que propiciou um estudo crítico que contemplou a reforma de todo o aparelho judicial, sem descurar de outros fatores diretamente relacionados com essas reformas, especialmente o complexo maquinário já existente para a solução de litígios. Nela concentrou-se um conjunto de esforços empíricos e teóricos para permitir ao sistema a efetivação dos direitos (CAPPELLETTI E GARTH, 2002, p. 68).

Na terceira onda de acesso à justiça priorizou-se a criação de alternativas ao sistema judiciário regular e sugeriu-se a reforma dos procedimentos judiciais em geral, prestigiando a oralidade na produção dos atos judiciais, a concentração de atos em uma única audiência e a redução das custas judiciais em geral. As propostas de reforma na terceira onda tiveram a intenção de solucionar os litígios de maneira informal, rápida e barata (CAPPELLETTI E GARTH, 2002).

Nas palavras de Nunes e Teixeira (2013) a terceira onda de acesso à justiça:

(...) é traduzida em uma ampla variedade de reformas, com múltiplas finalidades, entre as quais estão procedimentos mais acessíveis, simples e racionais, mais econômicos, eficientes e adequados a certos tipos de conflitos, a promoção de uma justiça coexistencial, baseada na conciliação e no critério de equidade social distributiva, bem como a criação de formas de justiça mais acessível e participativa, atraindo a ela membros dos mais variados grupos sociais e buscando a superação da excessiva burocratização. (NUNES E TEIXEIRA, 2013, p. 42).

O estudo realizado por Cappelletti e Garth tornou-se referência mundial influenciando inúmeras reformas judiciais na Europa, Estados Unidos e nos mais diversos cantos do planeta, especialmente no tocante à terceira onda, que previu como solução para os problemas de acesso à justiça cinco tendências: a reforma dos procedimentos em geral a fim de torná-los mais simples; a criação de meios

alternativos para resolução dos conflitos de interesses; a criação de procedimentos especiais para atender causas específicas de particular importância social; mudanças nos métodos utilizados para a prestação de serviços jurídicos e a simplificação do Direito (CAPPELLETTI E GARTH, 2002).

Para Santos (2011, p. 31-32) a terceira onda de acesso à justiça procurou expandir a concepção clássica de resolução judicial de litígios desenvolvendo um conceito amplo de justiça no qual o Poder Judiciário passou a fazer parte de um conjunto integrado de meios de resolução de conflitos, denominado de ADR (*Alternative Dispute Resolution*).

Enquanto nas décadas de 80 e 90 essas tendências foram utilizadas nos países desenvolvidos para estabilizar as expectativas das pessoas e potencializar a cidadania, nos países menos desenvolvidos constituíram condição para que pudessem participar do mercado econômico internacional. Por essa razão, o relatório de Cappelletti e Garth foi estrategicamente utilizado pelas agências de fomento das economias em desenvolvimento para promover as reformas do Poder Judiciário, especialmente às relacionadas à terceira onda de acesso à justiça.

Novamente o fator econômico tornou-se essencial na definição das políticas estatais só que desta vez de forma globalizada e com os discursos de maior interação entre os setores públicos e privados e de estabilidade das instituições para garantir o pleno desenvolvimento econômico dos países. Não por acaso a agência internacional que utilizou esse discurso foi o Grupo Banco Mundial, justamente para condicionar a liberação de financiamentos à implantação dos modelos propostos.

O setor privado observou que a sua competitividade dependia da qualidade e eficiência da prestação dos serviços públicos, especialmente do setor judiciário. Para o mercado, o crescimento do fluxo de capital volátil necessitava de reformas que diminuíssem os riscos dessas operações. A sociedade, por sua vez, passou a clamar por instituições que pudessem ajudar a reduzir as desigualdades e fornecessem redes de segurança social para mitigar as vulnerabilidades no novo ambiente competitivo (BURKI; PERRY, 1998)

O Banco Mundial, a partir dessa realidade, estabeleceu um padrão para as reformas dos judiciários nacionais, procurando incorporá-lo aos sistemas jurídicos internos de forma indireta, pela ação “meramente educativa” (CANDEAS, 2004, p.

22). Esse padrão se baseou nos seguintes valores: previsibilidade das decisões, independência, eficiência, transparência, credibilidade, combate à corrupção, proteção à propriedade privada, respeito aos contratos e acessibilidade – métodos alternativos de solução de controvérsias (CANDEAS, 2004, p. 22).

A previsibilidade nas decisões estava relacionada à eliminação dos riscos aos investimentos; a independência garantiu que o judiciário estivesse submetido somente ao Direito, eliminando as influências políticas no sistema; a eficiência traduziu-se pela capacidade do Estado dirimir os conflitos de forma rápida e justa; a transparência conseguiu-se através do fornecimento de informações que tornassem possível o controle social, representando um dos instrumentos mais eficazes no combate à corrupção; a proteção à propriedade privada situou-se ao lado do respeito aos contratos como pilares indispensáveis para a sustentação do mercado; e os métodos alternativos de solução de conflitos foram concorrentes ao judiciário, ao mesmo tempo em que estimularam este a se aprimorar para se tornar competitivo, tal qual ocorreu no Chile e na Argentina a partir das imposições do Documento Técnico 319.

O Documento Técnico 319, intitulado Elementos para a Reforma do Judiciário na América Latina e Caribe recomendou aos países latino-americanos reformas estruturais no Poder Judiciário como forma de integrá-los no processo econômico financeiro mundial. Ele determinou o realinhamento do Poder Judiciário na América Latina a partir de três parâmetros: a criação de um órgão de controle da atividade jurisdicional, a desburocratização do sistema processual e a criação de mecanismos alternativos de solução de conflitos.

Percebe-se, portanto, que nas décadas 80 e 90, os meios alternativos de resolução de conflitos ganharam força como estratégias políticas na conjuntura de reformas do Poder Judiciário, espalhando-se pelo mundo sob o discurso de facilitação do acesso à justiça e diminuição da demanda processual.

2.5 Os mecanismos alternativos de resolução de conflitos (MARC)

O movimento *alternative dispute resolution* (ADR), denominado a partir de agora de meios alternativos de resolução de conflitos (MARC), teve origem nos Estados Unidos entre os anos 60 e 70, exatamente no momento em que começou a

superação da concepção clássica de que o acesso à justiça constituía acesso ao Poder Judiciário (CABRAL, 2013). Segundo Pedroso, Rincão e Dias (2003) esse movimento surgiu de um crescente interesse pela vida comunitária e da insuficiente resposta do sistema de justiça tradicional aos desafios de uma sociedade de massa, sendo quase que natural a procura por outros meios de solução dos conflitos. Para os autores,

Os movimentos comunitários e/ou religiosos pretendem, com o desenvolvimento destas alternativas a justiça, um meio de promover um novo modelo de justiça, menos conflitual e mais consensual, que permite à comunidade reapropriar-se da gestão dos conflitos com a intervenção de não profissionais. (...) No entanto, no movimento ADR não encontramos uma ideologia, mas uma pluralidade de ideologias, o desenvolvimento deste fenômeno em todos os domínios da vida social, da família à escola, passando pelo bairro, sem esquecer a prisão, parece traduzir a emergência de novos modelos de regulação social, fundados na descentralização, na desprofissionalização, e na desjudicialização. (PEDROSO, RINCÃO E DIAS, 2003, p. 39-40).

Tartuce (2015), por sua vez, atribuiu o surgimento dos MARC à fortíssima necessidade de negociação no âmbito comercial, que nas ondas do neoliberalismo de mercado impulsionou as empresas privadas a desenvolver espaços de autogestão dos seus conflitos, os quais logo se espalharam para outras áreas de interesse patrimonial, alcançando significativa propagação na seara jurídica em decorrência da ineficiência do Estado na prestação jurisdicional.

Nos Estados Unidos os MARC tiveram uma curva ascendente após a *Pound Conference*, reunião realizada em 1973 para examinar os problemas do sistema legal norte-americano e celebrar o discurso de *Roscoe Pound* sobre as causas da insatisfação popular com a administração da justiça (FACCHINI NETO, 2009). Isso porque as comunidades norte-americanas passaram por um processo de empoderamento a partir da criação, experimental, de Centros Comunitários de Justiça (*Neighborhood Justice Centers*) nos quais as pessoas poderiam usar alternativas para além da deflagração do processo judicial clássico (VERONESE, 2007).

Não há uma definição precisa sobre os MARC, por isso todos aqueles que escreveram sobre o assunto apresentaram no mínimo duas definições. Nesse sentido Carrasco (2009, p. 12) os definiu como “cualquier proceso diseñado para resolver una disputa sin el concurso de los tribunales de justicia”; ou como “aquellas instituciones cuya aplicación puede eliminar una controversia jurídica, de tal forma que se impida a las partes plantearla en vía judicial o se ponga término a um

proceso ya comenzado”. O autor abordou os MARC sob duas perspectivas: a perspectiva de órgão não pertencente à estrutura do Poder Judiciário, que funciona paralelamente a administração da justiça; e a perspectiva de técnica utilizada para por fim aos litígios.

Nos Estados Unidos essas duas perspectivas foram desenvolvidas paralelamente, de sorte que, além dos canais não oficiais criados em vários bairros estadunidenses para receber os litígios penais, de vizinhança e de família, as técnicas de mediação, conciliação, negociação, arbitragem, dentre outros, ganharam grande propagação (SANTOS E GALVÃO FILHO, 2014).

No Brasil, as técnicas estiveram pontualmente presentes em vários momentos da história normativa do país, como por exemplo, na Constituição Federal de 1824 que previu no Art. 161 a impossibilidade de começar um processo sem a tentativa de reconciliação, mas só ganharam sistematização e vigor nas duas últimas décadas do século XX, com o Código de Processo Civil, a Lei dos Juizados Especiais e a Lei de Arbitragem.

Os canais, todavia, começaram a ganhar visibilidade apenas no século XXI com o mapeamento nacional realizado pelo Ministério da Justiça em busca de programas públicos e não governamentais de acesso à justiça por sistemas alternativos de administração de conflitos (BRASIL, 2005), porém debaixo da batuta do Estado, em função da incipiente sociedade civil organizada e da precária noção de cidadania, ainda reduzida ao direito ao voto (O'DONELL, 1999).

Cappelletti (1994, p. 82) também atribuiu duas definições para os MARC, compreendendo-os como expedientes extrajudiciais ou não judiciais destinados a resolver conflitos; ou como expedientes judiciais ou não que têm emergido como alternativa aos tipos ordinários ou tradicionais de procedimentos.

O conceito de Cappelletti, além de trabalhar com as perspectivas de órgão e técnica, ampliou o campo de atuação dos MARC, pois os inseriu nos canais oficiais da administração da justiça. Esta ampliação integrou a terceira onda do movimento de acesso à justiça e ganhou grande aceitação nos países da América Latina, inclusive no Brasil. Isso porque nestes países o controle social e a manutenção da ordem sempre foram dependentes do Estado, que de posse do monopólio jurídico sempre determinou de cima para baixo as mudanças sociais necessárias (VERONESE, 2007). Dessa forma, os MARC passaram a ser uma

espécie de resolução estatal negociada com as partes que colocou em segundo plano a resolução estatal imperativa (MEIRELLES E NETTO, 2014).

A partir das construções teóricas de Carrasco (2009) e Cappelletti (1994) percebeu-se que não existe um consenso sobre o que realmente constitui a essência dos MARC, por isso eles foram concebidos na presente pesquisa como canais alternativos ao sistema jurídico tradicional, que pertencem ou não ao Poder Judiciário (unidades), e como técnica de resolução de conflitos destinada a concretizar os métodos autocompositivos, especialmente as técnicas da mediação e conciliação.

Com os MARC propagaram-se as ideias de resolução consensual do litígio, inclusão social, valorização da autonomia e cidadania, celeridade, informalidade e menor custo (CABRAL, 2013), todas permeadas pelo discurso de que as partes doravante manteriam o controle sobre os termos e resultados do processo. Essas características renovaram a esperança de um direito mais humano, menos tecnicista e complexo e muito mais barato, razão pela qual houve grande receptividade social dos MARC e um intenso processo de expansão (VERONESE, 2007).

Cappelletti (1994) ao tratar da perspectiva de unidade dos MARC ressaltou que a utilização da justiça conciliatória produz resultados qualitativamente melhores do que o processo contencioso, pois trata o episódio litigioso como uma perturbação temporária e não como uma ruptura definitiva, e ainda é mais acessível, rápido, informal e menos dispendioso para as partes e para o sistema.

Mancuso (2009), por sua vez, ressaltando a perspectiva de método dos MARC apontou como razões para seu processo de crescimento o seguinte:

Enquanto os meios alternativos de resolução de conflitos (mediação, conciliação, arbitragem, avaliação neutra de terceiro e suas combinações) revelam atributos atraentes – informalidade, celeridade, confidencialidade, perfil prospectivo, tendencial adesão à decisão alcançada –, já o comando judicial, mormente o condenatório, ressent-se de deficiências que o vão desprestigiando aos olhos da população: perfil retrospectivo, reportando a acontecimentos pretéritos, não raro irreversíveis; lentidão, em virtude mesmo do excesso da demanda e do formalismo procedimental; imprevisibilidade, assim quanto à duração do processo como quanto ao seu desfecho final; onerosidade, que desequilibra o custo-benefício (MANCUSO, 2009, p. 33).

Facchini Neto (2009) também argumentou a favor dos MARC, porém utilizou uma metodologia diferente para fazer isso. Segundo o autor, os MARC são quantitativamente mais eficientes na resolução de disputas porque resolvem o

conflito de interesses com maior rapidez e com menores custos. Por outro lado, são qualitativamente melhores porque possibilitam maior participação e controle das partes sobre o resultado do processo e aumentam a probabilidade de manutenção ou recuperação das relações interpessoais por facilitar a comunicação das partes.

O comum a essas perspectivas é que elas propuseram como condição para o adequado funcionamento do sistema judicial padrões de resolução de conflitos baseados em instituições leves e desburocratizada, métodos consensuais de solução dos conflitos e protagonismo das partes (SANTOS, 2010). Por isso elas foram amplamente exploradas na terceira onda de acesso à justiça como alternativa ao modelo adjudicatório⁴ de solução de conflitos. Foram ainda estrategicamente utilizadas pelas agências internacionais para conduzir as reformas judiciárias nos países menos desenvolvidos, como assinalado nas linhas precedentes.

O Documento Técnico nº 280 – “Reforma do Judiciário na América Latina e no Caribe”, de 1995; o Documento Técnico nº 319 – “O Setor Judiciário na América Latina e no Caribe – elementos para a reforma”, de 1996; o Relatório nº 19 – “O Estado num mundo em transformação”, de 1997; todos do Banco Mundial e a Resolução de 1999/26 do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas foram documentos que trouxeram a necessidade de implementação dos MARC como alternativa ao sistema tradicional de justiça.

Não obstante o discurso de vantagens de utilização dos MARC, eles não ficaram imunes às críticas, que gravitaram em torno de três eixos: o desequilíbrio econômico entre as partes; o menor preparo técnico dos profissionais; e a elitização do Poder Judiciário (MORAES, 1999; CABRAL, 2013). Quanto ao primeiro, o desequilíbrio econômico entre as partes pode estimular a parte economicamente mais frágil a realizar acordos injustos; quanto ao segundo, a menor capacidade técnica dos operadores dos MARC em relação ao juiz pode reduzir o conjunto de direitos e garantias legais dos usuários; quanto ao terceiro, a utilização dos MARC pelas partes para cuidar das pequenas causas poderia impedir o acesso destas ao juiz (SANTOS, 2010; CABRAL, 2013).

Santos (1982) realizou crítica mais contundente em relação ao discurso do consenso terapêutico dos MARC. Para o autor

Confrontando com uma crise de legitimação, o Estado recorre às reformas

⁴ Entendeu-se por modelo adjudicatório aquele que requer a intervenção de um terceiro neutro e imparcial que tem legitimidade para impor uma decisão para solucionar o conflito.

da informalização e da comunitarização da justiça (e aos cortes de gastos públicos que elas eventualmente permitem) porque elas apelam para a participação popular, a auto-gestão da vida social consensual, e a luta contra a burocracia e, por essa via, podem compensar a nível ideológico ou simbólico a perda da legitimação resultante de cortes nas despesas públicas (SANTOS, 1982, p. 25).

Ainda segundo Santos (1982), a utilização dos MARC, ao contrário do que se supõe, não retrai a presença do Estado pelo compartilhamento de competência com a sociedade civil, apenas torna o controle social formal mais aceitável. Por essa visão, os MARC foram estratégicos criados para aliviar a crise estrutural e a desaprovação social vividas pelo Poder Judiciário, contribuindo para a manutenção de suas competências habituais sem tantos gastos e responsabilidades (SANTOS, 1982; NUNES E TEIXEIRA, 2014). Especialmente sob essa perspectiva foram promovidas as principais reformas no sistema judicial latino-americano, inclusive no Brasil.

Essas reformas resgataram os métodos autocompositivos de resolução de conflito e as suas respectivas técnicas de concretização, especialmente a mediação e a conciliação, para forjar a construção do discurso da mudança de paradigma da solução adjudicada para a resolução consensuada, compreendida como modelo que confere às partes o controle sobre os termos e resultados do processo (CABRAL, 2013).

2.5.1 As técnicas da conciliação e da mediação como instrumentos de pacificação social

Para Cuevas (2009), no direito espanhol, a conciliação, a mediação e a arbitragem são as três formas clássicas de resolução extrajudicial de conflito. Elas tem em comum a presença de um terceiro situado supra partes que participa da resolução do conflito, se bem que em distintos graus de intensidade. Na conciliação o terceiro se limita a compor os pontos de vistas das partes; na mediação o papel do terceiro – mediador – resulta mais ambicioso: não somente compõem os pontos de vista das partes como também deve propor uma solução para os contendores (CUEVAS, 2009, p. 285). Na arbitragem, o terceiro decide o conflito, atuando como juiz da causa.

Contudo, deve-se ressaltar que na literatura jurídica não existe

unanimidade sobre a terminologia empregada, verificando-se a utilização indiscriminada dos termos conciliação e mediação, especialmente do âmbito material sobre o que se projeta o conflito.

Sobre a confusão entre mediação e conciliação Carrasco (2009, p. 346) observa que em determinados setores do ordenamento jurídico espanhol a mediação é concebida como um instrumento que outorga ao mediador capacidade para propor alternativas de solução ao conflito, razão pela qual assinala que para alcançar a dita solução, o mediador poderá propor a solução que considere mais adequada sem que essa proposição tenha força para vincular as partes envolvidas, podendo ser aceita ou rechaçada por qualquer delas, todavia, deve-se observar, como fez Cuevas (2009) que no âmbito do trabalho, a mediação implica proposta de terceiro, circunstância que não ocorre na conciliação.

Neste sentido Uguina (2008) assinala que o órgão de mediação, depois de estudar e analisar as bases do conflito propõe uma ou várias soluções suscetíveis de serem aceitas pelas partes. Trayter (1997, p. 83) destaca que a mesma função da proposta do mediador, como elemento diferenciador da conciliação, para esse autor o conciliador somente reúne as partes, mas em princípio não apresenta proposta alguma.

Escámez (2010) qualifica a mediação como toda atividade de um terceiro imparcial que tem por objetivo compor as posições antagônicas de duas partes de um conflito e, eventualmente, propor uma solução. Cuevas (2009) alerta, no entanto, a existência de uma tendência a uma utilização alternativa dos termos mediação e conciliação em sentido justamente inverso. Perspectiva que tem ocorrido no direito brasileiro.

Munõz e García (2007, p. 36) concebem o mediador como um terceiro sem capacidade de proposição, os autores assinalam que o mediador não pode participar com sua opinião na busca de acordos, pois seria outorgar-lhe um poder que se opõe a função que lhe é própria, a de restaurar o diálogo entre os próprios interessados.

Observa-se que na bibliografia especializada em Direito, Psicologia e Sociologia não há uma definição precisa de mediação e, no entanto, existem determinados elementos que se repetem nos diferentes conceitos. Assim parece existir um consenso sobre a seguinte construção conceitual, a saber: a mediação é

uma forma pacífica de solução de conflitos das mais variadas espécies, processo conduzido por um terceiro imparcial.

Aqui se observa o valor multidimensional do conceito. De forma genérica e abordando a conflitualidade social em sentido amplo, Camp (2003), assinala que:

(...) a mediação é o processo de comunicação entre partes em conflito com a ajuda de um mediador imparcial, que procurará que as pessoas implicadas em uma disputa possam chegar, por elas mesmas, a estabelecer um acordo que permita reconhecer a boa relação e dar por acabado, ou ao menos mitigado o conflito, que atua preventivamente ou de forma a melhorar as relações com os demais (CAMP, 2003, p. 6).

Um conceito mais restrito é o que apontam Folberg e Taylor (1992), quando definem o mecanismo como:

(...) o processo mediante o qual os participantes, acompanhado da assistência de uma pessoa ou pessoas imparciais, isolam sistematicamente os problemas em disputa com o objetivo de encontrar opções, considerar alternativas, e chegar a um acordo mutuo que se ajuste as suas necessidades (FOLBERG, TAYLOR, 1992, p. 12).

Neste mesmo sentido, destaca-se a definição apresentada por Haynes (2000. p. 2) que assinala que a mediação é um processo no qual uma terceira pessoa ajuda os participantes a manejar o conflito. O acordo resolve o problema com uma solução mutuamente aceita e se estrutura de um modo que ajuda a manter a relação entre as partes implicadas.

Para Alfaro et al. (2012), este conceito põe ênfase na condução da disputa e no papel que cabe ao mediador a este respeito, manejando o conflito a partir de sua causa básica, a qual se trabalha de forma dialogada, reduzindo-a a um nível aceitável para os contendores, momento no qual se constrói o caminho que permite a resolução dessa diferença.

Uma definição que revela os princípios e características do processo de mediação é a que descreve como forma alternativa de resolução de conflitos, pela qual um terceiro imparcial que não tem poder sobre as partes, “o mediador”, assiste a estas, para que em forma cooperativa encontrem o ponto de harmonia, facilitando a comunicação, identificando os pontos de controvérsia, fazendo aflorar os interesses e necessidades, orientando os contendores na busca de um acordo mutuamente satisfatório (PIFERRER et al, 1999).

Outra definição que caracteriza a figura do mediador é a desenvolvida por Moore (1995), em sua obra sobre a matéria, denominada “El proceso de Mediación”. Nesta obra o autor conceitua a mediação como a intervenção em uma disputa ou

negociação, de um terceiro aceito, imparcial e neutro, que carece de poder autorizada de decisão, para ajudar as partes em conflito, a alcançar voluntariamente seu próprio acordo mutuamente aceito.

Por sua parte, a mediação, compreendida em âmbito jurídico, nas pesquisas de Alfaro et al. (2012), é um método de resolução de conflitos entre as partes mediante a atuação de um terceiro imparcial, denominado mediador/a, o qual intervém através do diálogo, facilitando a comunicação por meio do intercâmbio de interesses, com o objetivo de encontrar uma solução de forma cooperativa.

Para Alfaro et al. (2012), numa perspectiva ampla, a mediação pode ser apresentada como um procedimento não judicial de regulação, e não necessariamente de resolução de conflitos, que implica na intervenção de um terceiro imparcial, que guia as partes, estabelecendo comunicação entre elas, para que estas encontrem por si mesmas a base de um acordo, que contribuirá para pôr um fim ao conflito.

Para o autor acima mencionado, a mediação é uma das técnicas mais utilizados em matéria de solução alternativa de conflitos, é aplicável a todo tipo de conflitos: familiares, comerciais, comunitários e inclusive internacionais. Sua origem é muito antiga, já que aparece com disputas variantes e em diferentes casos em todas as culturas ao longo da história da humanidade.

Um dos elementos centrais da mediação se baseia no fato de o mediador não ter poder de decisão sobre a disputa, senão a de aplicar técnicas e estratégias de diálogo e cooperação, ajudando tanto a solução como a melhora das relações interpessoais ou institucionais dos adversários. Atualmente, a mediação permite resolver questões sem recorrer à violência ou a ação judicial. Sales (2007) conceitua mediação como:

“[...] procedimento consensual de solução de conflitos por meio do qual uma terceira pessoa imparcial – escolhida ou aceita pelas partes – age no sentido de encorajar e facilitar a resolução de uma divergência. As pessoas envolvidas nesse conflito são as responsáveis pela decisão que melhor a satisfaça. A mediação representa um mecanismo de solução de conflitos utilizado pelas próprias partes que, motivadas pelo diálogo, encontram uma alternativa ponderada, eficaz e satisfatória. O mediador é a pessoa que auxilia na construção desse diálogo.” (SALES, 2007, p. 23).

Na França, os termos mediação e conciliação são utilizados de forma distinta. A mediação configura-se como um processo convencional e não decisório no qual um terceiro imparcial e independente tem por função estabelecer condições

diálogo entre as partes para que eles mesmos solucionem o litígio. Por outro lado, a conciliação é tratada como a técnica pela qual um terceiro, considerando os aspectos subjetivos das partes envolvidas e as regras jurídicas, proporá soluções para as partes. No direito brasileiro a ideia de mediação e conciliação é muito próxima dos conceitos utilizados pelo sistema francês.

Tartuce (2015) considera a mediação e a conciliação duas técnicas de autocomposição de conflito. Na conciliação o terceiro imparcial, mediante atividades de escuta e investigação, auxilia as partes na celebração de um acordo, expondo pontos fortes e fracos de suas posições e propondo um acordo. Na mediação, o terceiro auxilia as partes no conhecimento das origens multifacetadas do litígio fazendo com que elas próprias, após esse conhecimento ampliado, proponham soluções para os seus litígios.

Calmon (2007) considera que a mediação é a ingerência de um terceiro facilitador, mediador, em uma negociação já existente entre as partes que apenas ampliará os canais de comunicação entre elas, sem qualquer poder de decisão. Na conciliação o marcante traço é que o terceiro imparcial, conciliador, manifesta sua opinião sobre a solução justa para o conflito e propõe os termos do acordo.

A partir das orientações doutrinárias, a legislação vem construindo normativamente a diferença entre as técnicas da mediação e conciliação. A lei de mediação estabelece que esta técnica deve ser exercida por terceiro imparcial sem poder decisório (BRASIL, 2015), já o Código de Processo Civil (CPC) estabelece que o conciliador pode sugerir soluções para o litígio (BRASIL, 2015).

Esse último instrumento normativo propõe ainda que se utilize a técnica da conciliação nos casos em que não houver vínculo anterior entre as partes e a utilização da técnica da mediação quando houver vínculo anterior entre as partes. O CNJ, a partir destes comandos normativos, conceituou mediação como:

forma de solução de conflitos na qual uma terceira pessoa, neutra e imparcial, facilita o diálogo entre as partes, para que elas construam, com autonomia e solidariedade, a melhor solução para o problema. Em regra, é utilizada em conflitos multidimensionais, ou complexos. A Mediação é um procedimento estruturado, não tem um prazo definido, e pode terminar ou não em acordo, pois as partes têm autonomia para buscar soluções que compatibilizem seus interesses e necessidades (BRASIL, 2015).

Esse conceito além de reunir as diferenças trazidas pelos instrumentos normativos deixa claro que o papel do mediador é facilitar o diálogo entre as partes para que elas identifiquem o problema e construam a solução. Por outro lado, o CNJ

conceituou conciliação como:

um método utilizado em conflitos mais simples, ou restritos, no qual o terceiro facilitador pode adotar uma posição mais ativa, porém neutra com relação ao conflito e imparcial. É um processo consensual breve, que busca uma efetiva harmonização social e a restauração, dentro dos limites possíveis, da relação social das partes (BRASIL, 2015).

O conceito do CNJ sobre conciliação não foi muito claro, na verdade mais confunde do que esclarece, pois traz muitos conceitos indeterminados e é até certo ponto contraditório já que afirma a neutralidade, mas ao mesmo tempo requer do conciliador uma posição mais interventiva.

Não obstante, ambas as técnicas vem sendo amplamente difundidas, especialmente depois da instituição da Política Judiciária de Tratamento Adequado de Conflitos de Interesses, que inseriu o Brasil definitivamente no movimento universal de acesso à justiça, cujo início ocorreu com as ondas de acesso à justiça no final da década de 70.

Como esse movimento chegou ao Brasil e quais interesses permearam a adoção da política de meios alternativos de conflitos como símbolo da Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses foram os objetos de estudo do capítulo seguinte.

3 O PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO E AS REFORMAS GERENCIAIS

As peculiaridades da formação cultural das instituições brasileiras demonstram que elas são espécies únicas no mundo e que por isso não é fácil o seu processo de transformação. A partir da exata compreensão da formação das instituições judiciais e do exercício das funções institucionais torna-se possível explicar porque o Judiciário brasileiro é moroso e ineficiente na prestação jurisdicional e passa por esse problema político institucional que desgasta sua imagem e põe em xeque sua legitimidade.

Para atingir esse objetivo mergulho-se na história do Brasil para compreender quais ideologias alimentaram as relações de poder e contribuíram para a formação das bases de sustentação do Poder Judiciário e do seu conjunto de valores. Tratou-se do conturbado processo de mudança da função instrumental do Judiciário brasileiro para garantir os direitos sociais. E abordou-se a reconfiguração do Poder Judiciário na Constituição Federal de 1988, que influenciada pela reforma administrativa de 1998 e por pressões internacionais do Banco Mundial, exigiu que o Judiciário se modernizasse e adotasse um modelo gerencial de administração mais eficiente e desburocratizado.

Por fim, discorreu-se sobre a reforma do Judiciário operada pela Emenda Constitucional nº 45/2004 que deu início ao projeto de administração gerencial da justiça e teve como carro chefe o Conselho Nacional de Justiça, órgão de controle e fiscalização da atividade administrativa do poder Judiciário, o qual adotou como medidas de modernização o investimento em planejamento e gestão estratégica e nos meios alternativos de resolução de conflitos, instituídos pela Resolução nº 125/2010.

3.1 As origens do Judiciário brasileiro

O Brasil foi colônia de Portugal por mais de trezentos anos e no período foi nefastamente explorado economicamente pela metrópole. Isso ocorreu porque o Brasil “nunca foi visto como uma nação, mas sim como uma empresa temporária, uma aventura, em que o enriquecimento rápido, o triunfo e o sucesso eram os

objetivos principais” (CRISTIANI, 2006, p. 294). A condição de exploração não permitiu que se criasse no Brasil uma identidade nacional e cultural com a terra e laços de afinidade entre as pessoas, pelo contrário criou-se uma sociedade submissa, com relações sociais impostas, em que o colonizador português dominou os indígenas nativos da região e escravizou os negros importados do continente africano, impondo sua vontade e seus valores culturais.

Para melhor explorar a Colônia brasileira e manter a ordem no território, a Coroa portuguesa o dividiu em Capitânicas Hereditárias concedendo aos nobres portugueses, intitulados de donatários, plenos poderes para legislar, administrar e julgar os colonos, à semelhança do que aconteceu no regime feudal europeu (FAORO, 2012). A precária fiscalização da Coroa portuguesa e o excessivo poder conferido aos donos das Capitânicas, entretanto, produziram num futuro próximo a figura dos coronéis (LEAL, 2012), que se transformaram em elementos primários de liderança na Colônia com ampla jurisdição para resolver os conflitos de interesses nos seus domínios (LEAL, 2012). O caráter totalizante de dominação dos coronéis instalou na Colônia uma verdadeira administração privada da justiça (KOZIMA, 2006) e permitiu julgamentos sumários, sem obediência a procedimentos burocratizados, o que de certo modo proporcionou uma justiça rápida, porém injusta.

A frustração com o sistema de Capitânicas Hereditárias, em função do isolamento estabelecido entre elas e da excessiva independência, levou a Coroa portuguesa a adotar um sistema mais centralizado administrativamente, denominado de Governos Gerais. Esse sistema, embora não tenha substituído o anterior, promoveu maior integração na Colônia e enfraqueceu o poder local dos donatários, que passaram a compartilhar sua autoridade com funcionários nomeados pelo Reino, os quais lançaram mão das leis vigentes na Metrópole denominadas de Ordenações do Reino.

A partir dos Governos Gerais desenvolveu-se uma burocracia administrativa profissionalizada que teve por objetivo proteger os interesses de Portugal e sufocar as pretensões locais da Colônia (CRISTIANI, 2006). Mas, apesar da burocracia importada da metrópole, a Coroa também determinou a criação de cargos eletivos na própria Colônia, o que, de certo modo, contribuiu para a manutenção do poder dos coronéis, cuja autoridade influenciou a eleição de juizes, vereadores e demais funcionários (LEAL, 2012, p. 98).

Essa incipiente burocracia instalada no Brasil, além de normatizar a sociedade que se formava e garantir as possessões contra ameaças externas, trouxe consigo a herança cultural patrimonialista estamental portuguesa (FAORO, 2012), cujo fundamento repousava em relações pessoais de confiança e de dependência da autoridade real, que utilizava de favoritismos e clientelismos para estabelecer seu domínio (KOZIMA, 2006). Nesse cenário, vários cargos administrativos, inclusive de juízes, foram criados sob a dependência real simplesmente para fazer frente aos desmandos das autoridades coloniais e ainda consolidar o poder de Portugal. A esse propósito registrou Cristiani (2006).

Merece destaque a confrontação entre os juízes ordinários e os juízes de fora. Suas atribuições eram muitas vezes concorrentes, só que os primeiros julgavam de acordo com os costumes locais e os últimos em conformidade com as leis gerais do reino. Mas, os juízes ordinários eram eleitos pelos povos e câmaras locais e os juízes de fora nomeados por carta régia. Não é difícil concluir que os juízes ordinários eram mais interessantes para a população local, ao passo que os juízes de fora procuravam representar os interesses da coroa (CRISTIANI, 2006, p. 299).

O modelo de Estado patrimonialista construído por Portugal favoreceu a promiscuidade da burocracia administrativa com as lideranças locais, dando ensejo a uma Colônia patrimonialista profissionalizada em que as relações sociais de parentesco se misturaram com a burocracia estatal (FAORO, 2012). Por essa razão, afirma Kozima (2006), que até hoje o Brasil não possui um Estado racional e despersonalizado, o qual tem dificuldade para distinguir o público do privado.

A burocracia administrativa colonial começou pela estruturação da administração da justiça, que na visão de Schwartz (2011, p. 27) constituía “o atributo mais importante do governo Português” porque tinha relação direta com o bem estar e progresso do Reino. Ela foi composta, no primeiro grau, por juízes ordinários, juízes de fora, juízes de vintena e almocatés, e, na instância superior, por ouvidores de comarca e ouvidores gerais (LEAL, 2012). Embora tivesse o propósito de defender os interesses da Coroa e devesse estar afastada das pretensões da Colônia, a administração da justiça não ficou imune às influências locais, de sorte rapidamente houve uma congregação de interesses nos quais foram garantidos privilégios recíprocos entre os magistrados e as elites locais. Cristiani (2006) resume a relação assinalando que:

A aproximação entre essa elite e os magistrados que aqui aportavam foi, desde logo, devidamente providenciada. Só que os objetivos almejados não eram o de formar uma vontade local unívoca que representasse os interesses de toda a Colônia, que protegesse, também, o indígena e o

negro e os seus direitos respectivos. O acordo “por cima” visava à troca de favores entre os agentes jurídicos vindos da Metrópole e a elite dominante da Colônia (CRISTIANI, 2006, p. 299).

Dessa forma, criou-se no Poder Judiciário colonial uma estrutura de troca de favores, de tráfico de influência, de apadrinhamento e de defesa dos interesses individuais em que a imparcialidade e a neutralidade não faziam parte da justiça, antes eram substituídas por título de nobreza e riquezas. Essa interpenetração de interesses gerou para os magistrados a propriedade de latifúndios e a inserção na elite local, os afastando do propósito de defender exclusivamente os interesses da Coroa (FAORO, 2012). Além disso, a existência de diversas categorias de juízes sem demarcação precisa de suas funções e o envolvimento com a política local tornou-se um complexo problema, que serviu de combustível para a corrupção dos magistrados, cuja ambição por honrarias e vantagens excedeu as garantias que já desfrutavam (LEAL, 2012).

A fuga da família real portuguesa para o Brasil acentuou o crescimento da burocracia administrativa que passou a utilizar com mais frequência e maior rigor a legislação da Coroa, criando formalismos e ritos procedimentais incompreensíveis, de tal forma que o sistema judicial tornou-se uma ferramenta conveniente e eficaz para a ampliação do poder real (SCHWARTZ, 2011, p. 34). Esse domínio das estruturas judiciais ocorreu por meio do controle ideológico da formação acadêmica dos bacharéis em direito, que, oriundos da universidade de Coimbra, ocupavam os cargos políticos mais importantes na estrutura da administração colonial (KOZIMA, 2006).

A independência do Brasil não alterou as estruturas burocráticas administrativas e nem tampouco as judiciais, todavia, contribuiu para que o Brasil desse os primeiros passos em direção ao desenvolvimento de suas próprias instituições (KOZIMA, 2006). O problema é que estas foram desenvolvidas a partir do interesse da elite colonial que, envolvida em disputas com a Coroa portuguesa, não se preocupou em construir uma nação, mas em alimentar sua permanência nas estruturas de poder (FAORO, 2012). Isso porque o processo de independência acelerou o acesso desta elite a outros centros culturais europeus, de tal forma que parte dela foi influenciada pelo pensamento liberal burguês, resultando em transformações na estrutura social dominante brasileira, que passou a estar dividida entre conservadores e liberais, constituindo a base da ordem política e social do

Estado brasileiro.

A despeito das divergências ideológicas no seio da elite brasileira, o projeto de poder envolveu vantagens e benefícios próprios e manipulação ideológica dos interesses do novo Estado (FAORO, 2012). Utilizaram para tanto o mesmo artifício arquitetado por Portugal, manipulando ideologicamente os ocupantes dos altos cargos do governo por meio do controle ideológico dos cursos jurídicos no Brasil (KOZIMA, 2006). A implantação destes cursos foi, portanto, um projeto de classe, que “proporcionou aos filhos da elite dirigente a possibilidade de estudo sem necessidade de viagem para o exterior” (RUDNICKI, 2007, p. 68), e ainda a fabricação de homogeneidade ideológica. Para Kozima (2006, p. 320) os cursos jurídicos foram criados para distribuir o *status* necessário à ocupação dos cargos públicos de um quadro burocrático existente e não a propiciar efetivamente a formação de uma elite intelectual razoavelmente coesa e preparada.

A predominância de bacharéis na vida política e cultural do Brasil caracterizou o fenômeno do bacharelismo (KOZIMA, 2006), cujo espírito alimentou uma cultura de erudição e abstração, a qual veio ao encontro do ensino pedagógico jesuítico que no período colonial fomentou o amor pela retórica e aversão pelo trabalho manual. Os profissionais do direito assumiram posição de destaque nesse processo porque foram eles que ocuparam os altos cargos no governo e conduziram as reformas políticas, ideologicamente controladas por interesses de permanência no poder.

Desse modo, o Poder Judiciário brasileiro, criado formalmente pela Constituição Federal de 1824, foi fruto de um processo que combinou burocracia com patrimonialismo, retórica com formalismo, interesse privado a partir da coisa pública, o que contaminou toda a organização do Judiciário que passou a encastelar-se em prédios luxuosos, utilizar linguagem hermética própria e criar ritos procedimentais ininteligíveis (WOLKMER, 2001), agigantando o abismo em relação à sociedade.

Esse modelo foi se perpetuando ao longo do século XIX e encontrou seu apogeu no século XX, com o positivismo jurídico exacerbado de atuação mecânica e reativa. Contudo, começou a ser questionado com a redemocratização do Brasil no final dos anos oitenta quando interesses econômicos estrangeiros propuseram profundas reformas institucionais a fim de garantir ambientes seguros para

investimentos.

Por outro lado esse mesmo Judiciário permaneceu submisso no cenário político institucional ao Poder Executivo (DALLARI, 2007), reflexo da forma centralizada de Estado e da vigência do modelo liberal que aos poucos foi ganhando espaço e se consolidando na sociedade brasileira. A historiografia brasileira está recheada de exemplos que demonstram a subserviência do Judiciário aos mais diversos modelos autoritários que se sucederam no Brasil.

No período monárquico, por exemplo, o Judiciário permaneceu submisso ao Executivo em função do Poder Moderador, figura esdrúxula que concedeu poder supremo ao imperador para interferir em qualquer um dos Poderes, inclusive para suspender juízes e desfazer suas decisões. Da mesma forma, no período republicano em sucessivas ocasiões o Judiciário quedou-se inerte ante os arbítrios do Chefe do Executivo, especialmente durante o Estado Novo e a Ditadura Militar. As Constituições destes períodos são reflexos expressivos desta realidade de mandonismo do Executivo e submissão do Judiciário, apesar da garantia textual de independência e harmonia entre os Poderes. Para Bochenek (2013)

(...) embora a Carta de 1824 conferisse independência ao Judiciário tratava-se de uma independência bastante relativa, uma vez que o mesmo texto constitucional dotava o imperador de amplos poderes, inclusive o de interferir no judiciário e exercer controle sobre ele. (...) A Constituição de 1937 conferiu ao chefe do Executivo amplos poderes e a faculdade de legislar por meio de decretos-leis, até mesmo sobre assuntos constitucionais e transformou o Legislativo e o Judiciário em poderes, claramente, subordinados. Esse foi um período de enfraquecimento do Judiciário. A Constituição de 1967 conferiu tão ampla margem de atribuições ao Executivo que acabou por transformar o Legislativo e o Judiciário em subpoderes, com funções de mera assessoria, ou de organismos complementares à chefia de governo (BOCHENECK, 2013, p. 178-182).

No Império o Judiciário estava reconhecidamente subordinado ao Imperador e cumpriu papel exclusivo de órgão de resolução dos conflitos de interesses consoante prescrições do Código Criminal de 1832 e posteriores alterações, na República, todavia, o Judiciário tornou-se Poder soberano do Estado, com a missão de também cumprir um papel político, visto que foi incumbido do controle de constitucionalidade das leis e de impedir que os atos normativos do poder público desrespeitassem direitos e garantias dos indivíduos (ARANTES, 2007). A influência do modelo estadunidense de organização política foi fundamental para a mudança de postura do sistema brasileiro, que passou a adotar a tripartição de Poderes, o federalismo e o presidencialismo (ARANTES, 2007).

Na exposição de motivos do Decreto 848 de 11 de outubro de 1890, que organizou a Justiça Federal e criou o Supremo Tribunal Federal, Campos Salles (1890, apud BALEEIRO, 1972) deixou claro o novo papel do Judiciário ao assinalar que:

Aí está a profunda diversidade de índole, que existe entre o Poder Judiciário no regime decaído e aquele que agora se inaugura calcado sobre os moldes democráticos do sistema federal. De Poder subordinado, qual era, transforma-se em Poder soberano, apto na elevada esfera de sua atividade para interpor a benéfica influência de seu critério decisivo, a fim de manter o equilíbrio, a regularidade e a própria independência dos outros Poderes, assegurando, ao mesmo tempo, o livre exercício dos direitos dos cidadãos. Ao influxo da sua real soberania se desfazem os erros legislativos, e são entregues à severidade da lei os crimes dos depositários do Poder Executivo (BALEEIRO, 1972, p. 10).

Essa nova estrutura judiciária suscitou calorosos debates sobre o papel estratégico dos magistrados no novo regime constitucional e sobre a divisão da justiça entre as esferas federal e estadual. Campos Salles (1980 APUD BALEEIRO, 1972) assinalou que o magistrado brasileiro no regime republicano passou a exercer um papel político, pois antes de aplicar a lei poderia examiná-la e recusar-lhe vigência caso parecesse contrária à Constituição. Arantes (1997), por sua vez, registrou que a dualidade da justiça criou dois modelos com significativas diferenças, visto que a Justiça Federal recebeu estruturação e organização completamente novas enquanto que a Justiça Estadual herdou, em grande parte, a estrutura judicial das províncias do Império, com juízes vinculados e sujeitos aos poderes locais. Essa é uma das razões da diferença de estrutura e cultura no âmbito da justiça brasileira atual.

As ideias de um Judiciário forte, protetor dos fracos e oprimidos, guardião da Constituição dos primeiros anos da República ficaram apenas no papel porque a historiografia brasileira revelou que o Judiciário muito raramente interferiu no cenário político social do século XX. Ao contrário disso, as disposições normativas editadas no Brasil após a República criaram um sistema legal eminentemente individualista e um sistema judicial eminentemente cartorial do processo, os quais não permitiram proximidade da justiça com as partes. O Código Civil de 1916 é o maior exemplo desta afirmação.

Na República brasileira o Judiciário permaneceu neutro, indiferente com as questões sociais e compromissado com a defesa cega da subsunção formal da lei e dos contratos, valendo-se do processo como instrumento de manutenção do

status quo. O exagerado compromisso com as formalidades legais colocou em segundo plano o compromisso com a justiça de tal forma que “o que sobrou foi um apanhado de normas técnico-formais, que, sob a aparência de rigor científico, reduziram o direito a uma superficialidade mesquinha” (DALLARI, 2007, p. 87).

A deformação do processo judicial brasileiro ocorreu não apenas pela utilização do formalismo jurídico exacerbado mais também pela utilização degenerada dos modelos burocrático e patriarcal de dominação propostos por Max Weber, resultando num formalismo ainda maior da atividade judicial e na ineficiência da justiça, visto que funcionaram como instrumentos universais de exercício da dominação e não como instrumentos de otimização dos serviços e pacificação social (SANTOS, 1985).

A miscelânea dos modelos burocrático e patrimonial de dominação criou no Brasil um problema sério para a administração da justiça, visto que a função jurídica instrumental tornou-se excessivamente burocrática e dominada por interesses particulares, comprometendo ainda mais a já malfada celeridade e eficiência na prestação jurisdicional. A maior parte do tempo de tramitação dos processos passou a ser desperdiçada com despachos de mero expediente e comunicações formais internas, criando uma ritualística esotérica e complexa (DAMASCENO, 2011). Além disso, as relações que deveriam ser eminentemente técnicas e impessoais, baseadas na especialização das funções (Estado burocrático), tornaram-se assuntos de interesses particulares, ligados a direitos pessoais (Estado patrimonial).

Bresser Pereira (1996), escrevendo sobre a administração pública brasileira, sintetizou que as consequências dessa mistura perversa entre patrimonialismo e burocracia foram o alto custo para a administração pública e a baixa qualidade dos serviços públicos. Para o autor

A administração pública burocrática clássica foi adotada porque era uma alternativa muito superior à administração patrimonialista do Estado. Entretanto o pressuposto de eficiência em que se baseava não se revelou real. No momento em que o pequeno Estado liberal do século XIX deu definitivamente lugar ao grande Estado social e econômico do século XX, verificou-se que não garantia nem rapidez, nem boa qualidade nem custo baixo para os serviços prestados ao público. Na verdade a administração burocrática é lenta, cara, autorreferida, pouco ou nada orientada para o atendimento do cidadão (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 5)

Porém, como a História não é linear, também foi nesse período que o Judiciário brasileiro obteve alguns avanços estruturais, especialmente no tocante à

criação das justiças especializadas eleitoral e do trabalho, aproximando-se bastante dos contornos atuais. Essas justiças cumpriram propósitos específicos, a primeira tentando moralizar o processo de escolha dos representantes políticos e a segunda tentando proporcionar proteção aos trabalhadores contra os abusos do poder econômico dos empregadores. Fala-se de tentativa porque foi muito duro o processo de consolidação destes órgãos seja porque foram contestados, como a justiça eleitoral, seja porque foram utilizados como instrumentos de controle social, como a justiça do trabalho. Segundo Arantes (2007)

Foi nessa época que o Judiciário brasileiro conheceu seu primeiro salto expansionista, quando áreas importantes de conflitos foram deslocadas para ramos especiais da Justiça. Refiro-me à questão eleitoral e à questão trabalhista, que ensejaram a criação, respectivamente, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Trabalho. Não se trata aqui de remontar esse período da história brasileira, mas o fato é que as eleições na República Velha eram marcadas pela fraude e por outras mazelas, a ponto de a “verdade eleitoral” constituir uma das bandeiras da Revolução de 30 e a criação da Justiça Eleitoral ser uma das suas consequências práticas. Na área social e trabalhista, a necessidade de expandir os direitos sociais e ao mesmo tempo manter sob controle a classe trabalhadora levou o governo Vargas a construir um extraordinário conjunto de leis e instituições, incluída aí a Justiça do Trabalho, num arranjo que Santos denominou de “cidadania regulada” (ARANTES, 2007, p. 100).

O mesmo autor afirma que a onda de expansão da justiça brasileira nas décadas de 30 e 40 foi impulsionada pela desconfiança em relação às instituições político-representativas e pela falta de capacidade destas em atender as necessidades econômico-sociais, tradições que ainda hoje caracterizam o cenário político institucional do Brasil, cuja cultura continua nutrindo aversão às manifestações democráticas e valorizando as relações de personalidade baseadas no jeitinho e na supremacia da hierarquia social (BOCHENECK, 2013, p. 180). As regras do concurso público para ingresso na magistratura, da burocratização e da verticalização estrutural da carreira são desta época, justamente porque buscaram implantar um modelo tecno-burocrático em substituição ao modelo empírico-primitivo (ZAFFARONI, 1995).

Não obstante, os picos sucessivos de autoritarismo e precária democracia liberal que vigeram no Brasil desde a independência criaram ambientes propícios para o desenvolvimento de uma estrutura judiciária permeada pelo corporativismo elitista, pelo atendimento de conflitos individuais de interesses, pelo apego excessivo às formalidades legais e pelas práticas oficializadas de corrupção (WOLKMER, 2001, p. 24), o que produziu dificuldades institucionais para o órgão quando

chamado a efetivar as demandas sociais e coletivas surgidas na década 80.

3.2 O Judiciário como instância de implementação de direitos sociais e coletivos no Brasil

Na Europa os trinta anos seguintes à Segunda Guerra mundial foram especialmente importantes para o processo de expansão e transformação do Judiciário, mas também pelas dificuldades que o referido Poder ainda enfrenta nos dias atuais. Consoante assinalado no capítulo anterior, o desenvolvimento e a crise do Estado de Bem Estar Social, a expansão da jurisdição constitucional e dos direitos sociais e coletivos e a ampliação do acesso à Justiça para a defesa desses direitos foram responsáveis por essas vicissitudes (ARANTES, 2007).

No Brasil, o processo de transformação do Judiciário seguiu trajetória relativamente diferente e muito mais lenta, visto que até a década de 80 o país estava mergulhado na instabilidade política, construiu uma sociedade civil fragmentada e desorganizada e alimentou uma estrutura de Estado preocupada com o crescimento e fortalecimento do Executivo e sua burocracia (SANTOS, 2001). Neste contexto, o Judiciário não figurou como tema importante na agenda política brasileira justamente para não atrapalhar os planos das elites governantes e não prejudicar os novos modos de organização da produção (BOCHENECK, 2013).

O arremedo de cidadania construída no Brasil também contribuiu para que o judiciário só visse a ingressar no cenário político na década de 80, pois as sucessivas mudanças de regimes institucionais impediram que os direitos civis, políticos, sociais e econômicos fossem progressivamente consolidados na sociedade brasileira e despertassem no indivíduo um espírito mais combativo e comprometido com a defesa dos interesses individuais e coletivos, de sorte que a inércia do cidadão alimentou a inércia do judiciário.

O regime autoritário instalado no Brasil a partir da década de 60 acelerou o processo de atropelamento e descontinuidade dos direitos minimamente conquistados e ainda reduziu o Judiciário brasileiro a órgão burocrático do Estado. Nesse período o autoritarismo restringiu a jurisdição dos tribunais nas áreas potencialmente sensíveis à manutenção do regime e neutralizou a capacidade dos juízes de questionar a vontade dos legisladores, por meio da suspensão dos direitos

e garantias da magistratura (BOCHENECK, 2013, p. 185). Em razão disso, o judiciário foi extremamente conservador, cúmplice com as maciças violações dos direitos consagrados e hostil à justiça distributiva (SANTOS, 1996, p. 33).

Enquanto nos países desenvolvidos as pessoas desfrutaram de proteção do Estado e de um Judiciário voltado para a justiça distributiva, compromissado com a efetivação dos direitos individuais e sociais, no Brasil elas ficaram órfãs diante de um Estado autoritário e ditatorial e de um Judiciário comprometido, submisso e inexpressivo, não podendo recorrer contra os abusos praticados pelo Regime Militar (BOCHENECK, 2013, p. 185). Isso contribuiu para a desjudicialização dos conflitos e para o desenvolvimento de práticas alternativas de resolução destes. Foi nessa época que Santos (1988) demonstrou, por meio de pesquisa realizada numa favela do Rio de Janeiro, a existência de um pluralismo jurídico no Estado brasileiro que tolerava a convivência num mesmo espaço geopolítico de duas ou mais ordens jurídicas, não necessariamente oficiais.

Nessa pesquisa, intitulada Discurso e Poder, Santos (1988) constatou que o Estado não tinha o monopólio da produção e da distribuição do direito (SANTOS, 2010, p. 175), pois no seio da própria sociedade existiam centros paralelos de poder que se responsabilizam pela função de resolver os conflitos de interesses. Estes centros utilizavam fórmulas que se afastavam do paradigma norma-fato e faziam uso de um discurso jurídico mais simples que convertia a linguagem hermética do direito em linguagem popular (SANTOS, 1988).

Nestes centros de poder, as fórmulas procedimentais formais foram mitigadas para permitir uma avaliação multifacetada das diversas causas dos problemas e de todos seus dados periféricos e as estruturas processuais assumiram o modelo de mediação, criando um espaço de mútua cedência e de ganhos recíprocos (SANTOS, 1988, p 21). Para Santos:

Uma das características mais salientes do discurso jurídico de Pasárgada reside em que decisões não resultam da aplicação unívoca de normas/leis gerais a casos concretos. São antes o produto da aplicação gradual, provisória e sempre reversível de *topoi* e cuja carga normativa (extremamente vaga em abstrato) se vai especificando à medida que se envolve pela argumentação com a facticidade concreta da situação em análise. O objetivo é construir progressivamente e por múltiplas aproximações uma decisão que seja aceita pelas partes e pelo auditório relevante (a começar pelos vizinhos que seguem de perto o caso) ou que, não sendo aceita por todos, mantenha, contudo uma carga de persuasão suficiente para marginalizar ou estigmatizar os recalitrantes. (SANTOS, 1988, p. 17-19).

Embora Santos (1988) tenha utilizado fundamentos diferentes para justificar o pluralismo jurídico, como, por exemplo, a ausência do Estado em determinadas localidades, o fato é que o regime autoritário contribuiu para a criação desses pequenos centros de poder, pois minimizou a atuação do Judiciário como órgão oficial de resolução dos conflitos de interesses com definitividade, seja suprimindo as garantias judiciais e competências, seja intimidando e reprimindo quem buscava a justiça. O regime autoritário amarrou todo o sistema Judiciário brasileiro (BOCHENECK, 2013), cuja atuação foi marcada pelo demasiado comprometimento com os ditames da ordem dominante e potencializada pelos mecanismos burocráticos procedimentais onerosos, inacessíveis à maioria da população (WOLKMER, 2001).

Esse cenário, contudo, começou a ser transformado no início dos anos oitenta quando o modelo autoritário brasileiro entrou em declínio abrindo as portas do Brasil para as influências externas, principalmente as decorrentes do Estado Democrático de Direito, que demandou um sistema de justiça forte na promoção da cidadania dos indivíduos. O problema é que as diferenças de classe, as diferenças sociais, as diferenças de riquezas, de poder de consumo e de oportunidades foram escancaradas com o fim do regime militar, deixando evidente a incapacidade do sistema político de prover uma distribuição justa e justificável da riqueza no Brasil (LOPES, 1994), constituindo verdadeiro obstáculo para a implementação do novo modelo de estado.

Em razão dessa realidade conflitiva, os movimentos sociais organizados, refletindo a abertura política, passaram a utilizar a arena judicial para explorar as fissuras do ordenamento jurídico brasileiro, que pressupunha estabilidade e ordem numa sociedade completamente instável e desordenada (CAPILONGO, 1994). O Judiciário tornou-se vitrine de exposição dos conflitos sociais brasileiros, lugar de discussão em que as partes puderam racionalizar seus interesses e suas concepções ético-jurídicas (LOPES, 1994). Isso contribuiu para a continuidade funcional das estruturas judiciárias do regime autoritário no período de transição democrática (BOCHENECK, 2013).

Além disso, o processo de intensificação de políticas sociais no Brasil, copiando literalmente as experiências dos países desenvolvidos sem qualquer adaptação à realidade local (BOCHENECK, 2013), aumentou a expectativa dos

brasileiros de verem cumpridos os direitos e garantias previstos normativamente, de tal forma que a execução deficiente ou inexistente dessas políticas transformou-se em motivo para o aumento da procura do Judiciário (SANTOS, 2011), que ainda ligado à matriz liberal burguesa de administração individual de conflitos não conseguiu apreciar adequadamente os conflitos coletivos de dimensão social (WOLKMER, 2001).

Segundo Lopes (1994) os conflitos coletivos brasileiros apresentaram duas categorias. A primeira relacionada a grupos organizados para reivindicar do poder público benefícios sociais e/ou individuais coletivamente fruíveis (saúde, educação, moradia, transporte), que por não serem atendidos terminaram desaguando no Judiciário. A segunda relacionada aos conflitos decorrentes da sociedade de massa, que, embora na aparência fossem individuais, na essência representavam conflitos de grupos, necessitando de tratamento diferenciado por parte do Judiciário.

O aumento das demandas judiciais reivindicando velhos e novos direitos e a incapacidade do Judiciário de oferecer respostas satisfatórias a estes pedidos apenas expôs uma realidade há muito tempo conhecida no Brasil: a de que o Judiciário era inoperante, moroso, ineficiente e altamente burocratizado, necessitando de urgentes reformas culturais e institucionais.

A primeira janela de oportunidades para essas reformas ocorreu com a crise econômica mundial dos anos 80 que, além de reduzir a taxa de crescimento dos países e envolvê-los numa grave crise fiscal e de justiça (NUNES E TEIXEIRA, 2013), abriu espaço para que as agências internacionais a serviço do modelo neoliberal, principalmente o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, utilizassem estratégias para coagir os planos internos dos países menos desenvolvidos, inclusive o Brasil, a adotarem as diretrizes estabelecidas por elas, condicionando a liberação de empréstimos financeiros ao cumprimento destas diretrizes.

Essas diretrizes alimentaram o sonho de que a estabilidade econômica poderia conduzir os países menos desenvolvidos a abandonar a categoria de subdesenvolvimento e alcançar o tão almejado desenvolvimento. Para tanto era necessário desenvolver instituições saudáveis e sólidas, que garantissem um ambiente seguro para os negócios capitalistas, diminuíssem os custos das

transações e, ao mesmo tempo, protegessem a sociedade civil do poder das burocracias (COELHO, 2002, p. 223).

Diante deste cenário o Brasil foi envolvido num processo de incisivas transformações organizacionais a fim de adequar suas instituições ao modelo político neoliberal, passando a partir de então a gerir com mão de ferro o setor econômico e com claudicância o setor social, criando um Estado forte na gestão da massa monetária, do controle da moeda e da regulamentação do mercado, porém fraco nas políticas sociais, nas intervenções econômicas e na produção de bens (BENTO, 2003).

O judiciário brasileiro, todavia, não foi envolvido imediatamente neste processo de mudanças institucionais, conforme assinalou Magalhães (1995 APUD BOCHENECK, 2103) ao se referir sobre a conturbada transição democrática.

A reestruturação profunda do sistema judicial e a supressão de pessoal judicial mais comprometido com o regime arbitrário teriam implicado em perturbações não só na continuidade funcional da administração, mas também perdas na legitimação procedimental do regime que decorre do funcionamento dos tribunais. Assim, para os autores da transição era preciso conciliar a continuidade funcional da administração da justiça e a sintonia mínima do Judiciário com a nova ordem democrática. (BOCHENECK, 2013, p. 192).

Apesar disso e antes mesmo da definitiva ruptura com o regime autoritário pela Constituição Federal de 1988 houve uma profunda reforma no ordenamento jurídico brasileiro com o objetivo de reconhecer existência legal aos direitos difusos e coletivos e proporcionar às demandas reprimidas a possibilidade de acesso aos canais oficiais de Justiça (ARANTES, 2007).

Essas reformas deram evidentes sinais de sintonia da política judiciária brasileira com as tendências apontadas por Cappelletti e Garth no Relatório de Florença (ARANTES, 2007) e demonstraram que o Brasil estava preocupado com as relações de massa, mormente as de consumo, e com a ampliação do acesso à justiça para abarcar as causas econômicas de pequeno valor.

As leis da ação civil pública e dos juizados especiais de pequenas causas editadas na década de 80 representaram a perspectiva de mudanças e de inconformismo com os aspectos negativos do baixo desempenho da Justiça e evidenciaram que as reformas ocorridas no âmbito do Judiciário brasileiro não aconteceram apenas por imposição das agências estrangeiras, embora elas tenham impulsionado e planejado grande parte delas, especialmente para “diminuir as

incertezas dos agentes econômicos e facilitar as transações do mercado, garantindo o direito de propriedade” (RAMOS, 2012, p. 14).

A partir de então muitos magistrados, advogados, promotores e cientistas políticos passaram a discutir os problemas da justiça brasileira, a fim de encontrar soluções para debelar as contradições entre o sistema jurídico positivo e as condições reais da sociedade (FARIA, 1994). Embora desse movimento tenha resultado pouca produção científica (ARANTES, 2007), foi a partir dele que se iniciou o processo de revisão histórica da função jurisdicional no Brasil (CAPILONGO, 1994). O primeiro passo foi dado pela Constituição Federal de 1988 que, modificando a estrutura do Poder Judiciário e alterando seu papel, buscou transformar seu perfil para propiciar uma justiça mais rápida e eficiente (SADEK E ARANTES, 1994).

3.3 A redemocratização e as reformas gerenciais no poder Judiciário

A Constituição Federal de 1988, símbolo da redemocratização brasileira (SANTOS, 2010), passou a ocupar lugar de proeminência na organização político-social visto que abandonou o modelo de documento político dependente de regulamentação para se tornar verdadeira fonte de direitos, dotada de força normativa (HESSE, 1991) e de valores supremos vinculantes de toda sociedade.

A Carta Política instituiu o Estado Democrático de Direito, consagrou o princípio da dignidade da pessoa humana como fundamento da estrutura jurídica do Estado, proclamou um novo capítulo na história do Brasil comprometido com a universalização de condições mínimas de sobrevivência do cidadão e ampliou o rol dos direitos de primeira, segunda e terceira dimensões. Ela incorporou no seu texto os mais diversos assuntos, tratando de forma extensa e prolixa de temáticas de natureza econômica, social, política, por isso passou a representar a fonte de expectativas do porvir por dirigir os rumos da nação (CANOTILHO, 2003).

A nova Constituição reconfigurou os papéis atribuídos aos Poderes de Estado, especialmente no tocante ao Judiciário que passou a proteger os valores e princípios insculpidos no seu texto, tornando-se de fato e de direito um poder político contramajoritário, que antes de estar comprometido com os interesses da maioria estava compromissado com a efetivação dos direitos e garantias fundamentais

(BARROSO, 2009), tentando equacionar as tensões entre liberdade e igualdade.

Para o desempenho desse novo papel o Judiciário recebeu reforço nas funções instrumental e política, constituindo como cláusulas pétreas os princípios da inafastabilidade da jurisdição e da separação de poderes, os quais permitiram, respectivamente, que o Judiciário apreciasse qualquer lesão ou ameaça de lesão a direitos e ampliasse sua autonomia funcional e independência financeira.

O moderno programa constitucional brasileiro, embora utópico e delirante (BULOS, 2011), aliado ao novo papel funcional atribuído ao Judiciário contribuiu para que sociedade pluralista democrática reivindicasse ainda mais os direitos outrora negados pelo regime autoritário, de tal forma que as demandas de ordem individual, social e coletiva chegaram com maior frequência ao Poder Judiciário, consoante anota Santos (2010):

As pessoas que têm consciência dos seus direitos, ao verem colocados em causa as políticas sociais ou de desenvolvimento do Estado, recorrem aos tribunais para as protegerem ou exigirem a sua execução. Como me referiu um magistrado deste país, uma boa parte do seu trabalho é dar medicamentos. As pessoas vão ao tribunal exatamente para poderem ter acesso a medicamentos que de outra maneira não teriam. Essa informação é facilmente corroborada em qualquer breve análise que se faça dos noticiários jurídicos no Brasil onde, cada vez mais, são publicadas vitórias de cidadãos que, através do Poder Judiciário, obtêm o acesso a tratamentos especializados e a exames médicos gratuitos. Temos, assim, o sistema legal a substituir-se ao sistema da administração pública, que deveria ter realizado espontaneamente essa prestação social (SANTOS, 2011, p. 19).

O problema é que o Judiciário brasileiro não estava institucionalmente, estruturalmente e procedimentalmente preparado para exercer as novas funções e comportar o volume de demandas conduzidas para suas prateleiras em razão das tradições e formalismos que o acompanharam.

Para Sadek e Arantes (1994) a Constituição Federal de 88 criou novos problemas institucionais para o Judiciário ao construir um modelo singular de separação de poderes. Neste modelo, caracterizado pela falta de clareza das funções exercidas por cada um dos Poderes e pela constante invasão das funções minimamente definidas de um Poder pelo outro, o Judiciário foi chamado para mediar as tensões políticas decorrentes dessa reengenharia e dar a última palavra sobre a interpretação da Constituição, de sorte que foi arrastado “para o centro da vida política nacional, tornando-se mais vulnerável a pressões e a toda sorte de críticas” (SADEK E ARANTES, 1994, p. 37-38).

A pesada estrutura e a falta de agilidade do Judiciário foram outros

problemas identificados pelos autores para justificar a crise estrutural vivenciada por este poder. Isso porque a Constituição Federal ao reorganizar as atribuições dos órgãos judiciais promoveu verdadeiro processo de descentralização, a partir da criação de vários tribunais na órbita federal e da redistribuição de competências, gerando maiores custos para a manutenção da máquina judiciária e aumento do número de demandas, que só no ano 1990 incrementaram 4 milhões de processos.

A ampliação das estruturas e da quantidade de processos, todavia, não refletiu na qualidade nem na quantidade dos julgamentos, pouco mais de 2,5 milhões em 1990, isso em razão do reduzido número de juízes e servidores, da baixa qualidade dos bacharéis e da mentalidade jurídica, estritamente acadêmica, pouco afeta às questões sociais, excessivamente corporativista e avessa aos mecanismos de controle externo (SADEK E ARANTES, 1994), produzindo uma bola de neve que no período atual representa mais de cem milhões de processos pendentes de julgamento (BRASIL, 2015).

A crise procedimental, segundo Sadek e Arantes (1994), foi provocada pelo complexo labirinto que o conjunto de leis materiais e processuais produziu no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente no âmbito do processo, que se tornou cheio de falhas, solenidades, formalismos, recursos e ritos procedimentais complicadíssimos, criando dissensos interpretativos dentro do próprio Judiciário. Isso agravou a morosidade judicial, pois aumentou o intervalo entre o acontecimento dos fatos e a aplicação do direito, e produziu maior incerteza no tocante às decisões judiciais.

Essa realidade constatada por Sadek e Arantes (1994) também foi diagnosticada pelo Banco Mundial quando avaliou o Judiciário na América Latina, já com a intenção de orquestrar o processo de transformação orgânica das instituições a fim de adequá-las ao mercado econômico-financeiro internacional. O Documento Técnico nº 319 do Banco Mundial traçou o seguinte panorama da crise do Judiciário:

O Poder Judiciário, em várias partes da América Latina e Caribe, tem experimentado em demasia longos processos judiciais, excessivo acúmulo de processos, acesso limitado à população, falta de transparência e previsibilidade de decisões e frágil confiabilidade pública no sistema. Essa ineficiência na administração da justiça é um produto de muitos obstáculos, incluindo a falta de independência do judiciário, inadequada capacidade administrativa das Cortes de Justiça, deficiência no gerenciamento de processos, reduzido número de juízes, carência de treinamentos, prestação de serviços de forma não competitiva por parte dos funcionários, falta de transparência no controle de gastos de verbas públicas, ensino jurídico e estágios inadequados, ineficaz sistema de sanções para condutas anti-

éticas, necessidade de mecanismos alternativos de resolução de conflitos e leis e procedimentos enfadonhos (DAKOLIAS, 1996, p. 3).

A partir deste diagnóstico o Banco Mundial propugnou como condição para retomada do crescimento econômico dos países latino-americanos a superação dos obstáculos acima apontados em relação ao sistema judiciário, haja vista ser impossível crescer economicamente sem a correta definição e interpretação dos direitos e garantias de propriedade (DAKOLIAS, 2006).

A preocupação do Banco Mundial em tornar mais célere o sistema judicial latino-americano não estava diretamente relacionada com a intenção de melhorar a qualidade dos serviços judiciais para a população, mas diminuir os riscos da atividade capitalista e garantir o interesse dos negócios nestes países (RAMOS, 2010). Por isso, as reformas sugeridas foram muito seletivas, “nos setores que melhor servissem aos interesses econômicos, deixando de fora todos os outros” (SANTOS, 2010, p. 21). Nesse sentido, Candeas (2004) ao escrever sobre os valores recomendados pelo Banco Mundial registrou que:

Nessa lógica, a determinação de certezas e de comportamento previsíveis é muito mais responsabilidade do Estado que do mercado, visto que, para expandir-se, este último necessita de um ambiente de estabilidade política e institucional. O Estado se torna, assim, provedor dos ingredientes para o comportamento dos agentes econômicos. Nesse quadro, o Judiciário é instituição chave para a manutenção desse ambiente quando decide de maneira previsível e quando obriga a cumprir contratos. No Relatório de 2002, o Banco Mundial afirma que a ausência de instituições judiciais sólidas eleva o risco das atividades econômicas (Banco Mundial, 2002: Prefácio, III); as instituições, dessa forma, estão em função do mercado. O setor privado depende da confiabilidade e da eficácia de instituições como o primado da lei e a proteção dos direitos de propriedade (Banco Mundial, 1997: 34). De fato, os agentes econômicos, ao estabelecerem seus índices de risco-país, observam o comportamento do Judiciário. (CANDEAS, 2004, p. 27).

Nesse cenário, que reuniu um Estado comprometido com a estabilidade das instituições para garantir os interesses do mercado, uma sociedade democrática mais consciente dos seus direitos, e um Judiciário ineficiente e moroso, começou-se a debater na agenda política o processo de transformação do sistema judicial, a fim de encontrar um ponto de equilíbrio que atendesse as necessidades de todos e favorecesse o acesso à ordem jurídica justa (WATANABE, 2011). A partir daí, deu-se início no Brasil a um programa de reformulação do papel funcional das instituições jurídicas, especialmente o Judiciário.

Embora essa proposta de reforma do Judiciário tenha sido apresentada em 1992 como projeto de Emenda à Constituição nº 96/1992 (SADEK, 2010) e depois em 1994 no programa de governo do Partido dos Trabalhadores, durante a

campanha presidencial, ela só foi levada a efeito quando este partido chegou ao poder em 2003, sendo que seus principais eixos giraram em torno da independência do judiciário, de uma administração gerencial da justiça; de novos canais alternativos de acesso à justiça e da transformação no ensino jurídico (BOCHENECK, 2013). Destes eixos somente o segundo e o terceiro interessam para o desenvolvimento da pesquisa.

A proposta de implantação de uma administração gerencial da justiça, como primeiro eixo de transformação, objetivou combater os graves problemas que acometeram o Judiciário, consistentes na morosidade da atuação jurisdicional, na ineficiência na prestação dos serviços, na falta de transparência, na complexa estrutura, na dificuldade de acesso e na desarticulação institucional (RENAULT, 2005). O Judiciário foi o Poder que menos se modernizou segundo Dallari (2007, p. 5), pois havia uma convicção de que este poder estava imune a deficiências e críticas, em função da grandeza de sua missão que pairava acima dos mortais.

Para o autor o passado determinou o presente no Judiciário, tanto nas solenidades, rituais e atos de ofício, quanto no conteúdo de várias decisões, sendo isso um dos principais motivos do descompasso entre o Judiciário e as necessidades e exigências da sociedade contemporânea (DALLARI, 2007).

O modelo de administração gerencial encontrou suas raízes na Grã-Bretanha (1979) e foi desenvolvido para diminuir os custos com o setor público e ainda aumentar sua produtividade. Como alternativa à disfunção do modelo burocrático estatal, que proporcionou crise no Estado de Bem Estar Social, o modelo gerencial se inspirou “nas estratégias de gestão das empresas privadas, buscando tornar os administradores públicos mais autônomos e responsáveis, e as agências executoras dos serviços sociais mais descentralizadas” (NUNES E TEIXEIRA, 2013, p. 126). No Brasil, esse modelo foi implantado em 1995 com a reforma administrativa do Poder Executivo e canalizou seu foco para os resultados e não para os processos (BRESSER PEREIRA, 1996).

Para implantar o modelo de administração gerencial, baseado na lógica do custo-benefício e da eficácia, o Brasil promoveu reformas em três dimensões: institucional legal, cultural e de cogestão (BRESSER PEREIRA, 2006). Na dimensão institucional legal, o Brasil realizou uma série de alterações na Constituição e na legislação a fim de viabilizar a reforma no setor da Administração Pública; na

dimensão cultural, o Brasil buscou sepultar a disfunção burocrática e patrimonial por meio da mudança de atitudes dos servidores públicos e da sociedade; e na dimensão de cogestão, o Brasil se propôs a compartilhar as responsabilidades públicas com agências públicas e privadas.

A partir destas mudanças foram inseridas na Administração Pública brasileira as noções de eficácia, eficiência, produtividade, avaliação de desempenho, gestão pela qualidade, descentralização dos serviços, tudo com o objetivo oferecer um serviço público de qualidade, mas ao mesmo tempo economicamente viável para o Estado, constituindo o maior desafio a ser gerenciado pela reforma.

Esse modelo embora tenha proporcionado significativas transformações em alguns setores da administração pública, não melhorou a qualidade da prestação dos serviços em muitos outros, isso porque no âmbito da dimensão cultural não houve as vicissitudes necessárias, de sorte que os servidores públicos e a sociedade continuaram reproduzindo as disfunções do modelo burocrático patrimonial (BRESSER PEREIRA, 2006). Não obstante, foi esse modelo que serviu de combustível para a reforma do Judiciário.

A crise do Poder Judiciário brasileiro, cujo diagnóstico foi realizado por estudos internos e externos, passou a ser tratada como questão relevante na agenda governamental em 2003, quando o Partido dos Trabalhadores chegou à Presidência da República. Nesse período, o Judiciário enfrentava uma crise de credibilidade, resultado de décadas de gestão ineficiente e morosa (RENAULT, 2005).

Para não interferir na autonomia e independência do Judiciário, o governo Lula criou no primeiro ano de mandato a Secretaria de Reforma do Judiciário com o objetivo democratizar o acesso à justiça, promover alterações legislativas e modernizar a gestão do judiciário (NUNES E TEIXEIRA, 2013). Os trabalhos desta Secretaria resultaram no ano seguinte na promulgação da Emenda Constitucional nº 45/2004 que proporcionou importantes mudanças na ordem jurídica nacional a partir das quais se atribuiu uma configuração mais transparente ao Poder Judiciário.

A Emenda Constitucional nº 45/2004, além de impor um novo modelo de gestão para o Judiciário muito próximo do modelo adotada pela Administração Pública brasileira, criou o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão responsável pelo controle da atividade administrativa e financeira do Poder Judiciário bem como

pelo controle ético-disciplinar dos juízes e servidores.

O CNJ foi um marco histórico na busca por mudanças frente a um Judiciário ineficiente e moroso, excludente e pouco permeável a demandas universais. Sua missão foi contribuir para que a prestação jurisdicional fosse realizada com moralidade, eficiência e efetividade, em benefício da sociedade. O órgão começou a estudar, de forma mais contundente, os problemas de administração judiciária e propor-lhes soluções de enfrentamento, em busca de um Judiciário mais eficaz e célere. A tarefa não foi fácil porque o CNJ precisou mergulhar nas entranhas do Judiciário, reconhecido por sua postura de superioridade e isolamento (DALLARI, 2007), a fim de encontrar soluções para o enfrentamento do problema.

Logo após a criação do CNJ a Associação dos Magistrados do Brasil (AMB) propôs ação direta de inconstitucionalidade (ADI nº 3367/DF) questionando a legitimidade de um órgão de controle da atividade jurisdicional. A ação foi julgada improcedente pelo Supremo Tribunal Federal sob a justificativa de que o CNJ havia recebido do constituinte derivado uma alta função política de aprimoramento do Judiciário que não se confundia com função jurisdicional.

As competências atribuídas ao CNJ pelo Art. 103-B da Constituição Federal foram fundamentais para que o órgão centralizasse e condensasse as informações de todo o Judiciário brasileiro e ainda promovesse a reforma gerencial no âmbito da administração da justiça, incorporando o princípio da eficiência como vetor axiológico das políticas judiciárias. Braga (2010) sintetizou as atribuições do CNJ da seguinte forma:

No âmbito da Política Judiciária: zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, expedindo atos normativos e recomendações;

No âmbito da Gestão: definir o planejamento estratégico, os planos de metas e os programas de avaliação institucional do Poder Judiciário;

No âmbito da Prestação de Serviços ao Cidadão: receber reclamações, petições eletrônicas e representações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializado;

No âmbito da Moralidade: julgar processos disciplinares, assegurada a ampla defesa, podendo determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas;

No âmbito da eficiência dos Serviços Judiciais melhores práticas e celeridade: elaborar e publicar semestralmente relatórios estatísticos sobre movimentação processual e outros indicadores pertinentes à atividade jurisdicional em todo o país. (BRAGA, 2010, p.12).

Essas medidas permitiram ao CNJ sistematizar os dados e as informações de todos os órgãos do Judiciário e planejar as políticas judiciárias de acesso à justiça, de estruturação e modernização do Poder Judiciário, e de fomento às boas práticas de prestação jurisdicional (BONOTTO, 2012). Ademais, o CNJ empreendeu um ousado plano de gerenciamento de metas com a finalidade de uniformizar o processamento e tratamento dos dados judiciais em todo o país.

Com estas informações o CNJ começou a traçar os primeiros diagnósticos sobre o Poder Judiciário, constatando aquilo que as demais pesquisas já haviam registrado: a crise, traduzida na inoperância dos órgãos judiciais, na lentidão da tramitação dos processos, na ritualização burocrática, no comprometimento das instâncias judiciais com os “donos do poder” e na falta de meios materiais e humanos para o exercício da atividade jurisdicional (WOLKMER, 2001). Essa realidade passou a servir de parâmetro para a formulação das políticas judiciárias do CNJ.

Os dados coletados pelo CNJ serviram de base para a produção do relatório anual Justiça em Números, que reuniu as primeiras informações sobre a produtividade dos órgãos judiciais até então desconhecidas. Este relatório começou a dar transparência ao Poder Judiciário porque ofereceu suporte ao controle da atividade jurisdicional pelos profissionais do direito e usuários do serviço e ainda serviu de fonte para a produção científica da comunidade acadêmica.

O CNJ, como “órgão possuidor da missão precípua de planejar as políticas de acesso à justiça e de fomento às boas práticas de prestação jurisdicional” (BONOTTO, 2012, p. 29), recebeu autorização constitucional para protagonizar uma série de políticas judiciárias no campo da administração da justiça. Estas políticas, embora não fossem políticas públicas no sentido técnico da palavra, utilizaram o conceito de políticas públicas para justificar seu “programa de intervenção estatal” (APPIO, 2012, p. 133), visando proporcionar melhor atuação do Poder Judiciário na vida social.

A imposição de metas aos órgãos jurisdicionais e a criação de programas como Advocacia Voluntária, Começar de novo, Justiça Aberta, Movimento pela Conciliação, Mutirão Carcerário, Prêmio Innovare foram exemplos do protagonismo do CNJ no controle e eficácia de políticas judiciárias.

As soluções propostas pelo CNJ para transformar o Judiciário brasileiro

foram organizada na Resolução nº 70, de 18 de março de 2009, que, além de instituir o planejamento e a gestão estratégica do Poder Judiciário, trouxe à ordem do dia o tema do acesso à justiça, o qual passou a encabeçar as políticas judiciárias de enfrentamento do CNJ.

O acesso à justiça no Brasil, como segundo eixo de transformação do sistema, sempre esteve sujeito aos obstáculos e barreiras relacionadas por Cappelletti e Garth, porém com a Constituição de 1988 criou-se uma expectativa de que essa realidade fosse superada. Isso, todavia, não aconteceu, pois, embora tenha havido uma explosão de litigiosidade, grande parte da população continuou ignorada pelo sistema judicial. Sadek (2004) chamou esse paradoxo de demandas de menos e demandas de mais e registrou que:

(...) de um lado, expressivos setores da população acham-se marginalizados dos serviços judiciais, utilizando-se, cada vez mais, da justiça paralela, governada pela lei do mais forte, certamente muito menos justa e com altíssima potencialidade de desfazer todo o tecido social. De outro, há os usufruem em excesso da justiça oficial, gozando das vantagens de uma máquina lenta, atravancada e burocratizada (SADEK, 2004, p. 12).

Na tentativa de minimizar essa situação o Estado brasileiro criou algumas leis na década de 90 para permitir novos meios de acesso ao sistema judiciário formal, citando-se como exemplos a lei de antecipação de tutela, a lei que instituiu a conciliação como etapa obrigatória no processo civil e a lei dos juizados especiais, cujo propósito foi diminuir a morosidade da justiça e resgatar a credibilidade do Judiciário.

A Lei nº 9.099/1995, que regulamentou os juizados especiais, por exemplo, adotou um paradigma desburocratizado, baseado na informalidade, simplicidade, oralidade, celeridade e economia processual, representando uma verdadeira deformalização processual, expressão que consagra um processo mais simples, rápido, econômico, de fácil acesso (GRINOVER, 1990, p. 179). Não obstante, a experiência dos juizados especiais não mudou a realidade da justiça brasileira, pelo contrário, também contribuiu para o desgaste da imagem do Judiciário, pois os prazos reduzidos e os procedimentos mais simples não foram cumpridos pelos operadores do direito, gerando revolta e insatisfação nos usuários.

Para Dallari (2007) as reformas da década de 90, ainda que tenham trazido inovações benéficas, não alcançaram grande parte do sistema processual, que continuou com as mesmas características básicas, principalmente no que diz

respeito aos procedimentos do processo ordinário e hábitos burocráticos dos juízes e servidores do Poder Judiciário.

Outras reformas também foram realizadas no começo do século XXI, mas nenhuma delas conseguiu reverter a situação caótica vivenciada pelo Judiciário, abrindo espaço para que o CNJ empreendesse esforços no sentido de remover os obstáculos internos ao Poder Judiciário que inviabilizavam o pleno acesso à justiça. A proposta do CNJ não foi apenas assegurar o acesso à justiça, com portas e canais mais simples de acessibilidade, mas oferecer aos cidadãos o acesso à ordem jurídica justa (WATANABE, 2011), de forma a manejar adequadamente os instrumentos legais para a efetivação de seus direitos ou interesses, consoante já assinalava Barbosa Moreira na década de 80:

(...) Aludimos ao problema do acesso à Justiça, e em particular à necessidade de facilitá-lo para as camadas menos favorecidas da população. Que o direito de ação é teoricamente assegurado em termos iguais a todos os membros da comunidade, ninguém o ignora; como tampouco existe quem não se advirta das formidáveis diferenças que os desníveis econômicos, sociais e culturais acarretam quanto às possibilidades práticas do respectivo exercício *in concreto*. A moderna concepção do direito – do processual e de qualquer outro – já não se satisfaz com a garantia da igualdade formal: aponta na direção de uma igualdade, tanto quanto possível, real (MOREIRA, 1986, p. 88).

Esse novo cenário construído pelo CNJ possibilitou uma agenda realista que partiu do reconhecimento das fraquezas e da necessidade de mudanças no Poder Judiciário, perpassando pela necessidade de utilização de novos canais de solução de conflitos e de técnicas autocompositivas já previstas no ordenamento jurídico brasileiro como a conciliação e a mediação.

Nesse sentido, o CNJ passou a investir em novos canais alternativos de resolução de conflitos e revigorar os métodos autocompositivos de restauração da paz social, acompanhando uma tendência mundial de investimentos nestes modelos. A busca por eficiência operacional e facilitação do acesso ao sistema de justiça passaram a ser a tônica e os objetivos estratégicos do Poder Judiciário.

Essa mudança de postura foi acompanhada de mudanças legislativas, especialmente no campo do processo civil, que a partir do novo Código (Lei nº 13.105/2015) passou a estimular de forma expressa os métodos autocompositivos de solução de conflitos, destinando uma seção inteira (Seção V do Capítulo III do Título IV do Livro III) para tratar exclusivamente do assunto, fenômeno nunca antes visto no ordenamento jurídico brasileiro.

Quase que ao mesmo tempo, publicou-se a lei de mediação (Lei nº 13.140/2015), como meio de solução de controvérsias entre particulares e no âmbito da administração pública, positivando-se definitivamente este método consensual de resolução de conflitos. As medidas legislativas reforçaram o propósito de solução pacífica dos conflitos estampado no Preâmbulo da Constituição Federal e fortaleceram os métodos alternativos previstos no corpo do seu texto para as causas cíveis e criminais de menor complexidade.

O conjunto de transformações abriu caminho para que o CNJ investisse mais nos métodos autocompositivos de solução de conflitos e em canais alternativos de acesso à justiça, nos quais as soluções das controvérsias são construídas pelos próprios cidadãos, a fim de apresentar à sociedade brasileira um Poder Judiciário como verdadeiro instrumento efetivo de justiça (BRASIL, 2009).

Todos os instrumentos normativos relacionados à Reforma do Judiciário, de natureza constitucional ou infraconstitucional, revelaram que o Brasil adotou a terceira onda de acesso à justiça, incorporou a racionalidade gerencial como estratégia de combate à crise de eficiência e acessibilidade e aderiu oficialmente aos meios alternativos de resoluções de conflitos, sob as perspectivas de órgão e de técnica.

O problema é que o processo de mudanças se operou apenas no âmbito institucional legal, não atingiu a mentalidade cultural dos operadores do sistema e pouco admitiu a participação da sociedade civil, de sorte que não houve a formação de consensos mínimos sobre os modelos implantados, revelando o caráter impositivo do Estado brasileiro. Essa questão tornou-se fundamental para compreender as deformações da cultura de pacificação instituída no Brasil, que ao invés de ser fruto de liberdade e participação, foi fruto de coação por parte do Estado (VERONESE, 2007).

Dessa forma, embora a iniciativa do CNJ tenha sido bastante positiva para apresentar uma radiografia do Poder Judiciário, ela não mudou muito a realidade da justiça brasileira, isso porque o cumprimento das metas estabelecidas pelo órgão não refletiram a diminuição de processos nem a satisfação dos jurisdicionados com a atuação da justiça. O relatório Justiça em Números de 2015 do CNJ revelou a existência de quase 100 (cem) milhões de processos tramitando na justiça brasileira (BRASIL, 2015), circunstância que demonstra um acúmulo cada

vez maior de processos. Por outro lado, a pesquisa que mede o Índice de Confiança na Justiça constatou um baixíssimo grau de confiança da população na justiça brasileira (CUNHA ET AL, 2014).

Para Mancuso (2011), embora seja importante o cumprimento das metas, não são as cifras numéricas que devem ser utilizadas para avaliar a eficácia de desempenho das políticas judiciárias, isso porque a performance estatística não corresponde à resposta jurisdicional de qualidade. Por essa razão Nunes e Teixeira (2014) afirmam que a justiça brasileira é contraditória, pois ao tempo que se propõe a melhorar a qualidade dos julgamentos, utiliza como estratégia o cumprimento de metas, números e estatísticas como fins em si mesmos.

Esses números revelam que o Poder Judiciário está abarrotado de processos e não possui condições de exercer a função jurisdicional em tempo razoável, realidade que incentiva a utilização de meios alternativos que desconstruam a ideia de que somente o Judiciário é o escoadouro natural de toda e qualquer pretensão resistida (MANCUSO, 2009).

3.4 A Resolução nº 125/2010 do CNJ e a instituição oficial dos MARC no Brasil

A preocupação com a efetividade da prestação jurisdicional originada de uma verdadeira crise provocada no Judiciário pelo excessivo acúmulo de demandas embasou reformas legislativas e tantas outras medidas, até mesmo de caráter administrativo na tentativa de amenizar o problema, consoante assinalado nas linhas precedentes.

Especificamente no âmbito do Poder Judiciário, o planejamento e a gestão estratégica para debelar o contexto de lentidão e burocracia foi operada pela Resolução 70/2009 do CNJ, que estabeleceu para os órgãos judiciais uma missão, realizar justiça, e uma visão, ser reconhecido pela sociedade como instrumento efetivo de justiça. Para isso estatuiu 15 (quinze) objetivos estratégicos, distribuídos em 8 (oito) temas. O acesso ao sistema de justiça constitui o segundo tema proposto, o qual foi dividido em dois objetivos: facilitar o acesso à justiça e promover a efetividade no cumprimento das sentenças (BRASIL, 2009).

Ao assumir a Presidência do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça em 2010, Peluzo (2010) externou o interesse de criar uma

política menos ortodoxa para o tratamento dos conflitos de interesses, pois na sua visão os mecanismos tradicionais de resolução de conflitos baseados na velha solução adjudicada, mediante produção de sentenças, já não se sustentavam. Para o autor havia chegado o tempo de incorporar no sistema jurídico os meios alternativos de resolução de conflitos, institucionalizando-os no plano nacional como remédios jurisdicionais facultativos que, à disposição do jurisdicionado, contribuiriam para a maior celeridade dos processos e desafogo dos órgãos judicantes.

Assim, abriu-se a janela de oportunidade para o desenvolvimento do tema do acesso à justiça, que foi levado a efeito pela Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010, do CNJ, que dispôs sobre a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesse no âmbito do Poder Judiciário, assegurando a todos o direito à solução dos conflitos por meios apropriados a sua natureza e peculiaridades (BRASIL, 2010).

Essa nova política, fruto de um processo de pressões econômicas externas por instituições jurídicas mais equilibradas e de insatisfação interna com a atuação do Poder Judiciário, consagrou oficialmente no Brasil a terceira onda do movimento de acesso à justiça, especialmente pela utilização de canais oficiais informais e das técnicas da mediação e conciliação (BRASIL, 2015).

Os Mecanismos Alternativos de Resolução de Conflitos (MARC), embora presentes no Brasil há algum tempo, consoante diagnóstico realizado pelo Ministério da Justiça, que levantou em 2005 a existência de 67 programas em funcionamento no país (BRASIL, 2005), só ganharam visibilidade quando incorporados no discurso oficial do Estado pela Resolução nº 125/2010, revelando a tradição brasileira de que somente por meio do Estado podem ser operadas as transformações socialmente legítimas (VERONESE, 2007).

O Brasil ao centralizar a política de resolução alternativa de conflitos nas mãos do Estado fugiu ao padrão dos países desenvolvidos, que utilizaram os MARC essencialmente como alternativa ao Poder Judiciário, sendo esta uma diferença substancial entre as experiências (NUNES E TEIXEIRA, 2013). Nesse sentido, Rebouças (2010) afirma que ideia de procurar outro meio de resolução de conflitos para não sobrecarregar o juiz, só seria lógica se proviesse do próprio sistema de justiça, visto que diante de um conflito de interesses a primeira ideia dos cidadãos é buscar o Estado juiz para resolvê-lo.

A eleição da Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses foi um ato de vontade do Poder Judiciário, que se fundamentou em duas premissas basilares: a primeira reconhece que a sentença judicial imposta não cumpre o objetivo precípua da jurisdição que é a pacificação social; e a segunda entende que é maior a probabilidade de cumprimento das decisões quando tomadas pelas próprias partes e não impostas pela sentença (AZEVEDO, 2013).

Para Barcelar (2011) o Poder Judiciário brasileiro, enquanto mantiver o foco de atuação no modelo adversarial, com soluções heterocompositivas baseadas em sentenças judiciais, resolverá a controvérsia, mas muito raramente apreciará a conflituosidade social subjacente ao problema levado a juízo. Segundo o autor não é raro encontrar processos judiciais que os fatores que motivaram a demanda são alheios ao que consta nos autos.

Na visão de Watanabe (2007) promove-se a pacificação social quando as partes atuam ativa e conjuntamente na construção de uma solução para o conflito e compreendem dimensões e amplitudes destes. Para o autor, se as partes não se convencerem que precisam encontrar uma solução de convivência, reiteradamente voltarão ao tribunal. Destaque-se que o objetivo principal da política judiciária instituída pelo CNJ é dar tratamento adequado aos conflitos e promover de forma efetiva a pacificação social do conflito em todos os seus aspectos.

O Guia de implantação dos CEJUSC estabeleceu que a política judiciária nacional de tratamento adequado de conflitos de interesses tem como princípios motivadores a restauração da paz social, com baixos custos, com a curta duração da pendência e com a obtenção de soluções eficientes. Ela, porém, não confronta nem exclui o sistema da “jurisdição tradicional”, que se vale do processo e da sentença para dirimir contendas, posto que os meios mais adequados são auxiliares das vias judiciais, guardada a premissa de que o enfrentamento de conflitos singelos deve ser promovido com métodos igualmente singelos (BRASIL, 2015).

A Resolução nº 125/2010, no primeiro capítulo, deixou claro que a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesse estava centralizada nos órgãos jurisdicionais e que as soluções consensuais de mediação e conciliação eram secundárias em relação às soluções adjudicadas. Esse capítulo foi revisto pela Resolução nº 1/2013 do CNJ que manteve a centralidade da política nos

órgãos jurisdicionais, mas tornou a solução consensual etapa obrigatória no processo de solução de conflitos. A mudança foi mais uma prova de que o Estado, por meio do CNJ, é quem escolhe a política que mais lhe interessa.

No capítulo segundo a Resolução nº 125/2010 além de estabelecer as competências do CNJ para o adequado funcionamento da Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesse, estimulou o órgão a promover ações de incentivo à cultura de utilização da conciliação e mediação como métodos de pacificação social utilizando-se de parceiras com entidades públicas e privadas para desenvolver este programa.

Para tanto, o CNJ foi incumbido de estabelecer diretrizes mínimas para o funcionamento da política; desenvolver conteúdo programático mínimo para capacitação dos operadores da política na utilização dos métodos consensuais; incentivar outros órgãos do poder público e da iniciativa privada a fomentar a cultura consensual de solução de controvérsias; e regulamentar um código de ética para os conciliadores e mediadores (BRASIL, 2010).

No capítulo terceiro a Resolução 125/2010, comprometida com a administração gerencial e com a eficiência no serviço público, descentralizou a gestão e execução da Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado de Conflitos de Interesses, envolvendo todos os órgãos do Poder Judiciário. Ela determinou aos Tribunais que criassem Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC), com a finalidade de fazer a gestão político-administrativa da Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesse no âmbito de suas jurisdições.

Os NUPEMEC, além de instalarem os Centros Judiciais de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC), ficaram responsáveis por promover a capacitação dos operadores da política; desenvolver ações voltadas ao cumprimento das metas estabelecidas pelo CNJ; manter cadastro de conciliadores e mediadores; firmar convênios e parcerias com entidades públicas e privadas para atender a política; e atuar na interlocução com outros Tribunais e órgãos integrantes da política (BRASIL, 2010). A partir da Resolução nº 1/2013, os NUPEMEC foram incumbidos também de estimular programas de mediação comunitária, desde que não se confundissem com os CEJUSC (BRASIL, 2013).

Os CEJUSC, como unidades de execução da Política Judiciária Nacional

de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesse, foram concebidos para atender demandas cível, fazendária, previdenciária e de família dos juízos, juizados ou varas, devendo ser instalados nas áreas que possuísem mais de uma unidade do Poder Judiciário com pelo menos uma das competências mencionada (BRASIL, 2010). Eles foram espaços destinados para que mediadores e conciliadores pudessem realizar mediação e conciliação e orientassem os cidadãos sobre seus direitos.

A proposta da Resolução foi institucionalizar meios alternativos de resolução de conflitos céleres, informais e dinâmicos que estimulasse as técnicas da conciliação e da mediação a fim de criar um ambiente propício ao debate aberto que ampliasse a percepção dos envolvidos sobre as diversas acepções do conflito e as inúmeras possibilidades de sua resolução, contribuindo assim para desafogar o Judiciário.

Pelo discurso oficial o objetivo desses canais foi diminuir a percepção de que as instituições judiciais são órgãos lentos e burocráticos e afastar o modelo adversarial implantado na justiça brasileira, baseado no ganhar X perder (AZEVEDO, 2013). As estratégias de empoderamento do cidadão foram especialmente importantes para cumprir o escopo de superação desse modelo adversarial, visto que colimaram em restabelecer o diálogo e a relação de confiança entre as partes a fim de que elas próprias resolvessem seus conflitos de interesses.

A facilidade e gratuidade do acesso aos órgãos, o informalismo e a dispensa de advogados foram outros argumentos utilizados pelo discurso oficial para fomentar a ideia dos CEJUSC no sistema de justiça brasileiro. Ainda segundo o discurso oficial, essas unidades oferecem às partes canais alternativos de debate nos quais podem discutir seus conflitos e encontrar uma solução conjunta para eles, isso porque na sociedade moderna as lides possuem vários pontos conflituos periféricos, questões secundárias que integram a disputa, as quais na maioria das vezes não são apreciadas pelas vias judiciais (SQUADRI, 2014).

Para Nunes e Teixeira (2013) a parcialidade do discurso oficial que festeja as virtudes redentoras do CEJUSC sem ressaltar suas ambiguidades e riscos deixa antever que a preocupação do Judiciário está antes voltada para os contornos do congestionamento da Justiça do que para o efetivo acesso à justiça. Por isso adverte Squadri (2014, p. 279) que “deve-se tomar o cuidado para que essa nova

estrutura do Judiciário de solução dos conflitos de maneira consensual não resulte somente na criação de mais um encargo para o Judiciário”.

No capítulo terceiro a Resolução nº 125 trata também dos métodos da conciliação e mediação, reconhecendo que são importantes instrumentos de pacificação social.

A conciliação tem como sua principal missão a realização do acordo (BRASIL, 2015), evitando, assim, a continuidade do conflito. Pode ser utilizada em diversos casos: pensão alimentícia, divórcio, desapropriação, inventário, partilha, guarda de menores, acidentes de trânsito, dívidas em bancos e financeiras e problemas de condomínio, entre vários outros.

A conciliação, apesar de permitir o intercâmbio comunicativo entre as partes e abrir caminho para um possível acordo (MEIRELES E MIRANDA NETTO, 2014), não enfrenta os problemas periféricos ao conflito, de forma que acordos firmados nem sempre representavam prestação jurisdicional adequada, circunstância que também contribuiu para a frustração das partes com a Justiça.

Já na mediação o facilitador favorece o diálogo entre as partes, para que elas mesmas construam, com autonomia e solidariedade, a melhor solução para o problema (AZEVEDO, 2013). A mediação segundo Santos (1988) é técnica adequada para congregar os mais variados interesses, desconstruindo o conflito e restaurando a convivência pacífica entre as pessoas (ALMEIDA, 2009). Para o autor (1988) só a mediação é capaz de subverter a separação entre o conflito processado e o conflito real e tratar adequadamente as relações multiplexas em que as partes estão envolvidas. Por isso Warat (2004) sustenta que a mediação não é apenas uma forma de solucionar o conflito, mas um encontro das partes com elas mesmas.

Não obstante a conciliação e a mediação sejam as técnicas utilizadas por excelência nos CEJUSC, é esta última que se concentra nas causas do conflito e é por ela que podem ser demovidas as barreiras que se opõem ao relacionamento e à pacificação dos sujeitos envolvidos no conflito. Por isso ela vem ganhando cada vez mais espaço nos meios alternativos de resolução de conflitos e assumindo posição de destaque no contexto dos instrumentos normativos do Estado como já mencionado.

4 A POLÍTICA JUDICIÁRIA DE TRATAMENTO ADEQUADO DE CONFLITOS DE INTERESSES PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO MARANHÃO

A conflituosidade que perpassa o judiciário nacional, decorrente da excessiva carga de processos, vem conduzindo a crise de desempenho desta esfera de poder, e a conseqüente perda de sua credibilidade, demonstrando, assim, a necessidade de uma política pública que permita um tratamento adequado desses conflitos de interesses que permeiam a sociedade (BRASIL, 2015).

Neste sentido, os Tribunais de Justiça dos Estados da federação, a partir das políticas de incentivo do CNJ, tem lançado mão de estratégias alternativas para solucionar esses conflitos, em particular, por meio da mediação e da conciliação, visando oferecer um instrumento que possibilite ao Judiciário uma solução que considere as especificidades dos conflitos e das partes que se encontram neles envolvidas.

Como demonstrado na parte teórica, o processo de implantação dos Mecanismos Alternativos de Resolução de Conflitos (MARC) no Brasil foi fruto de uma relação que envolveu pressões econômicas internacionais do Banco Mundial (DAKOLIAS, 1996) e insatisfação interna com a atuação do Poder Judiciário, sobretudo após a redemocratização do país com a Constituição Federal de 1988 (RENAULT, 2005).

Esse processo foi permeado por uma visão gerencial de administração que buscou implantar elementos da iniciativa privada na administração judiciária com o objetivo de reduzir os investimentos e aumentar a produtividade do Poder Judiciário numa clara relação de custo benefício (ABUL-EL-HAJ, 2005).

A partir desses parâmetros teóricos foi realizada a pesquisa sobre a avaliação da eficiência dos CEJUSC na comarca de São Luís, capital do Maranhão, que, para melhor compreensão, demandou a contextualização histórica do processo de incorporação normativa da Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses pelo Poder Judiciário local.

A Resolução nº 125/2010 do CNJ, antes da alteração realizada pela Emenda nº 1 de 31 de janeiro de 2013, determinou aos tribunais que criassem, no prazo de trinta dias, Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de

Conflitos (NUPEMEC) para fazer a gestão da política judiciária de tratamento adequado de conflitos de interesses no âmbito de suas jurisdições.

O Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão (TJ/MA), embora não tenha cumprido o prazo de trinta dias, foi um dos primeiros tribunais a criar o Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC) no Brasil, instituindo-o em dia 16 de março de 2011, por meio da Resolução nº 10 de mesma data. Esse núcleo passou a funcionar como cérebro autocompositivo do Judiciário (AZEVEDO, 2013), mantendo permanente interlocução com a Presidência do Tribunal de Justiça.

A Resolução nº 10/2011, reproduzindo dispositivo da Resolução 125/2010, imbuíu o NUPEMEC das seguintes atribuições: desenvolver a política judiciária de tratamento adequado dos conflitos de interesses; planejar, implementar, manter e aperfeiçoar as ações voltadas ao cumprimento da política e suas metas; atuar na interlocução com outros Tribunais e instituições públicas e privadas parceiras; propor à Presidência do Tribunal de Justiça a criação e instalação dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC); promover capacitação, treinamento e atualização permanente de magistrados, servidores, conciliadores e mediadores nos métodos consensuais de solução de conflitos; criar e manter cadastro de conciliadores e mediadores que atuem em seus serviços, de forma a regulamentar seu processo de inscrição e de desligamento; incentivar a realização de cursos e seminários sobre mediação e conciliação e outros métodos consensuais de solução de conflitos; propor à Presidência do Tribunal a assinatura de convênios e parcerias com entes públicos e privados para atender aos fins propostos pela Resolução 125/2010.

Entretanto, a repercussão do NUPEMEC foi bastante limitada entre 2011 e meados de 2012, pois não houve designação de pessoal para fazer a gestão da política estadual, nem impactos administrativos e financeiros no âmbito do Poder Judiciário maranhense. Dessa forma, a Resolução nº 10/2011 foi uma resposta formal do TJ/MA ao CNJ no que tange à expressa adesão à Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado de Conflitos de Interesses.

No começo do ano de 2012, a Presidência do Tribunal de Justiça, por meio da Portaria nº 208 de 29 de fevereiro de 2012, designou para o NUPEMEC uma estrutura mínima de pessoas, composta por 1 (um) desembargado, 4 (quatro)

juízes e 1 (um) servidor, os quais, sob a presidência do primeiro e num espaço virtual, passaram a gerir a política estadual de tratamento adequado dos conflitos de interesses. Essa portaria veio ao encontro das disposições previstas no Art. 7º da Resolução 125/2010 que exigiu para a composição dos NUPEMEC a presença de magistrados e servidores. A partir dessa estrutura, o NUPEMEC começou a apresentar os primeiros resultados.

Segundo o relatório de gestão administrativa do biênio 2012-2013, disponível no site do TJ/MA, em agosto de 2012, o NUPEMEC em parceria com a Escola de Magistratura, promoveu a capacitação de servidores e magistrados na utilização das técnicas de mediação e conciliação e em setembro do mesmo ano promoveu o primeiro curso de formação de conciliadores voluntários, ministrado por palestrantes vinculados ao CNJ.

Ainda em setembro de ano de 2012 o TJ/MA, por meio do NUPEMEC, firmou termo de cooperação técnica com a Faculdade de Imperatriz para instalação do primeiro CEJUSC do Maranhão, situado no campus desta Instituição de Ensino Superior. Em seguida, no mês de novembro do mesmo ano, o NUPEMEC instalou em São Luís 2 (dois) CEJUSC pertencentes ao Poder Judiciário e ainda firmou mais dois convênios com a Universidade CEUMA para a instalação de mais 2 (dois) CEJUSC na cidade de São Luís, situados respectivamente no campus I e III desta Instituição de Ensino Superior (NEPUMEC, 2013).

No ano de 2013 a política estadual de tratamento adequado de conflitos de interesses continuou em processo de expansão com a capacitação dos conciliadores voluntários das Instituições de Ensino Superior que se encontravam conveniadas e com a celebração de mais cinco termos de cooperação técnica entre o Poder Judiciário e Instituições de Ensino Superior para a instalação de CEJUSC no Maranhão, sendo 1 (um) em São Luís (Faculdade do Maranhão), 1 (um) em Balsas, 1 (um) em Caxias e 2 (dois) em Bacabal.

Destaca-se ainda no ano de 2013 a edição da Lei Estadual nº 9.893, de 23 de agosto de 2013, que, embora não tenha apresentado novidades relacionadas às atribuições do NUPEMEC e CEJUSC, deu existência legal a essas unidades no âmbito do Poder Judiciário maranhense, bem como, instituiu 02 (dois) cargos comissionados de Secretário do CEJUSC e 10 (dez) funções gratificadas.

Em 2015, por meio da Resolução nº 18, de 22 de abril de 2015 /04/2015,

a Presidência do Tribunal de Justiça regulamentou a organização e o funcionamento do NUPEMEC, estruturando suas competências, atribuições dos seus membros e seu funcionamento. Essa maior preocupação do TJ/MA decorreu da Diretriz Estratégica aprovada no VIII Encontro Nacional do Poder Judiciário, que instituiu o plano de metas para 2015, por meio do qual os tribunais se comprometeram a aumentar os casos resolvidos por conciliação e a impulsionar os trabalhos dos CEJUSC.

Com relação à implantação do NUPEMEC antes da regulamentação de suas atribuições e competências e sem a designação dos responsáveis pela gestão e execução da política, percebeu-se um traço característico da administração pública brasileira, qual seja, primeiro criar os órgãos e entidades e depois regular as suas competências, estruturação e funcionamento (FAORO, 2012). Essa é uma das razões pelas quais existe muito improviso e “jeitinho brasileiro” na atuação do administrador público e diferenças gritantes entre entidades e órgãos que exercem as mesmas competências (HOLANDA, 2002) e também uma das razões pela demora da implantação dos CEJUSC no Maranhão.

Essas práticas também foram realizadas pelo próprio CNJ no que diz respeito à Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado de Conflitos de Interesses, pois primeiro determinou aos tribunais que criassem os CEJUSC para cinco anos depois apresentar um guia com recomendações do processo de implantação dessas unidades (BRASIL, 2015). Foi esse guia que serviu de base para avaliar as variáveis estabelecidas na pesquisa

No período de realização da pesquisa de campo do presente trabalho dissertativo, nos meses de setembro a dezembro de 2015, verificou-se que o NUPEMEC instalou 12 (doze) CEJUSC no Maranhão, sendo 5 (cinco) no interior do Estado e 7 (sete) na capital São Luís e que dentre eles somente dois pertencem à estrutura do Poder Judiciário, visto que os demais são frutos de parcerias com Instituições de Ensino Superior e um especificamente é fruto de parceria com a Federação das Indústrias do Estado do Maranhão (FIEMA). Enfatize-se que das 7 (sete) unidades da capital somente a que versa sobre relações empresariais não foi selecionada como objeto de estudo da presente pesquisa em função de tratar de assunto muito específico, cujo público é bastante restrito.

4.1 Descrição do *locus* de avaliação da pesquisa

Os CEJUSC foram concebidos pela Resolução 125/2010 como unidades do Poder Judiciário com atribuições para realizar sessões e audiências de mediação e conciliação nas áreas cível, de família, fazendária e previdenciária, além de atender e orientar os cidadãos acerca dos métodos consensuais de solução de conflitos. Eles podem conhecer de conflitos pré-processuais e processuais, relativos a juízos, juizados ou varas com as competências referidas.

A escolha dos CEJUSC da comarca de São Luís – MA foi motivada por duas razões: a primeira se deu pela constatação da maior quantidade de instalações físicas autônomas destes centros, sendo possível constatar com maior precisão a existência ou não de diferentes dinâmicas de funcionamento entre eles; segundo porque foi nesta cidade que se verificou a existência de 2 (duas) unidades integralmente sustentadas financeiramente pelo Poder Judiciário. O marco temporal da pesquisa compreendeu os anos 2013 a 2015 em razão de somente neste período ser possível avaliar o ano integral de funcionamento dos CEJUSC instalados em São Luís.

Para a instrumentalização da pesquisa de campo, cuja realização ocorreu entre os meses de setembro e dezembro de 2015 como acima mencionado, foram utilizados os seguintes procedimentos técnicos, quais sejam: observações simples, diários de bordo, entrevistas semiestruturadas e questionários. Foram visitados 6 (seis) CEJUSC, dentre os quais 4 (quatro) foram instalados em 2012, 1 (um) em 2013 e 1 (um) em 2014.

O Primeiro Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (1º CEJUSC) foi instalado no dia 12 de novembro 2012 nas dependências do Fórum Desembargador Sarney Costa, no bairro do Calhau, e é coordenado pelo Dr. Alexandre Lopes de Abreu - Juiz Titular da 15ª Vara Cível da Comarca de São Luís. As suas instalações físicas compreendem a maior e a mais moderna de todos os CEJUSC existentes nesta cidade, possui 8 (oito) salas de audiências para conciliação e eventual mediação, sendo integralmente custeado pelo Poder Judiciário, no que diz respeito aos recursos humanos e de manutenção.

O Segundo Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (2º CEJUSC) foi instalado no dia 12 de novembro de 2012 na Rua do Egito, nº 167, no

bairro do Centro, nas proximidades do Tribunal de Justiça do Maranhão e também é coordenado pelo mesmo Juiz Titular da 15ª Vara Cível da Comarca de São Luís. Esta unidade possui 5 (cinco) salas de audiência para conciliação e eventual mediação e também é integralmente custeado pelo Poder Judiciário.

O Terceiro Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (3º CEJUSC) foi formalmente instalado no dia 13 de novembro de 2012 nas dependências do Campus I da Universidade CEUMA, no bairro Jardim Renascença, área nobre da capital do Estado, nas proximidades do 7º Juizado Especial Cível e das Relações de Consumo. Possui três salas de audiências de conciliação e é integralmente custeado pela respectiva Instituição de Ensino Superior (IES).

Do mesmo modo, o Quarto Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (4º CEJUSC) também foi instalado formalmente no dia 13 de novembro de 2012, só que nas dependências do Campus III da Universidade CEUMA, no bairro Bequimão. Também possui 3 (três) salas de audiências de conciliação e é integralmente custeado pela referenciada IES. Além disso, fica em frente ao 9º Juizado Especial Cível e das Relações de Consumo.

O Quinto Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (5º CEJUSC) foi instalado no dia 24 de maio de 2013 nas dependências da Faculdade do Maranhão (FACAM) e também está localizado no bairro do Bequimão. Possui 5 (cinco) salas de audiências e é custeado integralmente pela mencionada IES

O Sexto Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (6º CEJUSC) foi instalado no dia 02 de maio de 2014 nas dependências da Faculdade de Ensino Superior Dom Bosco, no bairro do Renascença II, área nobre de São Luís. Possui três salas de audiência e é integralmente custeado pela IES

Para facilitar a sistematização dos dados da pesquisa, utilizou-se a terminologia centros judiciais para o 1º e 2º CEJUSC, por pertencerem formalmente à estrutura do Poder Judiciário e utilizarem estrutura física, servidores, mobília e equipamentos fornecidos pelo Judiciário para seu pleno funcionamento; e centros universitários para o 3º, 4º, 5º e 6º CEJUSC, por pertencerem a Instituições de Ensino Superior que, em convênio com o Tribunal de Justiça do Maranhão por intermédio do NUPEMEC, se comprometeram a implantar, estruturar com funcionários, mobília e equipamento, e manter os serviços e manutenção das unidades, demonstrando uma tendência do Poder Judiciário maranhense de investir

neste modelo específico de meio alternativo de solução de conflitos.

Os CEJUSC constituíram a face orgânica dos Meios Alternativos de Resolução de Conflitos, retomando a classificação proposta nas linhas precedentes, sendo a porta de entrada do movimento de acesso à ordem jurídica justa e da resolução consensual do conflito por meio das técnicas da conciliação e mediação, por isso importa avaliá-los para verificar a eficiência no cumprimento desse mister.

4.2 Da avaliação da eficiência dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos de São Luís

Antes de apresentar os dados da pesquisa, faz-se necessário esclarecer que a investigação foi dividida em duas partes. A primeira destinou-se a avaliar três variáveis escolhidas pelo pesquisador como importantes para aferir a eficiência dos CEJUSC. A segunda destinou-se a analisar o conteúdo dos discursos dos juízes e servidores dos CEJUSC, captando os principais elementos sobre suas percepções sobre os CEJUSC e a técnica da mediação de conflitos. Para tanto, apresentou-se em primeiro lugar os conceitos norteadores que compuseram a própria essência da pesquisa, quais sejam avaliação e eficiência.

A avaliação é um julgamento axiológico que tem por objetivo produzir conhecimento para auxiliar os agentes públicos de decisão sobre os impactos ou não de determinados projetos, programas ou planos (COTTA, 1993), os quais estão diretamente relacionados com o interesse público. Ela é um instrumento de cidadania que possibilita o controle das políticas de governo por segmentos organizados da sociedade e ainda serve para que os órgãos financiadores possam controlar gastos e mensurar os objetivos alcançados, estando diretamente relacionado como eficiência e eficácia (GOMES, 2001).

Embora existam diversas acepções sobre a definição do termo avaliação, para os fins desta pesquisa adotou-se a definição de Aguilar e Ander-Egg (1994) para quem a avaliação representa:

A pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida, destinada a identificar, obter e proporcionar, de maneira válida e confiável, dados e informação suficiente e relevante para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor dos diferentes componentes de um programa (tanto na fase de diagnóstico, programação ou execução), ou de um conjunto de atividades específicas que se realizam, foram realizadas ou se realizarão, com o propósito de produzir efeitos e resultados concretos (AGUILAR E ANDER-EGG, 1994, 31-32).

Cohen e Franco (1993, p.108) apontam duas espécies de avaliação: a avaliação *ex-ante* e a avaliação *ex-post*. Para os autores a diferença básica entre elas é o momento de sua realização, pois enquanto a primeira é realizada antes da implementação da política, a segunda é realizada durante ou após a execução da política. Nessa perspectiva, a avaliação desenvolvida na presente pesquisa foi do tipo *ex-post*, pois foi realizada após a execução da política, permitindo estabelecer comparações objetivas para a observância da eficiência na implantação dos CEJUSC.

O processo de avaliação tem sido cada vez mais utilizado para racionalizar os gastos públicos e proporcionar transparência na condução administrativa e financeira das políticas públicas, por isso está umbilicalmente ligada à noção de eficiência.

A eficiência, embora não seja um conceito jurídico (SILVA, 2004), foi incluída formalmente no texto da Constituição brasileira em 1998 como princípio norteador da administração pública, portanto, como vetor orientativo da atuação dos servidores e das políticas do Estado.

O núcleo do princípio da eficiência, segundo Carvalho Filho (2014), compreende produtividade com economicidade, ou seja, maior benefício com o menor custo possível. Silva (2004) entende que é difícil transportar essas noções econômicas do princípio da eficiência para a atividade administrativa do Estado, visto que muitas vezes não é possível aferir a relação custo benefício na prestação de serviços públicos.

Por isso Silva (2004, p. 653) propõe que no âmbito da administração pública a eficiência administrativa “se obtém pelo melhor emprego dos recursos e meios (humanos, materiais e institucionais) para melhor satisfazer às necessidades coletivas num regime de igualdade dos usuários”.

Essa noção foi transportada para o Poder Judiciário por intermédio do princípio da duração razoável do processo, que foi instituído pela Emenda à Constituição 45/2004 para combater a evidente insatisfação da sociedade com a demora nos julgamentos dos processos (CARVALHO FILHO, 2014).

Com base nessa visão, de melhorar o emprego dos recursos e meios humanos, materiais e institucionais a fim de satisfazer as necessidades coletivas por um acesso à justiça mais simples, informal e barato, realizou-se a pesquisa

avaliação da eficiência dos CEJUSC.

4.2.1 Da avaliação da eficiência dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos de São Luís sob a perspectiva das variáveis escolhidas

Para instrumentalizar a avaliação da eficiência dos CEJUSC o pesquisador estabeleceu como variáveis os seguintes elementos: infraestrutura física, recursos humanos e rotina de atendimento no CEJUSC. Cada uma destas variáveis foi submetida ao procedimento técnico de observação simples, análise de documentos, entrevista e questionários, cujos resultados foram registrados em diário de bordo no qual se descreveu os elementos objetivos e subjetivos considerados relevantes para a pesquisa.

Para cada uma das variáveis foram selecionados indicadores, entendidos como critérios para aferição dos resultados esperados, tais como: número, tipo e estrutura física dos CEJUSC; adequação e suficiência dos equipamentos e materiais permanentes e de consumo; acessibilidade, qualificação e categoria dos profissionais, carga-horária de trabalho por categoria; nível de capacitação; competências; condições de trabalho; vínculo; número e tipos de demandas propostas; média mensal de atendimento; emprego da técnica da mediação e articulações com outros órgãos, organizados na relação abaixo:

VARIÁVEL	INDICADOR
INFRAESTRUTURA	<ul style="list-style-type: none"> a) Estrutura física; b) Adequação e suficiência dos equipamentos e materiais permanentes e de consumo; c) Acessibilidade.
RECURSOS HUMANOS	<ul style="list-style-type: none"> a) Qualificação dos profissionais; b) Carga horária de trabalho; c) Nível de capacitação; d) Condições de trabalho; e) Vínculo empregatício.
ROTINA DE TRABALHO	<ul style="list-style-type: none"> a) Quantidade e tipo de demandas; b) Média mensal de atendimento; c) Emprego da técnica de mediação; d) Articulação com outros órgãos

Tabela 1; Fonte: o autor

Quanto à variável da infraestrutura percebeu-se que o 1º e o 6º CEJUSC foram aqueles que apresentaram a melhor estrutura física, visto que foram instalados em prédios novos ou completamente reformados e dispõem de salas especialmente preparadas para criar um espaço de diálogo e ambientes claros, arejados e agradáveis. Contudo, não se verificou a divisão destas unidades em setores processual, pré-processual e de cidadania, consoante determinação do art. 10 da Resolução nº 125/2010.

Em contrapartida, o 2º CEJUSC foi o que apresentou a pior estrutura física, visto que foi instalado numa casa bastante antiga no Centro de São Luís, que, além de possuir um ambiente escuro e pouco arejado, estava com o telhado seriamente comprometido, apresentando infiltrações, o piso de madeira quebrado em muitas partes e às paredes internas e externas com muitas rachaduras. Do mesmo modo, não se constatou a divisão da unidade em setores, conforme prescrição da Resolução 125/2010.

Verificou-se quanto ao 3º, 4º e 5º CEJUSC que eles são constituídos no espaço interno por divisórias de PVC, que, apesar do bom estado de conservação, não garantem boa acústica ao ambiente e privacidade às audiências. Assim com nas demais unidades, estes CEJUSC também não estavam estruturados em setor processual, pré-processual e de cidadania.

Em relação à adequação e suficiência dos materiais permanentes e de consumo percebeu-se que todos os CEJUSC dispõem de equipamentos de informática novos e mobília em bom estado de conservação. Todos possuem uma sala de espera com cadeiras razoavelmente confortáveis, no mínimo três salas audiências, equipadas com ar condicionado, computadores, impressoras e mesa redonda com cadeiras. Destaca-se que as salas de conciliação de todas as unidades possuíam o mesmo *layout*, revelando uniformidade mesmo antes da publicação do guia de instalação dos CEJUSC pelo CNJ em novembro de 2015.

Em relação ao material de consumo, percebeu-se que os centros judiciais foram aqueles que apresentaram problemas em relação aos insumos para o trabalho, como papel e tinta de impressora. Essa situação foi constatada quando a secretária do 1º CEJUSC passou uma semana para fazer a entrega de relatórios ao pesquisador por falta de material de expediente.

No tocante a acessibilidade utilizou-se o conceito da Norma Brasileira

(NBR) 9050 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) que considera acessível o “espaço, edificação, mobiliário, equipamento urbano ou elemento que possa ser alcançado, acionado, utilizado e vivenciado por qualquer pessoa, inclusive aquelas com mobilidade reduzida” (BRASIL, 2004), implicando o termo tanto acessibilidade física como de comunicação.

De acordo com o conceito acima, observou-se que existem várias barreiras de acessibilidade aos portadores de necessidades especiais nos CEJUSC, pois em todos eles as portas de acesso às unidades não abrem automaticamente, não existem placas e indicadores na linguagem *Braille* e Libras, não existem pisos e mapas tátil, não existem banheiros adequados e não existem mesas e balcões adequados para utilização por cadeirantes.

As barreiras de acessibilidade também se estenderam aos não portadores de necessidades especiais, visto que no 6º CEJUSC verificou-se que existe uma grade ao redor do prédio que dificulta o acesso das pessoas à unidade, inclusive em todas as visitas do pesquisador o portão de acesso estava fechado, dificultando a visualização da entrada por falta de uma placa sinalizadora.

Além disso, percebeu-se que no 1º, 3º, 4º e 5º CEJUSC não existem placas indicativas que sinalizam o caminho e a localização das unidades dentro das dependências em que estão situadas. Essa circunstância se apresentou mais grave no 3º e 4º CEJUSC, localizados na Universidade CEUMA, campus I e III, respectivamente, visto que também não existem setores de informações para esclarecimentos dos usuários. Outrossim, verificou-se que não existem placas de identificação desses CEJUSC fora das dependências em que estão localizados, exceto no 5º CEJUSC que possui uma placa grande na porta da Instituição de Ensino Superior.

Constatou-se também que as placas de identificação do 1º, 3º, 4º e 5º CEJUSC no interior do órgão e/ou entidade são inadequadas, pois no 1º CEJUSC é constituída por um *banner* que a qualquer momento pode ser removido e no 3º, 4º e 5º CEJUSC o nome da unidade, além de ser muito pequeno, divide espaço com os nomes Escritório Escola e PROCON.

Já no 2º CEJUSC, embora seja fácil a visualização pelos usuários em razão das dimensões da placa de identificação na parte externa do prédio e por estar situado numa avenida movimentada do Centro de São Luís, três das cinco

salas de audiência estão situadas no primeiro piso do prédio e só podem ser acessadas por meio de uma escada íngreme de madeira, o que impede o acesso de pessoas portadoras de necessidades especiais e dificulta o acesso das pessoas não portadoras de necessidades especiais.

O 6º CEJUSC, pelas mesmas razões apontadas para o 2º CEJUSC, também possui fácil visibilidade, porém, como já dito, tem uma grade ao entorno que dificulta a acessibilidade aos usuários e a placa de identificação externa também divide espaço com o nome Escritório Escola e Núcleo de Prática Jurídica.

Ainda no que diz respeito à acessibilidade, a maioria dos CEJUSC apresentou dificuldades em relação ao estacionamento, pois no 1º CEJUSC constatou-se que existem poucas vagas para a demanda de veículos; no 2º, 3º, 4º e 6º CEJUSC verificou-se que não existem estacionamentos específicos para as unidades fazendo com que os usuários disputem vagas onerosas de estacionamento nas ruas; e somente no 5º CEJUSC observou-se que não existem entraves para utilização do estacionamento, que é disponibilizado pela IES.

Quanto ao acesso, compreendido como livre trânsito dos usuários às unidades do CEJUSC, observou-se que nos centros judiciais existe proibição expressa que impede a entrada de pessoas trajando bermuda, minissaia, camiseta, blusas decotadas, chapéus e bonés. Além disso, verificou-se que todos os CEJUSC estão situados em áreas distantes dos núcleos de pobreza da cidade, tornando difícil o acesso dos mais carentes.

Com relação ao segundo aspecto da acessibilidade, percebeu-se que os usuários dispõem de pelo menos três canais de comunicação com os CEJUSC, quais sejam: pessoalmente, na recepção da unidade; pela internet, no *site* do Tribunal de Justiça; ou por telefone, pelo telejudiciário. Observou-se ainda que todos dispõem de uma recepção para atendimento ao usuário com pelo menos uma pessoa para fornecer esclarecimentos preliminares.

Com relação à variável de recursos humanos verificou-se que existe uma grande diferença entre os centros judiciais e os centros universitários, pois os primeiros possuem servidores do quadro efetivo do Poder Judiciário, designados exclusivamente para o exercício das atividades de administração, mediação e conciliação, enquanto que nos segundos existe grande rotatividade no número de estagiários conciliadores em função de serem constituídos em sua maioria por

alunos das Instituições de Ensino Superior.

Os centros judiciais, por pertencerem à estrutura do Poder Judiciário, possuem servidores públicos efetivos e colaboradores terceirizados que prestam serviços diariamente nas unidades. Segundo o ofício nº 03-2016, fornecido pelo 1º CEJUSC, o contingente de pessoas que servem nesta unidade é composto de: uma secretária comissionada, um assistente administrativo comissionado, uma recepcionista terceirizada e seis conciliadores pertencentes ao quadro de servidores efetivos do TJMA. Pelo ofício nº 01/2016 do 2º CEJUSC o efetivo nesta unidade é composto por: oito servidores do quadro efetivo do TJMA, cinco colaboradores terceirizados, duas representantes de empresas parceiras e três policiais em regime de plantão.

Os centros universitários, por serem organizados e mantidos pelas universidades e faculdades, tem liberdade, segundo o termo de cooperação técnica, para designar a quantidade de funcionários e colaboradores que entenderem conveniente para o funcionamento da unidade, por isso percebeu-se que não há um padrão fixo de servidores nestes centros, sendo bastante flutuante esse número. O 6º CEJUSC, por exemplo, informou, por meio do ofício nº 01/2016, que o efetivo designado para o funcionamento da unidade é composto de: dois professores que desempenham atividade de supervisão e conciliação, duas colaboradoras que desempenham atividades administrativas e alunos treinados para triagem e conciliação.

Embora os demais centros universitários não tenham fornecido informações por escrito quanto ao número de funcionários que exercem atividades nestas unidades, percebeu-se a partir do procedimento de observação simples que existe no mínimo em cada um deles um professor responsável pela supervisão e conciliação, um colaborador responsável pelas atividades administrativas e alunos para triagem e conciliação.

Para Santos (2011) o envolvimento das universidades e faculdades nesses projetos de ampliação do acesso à justiça contribui para uma prática diferenciada não só na reconstrução crítica do direito, da justiça e do ensino jurídico hegemônico, como também na redefinição do papel social das instituições de ensino superior, que passam a estar envolvidas num amplo programa de responsabilidade social por meio de uma formação mais sensível aos problemas sociais, que estimula

estudantes e sociedade a agir como protagonistas do processo de ensino aprendizagem.

Dessa forma, os CEJUSC localizados nas Instituições de Ensino Superior são oportunidades para que os estagiários desenvolvam a teoria aprendida nas salas de aula, rompendo com a longa tradição pedagógica e tecnicista baseada no ensino dos códigos, o que representa uma nova gestão estratégica organizacional.

No tocante à qualificação dos profissionais que trabalham nos CEJUSC, verificou-se que todos os conciliadores que trabalham nos centros judiciais, assim como as respectivas secretárias são bacharéis em direito, com os primeiros pertencendo ao quadro de técnicos judiciários do TJMA. Por outro lado, os colaboradores dos centros judiciais, incluindo terceirizados e policiais, ou possuem o ensino médio completo ou possuem curso superior incompleto e desempenham funções de recepção, serviços gerais e segurança.

A necessidade de uma formação transversal e interdisciplinar mostra-se evidente para o sucesso de qualquer política. O olhar de pessoas pertencentes a outras áreas do conhecimento é fundamental para potencializar as ferramentas de resolução de conflitos, conduzindo ao verdadeiro acesso à justiça. Para Cappelletti e Garth (2002, p. 8) nenhum aspecto dos sistemas jurídicos modernos é imune a críticas; ao contrário, deve-se respeitar o enfoque daqueles que se propõem a estudá-los e reagir a eles de forma criativa. Desse modo a concentração de profissionais da área do direito nos CEJUSC limita a transversalidade do conhecimento e oportunidade de aprendizado com outras áreas do conhecimento.

No que diz respeito à capacitação, percebeu-se que nos centros judiciais somente os terceirizados e policiais não realizaram o curso de formação de conciliadores e mediadores, não estando habilitados para realizar atendimento ou fazer audiências. Em relação à mediação verificou-se que, apesar de todos os conciliadores terem realizado o curso de formação de conciliadores e mediadores, só dois possuíam treinamento específico sobre a utilização dessa técnica. Percebeu-se ainda que nos centros judiciais não existem processos de capacitação continuada dos servidores.

Segundo o Guia de implantação do CEJUSC, a capacitação específica das pessoas que vão atuar nos Centros é indispensável, pois o sucesso das unidades depende da correta explicação em relação às técnicas de solução de

conflitos disponíveis, possibilitando a escolha da mais adequado pelas partes (BRASIL, 2015). Pelo Guia, a pessoa responsável pela triagem dos casos deve conhecer profundamente todos os métodos de solução de conflitos disponíveis e seus respectivos procedimentos, pois apenas assim poderá passar as informações necessárias para o devido esclarecimento das partes, que devem fazer uma opção consciente (BRASIL, 2015).

Ao se constatar que nos centros judiciais pesquisados nem todas as pessoas estão devidamente treinadas e conhecem os métodos autocompositivos de resolução de conflitos, infere-se que elas podem comprometer a eficiência da política, visto que não tem condições de fornecer informações necessárias sobre os métodos consensuais e indicar à parte o mais adequado para o caso concreto.

Nos centros universitários, verificou-se que a qualificação profissional dos servidores é, em sua maioria, de alunos do nono semestre do curso de Direito, que são supervisionados por bacharéis em direito que exercem a docência nas Instituições de Ensino Superior vinculadas ao CEJUSC. Ademais, percebeu-se que a capacitação nos centros universitários é destinada a formar conciliadores voluntários, em geral, alunos do nono período do curso de direito e professores indicados pela IES, especialmente os titulares das disciplinas de estágio curricular e de teoria geral do processo.

Nos centros judiciais os conciliadores, além da remuneração pertinente ao cargo efetivo, recebem uma função gratificada pelo exercício da atividade e cumprem uma carga horária de oito horas diária de trabalho em ambientes relativamente salubres, consoante assinalado nas linhas precedentes.

Em contrapartida, nos centros universitários os conciliadores, em sua maioria, exercem a atividade de conciliação de forma voluntária, como requisito para obtenção de nota no estágio curricular supervisionado, por isso não recebem qualquer gratificação pelo exercício da atividade. Em função disso, os conciliadores não seguem uma rotina fixa de trabalho, estão atrelados às regras estabelecidas pelo estágio curricular.

Um dos pilares para este novo ideal, como dito, é a profissionalização dos conciliadores e mediadores, através da capacitação e da remuneração. Muito embora vários cursos de capacitação tenham sido realizados no Maranhão, ainda não houve regulamentação para a remuneração dos conciliadores voluntários. Sem

retorno financeiro não há estímulo para a profissionalização e não se tem como cobrar a qualidade do serviço prestado.

Segundo Chiavenato (1997) somente o recurso humano possui aptidão natural para o crescimento, por isso constantemente deve ser submetido a constante processo de treinamento. Para Marras (1999, p. 145) o treinamento é “um processo de assimilação cultura a curto prazo, que objetiva repassar ou reciclar conhecimentos, habilidades ou atitudes relacionadas diretamente à execução de tarefas ou a sua otimização no trabalho”. Quanto mais treinados, melhor será o rendimento dos servidores dos CEJUSC, tornando-se fundamental o processo de capacitação continuada.

Como última variável, a rotina de trabalho foi a que melhor explicitou as diferenças entre os centros judiciais e os centros universitários, mas também as diferenças dos CEJUSC em relação ao Poder Judiciário tradicional, tratando-se desta última diferença em primeiro lugar.

Verificou-se que os CEJUSC operam de modo mais simples e informal em relação aos órgãos tradicionais do Poder Judiciário, pois a propositura das demandas não requer maiores formalidade e dispensa a presença de advogado, podendo ser realizada pessoalmente, na recepção do Centro, pela internet, no *site* do Tribunal de Justiça, ou por telefone, pelo telejudiciário. Além disso, as comunicações com as partes são realizadas por telefone, por email ou por carta convite, que pode enviada pelo correio com despesas custeadas pelo Judiciário ou entregue pela parte que solicitou a audiência. As cartas convite, embora impressas com timbre do Poder Judiciário, são apenas solicitações de comparecimento e não requisições, estando, portanto, destituídas de sanção.

Ademais, as audiências são realizadas num prazo máximo de vinte dias ou, em prazo menor, na hipótese de comparecimento de ambas as partes. Essa medida, que agiliza a resolução do problema porque o submete com maior brevidade aos procedimentos técnicos da conciliação e mediação, foi subvertida pelo novo Código de Processo Civil, que previu, como mínimo, o prazo de trinta dias para a realização das audiências (BRASIL, 2015).

Em tempos de tecnologia, no qual se busca reduzir os espaços e abreviar o tempo, é fundamental que a administração judiciária forneça ferramentas aos usuários que proporcionem acesso fácil, direto e rápido aos seus serviços. Nesse

sentido, a criação do sistema ATTENDE, programa específico para atender as necessidades dos usuários dos CEJUSC, foi um ponto importante na garantia de acessibilidade, assim como a criação de um *call center* para recebimento de demandas.

Segundo a Secretaria de Logística e Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Governo Federal para que um sítio seja considerando acessível ele “deve englobar diferentes níveis de escolaridade, faixa etária e pouca experiência na utilização do computador, bem como ser compatível com as diversas tecnologias utilizadas para acessar uma página da Web”. (BRASIL, 2011b, p.7-8). Embora não se tenha avaliado especificamente a questão da funcionalidade do sistema ATTENDE, evidencia-se que o sistema desenvolvido para os CEJUSC deve ser constantemente submetido à atualização e ao aperfeiçoamento para atender o maior número de pessoas com a melhor qualidade possível.

Percebeu-se ainda que os conciliadores não se limitam ao pedido formulado pela parte no agendamento da audiência, eles têm liberdade para realizar acordos que vão para muito além daquilo que foi requerido no pedido inicial. Segundo Santos (1982) essa é uma característica da justiça informal, que enfatiza os resultados mutuamente acordados em vez da estrita obediência normativa. Essa constatação constituiu ponto positivo nos CEJUSC, visto que busca resolver os problemas reais que afligem as partes, deixando de lado problemas processuais que muitas vezes criam apenas formalismos desnecessários.

Verificou-se também que as audiências são mais demoradas e não obedecem a um rito procedimental fixo, proporcionando maior tempo e autonomia para as partes resolverem seus problemas. Além disso, o conciliador realiza todos os atos relativos à audiência, dispensando burocracias desnecessárias relacionadas à movimentação processual. Não existem despesas processuais custeadas pelas partes e os acordos depois de homologados já servem de título executivo judicial. Todas essas questões podem ser inseridas no contexto das ondas de acesso à justiça, pois constituem exatamente as remoções das barreiras identificadas por Cappelletti e Garth (2002).

No tocante às diferenças entre os centros judiciais e os centros universitários, percebeu-se que os centros judiciais funcionam como espinha dorsal

do CEJUSC, pois todas as atividades realizadas pelos centros universitários devem ser remetidas para os centros judiciais para fins de controle e de encaminhamento aos órgãos jurisdicionais competentes.

Essa burocracia decorre do sistema desenvolvido para fazer a gestão informatizada do procedimento no âmbito do CEJUSC, denominado de ATTENDE. Esse sistema, que opera desde a fase de agendamento de audiências pelo cidadão até a fase de homologação judicial, não permite que os servidores dos centros universitários enviem os termos de acordo para homologação judicial, o que os torna dependentes dos servidores dos centros judiciais.

Não obstante os CEJUSC tenham atribuições para conhecer de causas cíveis, previdenciárias, fazendárias e de família e devam possuir núcleos de atendimento processual, pré-processual e de cidadania (BRASIL, 2010), o que se verificou foi que os centros universitários operam, em sua maioria, com conflitos pré-processuais de natureza cível, consumerista e de família, enquanto que os centros judiciais operam com causas processuais e pré-processuais também de natureza cível consumerista e de família.

Constatou-se ainda que nenhum dos CEJUSC possui um setor específico de cidadania para prestar esclarecimentos para os cidadãos. Verificou-se que nos centros judiciais este serviço estava sendo prestado na recepção, enquanto que nos centros universitários o serviço estava sendo prestado pelo escritório escola. Esse é um sério problema, pois não combate o obstáculo de acesso à justiça, denominado por Cappelletti e Garth (2002) de pobreza legal, que diz respeito à falta de capacidade das pessoas de reconhecer seus direitos e exercitá-los. Ora, se a cidadania é fundamento da República Federativa do Brasil esse setor deveria gozar de prioridade nos CEJUSC para ampliar as capacidades do cidadão para além do exercício do voto.

Com relação aos centros universitários, percebeu-se que eles funcionam nas mesmas dependências destinadas ao escritório escola pela Instituição de Ensino Superior. Se por um lado, essa ideia potencializa o exercício da cidadania, pois permite ao usuário do Centro que não realizou acordo o imediato acesso a serviços advocatícios gratuitos, por outro, pode criar um desestímulo ao uso dos meios alternativos de resolução de conflitos ante a hipótese de recurso gratuito ao Poder Judiciário.

Essa é uma questão importante porque um dos fundamentos da política de tratamento adequado dos conflitos de interesses é o combate à cultura da solução adjudicada dos litígios (AZEVEDO, 2013). Caso essa relação não seja bem administrada, ela pode criar problemas para a difusão da política autocompositiva proposta pelo Poder Judiciário.

Outra questão importante diz respeito ao comprometimento do conciliador dos centros universitários com a política autocompositiva, visto que nestas unidades o exercício da conciliação também é motivado pelo cumprimento da carga horária de estágio curricular obrigatório ou facultativo. Isso tem implicações sérias para a política de tratamento adequado de conflitos interesses, pois compartilha os objetivos da política autocompositiva de resolução adequada dos conflitos de interesses com o cumprimento dos créditos acadêmicos.

Além disso, o funcionamento dos centros universitários está condicionado ao calendário acadêmico, de forma que no período das férias ou dos recessos escolares as unidades não funcionam ou funcionam de forma bastante precária, em decorrência da falta de operadores. No mês de dezembro de 2015, por exemplo, foi comum encontrar fechado os centros universitários.

Conquanto os convênios de cooperação técnica para implantação dos CEJUSC nas instituições de ensino superior tenham sido realizados nos anos de 2012, 2013 e 2014, somente no ano de 2015 os centros universitários começaram a operar de verdade, consoante mapa estatístico de produtividade fornecido pelo NUPEMEC, que engloba audiências, não comparecimentos e desistências:

Centro Universitário	2012	2013	2014	2015
3º	-	-	-	49
4º	-	-	-	150
5º	-	-	-	600
6º	-	-	3	128

Tabela 2; Fonte: NUPEMEC

Os dados revelaram que o 3º e 4º CEJUSC, embora implantados em novembro de 2012, consoante convênio de cooperação técnica firmado com o TJMA, não funcionaram nos anos de 2012, 2013 e 2014, permanecendo

completamente parados durante quase três anos. Da mesma forma, O 5º CEJUSC, que, apesar de instalado em maio de 2013, passou quase dois anos para começar a funcionar. O 6º CEJUSC, por sua vez, no mesmo ano de realização do convênio de cooperação técnica com o tribunal de Justiça começou a operar ainda que de forma muito tímida, com apenas três audiências em 2014. Esses dados também revelaram que o Judiciário preferiu permanecer silente com relação à falta de produtividade dos centros universitários a cancelar os convênios firmados.

Os centros universitários por não possuírem mediadores treinados não utilizam a técnica da mediação, de forma que diante de uma situação que envolve mediação encaminham os usuários para o 1º CEJUSC.

Como registrado nas linhas precedentes os centros judiciais trabalham com demandas processuais e pré-processuais de natureza cível, consumerista e de família. Segundo informações prestadas pela secretária do 1º CEJUSC, por meio do ofício 03-2016, a unidade trabalha com dois tipos de demandas: as processuais, remetidas pelas Unidades Judiciais e as pré-processual, cuja maior procura é na área de família, especialmente divórcio, pensão alimentícia e guarda compartilhada. Já em relação ao 2º CEJUSC, o ofício nº 01/2016 noticia que 20% das demandas são processuais e 80% pré-processuais, especialmente relação de consumo.

Constatou-se que enquanto o foco do 1º CEJUSC são as demandas processuais oriundas das varas cíveis e de família do Fórum Desembargador Sarney Costa, para a qual a unidade organiza mensalmente pautas específicas no sentido de atender todas as demandas, o foco do 2º CEJUSC são as demandas pré-processuais de natureza consumerista, de forma que vários convênios foram realizados com empresas de telefonia, de energia, de vendas de produto na internet, com o intuito de facilitar o diálogo com os consumidores e prestar serviços mais rápidos.

Os centros judiciais ainda são responsáveis pelas audiências da semana nacional de conciliação e pela execução de programas idealizados pelo NUPEMEC como o balcão de renegociação, espécie de mutirão que reúne empresas e instituições de variados ramos para renegociação de débito, conciliação itinerante e pauta específica, que se destina a resolver conflitos específicos de determinada empresa com seus clientes, sendo verdadeiras unidades conciliatórias no âmbito do Maranhão. Desde que foram implantados, em novembro de 2012, os centros

judiciais vem recebendo um número cada vez maior de demandas consoante pode ser observado no mapa estatístico de produtividade fornecido pelo NUPEMEC, que engloba audiências, não comparecimentos e desistências:

Centro Judicial	2012	2013	2014	2015
1º	-	1083	3447	2660
2º	-	918	1396	2120

Tabela 3; Fonte: NUPEMEC

Os dados estatísticos dos centros judiciais revelaram que houve maior procura destas unidades em relação aos centros universitários, embora poucas audiências tenham sido efetivamente realizadas em todos os CEJUSC, significando que as pessoas ainda optam por estruturas vinculadas ao Poder Judiciário, consoante quadro extraído do mapa estatístico de produtividade:

	1º	2º	3º	4º	5º	6º	TOTAL
	CEJUSC	CEJUSC	CEJUSC	CEJUSC	CEJUSC	CEJUSC	
2013	Audiência		-	-	-	-	
	Ausência		-	-	-	-	
	Desistência		-	-	-	-	
2014	Audiência	712	818	-	-	3	1531
	Ausência	1857	524	-	-	-	2381
	Desistência	878	54	-	-	-	932
2015	Audiência	1317	1143	20	80	142	73
	Ausência	1255	917	27	66	450	52
	Desistência	88	60	02	04	8	3

Tabela 4; Fonte: NUPEMEC

Com base nos dados da pesquisa traçou-se um resumo crítico de cada uma das variáveis com seus respectivos indicadores.

Diante da variável infraestrutura e seus indicadores percebeu-se que os CEJUSC, embora tenham boas estruturas físicas e equipamentos em bom estado de conservação, em geral, não possuem salas de audiência suficientes para um latente aumento de demandas, não estão bem localizados para o acesso dos mais carentes e possuem péssimas condições de acessibilidade, sendo que esse último indicador constitui o principal obstáculo de acesso à justiça.

Segundo Stumpf (2008) os prédios públicos com boa infraestrutura proporcionam redução de custos e ambientes que contribuem para o aumento da produtividade do servidor. Para o autor, um ambiente desorganizado em razão da precária estrutura física é fator de dificuldade para o desempenho do trabalho propriamente dito, contribuindo para o aumento do tempo, da margem de erro e do desgaste do servidor no exercício de suas tarefas.

Nessa perspectiva, é imprescindível a continuidade de investimentos na estrutura física e nas máquinas e equipamentos dos CEJUSC para manter um ambiente adequado de trabalho, especialmente depois da vigência do novo Código de Processo Civil que prevê como norma fundamental do processo brasileiro a solução consensual do conflito e o estímulo à utilização das técnicas da conciliação e mediação, e como etapa obrigatória do procedimento a realização de audiências de conciliação e mediação (BRASIL, 2015), o que certamente aumentará a demanda nessas unidades e a exigência de melhor infraestrutura.

Ainda quanto à infraestrutura, o maior problema dos CEJUSC está no indicador acessibilidade, pois se observou uma série de barreiras que constituem obstáculo que limitam e/ou impedem o acesso, a liberdade de movimento ou a circulação com segurança das pessoas portadoras ou não de necessidades especiais. Para Cappelletti e Garth (2002) o primeiro desafio do Judiciário para prover os direitos substantivos das pessoas, mormente às hipossuficientes, é criar espaços atraentes para que os indivíduos sintam-se a vontade e confiantes para usá-los, não apenas do ponto de vista econômico, mas também físico e psicológico.

No caso dos CEJUSC percebeu-se que as unidades, embora fujam a regra dos prédios luxuosos do Poder Judiciário, pois são edificações mais simples e informais, estão situadas em bairros que não concentram as camadas mais pobres da população de São Luís, sendo esse um ponto que dificulta o acesso à justiça dos mais fragilizados economicamente. Além disso, as estruturas físicas para receber portadores de necessidades especiais são completamente inadequadas, privando-os também do acesso à justiça. A precária sinalização indicativa de localização dos CEJUSC é outro ponto que precisa de urgente revisão visto que compromete o efetivo acesso à justiça.

Outro ponto importante diz respeito à necessidade de aperfeiçoamento dos canais de comunicação com os CEJUSC, pois embora a internet seja uma

ferramenta importante para a diminuição das distâncias, nem todas as pessoas tem disponível e sabem utilizar essa ferramenta, especialmente as mais carentes. Além disso, o processo de divulgação externa dos CEJUSC é restrito aos alunos das Instituições de Ensino Superior e aos profissionais da justiça, a população em geral não tem conhecimento das unidades, sendo preciso intensificar campanhas de comunicação externa com a sociedade. Nesse sentido afirma Kunsch (2003) que uma boa prestação de serviço depende de uma boa comunicação visto que ela norteia os melhores caminhos para o cumprimento da visão e da missão, cultivando os valores e a consecução dos objetivos globais da organização.

Constatou-se no indicar recursos humanos que há carência de profissionais para o exercício da mediação em todos os CEJUSC, falta incentivo financeiro para os conciliadores dos centros universitários e há poucos servidores para a gestão administrativa das unidades, especialmente nos centros judiciais que contam com apenas duas secretárias para organizar os serviços, pautas, dados estatísticos, relatórios e planejamentos.

A carência de servidores é um fenômeno que atinge todos os setores do Poder Judiciário, constituindo um problema a ser gerenciado no âmbito dos CEJUSC para não inviabilizar a prestação dos serviços de cidadania, conciliação e mediação com a sobrecarga de trabalho decorrente do aumento da demanda nessas unidades. Sadek e Arantes (1994) constataram no começo na década de 90 que uma das razões para a crise do Judiciário estava justamente na carência de servidores.

O CNJ no Relatório Justiça em Números do ano de 2015 mapeou a carga de trabalho dos servidores da primeira instância da Justiça estadual, a partir do somatório dos processos ajuizados em 2014 com o acervo existente neste ano, e constatou que existe sobrecarga de trabalho, que corresponde a 563 processos por servidor (BRASIL, 2015). Essa realidade tem levado o CNJ a incentivar os tribunais a investir na prestação de serviços jurisdicionais na primeira instância por meio da Política de Atenção Prioritária de Atenção ao Primeiro Grau.

Constatou-se também que as pessoas que fazem o atendimento preliminar dos usuários dos CEJUSC não receberam treinamento sobre os métodos autocompositivos, de forma que o encaminhamento para os conciliadores e mediadores é realizado empiricamente. Esse é um grave problema para o adequado

funcionamento dos CEJUSC, pois segundo o Guia de implantação o servidor indicado para atuar nessa função, além da capacitação, deve ter perfil específico para isso. Para o Guia, o Coordenador do CEJUSC ao destacar o servidor para fazer o atendimento preliminar deve buscar “aquele mais sociável, que goste de atender o público, comunicativo e educado” (BRASIL, 2015).

Por fim, verificou-se que só existe um juiz de direito para coordenador todos os CEJUSC, que também é titular da 15ª Vara cível da comarca de São Luís – MA. Essa circunstância contraria expressamente a Resolução 125/2010 do CNJ, que exige para o funcionamento dos Centros pelo menos 1 (um) juiz coordenador e, se necessário, 1 (um) adjunto, aos quais caberão a administração e homologação de acordos, bem como a supervisão do serviço de conciliadores e mediadores. A ausência de juízes nos CEJUSC, além de deixar os conciliadores e mediadores sem qualquer supervisão, também atrasa a homologação dos acordos realizados, constituindo obstáculo para a celeridade do procedimento.

Por outro lado, há condições adequadas de trabalho e um bom nível de capacitação dos conciliadores, pois todos eles conhecem os conceitos fundamentais sobre os MARC, porém não existe um programa de capacitação continuada, de forma que o dinamismo da sociedade pode torná-los em pouco tempo inabilitados para o exercício da atividade. Quanto à carga horária de trabalho ela obedece oito horas diárias em todos os CEJUSC, que funcionam de 08h às 12h e de 14h às 18h. Porém, nos centros universitários essa carga horária é flutuante em razão do calendário acadêmico dos alunos.

Percebeu-se no tocante à rotina de trabalho que os CEJUSC desburocratizaram os procedimentos, tornando-os informais, simples, céleres e gratuitos, de forma que com relação a esse aspecto percebeu-se o perfeito alinhamento da atuação dos CEJUSC com o movimento de acesso à justiça, em especial na primeira e terceira ondas de acesso à justiça propostas por Cappelletti e Garth (2002).

Porém algumas rotinas do sistema ATENDE ainda atrapalham essa celeridade procedimental, criando burocracias desnecessárias no âmbito dos centros universitários, que precisam remeter para os centros judiciais os acordos realizados a fim de que estes encaminhem para homologação dos magistrados. Para Santos (1998) a estrutura operacional rígida dos sistemas jurídicos estatais

está em descompasso com os princípios da lógica material de eficiência, pois cria rotinas desnecessárias na divisão dos trabalhos jurídicos, de modo que a rotina criada pelo sistema ATENDE em nada contribui para a prestação eficiente dos serviços pelo CEJUSC.

Além disso, o Provimento nº 16/2013 da Corregedoria Geral de Justiça criou outro obstáculo à rápida tramitação dos processos no âmbito dos CEJUSC, pois exigiu que os acordos pré-processuais realizados nestas unidades fossem submetidos à distribuição para fins de produtividade dos magistrados.

Após a análise das variáveis percebeu-se que os CEJUSC são unidades diferentes do Poder Judiciário tradicional que objetivam remover as barreiras econômicas, jurídicas e processuais de acesso à justiça, que podem revolucionar a administração da justiça brasileira, caso haja vontade política, competência gerencial, mínimos recursos financeiros e um processo de mobilização comunitária (FALCÃO, 2010).

4.2.2 Da avaliação da eficiência dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos de São Luís sob a perspectiva da análise do conteúdo das entrevistas

Com relação à segunda parte da pesquisa, utilizou-se como procedimento técnico para avaliar a eficiência dos CEJUSC a entrevista semiestruturada a fim de captar informações, opiniões, concepções, expectativas e percepções sobre a eficiência do CEJUSC e sobre a técnica da mediação de conflitos como instrumento de pacificação social.

A pesquisa objetivou atingir dois atores, quais sejam: os juízes vinculados ao CEJUSC e os conciliadores dos centros judiciais. O método de análise das entrevistas utilizado foi o de análise de conteúdo, técnica de pesquisa destinada à descrição objetiva e sistemática dos conteúdos (expressos e implícitos) das comunicações. O parâmetro de análise adotado foi a teoria categorial de Bardin (2010). Para tanto, objetivou-se analisar diferentes fontes de conteúdo, verbais ou não verbais. Quanto à interpretação, essa modalidade de pesquisa transita entre dois polos, quais sejam: o rigor da objetividade e a fecundidade da subjetividade (SILVA, FOSSÁ, 2013).

A condução desta análise abrangeu várias etapas, com o escopo de conferir significação aos dados coletados (MINAYO, 2001; FLICK, 2009). No que se refere às diferentes fases desse tipo de pesquisa, optou-se por utilizar como instrumental as propostas das etapas da técnica propostas por Bardin (2010). As etapas da pesquisa foram organizadas em três fases: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados (inferência e interpretação). Com a pré-análise objetivou-se sistematizar as ideias principais apresentadas pelas estruturas do referencial teórico da terceira onda do movimento de acesso à justiça de Cappelletti e Garth (2002), bem como o estabelecimento de indicadores das informações colhidas. A fase compreendeu a leitura geral do material selecionado qual seja: as entrevistas e os questionários. Desta maneira efetuou-se a organização e sistematização do material coletado. Para tanto realizou-se a leitura flutuante do material coletado, a definição do *corpus* coletado, a formulação das hipóteses e objetivos e, por fim, a elaboração dos indicadores.

Embora tenham sido realizadas onze perguntas, nem todas foram submetidas a análise de conteúdo, pois apresentaram respostas estritamente objetivas reproduzindo atribuições e competências descritas em instrumentos normativos, citam-se como exemplo as perguntas sobre os principais canais de acesso e as principais demandas. Para facilitar o tratamento das entrevistas, optou-se por analisá-las individualmente e relacioná-las com a política estadual de tratamento adequado de conflitos de interesses e com a técnica da mediação de conflitos.

As categorias iniciais configuraram-se como as primeiras impressões acerca dos CEJUSC, foram produto da codificação das entrevistas transcritas, que resultaram num total de trinta e três categorias. Cada categoria constituiu-se dos trechos selecionados das falas dos entrevistados, destacando-se a inexistência de “regras” tanto para a nomeação das categorias quanto para a determinação do número de categorias. Em função de ocupar muitas páginas caso fossem apresentadas na íntegra, foram selecionadas palavras ou frases para representar as categorias iniciais, sendo que a tabela abaixo apresenta a nomeação concedida a cada uma delas:

Categorias Iniciais
1. Acolhimento
2. Informar que não são juízes
3. Paraphraseamento
4. Estabelecimento do repport (confiança)
5. Sessões conjuntas e/ou individuais
6. Respeito e valorização dos sentimentos
7. Apresentação de propostas
8. Resumo seguido de confirmação
9. Separar as pessoas do problema
10. Humanização
11. Empoderamento
12. Caráter pedagógico
13. Falta de incentivo à cultura de pacificação
14. Fazer com que as partes se desarmem e comecem um diálogo
15. Ter em mente que as coisas podem ser resolvidas e você pode ajudar a resolvê-las
16. Inteligência emocional
17. Saber ouvir
18. Processo mais célere
19. Fazer as partes encontrar a solução do problema
20. Sem restrição do tempo para sua realização
21. Custo benefício
22. Acesso a justiça
23. Conciliação
24. Mediação
25. A conciliação permite intervenção de terceiros
26. A escolha da conciliação ou mediação depende da complexidade do caso concreto
27. Na mediação o terceiro não pode intervir
28. A conciliação é utilizada para questões pontuais e a mediação para demandas em que existe um vínculo anterior
29. Cultura formalista ligada ao modelo adversarial de litígio
30. Falta de apoio do TJMA
31. Falta de estrutura e pessoal
32. Falta de interesse de alguns magistrados e advogados em abraçar a causa
33. Desconhecimento das pessoas sobre os centros

Tabela 05: Categorias iniciais; Fonte: Elaborado pelo autor.

Com vistas a refinar a análise dos dados, fez-se o agrupamento progressivo das categorias iniciais, resultando na emergência de sete categorias intermediárias. Tais categorias encontraram-se pautadas nas narrativas dos entrevistados, no referencial teórico e nas observações.

A aglutinação das seis primeiras categorias iniciais deu origem à primeira categoria intermediária, denominada segurança. Esta é imprescindível por ser fator importante na aceitação de um terceiro para intermediar o conflito entre as partes.

Categoria Inicial	Conceito Norteador	Categoria Intermediária
1. Acolhimento	Maneira de receber ou de ser recebido; recepção, consideração.	I- Segurança
2. Informar que não são juizes	Denota que as próprias partes têm autonomia	
3. Parafaseamento	Atribuir um novo tipo de interpretação e explicação a um texto, dando uma nova abordagem ao seu sentido.	
4. Estabelecimento do repport (confiança)	Técnica usada para criar uma ligação de sintonia e empatia com outra pessoa.	
5. Sessões conjuntas e/ou individuais	Indica ajuda para que as partes se sintam "ouvidas"	
6. Respeito e valorização dos sentimentos	Evidencia que há particularidades em cada caso.	

Tabela 06: Categoria intermediária I; Fonte: Elaborado pelo autor.

A segunda categoria intermediária, denominada condução ativa analisa e evidencia o procedimento mais utilizado pelos intermediadores na condução das audiências, revelando a exata compreensão daquilo que está sendo dito.

Categoria Inicial	Conceito Norteador	Categoria Intermediária
7. Apresentação de propostas	Indica que existe interferência na resolução do problema.	II- Condução ativa
8. Resumo seguido de confirmação	Salienta ponto a ponto o que está senso acordado.	
9. Separar as pessoas do problema	Denota que os problemas existem independente das partes.	

Tabela 07: Categoria intermediária II; Fonte: Elaborado pelo autor.

A empatia, como terceira categoria intermediária, discute e analisa as percepções dos entrevistados sobre a necessidade de colocar-se no lugar do outro a fim de tentar enxergar o problema a partir da perspectiva das partes.

Categoria Inicial	Conceito Norteador	Categoria Intermediária
10. Humanização	Desarmar os corações, cultivando a paz entre as partes.	III- Empatia
11. Empoderamento	Ação social coletiva de participar de debates que visam potencializar a conscientização civil sobre os direitos sociais e civis.	
12. Caráter pedagógico	Conscientização dos seus direitos e autonomia em suas decisões.	

Tabela 08: Categoria intermediária III; Fonte: Elaborado pelo autor.

A valorização da comunicação como quarta categoria intermediária é instrumento poderoso na eliminação dos ruídos que atrapalham a transmissão adequada da informação e contribui para o aprimoramento dos relacionamentos pessoais e profissionais.

Categoria Inicial	Conceito Norteador	Categoria Intermediária
13. Falta de incentivo à cultura de pacificação	Denota a falta de mudança da mentalidade dos operadores do Direito e das próprias partes.	IV- Valorização da Comunicação
14. Fazer com que as partes se desarmem e comecem um diálogo	Criação de um ambiente positivo, deixando as partes à vontade para que se ouçam.	
15. Ter em mente que as coisas podem ser resolvidas e você pode ajudar a resolvê-las	Evidencia o auxílio as partes a encontrarem interesses comuns.	
16. Inteligência emocional	Identificação das emoções com facilidade.	
17. Saber ouvir	Indica a necessidade de estar atento à fala do outro	

Tabela 09: Categoria intermediária IV; Fonte: Elaborado pelo autor.

A quinta categoria intermediária, denominada de desburocratização, demonstra que os entrevistados acreditam no projeto de remoção dos ritos procedimentais sem comprometer a integridade da resolução dos conflitos, contribuindo para a celeridade e eficiência dos Centros.

Categoria Inicial	Conceito Norteador	Categoria Intermediária
18. Processo mais célere	Foca na diminuição da burocracia	V- Desburocratização
19. Fazer as partes encontrar a solução do problema	Gerenciar boas ideias, buscando o consenso	
20. Sem restrição do tempo para sua realização	Deixar as partes à vontade para refletir sobre os pontos conversados	
21. Custo benefício	As partes evitam gastos com documentos e deslocamentos aos fóruns.	
22. Acesso a justiça	Indica ingressar no sistema jurisdicional e ao processo de uma forma mais simples	

Figura 10: Categoria intermediária V; Fonte: Elaborado pelo autor.

A sexta categoria intermediária, denominada conciliação e mediação, revela que os entrevistados conhecem as técnicas autocompositivas e acreditam na sua eficiência como poderoso instrumento de resolução dos conflitos de interesses.

Categoria Inicial	Conceito Norteador	Categoria Intermediária
23. Conciliação	O terceiro facilitador pode adotar uma posição mais ativa, porém neutra com relação ao conflito e imparcial.	VI- Conciliação e Mediação
24. Mediação	Uma terceira pessoa, neutra e imparcial, facilita o diálogo entre as partes.	
25. A conciliação permite intervenção de terceiros	Uma terceira pessoa, neutra e imparcial, facilita o diálogo entre as partes	
26. A escolha da conciliação ou mediação depende da complexidade do caso concreto	A conciliação é um método utilizado em conflitos mais simples, ou restritos. Já a Mediação é um procedimento estruturado, que pode terminar ou não em acordo.	
27. Na mediação o terceiro não pode intervir	Condução das partes encontrarem a solução para o problema	
28. A conciliação é utilizada para questões pontuais e a mediação para demandas em que existe um vínculo anterior	Evidencia a melhor técnica autocompositiva para o caso em concreto.	

Tabela 11: Categoria intermediária VI; Fonte: Elaborado pelo autor.

A sétima e última categoria intermediária, denominada fragilização dos CEJUSC, retrata as dificuldades identificadas pelos entrevistados para o processo de consolidação dos Centros.

Categoria Inicial	Conceito Norteador	Categoria Intermediária
29. Cultura formalista ligada ao modelo adversarial de litígio	Busca do Judiciário para solucionar conflitos, apesar da morosidade da prestação jurisdicional.	VII- Fragilização dos CEJUSC
30. Falta de apoio do TJMA	Indica que o TJMA é adepto a cultura do acordo, enquanto a política dos CEJUSC propõe a cultura de pacificação social.	
31. Falta de estrutura e pessoal	Salienta as dificuldades enfrentadas inicialmente com a contratação pessoal e poucas salas para as audiências	
32. Falta de interesse de alguns magistrados e advogados em abraçar a causa	A cultura jurídica de advogados e juízes de resolver tudo por sentença	
33. Desconhecimento das pessoas sobre os centros	Indica a pouca divulgação para a população da existência dos centros	

Tabela 12: Categoria intermediária VII; Fonte: Elaborado pelo autor.

Após a construção das categorias iniciais e intermediárias elaborou-se as

categorias finais, que foram estruturadas sobre três eixos: humanização, promoção do acesso à justiça e retorno ao formalismo jurídico. Cada um dos eixos foi construído com intuito de respaldar as interpretações e inferir os resultados, representando a síntese do aparato das significações que foram identificadas no decorrer da análise dos dados.

A categoria final denominada humanização denota que os CEJUSC tem o propósito de revolucionar a forma de atendimento das pessoas pelo Poder Judiciário. O projeto é fazer com que as pessoas se sintam a vontade para discutir abertamente seus problemas e resolvê-los com sobriedade e orientação técnica.

Categoria Intermediária	Conceito Norteador	Categoria Final
I – Segurança	Indica que os protagonistas da resolução do conflito são as próprias partes.	I- Humanização
II - Condução ativa	Denota o entendimento dos reais interesses os litigantes e esforço em resolvê-los.	
III - Empatia	Evidencia a busca de solução para o problema em questão, e conseqüente, restauração da convivência pacífica entre elas.	
IV - Valorização da Comunicação	Estimulo ao diálogo entre as parte.	

Tabela 13: Categoria final I; Fonte: Elaborado pelo autor.

A categoria final da promoção do acesso à justiça também tem a intenção de promover profundas transformações no âmbito do Poder Judiciário por meio da remoção de todas as barreiras que impedem a tramitação rápida dos pedidos formulados e também sem custos para as partes. Os entrevistados acreditam piamente neste projeto porque flexibiliza os procedimentos e empodera as partes.

Categoria Intermediária	Conceito Norteador	Categoria Final
V – Desburocratização	Denota a necessidade de minimizar o rigor dos procedimentos.	II- Promoção do acesso à justiça
VI - Conciliação e Mediação	Explicita redução de processos em andamento e permissão para que as partes tenham maior autonomia para resolução dos seus embates.	

Tabela 14: Categoria final II; Fonte: Elaborado pelo autor.

A categoria final do retorno ao formalismo jurídico retrata os obstáculos que se opõem ao processo de consolidação dos CEJUSC. A cultura jurídica da sentença ainda é muito forte no Brasil e a ideia de adversário ainda permeia a

formação dos profissionais do direito que utilizam o sistema.

Categoria Intermediária	Conceito Norteador	Categoria Final
VII - Fragilização dos CEJUSC	Indica a grande dificuldade de transformar a “cultura da sentença”, a saber, da decisão judicial adjudicada para a “cultura de paz”, da solução amigável dos conflitos de interesses.	III- Retorno ao formalismo jurídico

Tabela 15: Categoria final III; Fonte: Elaborado pelo autor.

Com a intenção de evidenciar de forma sistemática a construção progressiva das categorias de análise que emergiram através da coleta de dados que o estudo apresentado se propôs, elaborou-se uma tabela que sintetiza essa construção:

Categoria Inicial	Categoria Intermediária	Categoria Final
1. Acolhimento		
2. Informar que não são juízes		
3. Paraphraseamento		
4. Estabelecimento do report		
5. Sessões conjuntas e/ou individuais		
6. Respeito e valorização dos sentimentos		
7. Apresentação de propostas		
8. Resumo seguido de confirmação		
9. Separar as pessoas do problema		
10. Humanização		
11. Empoderamento		
12. Caráter pedagógico		
13. Falta de incentivo à cultura de pacificação		
14. Fazer com que as partes se desarmem e comecem um diálogo		
15. Ter em mente que as coisas podem ser resolvidas e você pode ajudar a resolvê-las		
16. Inteligência emocional		
17. Saber ouvir		
18. Processo mais célere		
19. Fazer as partes encontrar a solução do problema		
20. Sem restrição do tempo para sua realização		
21. Custo benefício		
22. Acesso a justiça		
23. Conciliação		
24. Mediação		
25. A conciliação permite intervenção de terceiros		
	I - Segurança II- Condução ativa III - Empatia IV – Valorização da comunicação	I- Humanização
	V- Desburocratização VI- Conciliação e Mediação	II- Promoção do acesso à justiça

26. A escolha da conciliação ou mediação depende da complexidade do caso concreto		
27. Na mediação o terceiro não pode intervir		
28. A conciliação é utilizada para questões pontuais e a mediação para demandas em que existe um vínculo anterior		
29. Cultura formalista ligada ao modelo adversarial de litígio		
30. Falta de apoio do TJMA		
31. Falta de estrutura e pessoal		
32. Falta de interesse de alguns magistrados e advogados em abraçar a causa	VII- Fragilização dos CEJUSC	III- Retorno ao formalismo jurídico
33. Desconhecimento das pessoas sobre os centros		

Figura 16: Categorias de análise; Fonte: Elaborado pelo autor.

A partir das categorias finais constatou-se, pelo menos na análise do conteúdo dos discursos dos entrevistados, que o propósito dos CEJUSC é fazer uma revolução democrática (SANTOS, 2010) no que diz respeito ao acesso à justiça e não apenas cumprir metas estabelecidas pelo CNJ ou pelo TJ/MA, embora essa seja uma grande realidade.

Segundo Santos (1988) a revolução democrática da justiça perpassa em primeiro plano pela garantia efetiva dos direitos de cidadania, que no caso dessa pesquisa foi condensada na categoria final da humanização. Essa categoria revelou que no âmbito dos CEJUSC está em curso um processo de mudança de atitude do Judiciário no relacionamento com o povo e com a sociedade em geral (DALLARI, 2007), que objetiva garantir dignidade e respeito a todas as pessoas, independente de sua condição econômica, social ou política.

Para Dallari (2007), embora não exista base moral nem jurídica para sustentar o tratamento diferenciado entre as pessoas, o poder simbólico (BOURDIEU, 2003) da riqueza, da intelectualidade, da fama, das posições de mando tem produzido tratamento desigual na sociedade, de tal forma que prevalece a ideia preconceituosa de que o comum do povo é mal-educado, ignorante e incapaz de compreender as razões das camadas superiores.

Essa visão, segundo o mesmo autor, permeia todo o Judiciário gerando um processo de distanciamento em relação ao comum do povo, que é agravado pela linguagem rebuscada dos juízes, que apesar de utilizar o mesmo idioma não

fala a mesma língua, e pelo tratamento cerimonioso em relação a estes, que mais infunde medo do que respeito.

A falta de paciência dos juízes para ouvir as pessoas em decorrência da sobrecarga de processos e a consideração dos indivíduos como partes e de seus problemas como conflitos de interesses, despersonalizando as relações humana, são outras razões que contribuíram para o afastamento dos juízes em relação à sociedade (DALLARI, 2007).

É contra esse contexto de superioridade e isolamento social do Poder Judiciário que está em curso no CEJUSC o referido processo de humanização, que utiliza linguagem mais simples e essencialmente comum ao cotidiano (SANTOS, 1988), recebe as pessoas com hospitalidade, ouve atentamente os problemas apresentados e conduz as partes a assumir a direção e responsabilidade pela resolução dos seus conflitos. Os CEJUSC, portanto, carregam a ideia de que a justiça lida com pessoas e não apenas com normas.

Diante da necessidade dos Estados Democráticos de Direito se reinventarem para comportar a complexidade das demandas individuais e coletivas temporalmente mais urgentes (SANTOS, 2010), eles passaram a utilizar um conjunto multifacetado de medidas que conciliam os métodos tradicionais de aplicação da jurisdição formal com os mecanismos alternativos de resolução de conflitos, ante o reconhecimento pelo próprio Estado de que não tem condições de ocupar todos os espaços sociais para solucionar os conflitos de interesses (SANTOS, 1996).

Nesse sentido, a categoria final da promoção do acesso à justiça representou a comunhão do pensamento dos entrevistados com a terceira onda do movimento de acesso à justiça, visto que, segundo eles o ideal dos CEJUSC é tornar possível o oferecimento de uma justiça gratuita, célere e adequada para todos, mas em especial para as pessoas comuns, aquelas que se encontravam tradicionalmente isoladas e impotentes ao enfrentar organizações fortes e burocracias governamentais (CAPPELLETTI e GARTH, 2002).

A gratuidade do acesso à justiça, a celeridade e a informalidade, segundo os entrevistados, são as marcas características dos CEJUSC, que ainda trabalham com as ideias de prevenção e conscientização.

Os CEJUSC no âmbito de suas atribuições podem conhecer de qualquer

causa, independente do valor econômico atribuído a elas e da presença de advogados, e dispensam qualquer custa processual para o oferecimento dos seus serviços, estando perfeitamente encaixados na primeira onda do movimento de acesso à justiça que objetiva remover as barreiras econômicas de acesso ao sistema (CAPPELLETTI E GARTH, 2002).

A celeridade foi ponto mais ressaltado pelos entrevistados, constituindo nas suas visões o grande diferencial dos CEJUSC, pois não existem burocracias com o registro, autuação e movimentação de processos, o que acaba com a divisão de trabalho e os prazos invisíveis que emperram a administração da justiça (SALGADO, 2007). A proposta dos CEJUSC é reunir as partes e tentar resolver o conflito entre elas, dispensando as formalidades procedimentais, mas respeitando os limites estabelecidos no ordenamento jurídico.

Como assinala Nogueira (2011) no CEJUSC é tudo muito simples e rápido, desde a reclamação colhida, que não se assemelha a uma petição inicial, mas a uma simples informação quanto à natureza do conflito, seus envolvidos e o propósito de composição, até a formação do título executivo, constituído por uma simples homologação do magistrado.

Ao mesmo tempo, os entrevistados revelaram preocupação com o volume de demandas nos CEJUSC que aumenta a cada dia e em pouco tempo pode comprometer a marca característica da celeridade. Essa preocupação encaixa-se naquilo que Santos (2010) chamou de morosidade sistêmica, que decorre da sobrecarga de trabalho, do excesso de burocracia, do positivismo e do legalismo.

A dispensa de atos formais também foi um ponto bastante exaltado pelos entrevistados. O Poder Judiciário, amarrado aos princípios, normas e limites processuais, fica adstrito a decidir o que consta dos autos, ainda que verifique a necessidade de pronunciamento sobre outras questões. É a vedação das chamadas decisões *citra*, *extra* e *ultra petita*. Nos CEJUSC essas barreiras são ignoradas, pois o objetivo é resolver os problemas que afligem as pessoas, pacificando a sociedade.

Em outras palavras, a resolução do conflito nos CEJUSC possibilita que o conjunto de problemas que compõem o conflito seja pacificado, já que o acordo pode dispor sobre outros eventuais conflitos, ou mesmo outras facetas do conflito, que as partes desejarem nele incluir, desde que, por óbvio, não tenham caráter ilícito. Por isso é fundamental o papel do mediador nesse processo, que precisa

estar sensível e ter habilidade para conduzir as partes a enxergarem todas as nuances do conflito e assim encontrar as soluções adequadas para ele, sendo imprescindível o processo de capacitação continuada desses profissionais, que no caso do CEJUSC pesquisados é inexistente.

Para o Guia de implantação dos centros, não há dúvida que a capacitação é fundamental para o bom funcionamento do CEJUSC, pois as partes esperam ser atendidas em suas expectativas e necessidades, sendo imprescindível que, ao optarem por um método de solução de conflito diferente do judicial, esse seja conduzido com seriedade e de forma correta (BRASIL, 2015).

Os CEJUSC desfrutam de todas as características assinaladas por Santos (1982, p. 17) ao enfatizar a importância da justiça informal, quais sejam: ênfase em resultados mutuamente acordados, em vez da estrita obediência normativa; preferência por decisões obtidas por mediação ou conciliação, em vez de decisões obtidas por adjudicação (vencedor/vencido); reconhecimento da competência das partes para proteger os seus próprios interesses e conduzir a sua própria defesa num contexto institucional desprofissionalizado e através de um processo conduzido em linguagem comum e diminuto ou quase nulo o poder de coerção que a instituição pode mobilizar em seu próprio nome.

Porém, para que todas estas mudanças ocorram é necessário que haja transformação na cultura jurídica brasileira, que se baseia no formalismo jurídico e na resolução adjudicada do conflito (WATANABE, 2011). Por isso, os entrevistados consideraram que existem inúmeros desafios a serem superados para a consolidação da Política Judiciária de Tratamento Adequado de Conflito de Interesses. Para Watanabe (2007)

[...] a mentalidade forjada nas academias e fortalecida na práxis forense é aquela já mencionada, de solução adjudicada autoritativamente pelo juiz, por meio de sentença, mentalidade essa agravada pela sobrecarga excessiva de serviços que têm os magistrados (os juízes cíveis da Capital do estado de São Paulo recebem, anualmente, cerca de 5.000 novos processos). Disso tudo nasceu a chamada cultura da sentença, que se consolida assustadoramente. Os juízes preferem proferir sentença ao invés de tentar conciliar as partes para a solução amigável dos conflitos. Sentenciar, em muitos casos, é mais fácil e mais cômodo do que pacificar os litigantes e obter, por via de conseqüência, a solução dos conflitos. (WATANABE, 2007, p. 07).

Essa cultura ocupa também a mente das pessoas que depositam maior credibilidade na solução adjudicada, enxergando a conciliação como um mero paliativo. Daí a necessidade de superação desses obstáculos, que na visão de

Santos (2010) perpassa em primeiro plano pela reformulação do ensino jurídico no Brasil, marcado por uma formação normativa, conservadora e técnico-burocrática (WOLKMER, 2001).

Para Santos (2010) a formação acadêmica brasileira se manifesta pela prioridade do direito civil e penal nos currículos escolares; pela cultura generalista que transmite a ideia de que os profissionais do direito têm competência genérica para resolver todos os litígios; pela desresponsabilização sistêmica que isenta de responsabilidade os aplicadores do direito pelos maus resultados de desempenho do sistema judicial; pelos privilégios de poder que colocam os aplicadores do direito em posição de vantagem em relação aos cidadãos; pelo refúgio burocrático que privilegia a forma ao invés do conteúdo e pelo afastamento da sociedade que permite ao profissional do direito se analisar e apreciar os problemas sociedade sem conhecê-la.

Ainda segundo Santos (2010) o ensino jurídico brasileiro é marcado por uma educação bancária em que os alunos são depósitos nos quais os professores debitam as informações que precisam ser memorizadas e arquivadas, a partir de uma prática profissional, às vezes, sem qualquer preparação pedagógica.

Não obstante, nos últimos anos, essa formação vem sendo transformada por uma nova agenda de princípios, que exige o cumprimento de carga horária específica de estágio em núcleos de prática jurídica a interdisciplinaridade com outras áreas do saber (SANTOS, 2010). Em razão dessa agenda foi possível ao CNJ prevê a possibilidade de parcerias dos tribunais com instituições de ensino superior.

Em São Luís, como foi demonstrado, o TJ/MA firmou parceira com quatro instituições de ensino superior para a instalação dos CEJUSC, sendo essa uma iniciativa de grande potencial por informalizar ainda mais o acesso à população e proporcionar a comunidade acadêmica um contato mais próximo com essa nova realidade. Todavia, as atividades desenvolvidas pelos CEJUSC dessas instituições estão muito aquém do potencial esperado quando comparados com centros judiciais, conforme se observou nas tabelas de produtividades dos centros.

A falta de supervisão e controle efetivo do Poder Judiciário sobre as atividades desenvolvidas nos centros universitários e a omissão em relação a eventuais causas de suspensão ou cancelamento do convênio talvez sejam razões

para explicar essa pouca expressividade das unidades universitárias. Desse modo os centros universitários estão sendo subutilizados.

Outro obstáculo revelado pelos entrevistados diz respeito à falta de simpatia de alguns magistrados com os CEJUSC em função de entenderem que eles retiram poder e autoridade dos juízes, visto que impedem a chegada das demandas à Justiça. Outra barreira identificada pelos entrevistados para o processo de desenvolvimento dos CEJUSC é a resistência dos profissionais da advocacia, que em função da gratuidade dos serviços das unidades, não recebem honorários de sucumbência.

A ausência de campanhas de divulgação nos meios de publicidade e propaganda também foi outro problema que na visão dos entrevistados também precisa ser enfrentado pelos CEJUSC.

Os CEJUSC só serão efetivos realmente quando os cidadãos forem tomando consciência dos seus direitos e começarem a participar ativamente da formulação das políticas sociais, pois, embora sejam uma realidade presente na sociedade maranhense, as pessoas não tem a cultura de utilizar instrumentos tão avançados como a conciliação e mediação (SANTOS, 2010).

5. CONCLUSÃO

As transformações ocorridas nos modelos de Estado nos últimos duzentos anos produziram mudanças no papel exercido pelo Poder Judiciário, que segundo Santos (2011) assumiu um protagonismo social e político nas democracias modernas. A maior visibilidade do Judiciário foi acompanhada de uma explosão de litigiosidade decorrente das novas demandas sociais, o que gerou uma crise de eficiência motivada por diversas razões e sem precedentes na história.

Em função disso retomou-se a ideia de investir em mecanismos alternativos de resolução de conflitos, que na Europa e Estados Unidos tiveram uma face mais comunitária e no Brasil e demais países da América Latina uma face mais estatal, não apenas pelas próprias estruturas de poder vigentes nestes países como também pelas imposições externas dos agentes financeiros, especialmente do Grupo Banco Mundial.

O propósito dos mecanismos alternativos de resolução de conflitos foi remover os obstáculos de natureza econômica, social, e cultural e ainda proporcionar um acesso efetivo à justiça, não mais confundido com acesso ao Poder Judiciário, tornando uma ferramenta útil para reduzir o número de demandas perante o Judiciário, que poderia cuidar das causas mais complexas e assim garantir estabilidade para os investidores estrangeiros nos países em desenvolvimento.

No Brasil os mecanismos alternativos de resolução de conflitos foram formalmente adotados pelo Poder Judiciário com a Resolução 125/2010 do CNJ, que instituiu a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado de Conflitos de Interesses, a qual foi sustentada sobre dois pilares: órgãos informais e métodos autocompositivos, especialmente as técnicas da mediação e conciliação.

O Conselho Nacional de Justiça determinou aos tribunais que criassem Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC) e Centros de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC), a fim de dar tratamento adequado aos conflitos de interesse e estimular a conciliação e a mediação.

O Tribunal de Justiça do Maranhão, embora tenha editado resolução criando o NUPEMEC em 2011, somente em meados de 2012 começou a efetivar a Política de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesse, capacitando magistrado e servidores em métodos consensuais de resolução de conflitos e instalando os CEJUSC com recursos próprios e por meio de convênios com

instituições de ensino superior.

A preferência por centros universitários revela a estratégia econômica do TJ/MA de baixo investimento com expectativa de grande retorno social, pois nessas unidades o Poder Judiciário quase não tem despesas, a não ser com a capacitação dos operadores do sistema, por isso é atrativo para o Tribunal investir nesse modelo. A falta de supervisão e de sanções em caso de baixa produtividade ou nenhuma produtividade é compensada com a manutenção simbólica de uma estrutura que serve ao Judiciário como instrumento de difusão da pacificação social.

Na avaliação da eficiência dos CEJUSC instalados na comarca de São Luís, percebeu-se que os centros judiciais e os centros universitários já possuem estrutura mínima para o atendimento dos usuários, embora os últimos estejam sendo subutilizados em função da baixa demanda atendida quando comparado com os primeiros. Observou-se também que a escassez de servidores pode comprometer, em médio prazo, a principal marca característica do CEJUSC a celeridade.

A falta de publicidade e propaganda dessa nova forma de acesso à justiça precisa ser conhecida pelo cidadão, de sorte que é necessário campanhas de publicidade e propaganda, a fim de estimular as pessoas a buscarem esses Centros de Solução de Conflitos e Cidadania.

Verificou-se ainda que, aparentemente, esse novo método de enxergar as instâncias judiciais não tem agradado profissionais da área jurídica, pois alguns magistrados temem perder poder e autoridade, advogados temem perder dinheiro e o cidadão não está acostumado ao debate e a acordos, por isso o grande número de desistências das audiências agendadas.

O primeiro passo foi dado em relação à cultura de pacificação no Estado do Maranhão, pois os órgãos de administração e execução da Política de Judiciária de Tratamento Adequado de Conflito de Interesses foram formalmente criados e estão em pleno funcionamento ainda que com limitações e carências como demonstrado ao longo da pesquisa, fazendo-se necessário continuar a observação para analisar como vai ser a aceitação desse novo modelo de resolução de conflitos.

REFERÊNCIAS

ABUL-EL-HAJ, Jawdat. Da Era Vargas à FHC: transições políticas e reformas

administrativas. **Revista de Ciências Sociais**, vol. 37, nº 1/2, p. 35-51, 2005. Disponível em: <http://www.rcs.ufc.br/edicoes/v36n12/rcs_v36n12a3.pdf>. Acesso em 24 abr. 2015.

ACKERMAN, Bruce. **Nós, O Povo Soberano: Fundamentos do Direito Constitucional**. Tradução de Mauro Raposo de Mello. Coleção Del Rey Internacional. N. 4. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

AGUILAR, Maria José; ANDER-EGG, Ezequiel. Avaliação de serviços e programas sociais. Petrópolis: Vozes, 1994.

ALFARO, Eduardo J. La mediación en Chile. Disponível em: <http://www.sociedadpoliticaspublicas.cl/archivos/BLOQUET/Seguridad_Ciudadana_y_Justicia/La%20Mediacion%20en%20Chile.pdf>. Acesso em 8 ago. 2014.

ALMEIDA, Tânia. Mediação e conciliação: dois paradigmas distintos, duas práticas diversas. In: CASELLA, Paulo Borba; SOUZA, Luciane M. (coords). **Mediação de conflitos**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

APPIO, Eduardo. **Controle judicial das políticas públicas no Brasil**. 1. ed. 5. Reimpr. Curitiba, Juruá, 2012

ARANTES, Rogério Bastos. **Judiciário e política no Brasil**. São Paulo: Editora Sumaré, 1997.

ARANTES, Rogério Bastos. Judiciário: entre a Justiça e a Política. In: Avelar, L.; Cintra, A. O. (Org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. 2. ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer- Stiftung; São Paulo: Unesp, 2007.

ARRETCHE, M. T. da S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M. C. R. N; CARVALHO, M. C. B. de. (Orgs.) Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: IEE/PUC, 2001(b), p. 45-56.

AZEVEDO, André Gomma (org.). 2013. **Manual de Mediação Judicial**. Brasília/DF: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento.

BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco. **Recursos Extraordinários no STF e no STJ: conflito entre interesses público e privado**. Curitiba: Juruá, 2009.

BALEEIRO, Aliomar. **O Supremo Tribunal Federal: esse outro desconhecido**. Rio de Janeiro; Forense, 1972.

BARBOSA MOREIRA, José Carlos. **Tendências contemporâneas do direito processual civil**. In: Revista de processo. Jul./set. São Paulo. 1986.

BACELLAR, Roberto Portugal. O Poder Judiciário e o Paradigma da Guerra na Solução dos Conflitos. In: **Conciliação e Mediação: Estruturação da Política Judiciária Nacional**. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

BARDIN, Laurence. **La analyse de contenu**. Editora: Presses Universitaria de France, 1977

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Trad. L. de A. Rego e T. A. Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 2006

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2010

BARRAL, Welber. **Direito e desenvolvimento**: um modelo de análise. In: (Org.). **Direito e desenvolvimento**: análise da ordem jurídica brasileira sob a ótica do desenvolvimento. São Paulo: Singular, 2005. p. 31- 60.

BARROSO, Luís Roberto. **Fundamentos teóricos e filosóficos do novo Direito Constitucional Brasileiro**. Direito e Democracia. Canoas. Vol. 03, nº 2, 2º sem. 2002, p. 345-383.

_____. **Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito**: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 240: 01-67, abr./jun., 2006. Disponível em: <http://www.georgemlima.xpg.com.br/barroso.pdf>. Acesso em 03 de agosto de 2014.

_____. **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática**. Revista de Direito do Estado, Rio de Janeiro, nº 13, p. 71-91, jan./mar. 2009. Disponível em: http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/12685_Cached.pdf . Acesso em 03 de agosto de 2014.

_____. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**. 9ª Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e Governabilidade na Reforma do Estado**: entre eficiência e democratização. Barueri: Manole, 2003. P. 01-79.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Manual de direito penal**: parte geral. 17ª. ed. rev. atual. E ampl. São Paulo: Saraiva, 2012.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Trad. Carmen C, Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1 ed., 1999.

BOCHENEK, Antônio César. **A interação entre os tribunais e democracia por meio do acesso aos direitos e à justiça**: análise de experiências dos juizados especiais federais cíveis brasileiros/Antônio César Bochenek. – Brasília: CJF, 2013

BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2011

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2012

BONOTTO, Cecília Laranja da Fonseca. **Política nacional de conciliação**: política pública implementada pelo Conselho Nacional de Justiça. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 6 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

BRAGA, Nelson Tomaz. O papel institucional do CNJ e sua consolidação. **Justiça e Cidadania**, Rio de Janeiro, n. 114, p. 12-15, jan. 2010.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça 2015. Guia de Conciliação e Mediação Judicial: orientação para instalação de CEJUSC. (Brasília/DF: Conselho Nacional de Justiça).

_____. Justiça em números 2015: ano-base 2014/Conselho Nacional de Justiça - Brasília: CNJ, 2015.

_____. Norma Brasileira 9050. Acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos. Rio de Janeiro, 2004.< Disponível em <http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/sites/default/files/arquivos/%5Bfield_gerico_imagens-filefield-description%5D_24.pdf >. Acesso em: 20 abr. 2016

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. e-MAG: Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico. Brasília : MP, SLTI, 2011b.

_____. Tribunal de Contas da União. Acessibilidade nos órgãos públicos federais. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2012.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 25 fev. 2015.

_____. **Constituição Política do Império do Brasil de 1824**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em 25 fev. 2015.

_____. **Lei 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l5869.htm. Acesso em 25 de fev. 2015.

_____. **Lei 7.244, de 07 de novembro de 1984**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l7244.htm. Acesso em 25 de fev. 2015.

_____. **Lei 9.099, de 26 de setembro de 1995**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l9099.htm. Acesso em 25 de fev. 2015.

_____. **Resolução CNJ nº 70, de 18 de março de 2009**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/resolucoespresidencia>.

Acesso em 01 de mar. 2015.

_____. **Resolução CNJ nº 125, de 29 de novembro de 2010.** Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/resolucoespresidencia>. Acesso em 01 de mar. 2015.

_____. **Lei 13.105, de 16 de março de 2015.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l13105.htm. Acesso em 08 de nov. 2015.

_____. **Lei 13.140, de 26 de junho de 2015.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l13140.htm. Acesso em 08 de nov. 2015.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, jan./abr. 1996.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado: In: BRESSER-PEREIRA, L. C; SPINK, P. (Org.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Revolução capitalista e formação do estado-nação**. Texto para discussão 326. FGV. Agosto de 2013. Disponível em <http://www.eesp.fgv.br>. Acesso em 15 de nov. 2015

BULOS, Uadi Lammego. **Curso Direito Constitucional**. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

BURKI, Shahid Javed; PERRY, Gilhermo E. **Beyond the Washington Consensus: institutions matter**. Washington: Banco Mundial, 1998. Disponível em: <www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1998/11/17/000178830_98111703552694/Rendered/PDF/multi_page.pdf>. Acesso em: 06 abr 2014.

CABRAL, Marcelo Malizia. **Os meios alternativos de resolução de conflitos: instrumentos de ampliação do acesso à justiça**. Porto Alegre: Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, Departamento de artes gráficas, 2013.

CALMON, Petrônio. **Fundamentos da Mediação e da Conciliação**. Rio de Janeiro, Forense, 2007.

CAMP, Eduard Vinyamata. **Aprender mediación**. Ediciones Paidós Ibérica, S, A, 2003

CANDEAS, Ana Paula Lucena Silva. Os Valores recomendados pelo Banco Mundial para os Judiciários nacional. **Revista da Associação dos Magistrados Brasileiros: Cidadania e Justiça**, [Brasília], n. 13, p. 21-43, 2004. Disponível em: <http://www.amb.com.br/docs/publicacoes/outros/revista_cj_n7.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2012.

CANOTINLHO, Joaquim José Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CAPILONGO, Celso Fernandes. O judiciário e a democracia no Brasil. **Revista USP**, n. 21, 1994. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/revusp/issue/view/2025/showToc>. Acesso em: 20 mai. 2015.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes legisladores**. Tradução de Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1993.

_____. Os métodos alternativos de solução de conflitos no quadro do movimento universal de acesso à justiça. **Revista de Processo**, ano 19, nº 74, 1994, p. 82087.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

CARVALHO, Débora. **As disfunções da burocracia transformam-se na própria "burocracia"**. 2010. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/informe-se/artigos/as-disfuncoes-da-burocracia-transformam-se-na-propria-burocracia/44412/>>. Acesso em: 29 nov. 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 27. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2014.

CARRASCO (2009, P. 346); CARRASCO, M. Blanco. **Mediación y sistemas alternativos de resolución de conflictos**. Madrid: Editora Reus, 2009.

CASTANHEIRA NEVES, Antonio. Metodologia Jurídica: problemas fundamentais. Coimbra, Coimbra Editora, 1993.

CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos humanos**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

COELHO, Jaime Cesar. **Economia, poder e influência externa: o Grupo Banco Mundial e os programas de ajustes estruturais na América Latina, nas décadas de oitenta e noventa**. Campinas: [s.n.], 2002. Disponível em:<<http://cutter.unicamp.br/document/?code=vtls000276371>>. Acesso em 20 fev. 2015.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. 3ª Ed. São Paulo, Vozes, 1993.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2016.

COTTA, Tereza Cristina. Metodologia de avaliação de projetos e programas sociais: análise de resultados e impactos. **Revista do Serviço Público**, Ano 49, n. 2, abr./jun. 1998.

COUTINHO, Jacinto Néelson de Miranda. **Manifesto Contra os Juizados Especiais Criminais** (Uma leitura de Certa "Efetivação" Constitucional). In: CARVALHO, S., WUNDERLICH, A. (Org.). Diálogos sobre os Juizados Especiais. Rio de Janeiro:

Lumen Juris, 2005.

CRISTIANI, Claudio Valentim. O direito no Brasil colonial. In: WOLKMER, Antônio Carlos (Organizador). **Fundamentos de História do Direito**. 3. ed. 2. tir. rev. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. Cap. 14, p. 308-326

CUEVAS, Joaquín Cayón de las. **Resolución extrajudicial de conflictos sanitarios**: manifestaciones jurídico-positivas y posibilidades de futuro. 2009.

CUNHA, José Ricardo. **Sistema aberto e princípios na ordem jurídica e na metódica constitucional**. In: Os princípios da Constituição Federal de 1988. 2ª Ed. rev. amp. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2006.

CUNHA, Luciana Gross; BUENO, Rodrigo de Losso da Silveira; OLIVEIRA, Fabiana Luci de; SAMPAIO, Joelson de Oliveira; RAMOS, Luciana de Oliveira; KLINK, Yuri Campos. Relatório do ICJ Brasil referente ao 3º trimestre de 2014. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/9799>. Acesso em 20 de fev. 2015.

DAKOLIAS, Maria. **O Setor Judiciário na América Latina e no Caribe**: elementos para reforma. Documento Técnico nº 319. Washington: Banco Mundial, 1996. Disponível em: < <http://www.sitraemg.org.br/conheça-o-documento-319-do-banco-mundial/#top>>. Acesso em: 20 fev. 2015.

DAKOLIAS, Maria (2006). Are we there yet? Measuring sucesso f constitutional Reform. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*. 39(4): 1117-1231.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O poder dos juízes**. 3. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2007.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos da teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2007.

DAMACENO, Ludmila Barros. O modelo burocrático e a gestão judiciária: caminhos para a celeridade processual. **Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas**, n.11. Vitória da Conquista, 2011, p. 11-27.

DAVIS, Kenvin. What Can the Rule of Law Variable Tell Us About Rule of Law Reforms?, 26 *Mich. J. Int. L.* 26:141 , 2004.

DONIZETTI, Elpídio. **Curso Didático de Direito Processual Civil**. 16ª. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2012.

ESCÁMEZ, S. Torres. Pasado, presente y futuro de la mediación como sistema de solución de conflictos. In: *El notario del siglo XXI*, Revista del Colegio Notarial de Madrid, n. 30. 2010.

FACCHINI NETO, Eugênio. A outra justiça: ensaio de direito comparado sobre os meios alternativos de resolução de conflitos. **Revista da Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul**, ano 36, n. 115, 2009, p. 85-117.

FALCÃO, Joaquim de Arruda. O futuro é plural: administração de justiça no Brasil. **Revista USP**, São Paulo, n.74, p. 22-35, junho/agosto 2007.

_____. Novo produto do poder judiciário. Disponível em: «http://niajajuris.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=315:novo-produto-do-poder-judiciario&catid=21:ultimasnoticias&Itemid=27». Acesso em 9.abr. 2016.

FAORO, Raimundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro; prefácio Gabriel Cohn. – 5. ed. – São Paulo: Globo, 2012.

FARIA, José Eduardo. Os desafios do judiciário. **Revista USP**, n. 21, 1994. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/revusp/issue/view/2025/showToc>. Acesso em: 20 mai. 2015.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. O judiciário frente à divisão de poderes: um princípio em decadência?. **Revista USP**, n. 21, 1994. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/revusp/issue/view/2025/showToc>. Acesso em: 20 mai. 2015.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. São Paulo: Artemd, 2009.

FOLBERG, Jay. TAYLOR, Alison. *Mediación: resolución de conflictos sin litigio*. México: Editorial Limusa, 1992.

FUHRMANN, Italo Roberto. **Judicialização dos direitos sociais e o direito à saúde**: por uma reconstrução do objeto do direito à saúde no direito brasileiro. Brasília: Consulex, 2014.

GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques. Aspectos teóricos metodológicos da pesquisa avaliativa. In SILVA, Maria Ozanira Silva e (ORG). **Avaliação de Políticas e programas sociais teoria e prática**. Ed. Veras, São Paulo, 2001.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Deformalização do processo e deformalização das controvérsias. **Novas tendências do direito processual**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990.

HAYNES, John. *Fundamentos de la mediación familiar*. España: editorial Gaia, 2000.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

HUNT, Lynn. **A invenção dos direitos humanos**: uma história. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

IAMAMOTO, Marilda Villela. A questão social no capitalismo. **Temporalis. Revista**

da **Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS)**, Brasília, ano II, n. 3, jan./jun. 2001.

KEOHANE, Robert. NYE, Joseph. *Power and Interdependence: world politics in transition*. Boston: Little Brown, 1977, pp. 19, 55 e 20.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito** (Trad. João Batista Machado). 6ª Ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KÖHLING, Wolfgang K. C.. **The economic consequences of a weak judiciary**. Center for Development Research. University of Bonn, 2000. Disponível em: <<http://ideas.repec.org/p/wpa/wuwple/0212001.html>>. Acesso em: 18 out. 2014.

KOZIMA, José Wanderley. Instituições, retórica e o bacharelismo no Brasil. In: WOLKMER, Antônio Carlos (Organizador). **Fundamentos de História do Direito**. 3. ed. 2. tir. rev. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. Cap. 14, p. 308-326

LARENZ, Karl. **Metodologia do Direito**. Trad. José Lamego. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto**. 4. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o Governo Civil e Outros Escritos**: Ensaio sobre a Origem, os Limites e os Fins Verdadeiros do Governo Civil. Traduzido por Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Vozes, 1994.

LOPES, José Reinaldo de Lima. Justiça e poder judiciário ou a virtude confronta a instituição. **Revista USP**, n. 21, 1994. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/revusp/issue/view/2025/showToc>. Acesso em: 20 mai. 2015.

MACHADO, Mario Brockmann. Raízes do controle externo do judiciário. **Monitor Público**, 8. Rio de Janeiro, 1996, p. 5-9. Disponível em: <http://www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/artigos/k-n/FCRB_MarioBrockmannMachado_Raizes_controle_externo_judiciario.pdf>. Acesso em 20 fev. 2015.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à justiça**: condicionantes legítimas e ilegítimas. Brasília: Revista dos Tribunais, 2011.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 8, n. 888, 2009, p. 22-23.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de Pesquisa**: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MARRAS, Jean Pierre. **Administração de recursos humanos**: do operacional ao

estratégico. 12. ed. São Paulo: Futura, 1999.

MEIRELLES, Delton Ricardo Soares; MIRANDA NETTO, Fernando Gama de. Reflexões sobre a conciliação e a mediação civil no Brasil. In: VERÇOSA, Fabiane (coord.). **Arbitragem e mediação**: temas Controvertidos. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. **Os clássicos da política**, 1 / Francisco C. Weffort, organizador. 14. ed. – São Paulo: Ática, 2011: Conteúdo: v.1. Maquiavel, Hobbes, Lock e, Montesquieu, Rousseau, "Os Federalista"

MELO FILHO, Hugo Cavalcanti. A reforma do Poder Judiciário Brasileiro: motivações, quadro atual e perspectivas. **Revista CEJ**, Brasília, n. 1, p. 79-86, abr./jun. 2003. Disponível em: <<http://www2.cjf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewFile/551/731>>. Acesso em: 30 nov. 2014.

MINAYO, M. E. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O espírito das leis**. Trad. Jean Melville. série ouro. São Paulo: Martin Claret, 2007.

MOORE, Christopher. El proceso de mediación. Barcelona: Editorial Gránica, 1995.

MORAES, José Luiz Bolzan de. Mediação e arbitragem: alternativas à jurisdição. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

MUÑOZ, J. P. Ortuño. GARCÍA, J. Hernandez. Sistema alternativos a la resolución de conflictos (ADR): la mediación en las jurisdicciones civil y penal. Laboratorio de Alternativas, n. 110, 2010.

MORRIS, Clarence (org.). **Os Grandes filósofos do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

NOGUEIRA, Mariella F. A. Pollice. Dos Núcleos Permanentes de Métodos consensuais de Solução de Conflitos. In: **Conciliação e Mediação**: Estruturação da Política Judiciária Nacional. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

NUNES, Dierle; TEIXEIRA, Ludmila. **Acesso à justiça democrático**. 1. Ed.- Brasília: Gazeta Jurídica, 2013.

O'DONELL, Guillermo. Teoria democrática e política comparada. Dados – **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: v. 42, n. 4, 1999, pp. 577-654.

OLIVEIRA, Walter. DROPPA, Alisson. Poder judiciário e desenvolvimento: aspectos históricos e políticos do funcionamento do Conselho Nacional de Justiça no Brasil . CODE 2011 Anais do I Círculo de Debates Acadêmicos. IPEA, 2011. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area8/area8-artigo2.pdf>>. Acesso em: 19 fev. 2014.

PASCUAL, Cristina García. **Legitimidad democrática y poder judicial**. Valencia: Alfons el Magànim, 1997.

PEDROSO, João; RINCÃO, Catarina; DIAS, João Paulo. E a justiça aqui tão perto? As transformações no acesso ao direito e à justiça. In: **Revista Crítica de Ciências Sociais**, v. 65, p. 77-106. Coimbra: 2003.

Perry, C. 1998, "Processes of a case study methodology for postgraduate research in marketing" *The European Journal of Marketing*, vol. 32, nos. 9/10, pp. 785-802

PIFERRER, Ana et al. La mediación: resolución alternativa de conflictos. *Revista Economist and Jurist*, 1999.

QUINTANEIRO, Tania; BARBOSA, Maria Ligia de Oliveira; OLIVEIRA, Márcia Gardênia de. **Um toque de clássicos**: Marx, Durkheim e Weber. 2. ed., rev. e ampl Belo Horizonte, MG: Ed. UFMG, 2002.

RAMOS, Edith Maria Barbosa. Poder Judiciário: democracia e controle democrático. In: MARANHÃO, Ministério Público. **Direitos fundamentais, democracia e cidadania: estudos em homenagem a Elimar Figueiredo de Almeida e Silva**. São Luís: Procuradoria Geral de Justiça, 2010.

RAMOS, Edith Maria Barbosa; DINIZ, Isadora Moraes. **O Conselho Nacional de Justiça**: breve histórico sobre a criação do órgão de controle do judiciário brasileiro. *Revista do Curso de Direito*. Ano II, v. 1 (2012)._São Luís, EDUFMA, 2012. 394 p.

RAMOS, Elival da Silva. **Ativismo judicial: parâmetros dogmáticos**. São Paulo: Saraiva, 2010.

REBOUÇAS, Gabriela Maia. Reflexões sobre esgotamento e perspectivas de um direito judicialmente organizado: ampliando ao acesso à justiça. Trabalho publicado nos Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI realizado em Fortaleza – CE nos dias 09 a 12 de junho de 2010.

RENAULT, Sérgio Rabello Tamm. A reforma do poder judiciário sob a ótica do governo federal. **Revista do Serviço Público**, Brasília (DF), n. 56 (2): ENAP, 2005.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. Coleção A Obra Prima de Cada Autor. São Paulo – SP: Editora Martin Claret, 2003.

RUDNICKI, Dani. O estatuto do visconde de Cachoeira e os debates parlamentares sobre o ensino jurídico brasileiro ocorridos entre 1823 e 1827 in: CARLINI, Angélica, CERQUEIRA, Daniel Torres de e ALMEIDA FILHO, José Carlos de Araújo (orgs.) **180 anos do ensino jurídico no Brasil**. Campinas, SP: Millennium Editora, 2007.

SADEK, Maria Tereza. Poder judiciário: perspectivas de reforma. **Opinião pública**, Campinas, v. 10, n. 1, mai. 2004.

SADEK, Maria Tereza. **Reforma do Judiciário**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

SADEK, Maria Tereza, ARANTES, Rogério Bastos. A crise do Judiciário e a visão dos juízes. **Revista USP**, n. 21, 1994. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/revusp/issue/view/2025/showToc>. Acesso em: 20 mai. 2015.

SALES, Lília Maia de Moraes. **A mediação de conflitos e a pacificação social**. In Estudos sobre mediação e arbitragem. Lília Maia de Moraes Sales (Org.). Rio – São Paulo – Fortaleza: ABC Editora, 2007.

SALGADO, Gisele Mascarelli. Tempo morto no processo judicial brasileiro. 2007. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/3837/Tempo-morto-no-processo-judicial-brasileiro>>. Acesso em: 03 out. 2015.

SANTOS, Boaventura de Souza. O direito e a comunidade: as transformações recentes da natureza do poder do Estado nos países capitalista avançados. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 10, 1982.

_____. Introdução à Sociologia da Administração judiciária. In: **Revista de Processo** nº 37, pp. 121-139. São Paulo, 1985.

_____. **O Discurso e o Poder**: Ensaio sobre a sociologia da retórica jurídica. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 1988.

_____. **O Estado e o Direito na Transição Pós-Moderna: para um Novo Senso Comum sobre o Poder e o Direito**. In: Revista Crítica de Ciências Sociais, nº 30. Coimbra, 1990.

_____. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. 13. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. **Para uma revolução democrática da justiça**. 3. ed. rev. Ampl. São Paulo: Cortez, 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa; MARQUES, Maria Manuel Leitão; PEDROSO, João; FERREIRA, Pedro Lopes (Orgs). **Os tribunais nas sociedades contemporâneas: o caso português**. Porto: Afrontamento, 1996.

SANTOS, Theophilo de Azeredo; GALVÃO FILHO, Maurício Vasconcelos. A mediação como método (alternativo) de resolução de conflitos I. In: VERÇOSA, Fabiane (coord.). **Arbitragem e mediação**: temas Controvertidos. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

SARMENTO, Daniel. **Direitos Fundamentais e Relações Privadas**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2004.

SARMENTO, Daniel (coord.). **Filosofia e Teoria Constitucional Contemporânea**. Texto: O Neoconstitucionalismo no Brasil: Risco e possibilidades. Rio de Janeiro:

Lúmen Juris, 2009.

SQUADRI, Ana Carolina. Mediação judicial. In: VERÇOSA, Fabiane (coord.). **Arbitragem e mediação**: temas Controvertidos. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, Maria Ozanira. Avaliação de políticas e programas sociais teoria e política. São Paulo: Veras, 2008.

SCHWARTZ, Stuart B. **Burocracia e sociedade no Brasil Colônia**: o tribunal superior da Bahia e seus desembargadores, 1609-1971/ Stuart B. Schwartz; trad. Berilo Vargas. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SMITH, A. (1776). *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*. Oxford: Oxford University Press, 1976.

STUMPF, Juliano da Costa. Poder Judiciário: Morosidade e Inovação. Dissertação do Mestrado Profissionalizante em Poder Judiciário. FGV: Fev./2008. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2759/DMPPJ%202008%20-%20Juliano%20da%20Costa%20Stumpf.pdf?sequence=1>. Acesso em 15 set. 2015.

TAMANAHAN, Brian Z. **As lições dos estudos sobre Direito e desenvolvimento**. Revista Direito GV São Paulo. jan - jun 2009, v. 5, p. 187-216. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S180824322009000100011>. Acesso em: 13 set. 2013.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos Conflitos Civis**. São Paulo, Método, 2015.

TASSE, Adel El. **A crise no poder judiciário**: a falsidade do discurso que aponta os problemas, a insustentabilidade das soluções propostas e os apontamentos para a democratização estrutural. 1. ed, 3 reimpr. Curitiba: Juruá, 2012

TOCQUEVILLE, Alexis. **Democracia na América**. Trad. Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2005

TRAYTER, J. M. El arbitraje de derecho administrativo. Revista de Administración Pública, n. 143, 1997.

UGUINA, J. Mercader. **Medios alternativos de solución de controversias**. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid; Boletín Oficial del Estado, 2008.

VERGARA, S.C. **Método de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2005

VERONESE, Alexandre. Projetos Judiciários de Acesso à justiça: entre assistência social e serviços legais. **Revista Direito GV**, v. 3, n. 1, jan-jun 2007, PP. 13-34.

WARAT, Luis Alberto. **Surfando na pororoca**: o ofício do mediador. Florianópolis:

Fundação Boiteux, 2004.

WATANABE, Kazuo. A mentalidade e os meios alternativos de solução de conflitos no Brasil. In: **Mediação e Gerenciamento do Processo**: Revolução na Prestação Jurisdicional. São Paulo: Atlas, 2007.

_____. Política pública do poder judiciário nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses. In: **Conciliação e Mediação**: Estruturação da Política Judiciária Nacional. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

WEBER, Max. **A ciência como vocação**. In: GERTH, HANS; MILLS, Wright. Max Weber. Ensaios de Sociologia. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro, 1979.

WEBER, Max. **A política como vocação**. In: GERTH, HANS; MILLS, Wright. Max Weber. Ensaios de Sociologia. Tradução de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro, 1979.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: Universidade de Brasília, 1999.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Pluralismo Jurídico**. 2º Ed. São Paulo: Ed. Alfa Ômega, 2001.

ZAFFARONI, Eugênio Raul. **Poder judiciário**: crise, acertos e desacertos. Trad. Juarez Tavares. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.