



Serviço Público Federal
Universidade Federal do Pará
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política
Mestrado Acadêmico em Ciência Política

ELISABETE DE OLIVEIRA AQUINO SEQUEIRA

**Implementação da Política Pública de Tratamento
Adequado dos Conflitos de Interesses nos Tribunais de Justiça Estaduais
Brasileiros, de 2011-2016**

**BELÉM – PARÁ
2016**

ELISABETE DE OLIVEIRA AQUINO SEQUEIRA

**Implementação da Política Pública de Tratamento
Adequado dos Conflitos de Interesses nos Tribunais de Justiça Estaduais
Brasileiros, de 2011-2016**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em nível de Mestrado em Ciência Política, da Universidade Federal do Pará, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Celso Antônio Coelho Vaz

**BELÉM – PARÁ
2016**

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
Biblioteca de Pós-Graduação do IFCH/UFPA

Sequeira, Elisabete de Oliveira Aquino

Implementação da política pública de tratamento adequado dos conflitos de interesses nos Tribunais de Justiça Estaduais Brasileiros, de 2011-2016 / Elisabete de Oliveira Aquino Sequeira. - 2016.

Orientador: Celso Antônio Coelho Vaz

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Belém, 2016.

1. Política pública. 2. Tribunais – Brasil. 3. Acesso à justiça – Brasil. 4. Conciliação (Processo civil) – Brasil. 5. Arbitragem – Brasil. 6. Mediação – Brasil. I. Título.

CDD 22. ed. 341.40981

ELISABETE DE OLIVEIRA AQUINO SEQUEIRA

**IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE TRATAMENTO
ADEQUADO DOS CONFLITOS DE INTERESSES NOS TRIBUNAIS DE
JUSTIÇA ESTADUAIS BRASILEIROS, DE 2011-2016**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em nível de Mestrado em Ciência Política, da Universidade Federal do Pará, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovada em 10/11/2016

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Celso Antônio Coelho Vaz
PPGCP/UFPA – Orientador

Prof. Dr. Edir Veiga Siqueira
(PPGCP-UFPA) – Examinador interno

Prof.^a Maria das Graças Bittencourt Campagnolo
(IFCH-UFPA) – Examinador externo

Prof. Dr. Marcus Alan de Melo Gomes
(PPGD-UFPA) – Examinador externo

Belém/PA
2016

“em nome do meu neto João Pedro, dedico a todas as crianças (africanas, argentinas, bolivianas, brasileiras, chilenas, colombianas, equatorianas, gregas, haitianas, paraguaias, peruanas, sírias, turcas, uruguaias, venezuelanas,... do mundo), principalmente àquelas que sofrem com os conflitos que os adultos criam e as envolvem, sejam pais, familiares, colegas de escola, vizinhos, a cidade, o Estado, o País e as Nações Desunidas, mas que nunca as chamam para se pronunciarem se desejariam viver num mundo de paz.”

AGRADECIMENTOS

Esse é um momento muito de feliz, é hora de agradecer.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Pará (PPGCP/UFPA), meu respeito e carinho, reconhecendo o privilégio de ter ingressado no mundo da Ciência Política por meio de seus ensinamentos, em especial ao meu orientador, professor Dr. Celso Antônio Coelho Vaz, pelo incentivo constante ao meu aperfeiçoamento e por respeitar as escolhas que fiz, compreendendo as minhas limitações de tempo e cansaço físico.

A professora doutora Maria da Graça Campagnolo que me estimulou a conhecer melhor a teoria do capital social, que não foi utilizada neste estudo, pois demandaria maior tempo, mas quem sabe numa futura experiência acadêmica essa teoria possa ser empregada.

Ao professor Dr. Carlos Augusto Silva de Souza por sua forma afetiva de se relacionar com os alunos e pela condução a frente da Coordenação do Curso sempre acreditando no desenvolvimento dos acadêmicos.

Aos servidores do PPGCP/UFPA, Ana Tavares, Delice Silva, Carlos Arthur e aos ex-bolsistas Francisco José Araújo e Maycon Yuri, e ao atual Hugo Sousa pela acolhida e predisposição de ajudar aos alunos do Mestrado.

A todos os meus colegas de turma que fizeram crescer meu círculo de amizades: os da extrema esquerda (sei não!!): Erika, Roberta, Sueny, Thais, Idelfonso, Luã, Luiz Gustavo e Renan, com quem compartilhamos aulas, festas, casamentos, aniversários, entre outras festividades; os da direita, do centro e ou de qualquer lado, mas sempre queridos Daniel, Demethrius, Jacqueline, Kleber Ota, Lizandro, Luiz Carlos, Marco Aurélio, Nazaré, Miquéias, Olavo e Romulo, que completam comigo o grupo seletivo da turma 2014 do mestrado em Ciência Política da UFPA, agradeço carinhosamente pelos momentos de vida de estudante, que passei com todos e pelo respeito e carinho que marcou nossa vida estudantil..

Aos magistrados que possibilitaram essa trajetória acadêmica: desembargadoras Dra. Odete da Silva Carvalho e Dra Luzia Nadja Guimarães Nascimento, ao Dr. Ademar Gomes Evangelista, juiz da 6ª Vara de Família da Capital, com quem tenho a felicidade de contribuir para que nosso Juízo seja um local onde os jurisdicionados recebam um tratamento respeitoso e digno que todo ser humano merece.

A Drª Dahil Paraense de Souza, desembargadora e Coordenadora do Nupemec pela receptividade às minhas solicitações para coleta de dados, dando total apoio ao projeto de pesquisa, disponibilizando informações e colaborando nos contatos com os demais tribunais de

justiça estaduais. Meus aplausos a todos por compreenderem que agregar conhecimento só trará benefícios à servidora, ao Tribunal e aos jurisdicionados.

A equipe de trabalho do Nupemec, da Casa de justiça e do Cejusc-Varas de Família de Belém, principalmente, as colegas Socorro, Karine Soares, Elaine Bemerguy, Jucineide Magalhães, Maria do Socorro Lacerda, pela receptividade e colaboração. Especial agradecimento ao Fábio Djean da Coordenação de Estatística do TJPA pelas informações técnicas.

Aos companheiros de trabalho que foram pacientes e colaboradores, em especial a Elaine, sempre cooperativa e o Ricardo, compreensivo com as minhas necessidades. Aos estagiários Alexandre, David, Igor, Glenda, Mariely e Thaisa, valiosas companhias e colaborações.

Aos tribunais de justiça estaduais que prontamente enviaram as informações para a sistematização dos dados, em especial ao TJGO. A minha amiga Jane Cléa Marques Coutinho, por sua sensibilidade e intervenção sempre favorável aos meus projetos de vida.

E por fim, aqueles que me são o meu alicerce: a minha família. Cada membro com seu jeitinho, torceu, incentivou, animou, passou experiências e inspiração. O marido Manolo solidário e cuidador nas horas certas, e bom ouvinte, aprendeu tudo sobre o meu tema. A filha Cecília Maria mesmo à distância manteve o controle sobre a minha saúde e sempre presente na torcida. O filho João Elbio grande incentivador, trocamos os papéis, recebi broncas para terminar as atividades acadêmicas, indicações de leituras, livros de presentes e orientações de como trilhar no caminho dos cientistas políticos. Aos queridos Diego Fernandes Ximenes, pela troca de ideias e Fabiana Simões por sua torcida. Por fim agradeço ao meu neto João Pedro. Esse foi pura fonte de inspiração, de ânimo e aventuras gostosas, que tal aprender a baixar *app* de *Pokémon* com o netinho de cinco anos?

Não fiquem assustados...não tive tempo para caçá-los, quem sabe agora teremos oportunidade de brincarmos mais.

A revolução democrática da Justiça nunca poderá ocorrer sem a revolução do Estado e da Sociedade. Mas esta, por sua vez, tão pouco será possível sem a revolução democrática da justiça.

Boaventura de Souza Santos.

RESUMO

O acesso à justiça é direito fundamental previsto na Constituição Federal de 1988. O tema tem sido tratado a partir de três movimentos. O primeiro buscou garantir a assistência judiciária. O segundo voltou-se aos direitos difusos e do consumidor. O terceiro reuniu os dois primeiros visando o acesso à justiça, que tem sido apontado como maior entrave do Judiciário brasileiro. Influências de atores internos e externos conduziram à Reforma do Judiciário, e consequentemente a criação do Conselho Nacional de Justiça, que propôs a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado de Conflitos de Interesses, objeto desta pesquisa. A contribuição dessa política judiciária para a democratização do acesso à justiça, a capacidade de *compliance* dos tribunais de justiça estaduais na fase de implementação do ciclo político-administrativo e o impacto produzido pela Semana Nacional de Conciliação, no período de 2011-2014, na redução do quantitativo de processos judiciais são as questões analisadas. Os Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Conflitos são unidades responsáveis pela gestão da política e os Centros Judiciários de Solução de Conflitos por sua operacionalização, com atendimentos pré-processuais, processuais e orientações de cidadania. Baseada na proposta norte americana *Multidoor Courthouse System* (Sistema de Múltiplas Portas) que enfatiza o emprego de métodos consensuais, como a arbitragem, a conciliação, a negociação e a mediação, pretende quebrar o paradigma de que o processo judicial é a única “porta” de acesso à justiça. O marco teórico está embasado na Teoria do Neoinstitucionalismo Histórico, na perspectiva do *path dependency*, da *compliance* e da Análise de Políticas Públicas. A verificação das hipóteses levou à conclusão de que o modelo de política pública adotado pelo Conselho Nacional de Justiça não amplia a democratização do direito fundamental de acesso à justiça, a partir de uma perspectiva dahlsiana de democracia participativa. Os tribunais estaduais não estão em sua totalidade em *compliance* quanto à fase de implementação da referida política. O impacto produzido pela Semana Nacional de Conciliação é inexpressivo quanto à redução do estoque de processos judiciais em movimentação no Judiciário estadual. A sociedade civil e outros órgãos devem ser incentivados a participarem da retroalimentação da política pública como forma de aperfeiçoamento do Judiciário e a efetivação do direito fundamental de acesso à justiça.

Palavras-chaves: Acesso à justiça. Conciliação. Democracia. Mediação.

ABSTRACT

Access to justice is a fundamental right provided in the Constitution of 1988. The issue has been dealt with from three movements. The first sought to guarantee legal aid. The second turned to diffuse and consumer rights. The third met the first two seeking access to justice, which has been touted as the biggest obstacle Brazilian judiciary. Influences of internal and external actors led to the Judicial Reform, and therefore the creation of the National Council of Justice, which proposed the National Judicial Policy Suitable Treatment of Conflicts of Interest, object of this research. The contribution of this judicial policy for the democratization of access to justice, compliance capacity of state courts of justice in the implementation phase of political and administrative cycle and the impact produced by the National Reconciliation Week, in the 2011-2014 period, in reducing the quantity of lawsuits are analyzed issues. Permanent Centers of Conflict Consensus methods are units responsible for managing the policy and Judicial Centers of Conflict Resolution for its implementation, with pre-procedural, procedural and citizenship guidelines calls. Based on the North American proposal Multidoor Courthouse System (Multiple System Doors) that emphasizes the use of consensual methods, such as arbitration, conciliation, negotiation and mediation, aims to break the paradigm that the judicial process is the only "gate" access to justice. The theoretical framework is based in the neoinstitutionalism History Theory in path dependency perspective, the compliance of the Public Policy Analysis. The hypotheses led to the conclusion that the public policy model adopted by the National Council of Justice does not extend the democratization of the fundamental right of access to justice, from a dahlsiana perspective of participatory democracy. State courts are not in full compliance as in the implementation phase of the policy. The impact produced by the National Reconciliation Week is expressionless as the reduction of the stock of legal proceedings in handling the state judiciary. Civil society and other bodies should be encouraged to participate in the feedback loop of public policy as a way to improve the judiciary and the effectiveness of the fundamental right of access to justice.

Keywords: Access to justice. Conciliation. Democracy. Mediation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Correlação entre democracia, direitos fundamentais e política pública.....	38
Figura 2. Estágios do ciclo político-administrativo: 1- Montagem da agenda; 2- Formulação da política; 3- Tomada de decisões; 4- Implementação da política; 5- Avaliação.....	84

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Quantitativo de Cejuscs criados em relação ao total de Comarcas e Municípios - Tribunais de Grande Porte, 2011-2016	94
Gráfico 2: Quantitativo de Cejuscs criados em relação ao total de Comarcas e Municípios - Tribunais de Médio Porte, 2011-2016.	97
Gráfico 3: Quantitativo de Cejuscs criados em relação ao total de Comarcas e Municípios Tribunais de Pequeno Porte, 2011-2016.	105
Gráfico 4: Ranking dos tribunais de justiça estaduais quanto à criação de Cejusc - 2016. ...	113
Gráfico 5: Semana Nacional de Conciliação. Audiências designadas, realizadas e acordos obtidos, 2006-2009	116
Gráfico 6: Semana Nacional de Conciliação. Audiências designadas, realizadas e acordos obtidos, período 2010-2014.	117
Gráfico 7: Percentual do impacto da semana nacional de conciliação sobre estoque, 2010-2014.....	118

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Distinção entre eficiência, eficácia e efetividade.....	45
Quadro 2 – Conceitos: negociação, arbitragem, mediação e conciliação.....	78
Quadro 3 – Matriz Análise <i>SWOT</i> . Ambiente Interno, forças e fraquezas	124
Quadro 4 – Matriz Análise <i>SWOT</i> . Ambiente Externo, oportunidades e ameaças.....	125

LISTA DE TABELA

Tabela 1 – Poder Judiciário Brasileiro. Tramitação processual 2014.....	88
---	----

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
AMB – Associação dos Magistrados Brasileiros
APAMAGIS – Associação Paulista dos Magistrados
CEJUSC – Centro Judiciário de Solução de Conflitos
CF/88 – Constituição Federal de 1988
CNJ – Conselho Nacional de Justiça
CPC – Código de Processo Civil
DEA – Data Envelopment Analysis
DOC.319S – Documento Técnico 319S
EC/45 – Emenda constitucional nº 45
EUA – Estados Unidos da América
FMI – Fundo Monetário Internacional
FONAMEC – Fórum Nacional de Mediação e Conciliação
GESPÚBLICA – Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPC-Jus – Índice de Produtividade Comparada da Justiça
MARC – Método Alternativo de Resolução de Conflitos
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
NUPEMEC – Núcleos Permanentes de Mediação e Conciliação
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
OBZ - Orçamento Base-Zero
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU – Organização das Nações Unidas
PEC – Proposta de Emenda Constitucional
PIB – Produto Interno Bruto
PJTC – Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesse
PPA – Planejamento plurianual
PPGCP – Programa de pós-graduação em Ciência Política
SNC – Semana Nacional de Conciliação
SWOT – Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats
STF – Supremo Tribunal Federal
STJ – Supremo Tribunal de Justiça

TCU – Tribunal de Contas da União
TJAC – Tribunal de Justiça do Estado do Acre
TJAL – Tribunal de Justiça do Estado do Alagoas
TJAM – Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas
TJAP – Tribunal de Justiça do Estado do Amapá
TJBA – Tribunal de Justiça do Estado da Bahia
TJCE – Tribunal De Justiça do Estado do Ceará
TJDFT – Tribunal de Justiça do Estado do Distrito Federal e Territórios
TJES – Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo
TJGO – Tribunal de Justiça do Estado de Goiás
TJMA – Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão
TJMG – Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais
TJMS – Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul
TJMT – Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso
TJPA – Tribunal de Justiça do Estado do Pará
TJPB – Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba
TJPE – Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco
TJPI – Tribunal de Justiça do Estado do Piauí
TJPR – Tribunal de Justiça do Estado do Paraná
TJRJ – Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
TJRN – Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte
TJRO – Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia
TJRR – Tribunal de Justiça do Estado de Roraima
TJRS – Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
TJSC – Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina
TJSE – Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe
TJSP – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo
TJTO – Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins
TQC - Total Quality Control
UFPA – Universidade Federal do Pará

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	18
1 DIMENSÃO INSTITUCIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA DE ACESSO À JUSTIÇA.....	26
1.1 O NOVO DESENHO INSTITUCIONAL DO JUDICIÁRIO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	28
1.2 INFLUÊNCIAS EXTERNAS NA REFORMA DO JUDICIÁRIO BRASILEIRO.....	30
1.3 O DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO À JUSTIÇA.....	36
1.4 OS TRES “E” DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO GARANTIA DE ACESSO À JUSTIÇA.....	43
1.5 TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E SEU PODER DE <i>COMPLIANCE</i>	46
1.5.1 O protagonismo do Conselho Nacional de Justiça.....	47
1.5.2 Neoinstitucionalismo histórico, perspectivas de <i>path dependency</i> e <i>compliance</i>	49
1.6 ANÁLISE DE POLÍTICA PÚBLICA.....	54
2 A POLÍTICA JUDICIÁRIA DE TRATAMENTO DE CONFLITOS E OS MÉTODOS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS.....	64
2.1 PRECEDENTES DA POLÍTICA JUDICIÁRIA DE TRATAMENTO DE CONFLITOS.....	64
2.1.1 Movimento pela Conciliação.....	64
2.1.2 Juizados de Pequenas Causas.....	65
2.1.3 Juizados Especiais.....	65
2.2 A LEGITIMAÇÃO DO JUDICIÁRIO NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA.....	66
2.2.1 Política Judiciária de Tratamento Adequado de Conflitos de Interesse.....	67
2.3 MÉTODOS ADEQUADOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS.....	71
2.4 SUPORTES LEGAIS DA POLÍTICA JUDICIÁRIA DE TRATAMENTO DE CONFLITOS.....	79
3 POLÍTICA JUDICIÁRIA DE TRATAMENTO DE CONFLITOS E A SEMANA NACIONAL DE CONCILIAÇÃO.....	82
3.1 METODOLOGIA.....	82
3.2 RELEVÂNCIA DOS TRIBUNAIS ESTADUAIS NO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO.....	87
3.3 RESULTADO DA PESQUISA.....	91
3.3.1 Instalação dos Núcleos Permanentes e dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania.....	93
3.3.2 Ranking dos tribunais de justiça estaduais quanto à criação de Centros Judiciários de Solução de Conflito e Cidadania.....	112
3.3.3 Impacto da Semana Nacional de Conciliação.....	115

3.3.4	Verificação das hipóteses.....	119
3.4	ANÁLISE <i>SWOT</i> . VIABILIDADES E OPORTUNIDADES VERSUS FATORES CRÍTICOS AO SUCESSO.....	122
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	126
	REFERÊNCIAS.....	130

INTRODUÇÃO

A Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado de Conflitos de Interesses (PJTC), formulada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em 2010, tem por finalidade ampliar o acesso à justiça, por meio do desenvolvimento de métodos consensuais, em especial a mediação e a conciliação. A capacidade do judiciário em solucionar os litígios e entregar a prestação judicial em tempo razoável tem sido atingida pela quantidade de processos em movimentação nos tribunais e compromete o valor das bases democráticas em que se funda.

Esse estado de coisas foi reforçado com a Constituição Federal de 1988 (CF/88), que ao inaugurar o Estado Democrático de Direito e consolidar um sistema de direitos e garantias fundamentais, produziu na década de 1990 um conjunto de leis a fim de viabilizar a efetivação dos direitos sociais, como: saúde, educação, previdência social, assistência social, moradia, cultura, desporto e lazer, meio ambiente e acesso à justiça, conseqüentemente provocou o aumento progressivo de demandas judiciais, resultando na chamada crise do Judiciário.

O Estado não estava estruturado para atender às demandas sociais, em especial de acesso à justiça, reflexo dos anos anteriores de exceção e destituição de direitos fundamentais, o que contribuiu para a explosão de ações judiciais e resultou na alta taxa de congestionamento processual¹. A incapacidade do Executivo de responder prontamente e a precarização das instituições responsáveis pela prestação dos serviços sociais resultou em gradativo aumento de reclamações judiciais, provocando a intervenção do Judiciário nas políticas públicas e transferindo para os juízes o encargo de analisar e dizer se o legislador ou administrador público atuou com responsabilidade e proporcionalidade em prol dos interesses dos indivíduos ou da coletividade conforme estabelecido na Constituição (GRINOVER; WATANABE, 2016, p. 137).

Esse protagonismo do judiciário tem se consolidado como fenômeno mundial chamado de judicialização da política, resulta da confiança que o cidadão deposita nas decisões judiciais como último recurso a uma sobrevivência digna. A invasão do ativismo jurídico deve ser compreendida como parte de um movimento mais amplo, que não se reduz à transferência de soberania para o juiz, mas sim de transformação do sentimento de justiça e de democracia (GARAPON, 2001, p. 39), que garanta ao cidadão sua maior participação nas escolhas políticas e não o risco à dependência do judiciário para organizar a sociedade.

¹ Taxa de congestionamento processual é um conceito formulado pelo CNJ para indicar a medida de efetividade de cada tribunal em determinado período, e calculada pela fórmula = $1 - (\text{total de processos baixados}) / (\text{total de casos novos} + \text{total de casos pendentes})$.

Bobbio (1997, p.9) afirma que a democracia está sempre em transformação, seu estado natural é a dinâmica, assim evolui e se qualifica, ao contrário do despotismo, que é estático, sempre igual a si mesmo. Se antes o índice de desenvolvimento democrático era medido pela quantidade de votantes, hoje a extensão do poder ascendente, que vai da base da sociedade para o topo, tornou-se mais expressivo do processo de democratização dos novos espaços sociais. Para Dahl esse processo é possível com a efetiva participação dos cidadãos nas escolhas racionais e na garantia pelos governos responsáveis dos direitos fundamentais.

Outras inovações do texto constitucional contribuíram para o aumento do número de processos judiciais, como a positivação da Defensoria Pública com o estabelecimento do sistema *salaried staff model*, também denominado de advocacia pública com remuneração fixa pelo desempenho da função de defensor público e não por cada caso, e visa a prestação de assistência judiciária gratuita com a finalidade de auxiliar as pessoas necessitadas financeiramente (LIMA, 2011, p. 58); a atuação do Ministério Público, órgão legítimo na defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos de relevância social, quer individualmente ou por meio de ação civil pública (FONTE, 2013, p.15-16); e a sistematização dos direitos do consumidor. Esses três fatores propiciaram o acesso à Justiça de inúmeras pessoas que até então viviam à margem do Sistema de Justiça.

A problemática da morosidade na movimentação processual judicial entra na agenda política em 1992, com a proposta de emenda constitucional (PEC) nº 96 para a Reforma do Judiciário, sendo aprovada pelo Congresso Nacional somente em 2004, pela Emenda Constitucional nº 45 (EC/45), após fortes pressões nacionais e internacionais. Internamente, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), os poderes Executivo e Legislativo tiveram participação intensa para as mudanças no Sistema de Justiça brasileiro.

As pressões externas foram exercidas pelo Banco Mundial, que em 1996 publicou o documento técnico trezentos e dezenove (Doc.319S) com o resultado de pesquisas do Judiciário na América Latina e do Caribe, no qual relaciona as diversas metas a serem alcançadas pelos sistemas de justiça das regiões a fim de atender a demanda externa, reflexo da globalização da economia de mercado. A necessidade de instituições judiciais estáveis, instrumentalizadas para decidir com certa imparcialidade, rapidez e favoráveis ao direito de propriedade, torna-se imperativa ao Banco Mundial, interlocutor do empresariado internacional que vislumbra nas economias das regiões, em franca abertura, oportunidades de investimentos.

As discussões em torno da reforma judiciária apontaram para a necessidade de um órgão que controlasse as atividades dos magistrados a fim de imprimir maior eficiência e eficácia em suas ações e viesse ao encontro das recomendações do Banco Mundial. A resistência de

algumas associações de magistrados contrárias ao rearranjo institucional não obteve consenso entre a categoria e após vencidas as divergências foi criado o CNJ com a responsabilidade de exercer o controle administrativo, financeiro e disciplinar dos tribunais de justiça brasileiros e de seus membros, exceto do Supremo Tribunal Federal (STF).

O CNJ incorpora as orientações do Doc.319S e passa a estipular metas de trabalho para os tribunais e implementar métodos de gestão visando dar maior celeridade ao andamento dos processos acumulados. Essa nova fase do judiciário sob intervenção do CNJ alcançou grande visibilidade por ocasião do estabelecimento da Meta 2/2009 com objetivo de identificar e julgar os processos mais antigos distribuídos até 31 de dezembro de 2005. A Meta 2 não foi cumprida totalmente pelos tribunais de justiça estaduais, em 2013 a média percentual de cumprimento apresentava o índice de 74,79%.

A repercussão no ambiente jurídico revelou a pretensão do CNJ em exercer a *accountability* horizontal, conceito que se refere à existência de órgãos do Estado com poder de controle e jurisdição para fiscalizar os atos de todos os entes do governo (O'DONNEL, 1998), no caso aqui apresentado sobre os tribunais de justiça, fazendo crer que a instituição conseguiria combater a morosidade e reduzir o quantitativo de processos em movimentação.

Tomio e Robl Filho (2013, p.33) consideram que as possibilidades de *accountabilities* no Judiciário possuem quatro características: decisional, comportamental, institucional e legal. Mas, em virtude das garantias extensas de independência que o Poder Judiciário possui e por seus membros não estarem subordinados a eleições, a implementação de controle ocorre nas modalidades comportamental e institucional. O CNJ fica impedido de exercer as *accountabilities* decisional, em razão do livre convencimento que o juiz possui para proferir sua decisão motivada/fundamentada, não ficando sujeito a qualquer tipo de controle, e a legal, considerando que todos estão adstritos ao cumprimento da lei.

O CNJ tem promovido melhorias na gestão administrativa como a introdução do processo eletrônico e a mediação digital, e contribuído com a infraestrutura por meio de fornecimento de recursos materiais com o aparelhamento dos tribunais de justiça estaduais com menores recursos financeiros, por meio da doação de equipamentos de informática (computadores, notebooks e impressoras), fruto de parceria com o Banco Mundial, na tentativa de imprimir maior eficiência ao Sistema de Justiça. Os resultados desses investimentos criam a expectativa de aumentar a democratização do acesso à justiça por meio de políticas judiciárias, a exemplo da PJTC.

A abordagem sobre democracia requer a discussão dos direitos fundamentais, sob a ótica dos princípios da Administração Pública, previstos no artigo 37 da CF/88, em especial da

eficiência e dele decorrentes a eficácia, efetividade, economicidade, como garantia conferida ao cidadão - sujeito alvo do compromisso de todos os servidores e órgãos públicos em sua aplicabilidade. Para Di Pietro (2002, p.83), o princípio da eficiência deve ser compreendido sob dois aspectos: quanto ao modo de atuação do agente público, numa relação direta entre o melhor desempenho de suas atribuições e o alcance dos melhores resultados; e “em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público” (DI PIETRO, 2002, p. 83).

Para Cittadino (2004, p.110) a CF/88 alarga o conceito de democracia no judiciário através do processo de judicialização da política, pautado no respeito aos princípios jurídicos universais constantes do texto constitucional e não baseadas em decisões paternalistas, desnecessárias diante dos diversos mecanismos processuais criados pela própria Constituição com a finalidade de conferir eficácia aos referidos princípios. A autora esclarece que no contexto histórico brasileiro marcado por rupturas e descontinuidade a Carta Magna possibilita a participação do cidadão na reivindicação de seus direitos, produzindo o protagonismo do judiciário, que deve assumir o compromisso na concretização de direitos.

Para Santos (2014, p.40) a democratização da justiça dependerá de mudanças internas, o autor assevera que o judiciário deve se integrar a outras instituições para sair do isolamento no qual está inserido e assumir uma posição de relevância política. Nesse aspecto, destacamos duas ações implantadas pelo CNJ que resultou em grande repercussão na mídia nacional em relação ao desempenho do Judiciário. A primeira refere-se ao Projeto Movimento pela Conciliação lançado em 2006, com ênfase na Semana Nacional de Conciliação (SNC) e a segunda versa sobre a Meta 2/2009, com o objetivo de julgar os processos ingressados no judiciário até dezembro de 2005. Inicialmente, essas atividades foram responsáveis pelo interesse da autora em estudar a instituição.

As análises preliminares apontaram que a SNC se tornou um evento propulsor para a formulação da PJTC, o que resultou na escolha do tema como objeto do presente estudo com a finalidade de analisar o desempenho dos vinte e sete tribunais judiciais estaduais brasileiros quanto à eficácia na implementação da política pública e verificar o impacto que a SNC provoca na redução do quantitativo de processos dessas unidades judiciárias.

A pesquisa foi norteada pelas seguintes questões: 1 – O modelo de Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado de Solução de Conflitos de Interesses é satisfatório para a democratização do direito fundamental de acesso à justiça? 2- Os tribunais de justiça estaduais foram eficazes na implementação da Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado de

Solução de Conflitos? 3- A Semana Nacional de Conciliação exerce impacto significativo na redução do quantitativo de processos em movimentação nos tribunais judiciais estaduais?

Para responder às questões acima apresentamos as seguintes hipóteses: 1- o modelo de política pública adotado pelo CNJ é insatisfatório para a democratização do direito fundamental de acesso à justiça; 2- os tribunais judiciais estaduais são ineficazes na implementação da Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado de Solução de Conflitos; 3- a Semana Nacional de Conciliação não provoca impacto expressivo na baixa de estoque de processos (processos pendentes mais os novos).

As observações dos resultados preliminares apontaram que:

1- a política pública implantada pelo CNJ é baseada no modelo norte americano Multiportas, que oferece ao cidadão uma variedade de métodos de solução de conflitos, tais como: a negociação, arbitragem, mediação, conciliação e os processos híbridos: a mediação e a arbitragem (*med-arb* ou *arb-med*), o *mini-trial* (*mini julgamento*), o *summary jury trial* (*júri sumário*), o *case evaluation*, o *ombudsman* (*ouvidor*) e a adjudicação. O termo multiportas foi lançado pelo professor Frank Sander, da Universidade Harvard, em 1976, em congresso sobre métodos alternativos de disputa, e publicado posteriormente com o título de *Varieties of dispute processing*;

2- apesar de as pressões exercidas pelo CNJ por meio de visitas técnicas dos conselheiros aos estados para incentivar a implementação da PJTC nos respectivos tribunais de justiça não correspondiam às expectativas do órgão de controle quanto ao cumprimento dos prazos previstos nessa política pública, que será analisada com ênfase no estágio de implementação sob a perspectiva de duas variáveis;

3- os dados divulgados pelo CNJ referentes ao desempenho dos tribunais de justiça estaduais durante à SNC, período de 2006 a 2009, não revelaram números significativos que pudessem contribuir com a redução dos processos em movimentação nas referidas unidades judiciárias durante o evento.

A primeira variável se refere à instalação de uma unidade judiciária centralizadora da política pública em cada sede dos tribunais, com a denominação de Núcleo Permanente de Mediação e Conciliação (Nupemec), responsável em desenvolver, coordenar, implementar, planejar, manter e aperfeiçoar a política pública, implantar os centros judiciários, estabelecer interlocução com outros Tribunais e com a rede formada por instituições públicas e privadas, inclusive de ensino médio e superior, com a OAB, Procuradorias, Ministério Público, empresas e agências reguladoras de serviço e entes públicos visando estimular a conciliação nas demandas consolidadas pela jurisprudência.

A segunda variável corresponde aos Centros de Justiça de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejusc), unidades judiciárias responsáveis pelas sessões e audiências de mediação e conciliação pré-processuais e processuais, bem como pelo atendimento às orientações de cidadania. Inicialmente, os Cejuscs deveriam ser instalados nas comarcas da capital e do interior onde existissem mais de uma vara com competência nas áreas cível, fazendária, previdenciária, família ou dos Juizados Especiais Cíveis e Fazendários.

Em 2013, o texto da PJTC foi modificado pela Emenda 1 com a inserção das orientações do Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas (ONU) relativas ao Programa de Justiça Restaurativa, método colaborativo na solução de conflitos caracterizados como crime, tem caráter preventivo e visa a promoção da paz entre vítima e ofensor, através da reparação de danos emocionais e materiais. Em 2016, o CNJ adotou a resolução 225 para tratar especificamente da Justiça Restaurativa como resposta às crescentes demandas sociais relacionadas a conflitos e violência. No Brasil, a prática vem sendo desenvolvida por meio da mediação nos tratamentos de atos infracionais cometidos por adolescentes e funciona como auxiliar das medidas socioeducativas, nos problemas nas escolas, nos casos de violência doméstica e de crimes de menor potencial ofensivo.

Junto a inovação da Justiça Restaurativa, o advento do novo Código de Processo Civil (CPC) amplia a competência dos Cejuscs, desta feita com a determinação para instalação das unidades judiciárias em todas as Comarcas do Judiciário brasileiro. Os prazos para implementação dos Nupemecs e Cejuscs foram expandidos. Apesar dessa renovação de prazos, um ano após o estabelecimento da Emenda 1, o CNJ constatou que os tribunais de justiça estaduais não alcançaram os objetivos.

As respostas aos questionamentos anteriormente expostos, exigiram a compreensão do contexto político-econômico da criação do CNJ, sua dimensão institucional e teórica, a verificação do desempenho dos tribunais judiciais estaduais relacionado à eficácia na implementação da PJTC a partir das variáveis Nupemec e Cejusc e a aferição dos resultados obtidos na SNC em comparação ao total de processos em trâmite no judiciário estadual, como medida de análise do impacto que o evento produz ou não sobre a redução do estoque de processos.

A pesquisa abrangeu dois períodos. O primeiro com a coleta de dados compreendido entre os anos de 2011 a 2014, para aferição do impacto da SNC. O segundo trata da análise referente à fase de implementação do ciclo político-administrativo da PJTC com o levantamento de dados entre 2011 a 2016. O período diferenciado entre as duas análises se justifica pela indisponibilidade de dados da SNC referente aos dois últimos anos.

O referencial teórico escolhido foi a vertente do neoinstitucionalismo histórico, na perspectiva de dependência da trajetória (*path dependency*) e da *compliance*, como ferramentas analíticas na verificação da importância de sequências temporais e do desenvolvimento da política judiciária, destacando-se a SNC, que na avaliação do CNJ representa retornos crescentes da eficiência dos tribunais de justiça e um feedback positivo para desenvolvimento do Poder Judiciário.

Na observação do *compliance* dos tribunais de justiça estaduais levanta-se a aderência dessas unidades às diretrizes emanadas do órgão de controle – o CNJ. Além da abordagem teórica e sua validade, a pesquisa adquire cunho empírico na quantificação e qualificação do desempenho dos vinte e sete tribunais de justiça estaduais, na SNC e na fase de implementação da PJTC na justiça estadual brasileira. Nesta etapa será verificado o impacto na redução de processos em movimentação produzido pela SNC por meio do levantamento do número de acordos obtidos durante o evento em relação ao estoque de processos (processos pendentes mais processos novos).

A medição das variáveis, Nupemec e Cejusc, foi realizada nos bancos de dados do CNJ e dos tribunais de justiça estaduais, em relação ao número de Comarcas, em consonância à classificação atribuída pelo CNJ quanto ao score obtido de cada tribunal e distribuídos em três grupos por porte: grande, médio e pequeno; percentual de centros judiciários instalados e a construção do ranking do desempenho dos tribunais.

A dissertação está distribuída em três capítulos. O primeiro destina-se ao desenvolvimento da dimensão institucional do CNJ, seu protagonismo na formulação de políticas públicas, inovação conferida pelo constituinte derivado ao ampliar o papel do Poder Judiciário (SILVA; FLORÊNCIO, 2011, p. 120) e ao debate sobre o acesso à justiça como direito fundamental e a relação com os princípios da administração pública de eficiência, eficácia e efetividade.

O marco teórico também é apresentado no primeiro capítulo, com o desenvolvimento da vertente do neoinstitucionalismo histórico (HALL; TAYLOR, 2003), nas perspectivas de dependência da trajetória, *path dependency* (DAVID, 1985; NORTH, 1995; BRIAN ARTHUR, 1994; MAHONEY; THELEN, 2010) e da *compliance* (MANZI, 2008) e da análise de política pública (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013), com seus ciclos e ênfase na implementação da política judiciária, complementando com o suporte sobre democracia de Robert Dahl e Norberto Bobbio.

O segundo capítulo explora a PJTC, os programas que a antecederam: o Projeto Movimento pela Conciliação, que serviu de base para a formulação da política, os Juizados de

Pequenas Causas e os Juizados Especiais. São apresentados os conceitos dos principais métodos alternativos de resolução de conflitos (Marc), como: a arbitragem, a negociação, a mediação e a conciliação, e as leis que ratificam a regulamentação da PJTC.

O terceiro capítulo reflete o empirismo da pesquisa. A análise comparativa por meio da abordagem quantitativa e qualitativa buscou verificar o impacto da SNC na redução de processos judiciais em movimentação no ramo da justiça estadual e a eficácia dos tribunais de justiça estaduais no estágio do ciclo político-administrativo de implementação da PJTC. Apresentamos a ferramenta Análise “*SWOT*”, sigla formada pelos termos Forças (*Strengths*), Fraquezas (*Weaknesses*), Oportunidades (*Opportunities*) e Ameaças (*Threats*), visando contribuir com as instituições responsáveis pela implementação da política judiciária de acesso à justiça, por meio da identificação dos quatro pontos para que sirvam de parâmetro às unidades judiciárias na retroalimentação da política pública.

Registra-se que em virtude de o tema ter poucos estudos concluídos na área da Ciência Política, torna-se necessário a utilização de bibliografia de outras áreas do conhecimento, em especial da área jurídica, incluindo juristas que abordam a temática e dos relatos de magistrados que descrevem suas experiências e contribuem para pesquisas sobre o sistema de justiça, no caso específico deste trabalho sobre o desenvolvimento da metodologia Multiportas no judiciário brasileiro.

Concluimos que o modelo de política pública adotado pelo CNJ não contribui com a democratização do acesso à justiça nos tribunais de justiça estaduais brasileiros, considerando que sua formulação não se baseou na participação popular, tendo sido implantada do vértice para a base, deixando de utilizar os espaços sociais para sua discussão, retirando do cidadão a oportunidade de participar efetivamente na escolha de alternativas dessa política pública. Identificamos que somente quatro tribunais do total de vinte e sete estão em *compliance* em relação à variável Cejusc, e que o impacto da Semana Nacional de Conciliação sobre a redução do quantitativo de processos em movimentação é inexpressivo, cujos índices médios não alcançam a um por cento do total do acervo pendente.

1 DIMENSÃO INSTITUCIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA DE ACESSO À JUSTIÇA

A proposta deste capítulo é discutir a dimensão institucional do Poder Judiciário, após a EC/45, que priorizou a organização judiciária com a criação do CNJ, instituição responsável pela formulação de políticas judiciárias, com destaque para a desjudicialização dos conflitos e acesso à justiça, por meio de métodos autocompositivos, em especial a mediação e a conciliação.

A luta pelo acesso à justiça no Brasil ganhou destaque na transição da década de 1970 para 1980 com o protagonismo dos movimentos sociais organizados, dispostos a garantir a inserção na Constituinte de 1987 novos direitos e a democratização do Sistema de Justiça, incorporando-os no texto constitucional (CAMPOS; AQUINO, 2009, p.23). A CF/88, marco do Estado Democrático de Direito, como lei maior vincula governantes e governados, sob a base do princípio da tripartição de poderes, proposto no conceito de Estado moderno.

Bobbio (2000, p.7) afirma que o liberalismo enquanto concepção de Estado com poderes e funções limitadas se contrapõe tanto ao Estado absoluto quanto ao Estado social. O aprofundamento das características do Estado pode ser visto nos pensamentos de Jean Bodin (1530-1596), jurista francês, com o conceito de soberania para definir o Estado; Thomas Hobbes (1588-1679), para quem o Estado é uma das instituições fundamentais para regular as relações humanas – considerado o Leviatã com poder absoluto para fazer valer os pactos entre os homens e Jean Jacques Rousseau (1712-1778), propõe o contrato social, em que o povo figura como parte ativa e passiva nessa relação contratual, elabora as leis e deve cumpri-las, como forma de assegurar sua liberdade.

O desenvolvimento do Estado de Direito leva à repartição do poder, antes concentrado na figura do rei, agora dividido em legislativo, executivo e jurídico. Surge a noção de democracia: do poder emanado do povo conferido a um representante. Esse Estado Liberal, restrito às leis e preservador da liberdade individual, passa do final do século XIX ao início do século XX a apresentar novas transformações, dando origem ao Estado de Direito Social.

Após o pacto liberal que deu origem a organização política do Estado moderno, o século XX é palco de um novo contrato social: o Estado torna-se provedor de serviços públicos essenciais e de bem-estar como emprego, segurança social, saúde e acesso a bens culturais (CALHAO, 2007, p.30). Os direitos sociais numa dimensão mais ampla foram inseridos no constitucionalismo moderno na Constituição de Weimar (1919), por meio dos quais pode ser visto a integração com os direitos de liberdade, considerando que estes só podem ser garantidos

se forem assegurados um mínimo de bem-estar econômico que consente uma vida digna (BOBBIO, 2004, p.94).

Trata-se de um estado que pretende alcançar a justiça social através de políticas públicas e macroeconômicas numa tentativa de regulação do mercado. Nos países da América Latina não se vislumbra o surgimento do Estado de Bem-Estar Social em decorrência das particularidades de desenvolvimento dos países: processo de colonização, governos autoritários, industrialização tardia e dependência periférica (STRECK; MORAIS, 2010, p.81).

O término da II Guerra Mundial trouxe a preocupação com a defesa e efetivação dos direitos fundamentais do homem em decorrência das atrocidades praticadas no período produz o renascimento de um mundo pacífico e pleno de empenho democrático (SEN, 2010, p.148). Os estados capitalistas colocaram a questão democrática como uma premissa, aproveitando-se da coesão social como sustentáculo da expansão econômica cada vez mais globalizada, num contexto marcado pelo surgimento de sindicatos fortes, fruto da organização da classe trabalhadora (FALLEIROS; CASTRO; FONTES, 2015, p. 159).

Conseqüentemente, surge um novo conceito de Estado baseado no constitucionalismo, nasce o Estado Democrático de Direito. A Ciência Política no Brasil tem desenvolvido vários estudos sobre o poder judiciário e discutido o papel da instituição na tomada de decisões com reflexo no âmbito dos poderes executivo e legislativo por meio dos autores Arantes (2005), Taylor (2007), Carvalho e Tomio (2013), Sadek (2004) e Vianna (1999).

Ferejohn (1999, p.14), distingue três novos papéis adotados pelos tribunais em relação ao legislativo: 1) estão cada vez mais aptos e propensos a limitar e regular o poder das instituições legislativas; 2) se expandem como formuladores de políticas públicas substanciais; e 3) os juízes tendem a regular e conduzir a atividade política. O STF torna-se um órgão superior da administração pública, exercendo papel típico de *conseil d'état* francês e atuando com *judicial review* nos negócios internos do Estado (WERNECK, 1999, p.66).

Tocqueville (2005, p.113-114) identificara em 1835 o imenso poder político dos juízes nos tribunais americanos, em virtude de a sociedade reconhecer que as decisões judiciais têm que ser fundadas na constituição, estatuto máximo e representante da vontade do povo, de forma diametralmente ao modelo brasileiro filiado ao constitucionalismo americano e à legislação infraconstitucional europeia, num verdadeiro paradoxo metodológico (DINAMARCO, 2004, v.1, p.176), que aliado à ineficácia administrativa e ao idealismo do legislador, requer um sistema de justiça interventivo para garantir os direitos fundamentais.

Os cientistas políticos Tomio e Robl Filho (2013), Carvalho e Leitão (2013) e Sadek (2004) têm se dedicado a compreender a estrutura do sistema de justiça após a EC/45, chamada

de Reforma do Judiciário, que trouxe a criação do CNJ, com desenho institucional para funcionar como instrumento de *accountability* interna do Judiciário, alterando a substancial independência judicial conferida pela CF/88. O'Donnel (1998) afirma que *accountability* horizontal está associada à existência de órgãos do Estado com poder de controle e jurisdição para fiscalizar os atos de todos os entes do governo.

1.1 O NOVO DESENHO INSTITUCIONAL DO JUDICIÁRIO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O sistema político presidencialista instituído pela CF/88 fundamenta-se na separação em três poderes, instituições democráticas que detêm funções típicas: Executivo, responsável pela administração pública; Legislativo, o qual cabe a criação e aprovação de leis e Judiciário, com a missão de julgar baseado nas leis positivadas.

Paralelamente à separação de poderes, o sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*) possibilita a cada poder desenvolver funções que lhes são em tese atípicas, num processo de diálogo e cooperação baseados na constituição. Diferentemente do modelo europeu em que a corte constitucional é independente do judiciário, especialmente o adotado na França cujo controle de constitucionalidade das leis é realizado pelo poder legislativo e por seu *Conseil Constitutionnel*, em última instância (MARIANO; LIMA, 2012, p. 174).

No Brasil, esse modelo excêntrico tem despertado o interesse de estudiosos da teoria constitucional, provavelmente pela disparidade em relação ao legislativo nacional que não conta com o mesmo prestígio do francês, bem como do recente ativismo do judiciário, mais especificamente por seu órgão de cúpula, o STF, que exerce o controle de constitucionalidade (MARIANO; LIMA, 2012, p. 174-175).

O arranjo institucional brasileiro conferiu o estatuto de agente político ao Judiciário, ampliando o seu papel de aplicador de leis e códigos para garantidor de direitos fundamentais, árbitro dos conflitos suscitados pelo executivo e legislativo e conferindo-lhe a legitimidade para formular políticas públicas (FONTE, 2013; MARIANO; LIMA, 2012; SADEK, 2011), tendo o CNJ assumido esse papel.

A CF/88 também garantiu a independência e autonomia ao poder judiciário, reorganizando e redefinindo suas atribuições. A estrutura das unidades judiciais está prevista nos artigos 92 ao 126 e o STF figura na cúpula, com competência predominantemente constitucional. Foram instituídos, ainda, o Juizado Especial de Pequenas Causas e a Justiça de

Paz no âmbito das justiças dos estados e do Distrito Federal. O Conselho Nacional da Magistratura foi suprimido e criado o Conselho da Justiça Federal.

O Poder Judiciário foi elevado a uma posição de primeira grandeza, constituindo-se em um ator político capaz de provocar impactos na disputa política, na formulação de políticas públicas e em sua execução (SADEK, 2011, p.15). Trata-se do ativismo da magistratura, exercido pela discricionariedade judicial, em que um juiz ou um tribunal passa a criar ou estender um direito, deixando de aplicar determinada lei, promovendo mudanças sociais (*judicial overreaching*) e intervindo ou efetivando políticas públicas (*policy making*) que entende mais adequadas e justas (VITOVSKY, 2010, p.91).

A nova posição política e ativista do Judiciário somada à regulamentação de um rol de direitos e garantias fundamentais compreendido dos artigos 5º ao 17 da Carta Magna, provocou o ingresso de diversas ações judiciais individuais ou coletivas objetivando a concretização das políticas públicas, principalmente na área da saúde e da educação, com conseqüente congestionamento do judiciário, que se tornou queixa contumaz dos advogados e da sociedade.

O CNJ na Resolução 70/2009 refere-se ao Planejamento Estratégico no âmbito dos tribunais de justiça brasileiros e conceitua taxa de congestionamento, como sendo a medida da efetividade de cada tribunal em determinado período, calculada pelo total de processos baixados, dividido pelo quantitativo de casos novos que ingressaram mais o estoque pendente ao término do período anterior, ou seja, a quantidade total de processos que não foram definitivamente encerrados. A morosidade na movimentação dos processos ficou cada vez mais evidenciada, o aumento de casos novos somada à demanda reprimida encontrou uma administração judiciária despreparada para julgar em tempo razoável o quantitativo de processos represados.

As pressões para mudanças no judiciário brasileiro motivaram a PEC nº 96/92, com objetivo de combater a ineficiência e dificuldades de acesso à justiça. A proposta provocou debates acirrados entre magistrados, congressistas e sociedade civil. Após várias modificações e vencidas as resistências, em especial da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) e da Associação Paulista dos Magistrados (Apamagis), finalmente foi aprovada a reforma do judiciário com a EC/45.

A reforma do judiciário brasileiro também sofreu fortes pressões externas, tendo o Banco Mundial como principal ator internacional e representante dos grandes investidores que reclamavam a necessidade de um sistema de justiça mais célere.

1.2 INFLUÊNCIAS EXTERNAS NA REFORMA DO JUDICIÁRIO BRASILEIRO

Os diversos eventos mundiais ocorridos entre as décadas de 1970-80, principalmente com as duas crises do petróleo (1973 e 1979), contribuíram para a recessão econômica mundial e desencadearam a crise financeira da América Latina, obrigando o Brasil a recorrer a novos empréstimos, aumentando sua dívida externa e assumindo o compromisso com o Fundo Monetário Internacional (FMI) de cumprir as metas da política fiscal e monetária, o que rendeu muitas críticas ao então presidente militar João Figueiredo e ao seu ministro Delfim Neto por acordarem a tutela da agência (SKIDMORE, 1988, p.458-459).

Além disso, a transição do governo brasileiro militar para o civil foi marcada por decisões complexas, enquanto o último governo do antigo regime submetia-se às intervenções do FMI, o primeiro presidente da Nova República se viu envolto na crise da dívida² e no fluxo negativo de investimentos, provocando a reação da bancada nacionalista na Assembleia Constituinte que votaria, no ano seguinte, medidas que afetariam os investimentos externos (SKIDMORE, p.1988, p.589).

Paradoxalmente, o país era considerado a oitava economia ocidental, enquanto o seu sistema de distribuição de renda apresentava índices baixíssimos, equiparados aos dos países africanos e asiáticos, sendo avaliado como o mais injusto do mundo pelo Banco Mundial (SKIDMORE, 1988, p. 546).

A globalização e abertura de mercado na metade da década de 1990 influenciaram as políticas econômicas da América Latina e obrigaram os governos da região a adaptar-se ao domínio do novo sistema financeiro e de investimento em escala global, aos “processos de produção flexíveis e multilocais, baixo custo de transporte, revolução nas tecnologias de comunicação e na desregulação das economias nacionais” (SANTOS, 2002, p.29).

A incorporação das diretrizes do Consenso de Washington e a desregulamentação financeira levaram os países latinos a não suportarem as crises financeiras internacionais. A desvalorização forçada da moeda brasileira em janeiro de 1999 foi fator que contribuiu para paralisar temporariamente o Mercado Comum do Sul (Mercosul).

Para compensar o déficit econômico, o Estado brasileiro adota o modelo gerencial na administração pública, substituindo o procedimento racional-burocrático (formalista e procedimentalista), para melhorar a gestão dos gastos públicos. A incorporação de conceitos da Gestão pela Qualidade Total a fim de estimular a implantação de novas técnicas de governança

² O governo Sarney declarou a moratória, suspendendo o pagamento dos juros da dívida externa em 1986.

de produção, gestão e mudanças organizacionais no setor empresarial brasileiro visa proporcionar às empresas públicas condições de concorrência. A qualidade total requer que o produto ou serviço a ser entregue seja de forma: confiável, acessível, segura e no tempo certo às necessidades do cliente (CAMPOS, 1992, p. 2).

A reforma do sistema de justiça também se torna prioridade com a promulgação da CF/88 e pelo protagonismo adotado pelos tribunais no controle da legalidade, abandonando o *low profile* institucional e se assumindo como poder político, levando-o a se confrontar com os outros poderes do Estado, em especial o Executivo (SANTOS, 2014, p.20).

Mas, a Pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), publicada em 1990, apontou que a cada três brasileiros envolvidos em conflitos, dois preferiam não procurar o Judiciário, e a pesquisa do Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (Ibope), realizada em 1993, revelou que 87% dos entrevistados declararam que “o problema do Brasil não está nas leis, mas na justiça que é lenta”, e 80% das pessoas acreditavam que “a justiça brasileira não trata os pobres e os ricos do mesmo modo.”

A ineficiência do judiciário provoca impactos significativos sobre o desempenho da economia e dependendo da frequência de litígios que ingressam no sistema judicial, a qualidade dos “serviços” ofertados afetam as decisões dos agentes econômicos (CASTELAR, 2009, p. 5). Tal como a situação econômica internacional nos anos de 1980, que acarretou momento crítico experimentado pelas instituições no Brasil, caracterizando-se por um contexto de profunda mudança nas décadas seguintes através de reformas de gestão.

No âmbito da gestão da justiça, a passagem do modelo burocrático para o gerencial exige a superação da descontinuidade e inaptidão administrativa (CALHAO, 2007, p. 152). A justificativa para a descontinuidade administrativa está na Lei Orgânica da Magistratura (Lomam) que atribui aos tribunais a competência para eleger seus presidentes e demais titulares entre os magistrados mais antigos, fixa seus “deveres” de gestão do processo e fiscalização dos subordinados sobre custas e emolumentos, sem especificar as atividades de gestão do tribunal ou de cada unidade judiciária (fórum, vara, juizado), dos servidores ou das rotinas das secretarias (GRINOVER; WATANABE, 2016, p. 16).

A administração da secretaria judiciária fica sob a responsabilidade de juízes, que seguem mais as diretrizes sancionatórias produzidas pelas “Corregedorias do que por parâmetros efetivamente gerenciais” (GRINOVER, WATANABE, 2016, p.10). Por outro lado, as carreiras da magistratura e dos servidores mantêm uma relação reverencial e de comunicação interorgânica realizada por níveis de controle e subordinação (CALHAO, 2007, p.152).

Em relação à inaptidão administrativa atribui-se à formação acadêmica, essencialmente voltada às disciplinas jurídicas e à falta de preocupação com a capacitação gerencial dos bacharéis em Direito, apesar de muitos necessitarem durante a vida profissional gerenciar seus próprios escritórios, unidades judiciárias ou secretarias executivas. A pretensão de que o conhecimento jurídico é suficiente contribui com ‘o amadorismo da gestão do Judiciário, o que produz impactos diretos sobre o desempenho da Justiça’ (GRINOVER; WATANABE, 2016, p. 31).

Para Carvalho e Leitão (2013, p.14) “a pressão internacional e a percepção interna de poderes judiciários sem controles, lentos e pouco eficientes nas resoluções de conflitos cotidianos” foram essenciais para a instalação de conselhos de justiça na América Latina. O Banco Mundial surge como principal ator financeiro internacional, que exerce *enforcement* ao novo desenho de instituição para controle do poder judiciário.

A agência internacional realiza uma pesquisa sobre os sistemas judiciais das regiões da América Latina e do Caribe e produz o Doc.319S, no qual sinaliza que a reforma do judiciário faz parte de um processo de redefinição do Estado e suas relações com a sociedade. E que o bom funcionamento das instituições jurídicas e legais deve promover o desenvolvimento do setor privado, estimular e aperfeiçoar as instituições societárias com a finalidade de mitigar as injustiças sociais.

As análises sobre o desempenho e a eficiência dos órgãos judiciais brasileiros e latinos realizadas pelo Banco Mundial apontaram para a necessidade de intervenção na gestão administrativa e financeira dos tribunais da região, considerando que suas decisões influenciam a política e a economia. Os problemas de funcionamento e desempenho do judiciário passa a ocupar espaço de destaque na agenda política dos Estados das regiões mencionadas.

Os objetivos do Doc.319S visam à reforma do setor econômico, para isso as leis devem ser interpretadas e aplicadas de forma igualitária e eficiente, o que requer: a) previsibilidade nos resultados dos processos; b) acessibilidade às cortes pela população em geral, independentemente de nível salarial; c) tempo razoável de julgamento; e d) recursos processuais adequados.

Para Limonge (2007, p.14) a intenção do Banco Mundial é proteger os grandes conglomerados e o patrimônio econômico-financeiro, fazendo cumprir os contratos, mesmo em detrimento das empresas nacionais, sob a alegação de *pacta sunt servanda*, princípio que se refere à força obrigatória dos contratos. Venosa (2006, p.372) esclarece que esse princípio é a base do direito contratual, assim o acordo de vontades firmado entre partes faz lei, tornando o contrato válido e eficaz, exigindo a obrigação de seu cumprimento ou a indenização por perdas

e danos pelo contratante. O desenvolvimento econômico não terá avanços se não houver a garantia dos direitos de propriedade.

O diagnóstico do Banco Mundial constata que as deficiências do Poder Judiciário das Regiões latina e caribenha são mais expressivas em relação: ao excessivo acúmulo de processos judiciais, ao acesso limitado da população à justiça, à inadequada capacidade administrativa das cortes de justiça, à deficiência do gerenciamento de processos, ao quadro de pessoal ineficiente, às inadequadas instalações, à carência de treinamentos, ao ensino jurídico e estágios inadequados e à necessidade de mecanismos alternativos de resolução de conflitos (PELEJA JUNIOR, 2011, p.98-99).

O Banco Mundial evidenciou o acesso da população à justiça como um dos problemas que justificava a reforma do judiciário, a qual deveria abranger o adequado funcionamento do sistema jurídico, a redefinição das relações entre a sociedade e o Estado através da prestação de serviços básicos como garantia dos objetivos de democratização e institucionalização. Por tratar-se de um serviço público, a estruturação do judiciário deve prever o acesso de todos independentemente da renda, e levar em consideração as fontes de recursos disponíveis.

O Doc.319S enumera diversos fatores psicológicos, informacionais e físicos a serem considerados na efetividade do acesso à justiça. São fatores prejudiciais para os indivíduos que necessitam dos serviços judiciais, como o tempo de julgamento, os custos com o processo, o acesso e a capacidade física das unidades judiciais para atender potenciais usuários e falta de informatização para acompanhamento das fases do processo.

As recomendações constantes no Doc.319S indicam que a redução da natureza monopolística do judiciário e dos custos do processo, aliada ao incentivo de programas de assistência jurídica e à adoção de formas alternativas de resolução de conflitos seriam algumas das soluções econômicas para diminuir o número de processos, tornando os tribunais menos congestionados e os juízes ficariam livres para julgar ações de maior complexidade. No Brasil, as intervenções do Banco Mundial passam a ser viabilizadas pelo CNJ e pela Secretaria da Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça por meio da implementação de políticas públicas que contemplem as recomendações da agência internacional.

A PJTC vai ao encontro das propostas contidas na reforma do Judiciário e segue as recomendações do Banco Mundial elencadas no Doc.319S de promover o acesso à justiça por meio da adoção de mecanismos alternativos de resolução de conflitos, como a arbitragem, mediação, conciliação e juízes de paz a fim de minimizar a morosidade e a corrupção no sistema de justiça (DAKOLIAS, 1996, p.13). O Banco Mundial aconselha, ainda, o fortalecimento das defensorias públicas e assessoria jurídica como forma de garantir assistência legal e orientação

às pessoas que não têm condições de arcar com os custos de uma ação judicial ou de se defender em juízo.

Diante dessas recomendações, o CNJ ao expedir a Resolução nº 125/2010 regulamentando a política judiciária de solução de conflitos propõe uma mudança na estrutura organizacional no Judiciário brasileiro a fim de contemplar todos os objetivos constantes do Doc.319S da agência internacional e cria unidades judiciárias específicas para atendimento às reclamações pré-processuais, apoio aos juízos para acelerar a movimentação dos processos judiciais e prestar serviços de cidadania com orientações jurídicas, expedição de documentos e assistência jurídica em parceria com as defensorias públicas, núcleos de práticas jurídicas das faculdades de Direito e a Ordem de Advogados do Brasil.

Assim, o CNJ por meio da PJTC recomenda que os tribunais estabeleçam parcerias com instituições públicas e privadas para o desenvolvimento de Métodos Alternativos, em especial atenção à mediação e à conciliação, a fim de ampliar a prestação de serviços de qualidade, com enfoque humanitário e de cidadania, que garantam o direito constitucional de acesso à justiça.

Outro documento publicado pelo Banco Mundial, em dezembro de 2004, denominado “Fazendo com que a Justiça conte. Medindo e Aprimorando o Desempenho do Brasil”, Relatório nº 32.789-BR, baseou-se na coleta de dados estatísticos para entendimento da crise do judiciário e verificação de seu desempenho. O documento levou em consideração a carga de trabalho nas três principais instituições: Poder Judiciário, Ministério Público e Advocacia Pública, nos níveis federal e estadual, bem como na análise dos resultados e nas consequências dos problemas identificados para a elaboração de programas para solucioná-los.

O estudo identificou fragilidades do sistema, principalmente em relação às fontes de informação, que são geradas dentro dos setores de trabalho (varas, gabinetes de promotorias e de procuradores estaduais) por meio de preenchimento de formulários padronizados e repassados aos setores de informática ou administrativo, não são aproveitadas por juízes e administradores para melhoria de gestão. Outras deficiências, como a carga de processos distribuída aos juízes estaduais como sendo a maior entre os tribunais, não teve uma solução satisfatória. Nem mesmo o aumento na admissão de novos juízes foi suficiente para dar vazão a carga de trabalho.

O resultado da pesquisa do Banco Mundial concretizou-se em parcerias com o Judiciário brasileiro, sendo o mais significativo a assinatura do convênio em abril de 2012, com o CNJ e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) referente à doação do montante de 450 mil dólares feita pelo organismo internacional e destinados ao Projeto de Diagnóstico e Fortalecimento dos Judiciários Estaduais.

O objeto do Projeto refere-se à prestação de serviços de diagnóstico e consultoria, realizada pela Empresa Elo Group, que empregou como metodologia inicial a escolha de um tribunal por porte, tendo sido selecionados o tribunal do estado de Minas Gerais (Grande Porte); o tribunal do estado de Mato Grosso (Médio Porte) e o tribunal do estado de Tocantins (Pequeno Porte). Após a fase de diagnóstico foram realizadas auditorias e monitoramentos nos três tribunais e a Empresa Elo Group entregou treze produtos, tendo sido publicados no site do CNJ, até o momento, os três seguintes:

1- Modelo de Alocação de Recursos Orçamentários, que se refere à orientação para Planejamento Anual e de Médio Prazo. O modelo proposto refere-se à programação de despesas e investimentos conforme o Planejamento Plurianual (PPA), previsto para quatro anos com desdobramento e complementação anual.

O documento sugere que sejam realizadas coletas das demandas através de visitas às unidades judiciárias por regiões, comarcas ou entrâncias do estado e que ao menos o juiz titular e o diretor de secretaria, enquanto representantes de cada unidade judiciária participem das reuniões de discussão do PPA. Além de propor um plano de comunicação para que instituições externas (Ministério Público, Defensoria Pública, entidades de classe, etc.), magistrados, gestores e servidores acompanhem a construção do PPA.

Registra-se que foram empregados conceitos do Orçamento Base-Zero (OBZ), que procura se diferenciar do propósito inicial do orçamento e possui característica de melhorias dos processos organizacionais, por sua vez com forte influência do *Total Quality Control* (TQC), também com elementos de melhoria e de controle. A proposta é se distanciar do orçamento como instrumento de planejamento para elevá-lo ao status de instrumento de melhoria e controle nas organizações.

2- Modelo de alocação de Recursos Humanos: o CNJ propõe aos tribunais metodologias para que promovam a redistribuição de seus recursos humanos e conseqüente avanço no desempenho de suas unidades judiciárias. O modelo deve ser desenvolvido em duas etapas, sendo que a primeira refere-se à preparação da alocação para os dois próximos anos com o desenvolvimento das seguintes atividades: agrupar unidades judiciárias e projetar demandas, definir estágios de desempenho e calcular a lotação por unidade judiciária, visitar as unidades judiciárias de referência e promover as melhorias para cada estágio, promover melhorias estruturantes no tribunal, realizar workshop para definição de metas, estágios e planos de ação para a alocação de recursos humanos.

A segunda etapa visa a alocação dos recursos humanos, observando os seguintes passos: executar 1ª onda de redistribuição dos recursos humanos (1º mês); analisar resultados parciais

e elaborar planos de ação (6º mês), avaliar agrupamento, desempenho e estágios das unidades judiciárias (12º mês), definir ajustes de metas e estágios e executar a 2ª onda de redistribuição (18º mês) e divulgar resultados finais do ciclo (24º mês).

3- Guia de implantação dos Modelos Alcativos para gestão de recursos orçamentários e recursos humanos. O Guia apresenta o detalhamento das ações necessárias à execução do primeiro ciclo de mudança. O ciclo orçamentário destina-se ao gerenciamento matricial de despesas e no primeiro ano destina-se à compreensão dos processos na atualidade e nos ajustes normativos a serem realizados, cuja sedimentação deverá ocorrer no segundo ano, visando às melhorias contínuas e ao fortalecimento dos novos paradigmas.

Quanto ao ciclo de recursos humanos a alocação ocorrerá logo no primeiro ano, concomitante à alocação orçamentária, que serve de preparação à adesão completa da alocação de pessoas. As alocações devem ser realizadas gradativamente a fim de alinhar o desempenho do tribunal com a qualidade de vida de seus servidores. Os tribunais precisam desenvolver várias ações visando o aumento de eficiência organizacional de cada unidade judiciária, divulgando-as para estimular a efetiva participação do Comitê de Alocação de Recursos e da Alta Gestão do tribunal.

O CNJ propõe por meio do Projeto de Diagnóstico e Fortalecimento dos Judiciários Estaduais a melhoria dos processos de trabalho e a criação de possibilidades para que as unidades judiciárias contribuam com o “aumento do acesso à justiça da população pobre a partir do uso eficiente de recursos” (CNJ, 2015).

1.3 O DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO À JUSTIÇA

A Constituição Federal de 1988 estabelece o Estado Democrático de Direito e consagra como princípios fundamentais a soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e do pluralismo político. Para concretizar esses princípios o texto constitucional elenca um rol de direitos e garantias que devem ser efetivados pelo Estado por meio de políticas públicas. Considera-se que a triangulação: democracia – direitos fundamentais – políticas públicas formam um elo indissociável, que vincula a Administração Pública e alarga a democracia participativa.

Dahl (1997, p.26) considera que a participação democrática se inicia com a igualdade entre cidadãos. Essa democracia ideal seria possível se os indivíduos material e formalmente iguais, esclarecidos e politicamente interessados, tomassem decisões em prol de toda a sociedade e se o governo responsivo atendessem a três condições mínimas em relação às

preferências de seus cidadãos, detentores de oportunidades plenas de: a) formular preferências; b) expressá-las individualmente ou coletivamente aos outros cidadãos e ao governo; c) ter suas preferências consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência.

A efetivação dessas oportunidades ocorre por meio dos seguintes critérios: a) participação efetiva dos cidadãos, assegurada e alcançada através de um processo democrático, com oportunidades iguais para expressar sua opinião prévia acerca da adoção de uma política, ou seja, quais as matérias que devem ser colocadas na agenda de decisões; b) igualdade de voto; c) entendimento esclarecido, os cidadãos têm que tomar conhecimento das políticas e suas alternativas possíveis; d) controle do programa de planejamento; e) inclusão ampla dos adultos (DAHL, 2001, p. 49-50); f) direitos fundamentais (2008, p. 24). Essas possibilidades podem ser reunidas em duas dimensões: a contestação pública e o direito de participação, a ausência de uma implicaria no comprometimento da democracia, pelo menos em sua forma ideal.

Dahl (2001, p. 104) argumenta, entretanto, que as democracias atuais, denominadas de poliarquia (governo de muitos), são caracterizadas mais pela pulverização de influências de grupos sobre líderes políticos e centros de decisão e menos pela participação popular. A poliarquia refere-se a um sistema político que representa as sociedades industriais, em que a disputa política é alta e a participação política é ampla, possível pelo envolvimento crescente do cidadão adulto na votação de seus representantes. Para Dahl (2001, p. 112) a democratização é um processo político, fruto de práticas participativas, em que a luta pela igualdade deve ser ascendente e a efetivação dos direitos fundamentais sua consequência.

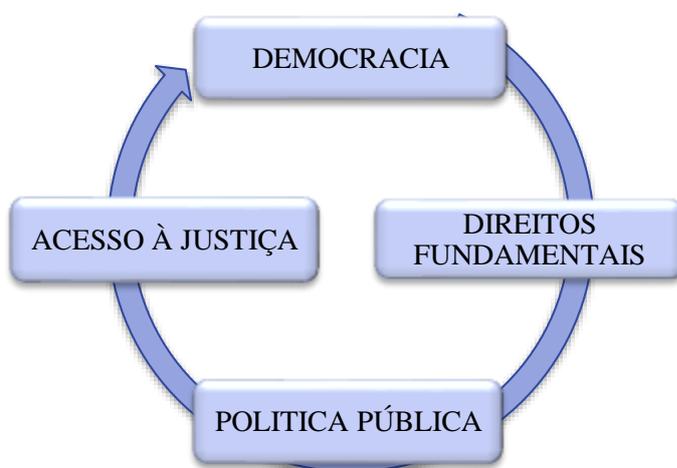
Bobbio (1997, p.9) afirma que a democracia está sempre em transformação, seu estado natural é a dinâmica, assim evolui e se qualifica, ao contrário do despotismo, que estático. Se antes o índice de desenvolvimento democrático era medido pela quantidade de votantes, hoje a extensão do poder ascendente, que vai da base da sociedade para o topo, tornou-se mais expressivo do processo de democratização dos novos espaços sociais. Em suas reflexões o autor considera que a democracia não cumpriu a promessa do autogoverno, tão pouco da igualdade não apenas formal, mas também substancial.

A passagem da democracia política para a democracia social é considerada por Bobbio como um processo histórico, trata-se da evolução num progressivo alargamento na conquista de direitos individuais ao longo do tempo, em que restrições ao número de votantes permitiram a inclusão de mulheres, negros, analfabeto, jovens e outros na conquista do sufrágio universal.

Assim, o CNJ ao propor a implementação da PJTC para acesso à justiça, principalmente de cidadãos com restrições de assistência judiciária traz em seu contexto a democratização

desse princípio de direito fundamental, previsto no texto constitucional de 1988. Ilustra-se na Figura 1 essa correlação entre democracia – direitos fundamentais – políticas públicas, considerando que a democracia se realiza por meio dos direitos fundamentais, que devem ser concretizados por políticas públicas que atendam às necessidades da sociedade e ampliam a democratização desses direitos:

Figura 1 - Correlação entre democracia, direitos fundamentais e política pública.



Fonte: Bobbio (1997). Silva (1998). Barcellos (2007).

Bobbio (1997, p.51) amplia o conceito de democracia ao explicar que as deliberações coletivas tomadas pelos representantes eleitos para essa finalidade expressam a democracia representativa, que se aproxima cada vez mais da democracia direta (deliberação sem intermediários), quando permite que esses representantes sejam substituídos. O jurista defende que as duas democracias devem seguir juntas, não acreditando ser possível a democracia direta diante da complexidade da sociedade, mas que o cidadão deve participar das deliberações coletivas “onde” se encontra (escolas, empresas, condomínios, clubes, bairros, etc.) não se restringindo ao voto da democracia representativa ampliando a democratização da sociedade.

O Brasil apesar de vivenciar um regime de amplas liberdades, ainda não atingiu o regime democrático, considerando que a democracia se traduz na obtenção de direitos humanos (SILVA, 1998, p. 10). A CF/88 elenca o rol de direitos fundamentais, como saúde, educação, previdência social, assistência social, moradia, cultura, desporto e lazer, meio ambiente e acesso à justiça, que devem ser concretizados através de políticas públicas.

A efetivação desses direitos tem exigido a intervenção do Poder Judiciário para controlar e manter os demais poderes nos limites das normas constitucionais, resultando na judicialização da política. Barroso (2013, p.30) afirma que o ativismo judicial no país ocorre de maneira pontual para atendimento às demandas sociais “não satisfeitas pelo processo político majoritário”. A CF/88 confere legitimidade e independência ao Judiciário enquanto guardião da Constituição Federal para exercer esse controle e garantir os direitos materialmente fundamentais.

Cabe à Administração Pública garantir um conjunto de atividades identificado como “políticas públicas” para realizar os fins previstos na Constituição, sobretudo para colocar em prática os direitos fundamentais de forma sistemática e abrangente, observando os recursos públicos limitados (BARCELLOS, 2007, p. 40-41). Boneti (2011, p.65-66) afirma que as elites internacionais são os agentes principais na determinação das políticas nacionais, aliadas ao projeto político e econômico liberal, representados pelo FMI, Banco Mundial, pesquisadores universitários, etc., são técnicos comprometidos nessa “missão”.

Os movimentos sociais nacionais também reivindicam participação nas decisões políticas. A participação da comunidade cívica é responsável pelo êxito das instituições, considerando que os “cidadãos interagem como iguais, e não como patronos e clientes ou como governantes e requerentes” (PUTNAM, 1996, p. 102). O autor também considera que as redes de confiança, normas e relações sociais formam o capital social que facilitará a cooperação e coordenação de benefícios mútuos de capital físico e capital humano revertidos na própria comunidade. O capital social influencia as políticas, contribui com o desempenho das instituições tornando-as mais eficazes e resulta na ampliação da democracia.

Em relação à democratização da justiça, Santos (2014, p.40) afirma que dependerá de mudanças internas no judiciário, devendo se integrar a outras instituições para sair do isolamento no qual está inserido e assumir uma posição de relevância política (SANTOS, 2014, p. 40), principalmente para desenvolver as políticas públicas propostas pelo CNJ.

Cittadino (2004, p.110) considera que o Judiciário tem assumido um protagonismo ao tomar decisões que interferem na execução das políticas públicas, como resultado dos mecanismos processuais criados pela CF/88 que buscam a eficácia de seus princípios, que deve ser de responsabilidade da cidadania juridicamente ativa em se mobilizar para provocar a inércia dos tribunais na efetivação dos direitos fundamentais constantes do texto constitucional, dos quais destacamos o acesso à justiça finalidade da política pública analisada neste trabalho.

O texto constitucional garante o direito de amplo acesso à justiça em seu artigo 5º, inciso XXXV ao expressar que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou

ameaça a direito (CF/88). O acesso à justiça deve ser considerado um direito fundamental do homem, não significando apenas o acesso físico aos prédios dos tribunais de justiça. A interpretação deve ser mais abrangente e refere-se ao acesso à ordem jurídica justa (WATANABE, 2010), exigindo que o Estado propicie ao indivíduo atenção ao seu conflito de forma que encontre uma solução satisfatória.

Várias são as vertentes acerca do acesso à justiça, algumas o identificam como direito à jurisdição processo equitativo, devido processo legal ou a julgamento justo, mas todos aludindo ao procedimento axiologicamente condicionado (BACAL, 2010, p. 263). A expressão “acesso à justiça” é de difícil definição, mas em termos gerais, serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico: ser igualmente acessível a todos e produzir individual e socialmente resultados justos (CAPPELLETTI e GARTH, 1988, p. 8).

Na reconhecida obra “Acesso à Justiça” Cappelletti e Garth (1988, p.31) delineiam as três posições dos principais movimentos em países ocidentais acerca do acesso à justiça. A primeira onda dirigiu-se ao combate do óbice econômico, incentivando o fortalecimento da assistência judiciária. A segunda tratou dos direitos difusos, principalmente, da proteção ao meio ambiente e do consumidor. A terceira versou sobre o “enfoque de acesso à justiça”, com proposta mais abrangente e englobando as duas abordagens anteriores.

No Brasil, a primeira onda passou a ter mais consistência com a Lei nº 1060/1950, com a organização do sistema de assistência judicial, que incluiu a assistência judiciária e a justiça gratuita para as pessoas necessitadas em todos os atos do processo. Mais tarde, a CF/88 em seu artigo 5º, LXXIV, amplia a responsabilidade do Estado com o dever de prestar assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos.

Os serviços de assistência judiciária são relativamente caros e para que sejam eficientes o número de advogados disponíveis para atender a demanda dos hipossuficientes tem sido irrisório, principalmente em países em desenvolvimento garantem Cappelletti e Garth (1988, p.47). Os autores afirmam que em economia de mercado, a realidade aponta que os serviços jurídicos destinados às pessoas pobres tendem a ser precários. No sistema regido pelo *laissez-faire*, por exemplo, não era importante para o Estado se a utilização plena da justiça e de suas instituições era acessível a um grande número de pessoas, tratava-se de um privilégio para quem pudesse pagar os custos elevados (BACAL, 2010, p. 265).

Há uma mudança de paradigma com a inovação do texto constitucional. Não significa apenas a alteração de nomenclatura de assistência judicial para assistência jurídica, ocorre a extensão do benefício para proteção na esfera extrajudicial, seja no âmbito administrativo ou no aspecto de consulta. A assistência jurídica passa abranger orientações, como: elaboração de

contratos, esclarecimentos quanto à existência de direitos, principalmente, na prevenção de lides, por meio de conciliações prévias (LIMA, 2011, p.21-22). A gratuidade fica adstrita às despesas processuais: custas, honorários sucumbenciais, despesas com diligências, perícias, publicações, exame de código genético – DNA.

A instalação da Defensoria Pública como instituição essencial à função jurisdicional, em âmbito federal, estadual e Distrito Federal e a colaboração da OAB, possibilitando ao juiz nomear advogado para patrocinar a causa do necessitado em municípios que não têm assistência jurídica também fazem parte dessa primeira onda.

A segunda onda abarcou as reformas tendentes a proporcionar representação jurídica para os interesses difusos, em especial, nas áreas de proteção ambiental e direito do consumidor. A experiência brasileira com base na tradição do direito romano-germânico, cujo viés privatista do sistema processual coloca a ação individual no centro, em que cabe somente ao titular do direito reivindicá-lo, tem passado por algumas transformações introduzidas pelo movimento das ações coletivas e pelos novos direitos contemplados no texto constitucional (DIDIER & ZANETI JR., 2012, p. 32).

O Ministério Público brasileiro tem sido atuante nas ações individuais e sociais, em especial, em relação à ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (CF/88).

A terceira onda visou o obstáculo processual, chamada de "enfoque de acesso à justiça" que inclui os posicionamentos das duas anteriores, representando uma tentativa de atacar as barreiras ao acesso de modo mais articulado, na busca da efetividade, pois as soluções tradicionais adjudicadas não resolviam todos os conflitos cotidianos e deixavam alguns interesses ao desabrigo.

Cappelletti e Garth (1988, p.161) reconhecem a necessidade de ampliar a variedade de reformas a fim de garantir o efetivo acesso à justiça, como: promover alterações nas formas de procedimento, mudar a estrutura dos tribunais ou criar novas unidades judiciárias (varas, juizados especiais, as câmaras de desembargadores, e o próprio pleno do tribunal), mas advertem que reformas judiciais e processuais não substituem reformas políticas e sociais em sistemas injustos.

No caso brasileiro, os Pactos Republicanos de Estado I e II, firmados entre os três Poderes com a proposta complementar da reforma do judiciário iniciada em 2004, pela EC/45. No mesmo ano, consolida-se o I Pacto Republicano com o objetivo principal de garantir a aprovação de leis destinadas ao uso de novos instrumentos e a criação de mecanismos facilitadores de acesso ao judiciário às pessoas com maior dificuldade em acioná-lo, bem como

agilizar o andamento processual a fim de imprimir maior efetividade e racionalidade no sistema de justiça.

O II Pacto Republicano, assinado em abril de 2009, visa a formulação de políticas públicas para concretização dos direitos humanos e fundamentais, em especial quanto a melhoria do sistema penal, aprimorar a qualificação dos servidores, fortalecer o exercício da ampla defesa e da advocacia e a viabilização de recursos orçamentários para implantação dessas reformas.

Observa-se que apesar das mudanças para tornar o judiciário mais democrático, os Pactos Republicanos reproduziram um comportamento autoritário se considerarmos que algumas associações e sindicatos obtiveram algum êxito em fazer lobby para inclusão de seus interesses na agenda do Estado, mas de forma geral a sociedade não foi consultada, ratificando o caráter antidemocrático nas decisões impostas.

Em relação ao acesso à justiça, o II Pacto tem por objetivos: o fortalecimento da Defensoria Pública e dos mecanismos para garantir assistência jurídica aos mais necessitados, a instituição de Juizados Especiais da Fazenda Pública no âmbito estadual, revisão da Lei da Ação Civil Pública, com a criação de um Sistema Único Coletivo para racionalização do processo e julgamento dos conflitos em massa, estímulo ao desenvolvimento dos meios autocompositivos como a mediação e a conciliação, voltados à pacificação social e à desjudicialização.

Em defesa aos chamados meios alternativos (ou equivalentes jurisdicionais), Mancuso (2014, p.38-39) atenta para a percepção de uma visão ufanista e irrealista do acesso à justiça trazida pelo texto constitucional, no artigo 5º, XXXV, ao garantir que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito, incentivando a litigiosidade a sobrecarga de processos, instalando o caos no judiciário.

O autor acredita que a implementação da política judiciária, a colaboração dos que operam no âmbito jurídico e a orientação aos jurisdicionados para fazerem uso dos meios de solução de conflitos antes de ingressarem com uma ação judicial ou mesmo nas causas já existentes, seriam algumas de suas sugestões para aliviar a justiça estatal a fim que os juízes e tribunais pudessem se dedicar às ações necessárias, dentre elas a improbidade administrativa, as degradações ambientais, as ações de controle direto de constitucionalidade, as ações coletivas e ações de anulação de casamento (MANCUSO, 2014, p.39).

Por outro lado, a previsão do CPC sobre a primeira audiência ser de conciliação tem causado polêmicas entre juízes e advogados, segundo o advogado Adib Abdouni (2016) o emprego dos métodos consensuais de solução de conflitos deve ser incentivado, mas a

conciliação não deve ser imposta às partes, principalmente quando há expresso desinteresse por uma delas, o que torna o ato equivocado.

Também considera acertada a posição de “magistrados de São Paulo e do Paraná que a relegam para momento mais oportuno, quando presente o amadurecido interesse das partes em transigirem” (ABDOUNI, 2016), evitando-se a morosidade na movimentação dos processos, a sobrecarga das pautas de audiência, o tempo de advogados, magistrados ou conciliadores, em detrimento da razoável duração do processo. Em suma, o acesso universal à justiça requer o compromisso de todos e a observação aos princípios constitucionais da administração pública expressos no artigo 37 da CF/88, principalmente da eficiência, e os princípios da eficácia e efetividade, essenciais ao aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito e das instituições do Sistema de Justiça.

1.4 OS TRES “E” DA AMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO GARANTIA DE ACESSO À JUSTIÇA

A CF/88 representa um amplo avanço na garantia de direitos, mas ao rechaçar a experiência administrativa anterior, por se referir ao período da ditadura militar, trouxe um grande atraso visto ter sido um momento em que a administração pública precisava ser reformada para tornar-se mais eficiente e de melhor qualidade, aproximando-se do mercado privado de trabalho.

Contraditoriamente, o serviço público retrocedeu para transformar-se em mais ineficiente e caro, provocando um distanciamento do mercado de trabalho público em relação ao privado. Alguns fatores causaram essa separação, tais como a criação do sistema privilegiado de aposentadorias e a instalação do regime jurídico único, causando a eliminação dos funcionários celetistas e estabelecendo o vínculo estável após três anos de serviço (PEREIRA e SPINK, 2003, p.252).

A mudança da “cultura da gestão pública” seria necessária na implantação de uma nova gerência, baseada em mecanismos voltados para aumentar a eficiência, eficácia e efetividade das ações da administração pública e ampliar a relação democrática entre Estado e sociedade (BRESSER PEREIRA, 2004, p.13-15). A providência legal ocorre com a inserção do princípio da eficiência na Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 19, em 1998. Deve-se observar também que o artigo 74, inciso II, do texto constitucional prevê a avaliação de resultados quanto à eficácia na gestão pública.

No ensinamento de Chiavenato (1994, p. 70), para a Administração as organizações devem ser analisadas não só pela eficiência, mas aliada ao conceito de eficácia. A eficiência entendida como norma a ser observada pela relação de custos e benefícios, enquanto a eficácia deve ser compreendida como medida normativa voltada para o alcance do resultado. O administrador fará corretamente seu trabalho quando estiver preocupado com a eficiência, com a melhor utilização dos recursos disponíveis e voltado para a eficácia, ao pretender o alcance dos objetivos, comparando se o que foi executado, corresponde ao determinado previamente (CHIAVENATO, 1994; TORRES, 2004).

Torres (2004, p.175) transporta os dois conceitos para a área pública e relaciona eficácia ao atingimento dos objetivos determinados numa ação estatal, pouco se importando com os meios e mecanismos utilizados para atingir tais objetivos. Enquanto a eficiência procurar explicitar como os objetivos foram conseguidos. Existe claramente a preocupação com os mecanismos utilizados para obtenção do êxito da ação estatal, ou seja, é preciso encontrar os meios mais econômicos e viáveis, utilizando a racionalidade econômica que busca maximizar os resultados e minimizar os custos, ou seja, fazer o melhor com menores custos, gastando com inteligência os recursos pagos pelo contribuinte.

Já a efetividade na área pública busca medir se os resultados de uma ação trouxeram benefício à população. Torres (2004, p.175) acredita que a necessidade e oportunidade de ações estatais deve ser a mais democrática, transparente e responsável possível, buscando sintonizar e sensibilizar a população para a implementação das políticas públicas, o que pode ser medido pela efetividade das ações.

Em 2005, o Governo Federal preocupado com a competitividade do país, expediu o Decreto nº 5.378, de 23/02/2005, no qual instituiu o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Gespública, a fim de imprimir melhor qualidade na prestação dos serviços públicos aos cidadãos, observando maior eficiência, eficácia e efetividade na ação governamental.

Em relação ao judiciário, a aplicação dos “3 E” visa que o resultado do serviço ofertado à população seja com menor custo, com mais celeridade e atenda suas demandas. André (1993, p.84-85) trabalha com o conceito de eficácia como sendo o “grau em que as metas de uma organização, para um dado período de tempo, foram efetivamente atingidas”, a autora afirma que para o alcance das metas é necessário que o gestor evite os desvios indesejáveis na execução de metas não-programadas. A eficácia está relacionada à qualidade dos processos produtivos, refere-se à escolha adequada dos objetivos e as alternativas corretas para alcançá-los (ALCANTARA, 2009, p.29).

Na prática jurídica, a eficácia tem por finalidade o andamento processual mais célere, visto que a morosidade na obtenção do bem jurídico é um desserviço, a morosidade da Justiça causa injustiça. Sendo que a injustiça generalizada é a causa da morosidade judiciária (MANZI, 2004, p.1-2). A efetividade, soma da eficiência e da eficácia, deve visar um melhor resultado e o impacto das decisões judiciais atender às necessidades das partes.

A esquematização desses conceitos apresentados no Quadro 1, tem por objetivo o de fazermos a distinção de cada um na aplicação da prestação de serviços judiciais, bem como levar o leitor a compreender a importância dos princípios da administração pública na gestão do Poder Judiciário. Principalmente, em relação ao princípio de eficiência, e dele decorrente o de eficácia, que ao ser submetido a uma deformação teleológica, transmuta-se ao mundo do Direito pela assimilação dos valores de justiça social do Estado democrático de Direito (BATISTA JUNIOR, 2012, p. 91).

Assim, o Quadro 01 demonstra a distinção dos três conceitos para melhor entendimento de sua aplicabilidade na prestação de serviços judiciais:

Quadro 1 – Distinção entre eficiência, eficácia e efetividade.

EFICIÊNCIA	EFICÁCIA	EFETIVIDADE
<ul style="list-style-type: none"> . Meios (recursos) . Aproveitamento ótimo de recursos escassos para obter o máximo nos resultados. . Efetuar os meios da melhor forma possível. . A finalidade do serviço judiciário foi cumprida? 	<ul style="list-style-type: none"> Fins (maior celeridade) . Verifica se o objetivo programado foi atingido. . Os resultados foram alcançados com os meios colocados à disposição da sociedade? . Os objetivos traçados na PJTC para sua implementação foram alcançados? 	<ul style="list-style-type: none"> . Impacto (uso dos recursos mais os meios empregados) . As decisões judiciais provocaram o impacto desejado para as partes? . Soma da eficiência e eficácia ao longo do tempo.

Fonte: Torres, 2004. Chiavenato, 1999. Manzi, 2004

Para Hess (2010, p.214), o princípio da eficiência resultou em quatro grandes ordens de reformas no Poder Judiciário:

1- estruturais - com a informatização do Judiciário, ainda em fase de implementação; virtualização dos procedimentos e instrumentalização dos atos judiciais em comunicação com os operadores do Direito;

2- institucionais - julgamentos de repercussão geral, por decisão de recurso extraordinário de matéria constitucional: Súmulas impeditivas de recursos, Súmulas vinculantes dos Tribunais de Superposição e regulamentação administrativa por decisões do Conselho Nacional de Justiça;

3- procedimentais de legislação complementar do Estatuto da Magistratura e ordinária federal para celeridade processual; implantação de meios consensuais de solução de controvérsias como a mediação e conciliação;

4- recursos humanos - mudança do operador do Direito, escolas de magistratura com cursos para aperfeiçoamento e promoção por merecimento, limitação de faculdades de Direito e exigência de experiência, e cursos de ingresso nas provas da OAB e concursos públicos.

Essas reformas estão em curso no Judiciário, sob a coordenação do CNJ que tem incentivado o desenvolvimento de cada ponto com apoio do Banco Mundial, que tem contribuindo com a gestão do Judiciário do primeiro grau (ou primeira instância) de jurisdição e subsídios em infraestrutura e tecnologia.

As medidas vão da implantação até a implementação na área de informática, com a doação de computadores e impressoras aos tribunais de justiça com maior dificuldade orçamentária, até a realocação de servidores do segundo grau (instância revisora) para atendimento nas instâncias de piso (primeiro grau). São ações que tem a finalidade de alterar a realidade judiciária a curto e médio prazo coordenadas pelo CNJ, cuja trajetória institucional indicam sua natureza de órgão controlador.

1.5 TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E SEU PODER DE *COMPLIANCE*

O CNJ tem inspiração nos Conselhos europeus, que buscavam independência do Judiciário. No Brasil, a intenção do constituinte derivado voltou-se para a busca de solução à chamada crise do judiciário, em razão do acúmulo de processos em trâmite nos tribunais. Inicialmente, as discussões giraram em torno do poder de controle do órgão sobre o judiciário. Restando pacífico que o CNJ exerce controle interno e seus atos são dotados de força vinculante, significa que os órgãos e membros do Judiciário ficam vinculados às suas determinações, exceto o STF.

As atribuições conferidas ao CNJ pela EC/45 referem-se às competências administrativa e financeira do Judiciário, incluindo-se a observância disciplinar de juízes, servidores, serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro

que atuem por delegação do poder público ou oficializados, além de outras atribuições que lhe for atribuído pelo Estatuto da Magistratura.

A presidência do CNJ é exercida cumulativamente pelo Presidente do STF, órgão máximo da cúpula do poder judiciário. Essa acumulação de funções mitiga o receio dos juízes na ingerência de membros externos em suas prerrogativas. Dentre suas atribuições, o presidente deve instituir grupos de trabalho, visando a realização de estudos e diagnósticos bem como a execução de projetos de interesse específico da instituição. Dependendo do perfil do presidente do CNJ, essas atribuições contribuirão com o protagonismo da instituição na arena política.

1.5.1 O protagonismo do Conselho Nacional de Justiça

O reconhecimento pelo STF do exercício do poder do CNJ em expedir atos de natureza normativa primária - significa com força de lei, como zelar pela administração pública em atendimento ao artigo 37 da CF/88, por meio de resoluções, portarias e providências para cumprimento da lei, as quais submetem todos os órgãos e membros do Judiciário, exceto o STF, exerce seu papel de órgão de controle.

Tomio e Robl (2013, p.33-36) consideram que o Judiciário, por possuir garantias extensas de independência e seus membros não estarem subordinados a eleições, possui formas de *accountability* judiciais institucional, que podem ser diferenciadas em:

- a) decisional - possibilidade de requerer informações e justificações dos magistrados por suas decisões judiciais e aplicar sanções em decorrência dessas decisões;
- b) comportamental – receber informações ou justificações sobre o comportamento dos magistrados (honestidade, produtividade etc.) sendo autorizada a sanção prevista;
- c) institucional – receber informações ou justificações sobre ações não jurisdicionais, principalmente administrativas, com a sanção pela prática de atos inadequados;
- d) legal - fornecimento de informações ou justificações sobre o cumprimento da lei, além da sanção no caso de sua violação.

Os autores avaliam que o CNJ alterou o equilíbrio de *accountability* e da independência judicial. Devido as peculiaridades das decisões judiciais serem vinculadas à legislação pátria, o CNJ só implementa *accountabilities* judiciais comportamental e institucional, não possuindo competência para exercer a decisional e legal. A intromissão de um órgão controlador na estrutura judiciária, especialmente na fiscalização disciplinar dos juízes, provocou forte resistência da AMB e Apamagis.

Em dezembro de 2004, a AMB ingressou com a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 3.367, na qual suscitava o desrespeito à cláusula pétrea contemplada no Art. 2º da Constituição, que assegura a independência dos Poderes da União, e ofensa ao pacto federativo, por submeter os órgãos do Poder Judiciário dos Estados a uma supervisão de um órgão da União. Em abril de 2005, o STF julgou a ADI nº 3.367, totalmente improcedente e afirmou a constitucionalidade do CNJ, afastando o vício formal de inconstitucionalidade da EC/45.

Essa decisão ratificou o artigo nº 103-B da CF/88, que descreve a composição do novo órgão como mista e democratizada por considerar a participação popular (PELEJA JUNIOR, 2011, p.126). Composto por quinze membros, dos quais: nove são do judiciário; dois do Ministério Público; dois advogados e dois cidadãos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal.

A competência disciplinar do CNJ é concorrente a dos tribunais, não extingue a competência disciplinar dos respectivos órgãos de origem dos juízes ou servidores, também não é terminativa, podendo ser revista se necessário dentro do prazo decadencial de um ano. Essa instituição também é responsável em zelar pela observância do artigo nº 37 da CF/88, que elenca princípios da administração pública, devendo contribuir com a prestação jurisdicional com eficiência, bem como buscar a efetividade e eficácia dos serviços dos tribunais em benefício da sociedade.

A instituição passou a estabelecer metas e a formular políticas públicas submetendo todas as unidades judiciárias. As metas traçadas merecem destaque, por dois motivos: 1- fazem parte do *accountability* exercido pelo CNJ; e 2- implicam no esforço em melhorar o atendimento ao cidadão e reduzir o estoque de processos judiciais. A definição das metas ocorre nos Encontros Nacionais do Judiciário, realizados anualmente com a participação de todos os Presidentes dos Tribunais do País.

Em 2009, por ocasião do 2º Encontro Nacional, as primeiras dez metas aprovadas, inauguraram a nova fase administrativa do Judiciário. Nesse ano, a Meta 2 ganhou maior evidência por determinar aos tribunais a identificação e o julgamento dos processos judiciais mais antigos, distribuídos até 31.12.2005. Para o CNJ, a Meta 2/2009 representa o início do alinhamento do Poder Judiciário com o direito constitucional da duração razoável do processo na Justiça.

No decorrer dos anos, a Meta 2 foi aperfeiçoada com o acréscimo de mais um período na distribuição dos processos e com o estabelecimento de percentual para cumprimento. No 9º

Encontro Nacional do Poder Judiciário, versão 2015, os presidentes ou representantes dos tribunais do país aprovaram a Diretriz Estratégica para orientar a atuação do Judiciário brasileiro no ano seguinte a fim de dar concretude aos direitos previstos em tratados, convenções e demais instrumentos internacionais sobre a proteção dos direitos humanos.

Em relação à PJTC ficou estabelecida a Meta 3 com a finalidade de aumentar os casos solucionados por conciliação nas Justiças Federal, Estadual e do Trabalho, a partir de 2015. A Justiça Estadual, foco deste trabalho, deve aumentar o número de Cejuscs criados, diminuir o valor da despesa por processo baixado em relação ao ano anterior e mapear 100% das competências das funções da justiça de Primeiro e Segundo Graus, até 31/12/2016, para subsidiar a implantação da gestão por competências, devido a Meta ter sido estabelecida recentemente não será analisada neste trabalho.

O CNJ possibilitou mudanças na forma de gestão dos tribunais, tem introduzido inovações administrativas, mas seu papel mais relevante tem sido a formulação de políticas públicas para implementação pelos tribunais. Essa quebra de paradigma conferida pela CF/88 altera a trajetória institucional do Poder Judiciário, configura novo arranjo institucional que deve ser analisado sob o prisma da teoria do neoinstitucionalismo histórico, numa perspectiva do *path dependency* e do *compliance* das unidades judiciárias pesquisadas.

1.5.2 Neoinstitucionalismo histórico, perspectivas de *path dependency* e *compliance*

O neoinstitucionalismo surge na década de 1980 sem se constituir em uma ideia unificada, apresenta três métodos de análise: o institucionalismo histórico, o da escolha racional e o sociológico. A nova teoria institucionalista reagiu às perspectivas behavioristas ou comportamentalistas que se restringiam em explicações das instituições pelos resultados sociais e políticos, sem conseguir retratar o que realmente ocorria no mundo político (HALL; TAYLOR, 2003, p. 193).

As estruturas (nível macro) e a influência que as instituições políticas, econômicas e sociais exercem sobre o comportamento dos atores formam a base do neoinstitucionalismo (HOWELTT; RAMESH; PERL, 2013, p.50), mas duas questões fundamentais envolvem a análise institucional: 1- como construir a relação entre instituição e comportamento; 2- como explicar o processo pelo qual as instituições surgem ou se modificam (HALL; TAYLOR, 2003, p.194).

A abordagem do institucionalismo histórico se desenvolveu a partir das teorias de grupo de política e do estrutural-funcionalismo, divulgado a partir de uma oficina realizada na

cidade de Boulder, no Colorado, Estados Unidos da América (EUA), em 1992, na qual participaram Sven Steinmo, Peter Hall, Theda Skocpol entre outros. S.Steinmo (1992) esclarece que as instituições são formais ou informais, possuem regras e normas, de extrema importância para análise da Ciência Política, por moldarem determinada decisão e, simultaneamente, o seu comportamento estratégico.

Consideradas regras do jogo em uma sociedade, as instituições idealizadas pelo homem visam colocar limites e forma à interação humana (NORTH, 1995, p. 13), e são significativas para aumentar ou diminuir os custos de transação entre os indivíduos. O comportamento de *policy-making* seria então afetado pelas normas, regras e comportamentos internacionais e domésticos (HOWLETT; RAMESH, PERL, 2013, p. 51).

A associação dos institucionalistas históricos à uma perspectiva particular de desenvolvimento histórico, na qual defendem um modelo de causalidade social dependente da trajetória (*path dependency*), ou seja, como o impacto de legados políticos influencia as escolhas políticas subsequentes (HALL; TAYLOR, 2003, p.941). Para os autores, o modelo “rejeita o postulado tradicional de que as mesmas forças operativas gerarão os mesmos resultados em todos os lugares”, e defendem que “o efeito de tais forças será mediado por características contextuais de uma dada situação frequentemente herdadas do passado”.

Em relação à análise histórica comparativa, a explicação das escolhas feitas na formação das instituições ou do início de uma política resultaria em um “efeito de constrangimento sobre o seu futuro desenvolvimento em razão da tendência inercial das instituições que bloquearia ou dificultaria subsequentes mudanças” (BERNARDI, 2012, p. 137-138). Significa que as situações de transição política e/ou econômica passadas por um país, região, cidades ou unidades, acarretam mudanças como consequência de reforma institucional, provocada pelas escolhas e decisões de políticos, legado que tendem a se reproduzir por anos (ou *path dependency*).

O conceito de *path dependency* recebeu grandes contribuições de Paul David (1985), Brian Arthur (1994) e Douglas North (1995), em especial para a compreensão da influência do passado na dinâmica institucional do presente. Mas, o crucial para o conceito de *path dependency* refere-se à noção de momento crítico (*critical juncture*).

Definido como um período de significativa mudança, a ocorrência do momento crítico pode se manifestar de diferentes formas e locais diversos, como países ou outras unidades (D.COLLIER e E.COLLIER, 1991, 29 e 783). Pode ser percebido como uma situação de transição política e/ou econômica que venha acontecer em países, regiões, cidades ou

instituições, cuja característica é marcada por mudanças abruptas ou por reformas institucionais (FERNANDES, 2002, p.85).

O *path dependency* pode ser compreendido pela dinâmica dos retornos crescentes ou *positive feedback* e considerado como fundamental nos primeiros estágios e na trajetória do processo. O tempo de duração é variável, pode ser rápido ou durar anos, e conforme o legado que são deixados para as próximas gerações por políticos, que ao fazerem suas escolhas colaboram com a perpetuação da situação reproduzindo o legado.

North (1995, p. 103) afirma que retornos crescentes são ingredientes necessários para mudança tecnológica e mudança institucional, ambas são características de *path dependency* e necessárias para a evolução social e econômica. O tempo é determinante na estabilidade das instituições eficientes, sejam positivas ou negativas para o sistema de mercado, pois conservam suas estruturas normativas, impedindo que caminhos adversos ou rotas de mudanças contrariem essa estrutura pré-estabelecida: “em cada passo da rota foram feitas escolhas - políticas e econômicas - que significaram alternativas que podem reforçar ou não seu curso” (NORTH, 1995, 121-131).

As principais mudanças institucionais seriam bruscas e teriam como fonte primordial causas exógenas dentro de conjunturas críticas (FERNANDES; CADAH, 2012), que consistiriam em mecanismos causais típicos como perda de eficiência das instituições, crises ou choques exógenos que levariam às mudanças institucionais (REZENDE, 2015, p.37-38).

As dinâmicas endógenas consistem em fontes fundamentais de estabilidade e persistência e não de mudanças. Mahoney e Thelen (2010, p.4) defendem que as mudanças institucionais endógenas ocorrem de forma incremental, gradual, lenta, a partir das próprias instituições e não influenciadas por fatores exógenos. O modelo proposto pelos autores indica duas dimensões básicas: a distribuição de poder e os mecanismos de aderência e adequação às regras (*compliance*).

O termo *compliance* é oriundo do verbo inglês *to comply*, e significa “fazer cumprir”, observar as regras, instruções e resoluções, agir de acordo com as políticas estabelecidas previamente, estar em conformidade com leis, normas e regulamentos externos e internos de uma empresa ou instituição. A teoria foi desenvolvida num primeiro momento nas instituições financeiras e empresas, tendo por marco inaugural o Banco Central Americano em 1913, com finalidade de implantar um modelo de funcionamento regulamentado, seguro e que trouxesse mais estabilidade à instituição.

O *compliance* tem por objetivo manter as empresas e instituições em conformidade as suas normas e procedimentos, a fim de garantir informações seguras sobre seu negócio e

externar ao mercado as boas práticas que estão sendo adotadas internamente. Algumas empresas implantam o *compliance* como auditoria de prevenção, pois deve ir além da observância das normas e das políticas e voltar-se para os processos e a gestão das empresas e instituições, mapeando-os para busca de melhorias. A Federação Brasileira de Bancos (2008, p.11) entende ser crucial o investimento nas pessoas para que entendam a importância de ser e estar *compliance*.

No Brasil, a Lei Anticorrupção - Nº 12.846/2013, suscitou grandes debates e estimulou a implantação do modelo de *compliance* na gestão das empresas públicas, com objetivo de corrigir desvios éticos e de conduta, individuais ou coletivos. O entendimento do *compliance* por parte de profissionais e gestores é essencial para a melhoria das atividades da instituição, na busca de eficiência e eficácia das políticas internas.

Rezende (2015, p.42) interpreta que “a dimensão relativa à execução (*enforcement*) das regras formais e informais é usualmente considerado como exógeno, e reduzido ao comportamento estratégico dos agentes na produção de uma dada reforma.” Segundo o autor, a dimensão relativa à aderência as regras surgem como uma variável em função de duas razões nos processos de *compliance*:

- 1- regras e arranjos das instituições apresentam grau considerável de imprescindibilidade, quando confrontadas com a realidade as instituições não resistem e terminam a se incorporar às regras;
- 2- limitações cognitivas dos agentes, resultam em maior tempo para que os agentes consigam processar as informações e incorporar as regras.

A aplicação desses conceitos ao Poder Judiciário brasileiro leva-nos a considerar que as várias influências exógenas sofridas pela instituição, principalmente, as produzidas pelo Banco Mundial resultam em críticas severas à estrutura do sistema de justiça como sendo responsável pelo congestionamento processual.

Na avaliação do Banco Mundial a morosidade no andamento do processo afastaria investidores internacionais, que ao calcular o custo/benefício de um investimento em um país que tem uma justiça lenta, sem perspectivas de solução a curto e a médio prazo, seria substituído por outro país com maior garantia na celeridade do andamento processual.

A influência interna teve por condutores o legislativo e o executivo com a proposta da reforma do judiciário e a consequente introdução de um órgão de controle. Os noventa tribunais, divididos em cinco segmentos: justiça estadual, justiça federal, justiça do trabalho, justiça militar, justiça eleitoral, além dos tribunais superiores (exceto Supremo Tribunal Federal)

passaram a submeter-se ao CNJ, fornecendo-lhe, principalmente, os dados de cumprimento das metas estabelecidas.

A resistência às mudanças desse novo arranjo institucional ocorre com maior frequência pelos tribunais estaduais, que representam as dinâmicas endógenas. Essa resistência é feita por meio dos juízes, representados por suas associações de magistrados, que “usaram e usam de todas as manobras possíveis para esvaziar a atuação do CNJ” (MONTALVÃO, 2011).

Além da análise da trajetória histórica do CNJ é necessário verificar se os dados fornecidos pelos tribunais estaduais de justiça estão respondendo satisfatoriamente à implementação da PJTC e se está ocorrendo o *compliance* da política pública judiciária.

A Ministra Ellen Grace ao avaliar o Projeto Movimento pela Conciliação afirmou que:

Alguns elementos, no entanto, são indispensáveis. Fundamental para o sucesso do empreendimento é o empenho das pessoas e instituições engajadas no projeto. É necessário que os agentes envolvidos - magistrados, promotores, advogados, defensores e principalmente as próprias partes - promovam profunda alteração de mentalidade e adotem a disposição de modificar condutas consolidadas por longos anos de atuação com foco na litigiosidade. Ao longo do ano, o Conselho Nacional de Justiça dedicou-se à formação permanente de conciliadores. Atividades de formação e multiplicação foram realizadas em todas as regiões do país e contaram com a participação de magistrados e servidores da Justiça. (Ministra Ellen Grace, 2007, CNJ)

Desde o início havia preocupação com o cumprimento dos objetivos estabelecidos no Projeto Movimento pela Conciliação, tanto que a formação de conciliadores ocorreu em todos os estados para garantir o sucesso do Projeto na avaliação do CNJ e teve na “Semana Nacional da Conciliação” seu evento principal. Mas, o maior efeito dessa ação foi servir de embasamento para a formulação da Política Judiciária que trata dos mecanismos de solução consensual de conflitos de interesses implantada pelo CNJ para implementação pelos tribunais de justiça brasileiros.

Considerada uma política pública que se propõem a quebrar paradigmas do judiciário com o objetivo de democratizar o acesso à justiça das pessoas necessitadas de assistência jurídica e estimular a pacificação dos conflitos que aportam no Judiciário, é necessário a compreensão teórica da análise da política pública.

1.6 ANÁLISE DE POLÍTICA PÚBLICA

A preocupação com a análise das políticas públicas surge no pós-segunda guerra mundial pela necessidade da construção de métodos de análise das decisões dos governos, especialmente dos EUA e da Inglaterra, em relação a execução das políticas que atendessem as demandas da sociedade.

O termo política assume significados diferentes na língua portuguesa, mas na língua inglesa os termos *polity*, refere-se à esfera política, característica da sociedade civil; *politics*, atividade política na disputa de cargos políticos, debate partidário; e *policies* à decisão e ação pública. Para Ruz (1998) *policies* são *outputs*, resultantes da atividade política (*politics*): compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores.

Os estudos pioneiros sobre política pública devem-se a Harold Lasswell (1936), Herbert Alexander Simon (1957), Charles E. Lindblom (1959; 1979) e David Easton (1968). Lasswell estabeleceu a expressão *policy analysis* (análise de política pública), ainda nos anos trinta, e pretendia conciliar a produção empírica dos governos com o conhecimento científico e estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo.

A política pública envolve formulação, resultados e ambiente, resulta do processamento no sistema político dos *inputs* (demandas que se originam no ambiente) e de *withinputs* (demandas que se originam no interior do próprio sistema político). Os *inputs* e os *withinputs* podem representar demandas e apoio, ou seja, são reivindicações de bens e serviços (EASTON, 1968).

Salisbury (1995, p. 35) introduziu a ideia de políticas “constitucionais”, relacionadas àquelas que apresentam “características estruturais do sistema *authoritative* de decisões, ou seja, do governo.” As políticas públicas constitucionais relacionam-se à promoção dos direitos fundamentais como uma de suas finalidades essenciais e à destinação dos escassos recursos públicos.

A escolha das políticas públicas oriundas do texto constitucional mantém interdependência com o gasto de dinheiro público, trata-se de uma limitação jurídica genérica em decorrência do próprio Estado republicano (BARCELLOS, 2007, p.12-14). Voltam-se ao enfrentamento de um problema público de Economia, Direito, Administração e Política, como matriz interdisciplinar e multidimensional, coordena os meios à disposição do Estado, harmonizando as atividades estatais e privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados, são um problema de direito público, em sentido *lato* (BUCCI, 1997, p.91).

Rua e Romanini (2013, p.10) diferenciam as políticas públicas entre de Estado e de governo. As políticas de Estado referem-se a *policies* mais permanentes, não são restritas ao período correspondente a que um governo exerce o poder. Seriam políticas mais duradoras, consolidadas, que implicariam em articulações entre os diversos setores das políticas públicas para convergirem nos objetivos do Estado. As políticas de governo, por sua vez, seriam mais efêmeras e durariam o período do mandato do governante, formuladas por critérios políticos que podem resultar na convergência ou dispersão das *policies*.

Numerosas definições de política pública tentam captar a ideia de que a *policy making* (decisão política) é um processo técnico-político que visa definir e compatibilizar objetivos e meios entre atores sociais e sujeitos a restrições. A política pública envolve uma ou mais decisões, e requer diversas ações para sua implementação, enquanto a decisão política corresponde a uma escolha entre várias alternativas, que segue a ordem de preferências dos atores envolvidos (RUA, 1998).

As decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. Compreendidas dentro de um ciclo, como um processo simples e linear, dividido em sete estágios e circunscritos ao âmbito governamental, a saber: informação (*intelligence*), coleta de dados, processamento e a disseminação de informações pelos *policy-makers*; promoção das opções dos envolvidos na tomada de decisão; prescrição do curso de ação proposta pelos tomadores de decisão; invocação, um conjunto de sanções são aplicadas àqueles que não cumprem com as prescrições; aplicação da política pelas cortes e pela burocracia até chegar ao seu término, quando então seus resultados políticos (*policy results*) serão submetidos à avaliação, confrontando-os com seus objetivos originais (LASSWELL, 1971).

Apesar das críticas, o modelo pioneiro de Lasswell serviu de base para os estudos posteriores. Howlett, Ramesh e Perl (2013, p.13) argumentam que a proposta do autor apresenta duas limitações na análise do processo de *policy-making*: por focalizar a tomada de decisão no interior do governo, sem se referir às influências externas sobre o Estado e por situar a avaliação da política após seu término, quando as políticas seriam avaliadas antes de sua conclusão.

Howlett, Ramesh e Perl (2013, p.15) percebem as políticas públicas constituídas por três dimensões: os atores envolvidos, as instituições e as ideias, que fazem parte de subsistemas político-administrativos, ou seja, cada área ou setor das políticas públicas é composto por um conjunto articulado de atores, instituições e ideias próprio, que formam uma parte de um sistema político e econômico mais amplo. Os autores apresentaram um modelo condensado com cinco estágios da política pública: montagem da agenda, formulação da política, tomada de decisão

política, implementação e avaliação da política. O modelo é reconhecido por sua utilidade e pela forma que separa as distintas tarefas conduzidas no processo de *policy-making* e ao esclarecimento dos diferentes papéis, interativos, desempenhados no processo pelos atores, instituições e ideias relacionadas a uma política (SOBECK; PARAG, 2003, 2006, 2008, apud HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

A montagem da agenda é o primeiro estágio em que todos os atores políticos, que formam o universo da política pública, podem ou devem envolver-se para deplorar um problema ou uma demanda de ação governamental. Nem sempre uma situação incômoda mobiliza as autoridades governamentais, apesar de se transformar em um “estado de coisas”, prejudicando muitas pessoas, sequer torna-se um item na agenda (RUA, 1998).

Um “problema político” para entrar na montagem da agenda requer ao menos uma das seguintes características: ação política, ação coletiva de grandes grupos ou de pequenos grupos com amplos recursos de poder ou de atores individuais; situação de crise, calamidade ou catástrofe, com ônus muito alto de não a resolver; ou constitua uma situação de oportunidade ou vantajosa para algum ator relevante no tratamento do problema (RUA, 1998).

O segundo estágio refere-se à formulação da política pública. Nessa etapa é necessário fazer a identificação, o refinamento e a formalização das opções para escolha de um problema público. Os *policy-makers* devem identificar as restrições técnicas e políticas das opções a serem selecionadas: substantivas e procedimentais. As restrições substantivas requerem a observação dos recursos e capacidades do Estado, como dinheiro, informação, pessoal e/ou exercício da autoridade estatal, elas são objetivas (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p.123).

As restrições procedimentais podem ser institucionais ou táticas e referem-se às formas de como será adotada ou executada uma opção. As restrições procedimentais institucionais incluem provisões constitucionais, a forma de organização do Estado e da sociedade e os padrões vigentes de ideias e crenças que permitem compreender a adoção de algumas opções ou a de promover outras (YEE, 1996, 69-70).

A posição do Estado diante das políticas públicas é apresentada por Theodore J. Lowi (1994) pela máxima: a política pública determina a política (*policy determining politics*). Significa que cada tipo de política pública será disputado em arenas diferenciadas, nas quais terão formas de apoio e de rejeição diferentes e classificadas em quatro políticas:

a) políticas distributivas, relacionam-se às atividades desenvolvidas pelo governo evitando-se o confronto direto entre favorecidos e não-favorecidos, beneficiados e não-beneficiados (LOWI, 1964, p.2); a alocação de recursos, que são provenientes de toda a

sociedade, não obedece a qualquer critério “mais geral e universalista”; provocam mais impactos redistributivos e individualizados; visam atender certos grupos ou partes da sociedade. Podem referir-se a políticas assistencialistas, clientelistas ou não. Servem tanto para barganha de votos nas eleições, como atendem a casos de emergência. Exemplo: Bolsa Família. Políticas emergenciais em caso de enchentes;

b) políticas regulatórias, visam regulamentar setores e normatizar serviços; tem impactos específicos e individualizados, mas a alocação de recursos é menos desagregada do que nas políticas distributivas, não indo além do nível setorial; provocam mais impactos em setores da economia. Exemplos: Lei de Trânsito, Código Florestal, Legislação Trabalhista;

c) políticas redistributivas, tem semelhanças com a política regulatória no tocante às relações entre categorias de indivíduos e de que as decisões individuais precisam ser inter-relacionadas; visam a redistribuição de renda, na forma de recursos ou financiamento de equipamentos e serviços públicos; provocam mais impactos econômicos nas pessoas com renda mais elevada, que financiam essas políticas a favor das mais pobres; a abrangência é maior, pois em geral são políticas sociais universais. Exemplo: políticas tributárias como do Imposto Predial e Territorial Urbano, com isenção de pessoas mais pobres; Programa Saúde da Família;

d) política constitutiva ou constitucional: lidam com procedimentos e consolidam as regras do jogo. São normas e procedimentos que orientam como as demais políticas públicas devem ser formuladas e implementadas, são processadas dentro do sistema político. Exemplo: Alteração no Sistema Eleitoral.

Para Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 155) as ideias e motivações sustentadas pelos atores-chave dentro dos sistemas políticos determinarão as opções a serem adotadas na agenda institucional, os tipos de soluções para os problemas políticos e os instrumentos utilizados.

A tomada de decisão representa o terceiro passo em que os governos optam pelo curso de ação ou não ação (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p.15). Refere-se a um estágio específico, baseado nas etapas anteriores e que fundamentará a próxima fase – a implementação. Caso a decisão tenha o propósito de alterar o status quo após implantada, será considerada uma decisão positiva, mas se não houver a intenção de intervenção no problema público para alterar seu status quo, resultará numa decisão negativa. E em terceiro, a tomada de decisão é inerentemente política, que produz “ganhadores” e “perdedores”, mesmo que a decisão seja negativa.

Semelhante às etapas anteriores, o estágio da tomada de decisão dependerá das variáveis do subsistema, como: quantidade dos atores envolvidos, que diferentemente da etapa de montagem da agenda, o número de atores será menor, concentrando-se naqueles que detêm

a voz e voto como os políticos, os juízes e os funcionários do governo com poder de decisão, seu ambiente institucional, suas ideias e restrições observadas pelos tomadores de decisão. A atenção a essas variáveis ajudará a prever o tipo de resultado (*outcome*) “que provavelmente surgirá do estilo de tomada de decisão adotado no processo político em questão” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p.177).

A tomada de decisão está relacionada ao arranjo constitucional e conjunto de regras adotados pelos países, e são responsáveis pela estrutura dos órgãos públicos e a conduta dos funcionários do governo. Enquanto no sistema presidencialista os poderes legislativos e judiciário possuem papel mais relevantes, na democracia parlamentarista a tomada de decisão recai mais sobre o executivo eleito e na burocracia, mas se não possuírem parlamentar também sofrerão interferência do legislativo e do judiciário (HOWLETT; RAMESH, PERL, 2013, p. 159).

Apesar da importância crucial dessa etapa, os tomadores de decisão não têm domínio sobre o sucesso ou não da política pública adotada. Alguns modelos foram empregados para empreenderem uma ação ou inação de governo, como: modelo racional, modelo incremental, modelo *mixed scanning*, modelo *garbage can* e modelo da “decisão por acreção”.

O modelo racional baseia-se na afirmativa que a tomada de decisão política se refere à busca de soluções maximizadoras para problemas complexos através da coleta ordenada de informações relevantes que permitam identificar e selecionar ‘a melhor’ alternativa (WEISS, 1999, p.314), submetendo-a ao conhecimento científico para avaliação das alternativas de forma neutra, permitindo que os tomadores de decisão adotem a mais eficaz ou eficiente à resolução dos problemas.

No modelo incremental a tomada de decisão política é considerada uma atividade menos técnica e mais política, a negociação, a barganha e as diversas formas de interação entre os tomadores de decisão adquirem maior importância do que a análise da política. A proposição de incorporação de outros elementos ao modelo racional como “estratégias de decisão”, com a finalidade de incrementar pequenas mudanças em relação ao status quo, os tomadores de decisão seguiriam um processo de “construção contínua, partindo da situação atual, passo a passo e em pequenas etapas” (LINDBLUM, 1959, p.81).

O incrementalismo recebeu várias críticas, dentre as quais: não ser orientado a objetivos e ter cunho antidemocrático, visto ser voltado a barganhas entre *policy-makers*, bem como servir de desestímulo à análise e planejamento e pela inexatidão do que é um incremento (HOWLETT; RAMESH, PERL, 2013, p. 167).

Na tentativa de superar o racionalismo e o incrementalismo surgiram outros modelos, como o *mixed scanning*, que resultaria de uma busca entre as principais alternativas para escolha da mais promissora (ETZIONI, 1967, p. 389); a *garbage can*, em que as oportunidades de decisão eram uma cesta de lixo, onde os vários problemas e soluções são jogados, e a aquele a ser escolhido será por uma decisão acidental ou ad hoc (COHEN, MARCH e OLSEN, 1972, p. 3); e o modelo da “decisão por acreção” ou rodadas de decisão, em que os resultados de cada rodada são realimentados em outras arenas, produzindo decisões modificadas ou novas (HOWLETT; RAMESH; PERL., 2013, p. 173).

No quarto estágio do ciclo político-administrativo está o elo perdido entre a tomada de decisão e a avaliação, trata-se da implementação (RUA, 1998), que representa um conjunto de ações realizadas para a consecução de objetivos estabelecidos por decisões anteriores à política. São ações para efetivar a política e que possibilitem identificar o que deu certo ou errado entre o momento em que foi formulada e o seu resultado concreto.

A implementação da política está relacionada ao modo que ela será colocada em prática efetivamente pelas instituições públicas, envolve seus diversos sistemas: financeiro, administrativo, jurídico, de informação, logístico, dentre outros. Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 179) afirmam que a política pública para ser implementada dependerá dos servidores públicos para administrar e gerenciar as ações necessárias, mas observam que atores não governamentais também participam dessa etapa do ciclo político, por meio do envolvimento no design e na avaliação, ficando excluídos da administração e gestão da política.

Observa-se que até a década de 1970, os pesquisadores de políticas públicas não demonstravam interesse no estudo sobre a implementação, ignorando-a ou mitigando sua importância. O grande incentivo se deu com a publicação em 1973 de *Implementation* de Pressman e Wildavsky, que se tornou referência na literatura americana e internacional. Nessa obra, os autores analisaram a política federal em combate ao desemprego entre as minorias na cidade americana de Oakland, nos Estados Unidos, e constataram a falta de trabalhos científicos abordando o assunto.

A observação sobre a decisão de uma política pública no nível central, ou seja, pelos *policy-makers*, sofria inúmeros percalços na operacionalização no nível local, em virtude da atuação de distintos atores, principalmente, de partidos políticos, com visões e perspectivas diversas, que terminavam contribuindo para o fracasso e falhas na implementação da política (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984).

Outros estudos se seguiram, formando a primeira geração de pesquisadores sobre a implementação, Rein e Rabinovitz (1977) e Bardach (1977) também apontaram as dificuldades

encontradas entre a definição da política e sua execução, referiram-se aos obstáculos identificados entre o processo ‘tomada de decisão’, tipicamente centralizado, até a execução, de caráter descentralizado. Bardach (1977, p.137-139), por exemplo, resume em *Implementation Game* que a implementação é um processo de montagem dos elementos necessários para produzir um resultado de programação específica e que a política pública é a reprodução de uma série de jogos interligados, pelo qual esses elementos são reunidos nesse processo de montagem.

Na segunda geração de estudos, foram desenvolvidos dois modelos analíticos para identificação de fatores que contribuíam com os sucessos e fracassos do alcance dos objetivos da política pública. O primeiro modelo, apresentado por Van Meter e Van Horn (1975), Sabatier e Mazmanian (1980) designado *top-down*, ou seja, processo de cima para baixo, o qual considera que as autoridades centrais são as responsáveis pela escolha e controle da política, cabendo aos executores a realização do trabalho com mais eficácia, definida como “adesão à intenção original dos funcionários públicos que haviam ratificado a política” (HOWLLET et al., 2013, p. 183).

O segundo modelo, *bottom-up*, cujo fluxo do processo ocorre de baixo para cima, defendido por Elmore (1978, apud PAUDEL, 2009) e Lipsky (1980), dentre outros, contrapõe-se ao primeiro modelo, e identificam que os ‘burocratas da linha de frente’ (*street-level-bureaucrats*) teriam maior capacidade de alcançar a eficácia da política pública, por manterem contato direto com a população destinatária, conseqüentemente, influenciariam o processo de planejamento das políticas.

Palumbo e Harder (1981) acrescentam que se teria maior efetividade e eficiência da política, avaliando que os atores da linha de frente possuiriam maior conhecimento do que acontece na execução, o que implicaria no alcance de melhores resultados e tornaria o processo mais democrático com a possibilidade de as partes interessadas participarem do processo de decisões que lhes atingem.

Concomitantemente ao surgimento da escola do *bottom-up*, Rondinelli (1981) liderou o movimento a favor da descentralização em políticas públicas, apesar das reações dos defensores do *top down* que justificavam não ter os atores mais abaixo visão do todo para controle do processo, as duas abordagens (*top down e bottom-up*) convergiram. Os burocratas adquirem maior importância na etapa da implementação por trazerem os conflitos endêmicos intra e inter organizacionais para esse estágio do ciclo político (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 179).

Os dois modelos se complementam, enquanto, o *top-down*, aponta para as decisões centrais dos formuladores, e o quanto das decisões são executadas; o *bottom-up*, na outra extremidade tratam dos funcionários da linha de frente que asseguram a execução da política, são os implementadores. Segundo Howlett; Ramesh; Perl (2013) o movimento de convergência das duas escolas deu origem à terceira geração de pesquisadores, na década de 1990, formada dentre outros, por Lester e Goggin (1998); O'Toole (2000); Scholz (1984, 1991) e Najam (1995).

Os pesquisadores da terceira geração procuraram entender o *design* da política pública e o comportamento dos implementadores na execução de suas atividades, principalmente, pelo uso de determinados instrumentos políticos (meios e expedientes) e métodos em detrimento de outros. As pesquisas comparativas e estatísticas, combinadas com estudos conceituais e empíricos foram privilegiados por essa escola, evitando a criação de modelos, a finalidade foi identificar variáveis que explicassem como a implementação obtinha melhores resultados em algumas políticas e em outras não.

Oliveira (2006, p.280) avalia que a implementação de políticas públicas nos países em desenvolvimento carece de planejamento e recursos financeiros, dependendo quase sempre de ajuda externa. O autor comenta que o Brasil apesar de estar vivenciando um período de democracia, não conseguiu estabelecer um sistema político-institucional que possibilite um efetivo planejamento, em razão dos conflitos relacionados à jurisdição e distribuição de responsabilidades entre os diferentes níveis de governo e organizações do estado, e da fraca *accountability*.

A implementação de uma política pública que envolva diferentes níveis de governo – federal, estadual, municipal – em regiões diversas de um mesmo país, ou setores diversificados de atividades, tende a se mostrar uma questão problemática, já que o controle do processo se torna mais complexo (RUA, 1998).

O último estágio do ciclo da política pública é a avaliação, em termos amplos destina-se à verificação dos meios empregados para alcançar os objetivos traçados na política. Nessa oportunidade, será analisado o sucesso ou insucesso dos esforços empreendidos pelos governos, mas o maior benefício a ser alcançado traduz-se na aprendizagem política, que deve servir de estímulo para os *policy-making* e outros atores (HOWLETT; RAMESH, PERL, 2013, p. 201).

A Ciência Política tem várias interpretações sobre a aprendizagem política como um processo político endógeno ou exógeno. Hall (1993, p.278) considera a aprendizagem endógena como uma decisão deliberada no ajuste das técnicas e metas das políticas passadas e a incorporação de novas informações para que os objetivos da governança sejam melhores

atingidos. Hecló (1974, p. 306) defende a aprendizagem como um processo exógeno, que ocorre de forma mais automática, provocado por um estímulo de influências externas.

O Tribunal de Contas da União (TCU, 2014, p. 12-13), instituição responsável pelo controle externo da União e das entidades da administração direta e indireta, função auxiliar do Congresso Nacional, fiscaliza os recursos públicos oriundos dos cidadãos, de empresas e organismos como o caso do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, conseqüentemente realiza a avaliação das políticas públicas, considera que essa fase implica no aprendizado e aperfeiçoamento contínuos, na criação de condições para que haja *accountability*, na transparência da ação pública e na responsabilização perante a sociedade.

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2015, p.4-5), que reúne os países que adotam os princípios da democracia representativa e da economia de livre mercado, considera que a avaliação deve incorporar as lições aprendidas como forma de melhorar as políticas, programas e projetos de ajuda futuros e criar a responsabilização, com a divulgação ao público dos resultados (produtos, efeitos e impacto) alcançados, constatando a eficácia, eficiência, efetividade e sustentabilidade de uma intervenção de desenvolvimento.

Howlett, Hamesh e Perl (2013, p. 207-213) apresentam a avaliação em três grandes categorias:

a) avaliação administrativa – visa analisar se a política está atingindo suas metas e objetivos, pode ser realizada por supervisores financeiros, jurídicos e políticos ou consultores privados. Schuman (1967) e Davidson (2005) apresentam-na em cinco divisões da avaliação: de processo, de esforço, de desempenho, de eficiência e de eficácia;

b) avaliação judicial – destina-se a revisão da parte legal pelo judiciário para verificação de “possíveis conflitos entre as ações do governo e os princípios constitucionais ou padrões estabelecidos de conduta administrativa e direitos individuais” (JACOBSON et al., 2001);

c) avaliação política – pode ser realizada por qualquer ator que tenha interesse na vida política. Não apresenta sistematização e técnica sofisticada, geralmente, são realizadas por partidos políticos que tendem a avaliar uma política pública imprimindo rótulos de sucesso ou fracasso, conforme seus interesses eleitoreiros, tornando a avaliação parcial e tendenciosa.

Dependendo dos *outcomes* da avaliação apurados da política pública, poderá ser apreciada como bem-sucedida com a sugestão de ter continuidade, proposta algumas mudanças e adaptações ou considerada um insucesso, com a indicação de sua descontinuidade.

Adota-se a revisão de literatura acima delineada para aplicação metodológica, na qual a política pública visa a promoção de direitos fundamentais previstos pela Constituição, na

perspectiva de refletir a eficácia dos tribunais de justiça estaduais na implementação da PJTC como contribuição à desjudicialização dos conflitos e na busca da pacificação da sociedade pela aplicação de métodos autocompositivos, como a mediação e a conciliação, como direito fundamental de acesso à justiça.

2 A POLÍTICA JUDICIÁRIA DE TRATAMENTO DE CONFLITOS E OS MÉTODOS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS

Neste capítulo, apresentamos as características da Política Nacional de Tratamento Adequado de Resolução de Conflitos de Interesse em conformidade à revisão da literatura, destacando-se a fase de implementação do ciclo político-administrativo. Abordaremos as iniciativas que precederam a política pública, como o Programa Movimento pela Conciliação, os Juizados de pequenas causas e os Juizados especiais.

Trataremos dos Marcos, com destaque para a arbitragem, negociação, mediação e conciliação. O último item será dedicado às previsões legais que circundam a PJTC, como a CF/88, o Código de Processo Civil, Lei de Arbitragem e a Lei de Mediação.

2.1 PRECEDENTES DA POLÍTICA JUDICIÁRIA DE TRATAMENTO DE CONFLITOS

2.1.1 Movimento pela Conciliação

Em 2006, o CNJ implantou o Projeto Movimento pela Conciliação com o objetivo de fomentar a solução de conflitos entre as partes por meio da conciliação. Essa experiência contribuiu com a formatação da PJTC, com ênfase nos métodos de mediação e conciliação. As justificativas do Projeto pautaram-se pela celeridade e economicidade do instituto em relação à sentença. Também, pela expansão e aperfeiçoamento dos Juizados Especiais, sucessor dos Juizados de Pequenas Causas, que se tornou a grande justiça do povo brasileiro (FALCÃO, 2006, p. 01).

Por fim, pela formação de profissionais da área jurídica nas técnicas e habilidades de conciliação para auxiliarem os juízes, considerando que as universidades não ofereceriam na ocasião disciplinas relacionadas a métodos alternativos de solução de conflitos, como a conciliação, mediação e arbitragem. A conciliação tornou-se uma ação alternativa de pacificação social, complementar e integrada ao Judiciário

O Projeto foi idealizado, inicialmente, para os Juizados Especiais, com a possibilidade de ser adaptado e empregado em outras iniciativas como: Mutirões, Pautões de Conciliação, Mediação Familiar, Justiça Itinerante, Casas da Cidadania, Justiça Rápida e Conciliação nos Tribunais, mas a Semana Nacional de Conciliação foi a ação que promoveu maior visibilidade ao Projeto, sendo incorporada ao calendário do CNJ e institucionalizada no âmbito do Poder

Judiciário, no capítulo 3 discutiremos o impacto que essa ação produz sobre a redução dos processos em movimentação no judiciário estadual.

2.1.2 Juizados de Pequenas Causas

A primeira experiência com juizados de pequenas causas reporta-se ao Conselho de Conciliação e Arbitramento instalado em 1982 no Foro da Comarca de Rio Grande, do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul e nos Tribunais do Paraná e da Bahia, em 1983. Posteriormente, vários estados da Federação também implantaram em seus Tribunais (BACELLAR, 2013, p. 31).

A ideia gaúcha foi a de resolver, em sua maioria, as desavenças entre vizinhos, para isso buscou inspiração nas *Small Claims Courts*, de Nova Iorque. Essas pequenas cortes americanas tinham por objetivo solucionar as causas de pequeno valor e atender as pessoas sem recursos financeiros para suportar o pagamento de um processo judicial (FERRAZ, 2010, p. 99).

As experiências extrajudiciais dos Conselhos Gaúcho e Paranaense fora

m legalizadas mediante a Lei Nº 7.244/84 com a criação dos Juizados de Pequenas Causas, passando a órgãos jurisdicionais no governo do Presidente João Baptista Figueiredo (1979-1985), que criou o Ministério Extraordinário de Desburocratização, sob comando de Hélio Beltrão e respectivo Programa Nacional, pelo Decreto Nº 83.740 de 18 de julho de 1979, com objetivo de melhorar o atendimento dos usuários do serviço público.

2.1.3 Juizados Especiais

Os juizados especiais previstos no artigo 98, inciso I, da CF/88, foram regulamentados pela Lei 9.099/95, com o objetivo de promoverem a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade, bem como as infrações penais de menor potencial ofensivo. Os juizados especiais têm abrangência na União, no Distrito Federal e nos Territórios, e nos Estados, e serão providos por juízes togados, ou togados e leigos, com competência para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo (CF/88, art.98).

A Lei dos Juizados Especiais prevê regras próprias de arbitragem para utilização nos Juizados Especiais: a primeira tentativa de solução do conflito será através da conciliação, caso a tentativa não obtenha êxito, as partes podem solicitar a intervenção de um árbitro.

Diferentemente, a Lei de Arbitragem prevê que as pessoas elegem o método antecipadamente, antes da existência do conflito – a arbitragem tem caráter mais preventivo.

Nos Juizados Especiais a arbitragem adquire a feição mais curativa, ocorre após a instalação do conflito, oportunizando que as partes optem, de comum acordo, pelo juízo arbitral, que será instaurado, independentemente de termo de compromisso.

A escolha do árbitro somente será aceita entre conciliadores e juízes leigos, distinta da lei de arbitragem em que o árbitro é escolhido livremente pelas partes. Na ausência o árbitro, o juiz fará sua convocação e designará, de imediato, a data para a audiência de instrução, cuja sentença arbitral estará sujeita a homologação judicial, enquanto na lei da arbitragem não há necessidade da homologação judicial diante da força de sentença judicial prevista na lei, em razão da cláusula compromissória, que obriga as partes ao cumprimento do que for acordado previamente.

2.2 A LEGITIMAÇÃO DO JUDICIÁRIO NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA

A formulação de políticas públicas é sempre creditada aos Poderes Legislativo e Executivo e raramente se legitima o Poder Judiciário como formulador de políticas públicas, sob afirmação de que seus membros não são eleitos pelo voto para exercerem o cargo. O texto constitucional de 1988, fundado no estado democrático de direito, amplia a premissa de que novos atores passam a ter legitimidade para formularem políticas públicas e baseado no princípio da solidariedade, convoca Estado e sociedade para proporem temáticas que conduzam ao bem-estar, à igualdade e à justiça, com a finalidade de se firmar “uma comunidade fraterna, pluralista e sem preconceitos” (STF, 2008, p.41).

O Judiciário surge, inicialmente, como mandatário e controlador de políticas públicas ao ser acionado por cidadãos, individualmente ou de forma coletiva (organizações não governamentais, movimentos sociais, sindicatos, entidades de classes), frente à ineficiência da administração pública na consecução dos objetivos traçados em determinada política pública, ao que muitos autores denominam judicialização da política (SADEK, 2004; VIANNA; 1999).

A criação do CNJ expande a atuação do Judiciário além da judicialização da política para formulador de políticas públicas dentro de sua competência, em observação aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, inerentes da administração pública, e quanto à eficácia nas ações administrativas da gestão pública,

constantes nos artigos 37 e 74 da CF/88. Ambos contribuíram com a quebra do paradigma weberiano de organização de serviços públicos para incorporação de “novas práticas de gestão, voltadas para objetivos estratégicos que assegurem a celeridade judicial e a modernização dos tribunais” (CALHAO, 2007, p.4).

2.2.1 Política Judiciária de Tratamento Adequado de Conflitos de Interesse

A PJTC configura-se como política pública permanente e distributiva, conforme tipificação apresentada por Lowi (1964) e tem por objetivos: assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade, oferecer mecanismos consensuais de soluções de controvérsias, em especial a mediação e a conciliação, antes da adjudicação mediante sentença.

A base dessa Política foi o Projeto Movimento pela Conciliação solidificado na gestão do então presidente do CNJ, Ministro Cesar Peluso, ao nomear um grupo de trabalho com o objetivo de elaborar a minuta de uma política nacional de conciliação, bem como de apresentar propostas de tratamento de demandas em massa, consolidando-se com a Resolução nº 125/2010, que teve no parecer técnico do professor Kazuo Watanabe (CNJ, 2010) as diretrizes para a regulamentação da política pública.

Watanabe (2010, p.1) assegurou que o mecanismo de solução adjudicada dos conflitos, baseado numa decisão judicial, produzia a chamada “cultura da sentença”, gerando uma quantidade de recursos judiciais que contribuem com o congestionamento dos processos não só nas instâncias ordinárias, como também nos Tribunais Superiores e até na Suprema Corte, situação que se agrava com o aumento de execuções judiciais, sempre morosas e ineficazes.

A organização judiciária não deve ficar restrita aos processos judiciais, mas voltar-se à garantia do acesso à justiça, à ampliação de serviços de atendimento à cidadania com orientação jurídica e a obtenção de documentos, implantar os serviços de solução de conflitos por meios alternativos, como a mediação e a conciliação, a fim de reduzir a quantidade de sentenças, de recursos e de execuções, e assim apostar na transformação social como mudança de mentalidade para a cultura de paz (WATANABE, 2010, p. 1).

Na opinião do jurista, os meios alternativos estimulam a participação das pessoas envolvidas no conflito, dando-lhes a oportunidade de buscar um resultado que atenda seus interesses, preserve o relacionamento entre elas, propiciando-lhes a justiça coexistencial. Concluiu seu parecer indicando a necessidade de formulação de uma política pública pelo CNJ voltada para aplicação dos meios consensuais de solução de conflito – mediação e conciliação

– que empregados de forma eficaz asseguram aos jurisdicionados um verdadeiro e adequado acesso à justiça e à ordem jurídica justa (WATANABE, 2010, p.1).

Na perspectiva do parecer de Watanabe, a política pública foi aprovada pelo CNJ e regulamentada por Resolução, ratificada pelo novo Código de Processo Civil e pela Lei de Mediação, torna-se uma ação de Estado que vai ao encontro das metas estabelecidas no II Pacto Republicano, e se propõe a contribuir com a eficiência, eficácia e efetividade das ações do Poder Judiciário.

A PJTC especifica as atribuições do CNJ e dos tribunais, estabelece a criação dos Nupemecs e Cejusc, aborda acerca da formação dos mediadores e conciliadores, relaciona as atividades para sistematização de dados estatísticos e respectiva publicidade.

As responsabilidades do CNJ recaem em estabelecer as diretrizes de implementação a serem observadas pelos tribunais, organizar programa de incentivo à autocomposição de litígios por meio da conciliação e da mediação, incentivar a participação de rede constituída por todos os órgãos do Poder Judiciário e por entidades públicas e privadas parceiras, inclusive universidades e instituições de ensino.

Deve, ainda, desenvolver conteúdo programático mínimo em métodos consensuais de solução de conflitos, destinar ações para capacitação de servidores, mediadores, conciliadores e demais facilitadores e estabelecer o código de ética para atuação desses profissionais.

Observa-se que as atividades relacionadas à conciliação, mediação e outros métodos consensuais de solução de conflitos passam a ser consideradas nas promoções e remoções de magistrados pelo critério de merecimento. A cooperação de órgãos públicos competentes, instituições de ensino públicas e privadas, deve ser impulsionada com a finalidade de acrescentar à grade curricular as disciplinas que contemplem a cultura da solução pacífica dos conflitos, bem como a inclusão de módulo específico nos cursos de iniciação funcional e de aperfeiçoamento de magistrados e servidores das Escolas da Magistratura.

O CNJ deve estimular a participação da OAB, das Defensorias Públicas, Procuradorias e Ministério Público no Cejusc, promover gestão junto às empresas e às agências reguladoras de serviços públicos para o desenvolvimento de práticas autocompositivas, instituir banco de dados para visualização dos resultados e conferir selo de qualidade aos participantes.

Quanto às responsabilidades dos tribunais, a PJTC prevê a implantação dos Nupemecs, compostos por magistrados da ativa ou aposentados e servidores, com as seguintes responsabilidades de implementar a PJTC, através do planejamento de ações para cumprimento da política e suas metas (como seminários e cursos), manter a interlocução com outros tribunais e órgãos integrantes da rede, instalar os Cejusc, onde serão realizadas as

sessões de conciliação e mediação, capacitar e manter atualização permanente de magistrados, servidores, conciliadores e mediadores nos métodos consensuais de solução de conflitos.

Os Cejuscs enquanto unidades do Poder Judiciário, devem ser coordenadas por um juiz. Nos chamados “Centros” concentram-se, preferencialmente, as principais atividades da PJTC e são responsáveis pelo atendimento à população tanto para realização das sessões de conciliação e mediação quanto para orientação ao cidadão. Deverão ser instalados onde houver mais de um juízo, juizado ou vara com competência nas áreas cível, fazendária, previdenciária, de família ou dos juizados especiais cíveis e fazendários.

As sessões de conciliação e mediação, excepcionalmente, podem ser realizadas nas próprias unidades judiciárias, visto tratar-se de ações judiciais – processuais, com a observação de serem atendidas por conciliadores e mediadores capacitados segundo modelo proposto pelo CNJ. As sessões de conciliação e mediação pré-processuais, casos em que o cidadão opta por não judicializar seu conflito, somente serão realizadas nos Cejuscs, por referir-se às demandas espontâneas da comunidade ou por meio de encaminhamentos das instituições parceiras.

Quanto à formação dos conciliadores e mediadores a PJTC prevê que as pessoas habilitadas pelos tribunais, anteriormente, poderão ser dispensadas da exigência do certificado de conclusão do curso de capacitação, mas deverão participar de treinamento e aperfeiçoamento, conforme currículo do CNJ, como condição prévia de atuação nos Cejuscs.

A capacitação tem caráter permanente, devendo ser observado o conteúdo programático e a carga horária mínimos estabelecidos pelo CNJ, com a obrigatoriedade de estágio supervisionado. Os mediadores, conciliadores e demais facilitadores ficarão submetidos às regras do Código de Ética e à avaliação do usuário. Os tribunais deverão criar e manter cadastro de conciliadores e mediadores, e regulamentar a remuneração para o segmento, nos termos de lei específica. Além de firmar convênios e parcerias com entes públicos e privados para a implementação da PJTC.

O CNJ deve conferir publicidade aos dados estatísticos, atualizando o desempenho de cada serviço público destinado à solução consensual dos conflitos. Os relatórios gerenciais produzidos pelos Cejuscs e por outras unidades judiciárias, bem como as boas práticas, projetos, artigos, pesquisas, estudos e atividades da “Semana da Conciliação” devem ser divulgados no Portal de Conciliação criado no site do CNJ para este fim específico, também prevê o Fórum permanente de discussão, facultada a participação da sociedade civil.

A PJTC após sua implantação recebeu duas emendas. A primeira Emenda, introduzida em 2013, teve por objetivo a inclusão do Programa da Justiça Restaurativa recomendada pelo

Conselho Econômico e Social da ONU, mas em 2016 o Programa passou a ser orientado pela Resolução nº 225-CNJ, sem prejuízos das ações implementadas pela PJTC.

A Justiça Restaurativa objetiva o atendimento dos processos criminais em que a vítima e o ofensor se encontram para resolver as questões oriundas do litígio, geralmente com a ajuda de um facilitador, incluindo métodos de solução de conflitos como a mediação, a conciliação, reuniões familiares ou comunitária (*conferencing*) e círculos decisórios (*sentencingcircles*).

O processo restaurativo visa promover a reintegração da vítima e do ofensor pela inclusão em programas de reparação, restituição e serviço comunitário e atender as necessidades individuais e coletivas e responsabilidades das partes.

No Brasil tem sido aplicado como suplementar às medidas socioeducativas por atos infracionais praticados por adolescente em conflitos escolares e em casos de violência doméstica. O Programa não pretende substituir o caráter punitivo da justiça criminal, mas buscar a pacificação entre os atingidos pelo crime, seus familiares e a comunidade.

A segunda Emenda, publicada em 2015, teve por objetivo adequar a PJTC ao novo Código de Processo Civil e à Lei de Mediação. Trata especificamente da criação do Cadastro Nacional de Mediadores Judiciais e Conciliadores, com o objetivo de dar apoio aos tribunais que não tenham desenvolvido o cadastro estadual. O cadastro possibilitará às partes e seus advogados escolherem mediadores com experiência no conflito a ser tratado, bem como no histórico das avaliações das pessoas atendidas acerca da prestação de serviço em outros casos e ter base da remuneração. O Comitê Gestor da Conciliação deverá estabelecer parâmetros para avaliação dos cidadãos em relação aos serviços prestados pelas câmaras e mediadores.

Ficou estabelecida, ainda, na Emenda nº 2/2015 a criação da Plataforma *on-line* - Sistema de Mediação Digital para resolução pré-processual de conflitos na área de seguros, consumo e execuções fiscais e, permitindo a atuação consensual em demandas judiciais em curso. Os Fóruns de Coordenadores de Núcleos de Conciliação passam a ter prerrogativa de firmar enunciados para aplicação restrita ao respectivo segmento da Justiça, se aprovados pela Comissão Permanente de Acesso à Justiça e Cidadania.

Também foi adequado o código de ética dos conciliadores e mediadores ao art. 48, §5º do novo código de ética da advocacia, no que se refere aos honorários conciliatórios.

2.3 MÉTODOS ADEQUADOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS

Os métodos adequados de solução de conflitos são considerados meios que visam possibilitar maior acesso do cidadão ao judiciário e à participação das partes na solução do litígio com a ajuda de uma terceira pessoa. Podem ser utilizados em quase todos os casos, como: pensão alimentícia, divórcio, desapropriação, inventário, partilha, guarda de menores, acidentes de trânsito, dívidas em bancos e financeiras, problemas de condomínio e de vizinhança (CNJ), entre vários outros litígios.

Na obra “O Fórum Multiportas como Política de Acesso à Justiça e à Pacificação Social”, Oliveira e Spengler (2013) analisam a experiência dos Estados Unidos na oferta de múltiplas opções de tratamento dos conflitos como a mediação, a conciliação, a arbitragem e os processos híbridos: a mediação e a arbitragem (*med-arb* ou *arb-med*), o mini julgamento (*mini-trial*), o júri sumário (*summary jury trial*), a avaliação de caso (*case evaluation*), o ouvidor (*ombudsman*) e a adjudicação.

O termo multiportas foi lançado pelo professor Frank Sander, da Universidade Harvard, em 1976, em congresso sobre métodos alternativos de disputa e publicado posteriormente com o título de *Varieties of dispute processing*. Na previsão de Sander o espaço destinado ao atendimento seria um centro de resolução de conflitos ou uma corte com múltiplas portas, na qual os reclamantes seriam recepcionados por um assistente responsável pelo diagnóstico e encaminhamento para o atendimento mais adequado ao conflito ou situação apresentada, tais como a conciliação, mediação, arbitragem e os serviços sociais.

O atendimento inicial seria a característica fundamental do Multiportas, visto que as partes litigantes participariam da verificação do método de resolução de conflitos mais adequado a sua reclamação (ALMEIDA; ALMEIDA; CRESPO, 2012, p.118).

As sugestões iniciais para desenvolvimento dos métodos alternativos de resolução de conflitos compreendiam a aprovação de leis com caráter mais preventivo, o incentivo para que os advogados orientem seus clientes a antecipar as possibilidades de chegarem a forma de dirimir seus litígios, a criação de centros únicos de tratamento alternativos de resolução de litígios e o desenvolvimento de um sistema de justiça mais eficaz (SANDER apud OLIVEIRA; SPENGLER, 2013, p.69).

A importação dessa metodologia requer especial atenção para sua aplicabilidade em nossos tribunais, em virtude de traços culturais do cidadão brasileiro, que pode não responder de forma positiva à introdução do programa e criar entraves para o sucesso do Multiportas.

Oliveira Viana (1999, p. 103), cujo pensamento se mantém atual, explica que as principais dificuldades na importação de instituições anglo-saxônicas residem na diferença da origem da formação da comunidade e do direito.

A formação histórica brasileira não registra experiências de organização comunal, como as *towns* americanas, consideradas por Oliveira Viana um

agente poderosíssimo de formação do espírito do *sel-government*, essa grande escola de capacidade para a vida municipal nos falta inteiramente. [...] Sempre, desde a primeira feitoria, desde o primeiro curral, desde o primeiro engenho, temos vivido a vida independente, a vida livre, a vida ampla dos latifúndios: conhecemos apenas a dispersão das sesmarias, os vastos currais isolados no deserto, as fazendas separadas por imensas solidões rurais. (OLIVEIRA VIANA, 2005, p.339-340).

Após a separação de Portugal, a integração da sociedade brasileira por meio do mercado não era expressiva, o “cidadão” dependia do latifundiário, que tudo controlava e resolvia qualquer questão social, econômica e política. O “senhor” indicava para seus agregados o prefeito, a autoridade judiciária local e o chefe de polícia. “A oligarquização das estruturas políticas foi, portanto, produzida e legitimada pelos métodos liberais impostos pelo governo central” (OLIVEIRA VIANA, 1999, p.38).

Em relação ao direito, a cultura anglo-saxônica é moldada pela *commow law*, leis que se incorporam ao ordenamento jurídico depois de aceitas e ter entrado nos costumes do povo, diferente da tradição brasileira baseada na *civil law*, regido predominantemente pelas normas com origens no antigo direito romano, sem participação social em suas construções.

Oliveira Viana (1999, p.104) acrescenta que os povos latino-americanos são dominados pelo “complexo de inferioridade” em relação à cultura europeia ou anglo-americana, pois buscam nelas inspiração para as suas leis, modelo para os seus códigos e solução para seus problemas, gerando “os desconformismos” e contradições de comportamento em relação aos empréstimos legais, especificamente sobre o Brasil afirma que o real se contrapõe ao legal.

A aparência de democracia no Brasil, em virtude do sistema eleitoral, esconde uma história coletiva como colônia explorada, que contribui como na maioria dos países latino-americanos para a cultura política passiva e não participativa, a privação de direitos civis, o enfraquecimento de certas instituições democráticas em virtude da exclusão sociopolítica, o legalismo mágico, que faz o cidadão apostar na aprovação de leis como solução sistêmica e a mentalidade de caudilho. (CRESPO, 2012, p.106-107).

A transferência de responsabilidade pela mudança para o líder político, a delegação aos representantes e partidos, vistos como salvadores da pátria, pela qual adota uma atitude de espera passiva para solução de seus problemas, são desafios a serem vencidos com a implantação do Multiportas (ALMEIDA; ALMEIDA; CRESPO, 2012, p. 108).

Trata-se de uma abordagem customizada colocada à disposição das partes, por meio de outros métodos de solução de conflitos, no lugar da única opção de judicialização do conflito disponível pelos tribunais. As chances de sucesso seriam maiores, pois os cidadãos passariam a ter conhecimento das diversas alternativas para solução de seu caso, participando da decisão da escolha do método que satisfaça seus interesses. O Multiportas “quando corretamente adaptado, pode ser um mecanismo bastante útil para o fortalecimento do capital social na América Latina” (ALMEIDA; ALMEIDA; CRESPO, 2012, p.119-120).

Em comentários sobre a introdução obrigatória da conciliação no judiciário argentino, o juiz Peleja Junior afirma que:

A Argentina precisou tomar uma atitude, digamos, mais drástica, porque não via outra solução para reduzir a demanda judicial. No Brasil é a mesma coisa. Temos hoje cerca de 100 milhões de processos tramitando. É necessário sim fazermos alguma coisa mais drástica com a finalidade de amenizar a grave crise do sistema judicial. O modelo argentino não é novidade, já existe na Europa e nos Estados Unidos, lá partiu da sociedade e aqui nós estamos tentando impor via Poder Judiciário (PELEJA JUNIOR, 2015, p.1).

O juiz defende, ainda, que a conciliação obrigatória não representa vedação ao acesso à justiça, significando na verdade vantagens em relação à economia processual, ao princípio da duração razoável do processo e à efetiva prestação jurisdicional. Observa, entretanto, que é “condição sine qua non o regular funcionamento dos núcleos de mediação e conciliação”, a ser implantados nas comarcas (2015, p.1).

Oliveira e Spengler (2013, p.55) acreditam que a implementação da PJTC, no mesmo modelo “múltiplas portas” americano, transforme o paradigma cultural do litígio para o da consensualidade, de modo a aproximar o cidadão de uma verdadeira justiça, célere e eficaz, capaz de enfrentar o exaurimento do sistema jurisdicional. Comentam que essa Política Pública, privilegia a mediação e a conciliação, como os mecanismos mais empregados na experiência brasileira.

A expressão “tratamento” em vez de “resolução” de conflitos, conforme parecer das autoras é mais apropriada “por entender que os conflitos sociais não são ‘solucionados’ pelo Judiciário no sentido de resolvê-los, suprimi-los, elucidá-los ou esclarecê-los”, mas pelos

próprios litigantes que se dispõem a participarem na solução do litígio com a ajuda de uma terceira pessoa.

As autoras afirmam que os métodos ou mecanismos de resolução de disputas (RAD) têm sido implantados no Brasil como formas mais eficientes para solução dos conflitos do que o processo judicial. São considerados mais céleres e econômicos, além de preservarem as relações entre as partes, os principais são: a negociação, a arbitragem, a mediação e a conciliação.

a) Negociação

O processo de negociação está intrínseco na composição para resolução de todos os conflitos, presente nos demais métodos de resolução alternativos de disputas. Provavelmente, seja a forma mais antiga de entendimento entre os homens. É definida como uma comunicação voltada à persuasão, em que as partes, de forma geral, têm total controle sobre o processo e o resultado da negociação (CNJ, 2015).

O método caracteriza-se pela conversa direta entre os envolvidos sem presença de uma terceira pessoa. A pretensão em se aproximar do outro não se configura em conflito, mas caso haja resistência, o conflito pode ser instalado e a necessidade do diálogo caracterizará a negociação a fim de solucioná-lo. Na prática a negociação faz parte da convivência social. É inerente da condição humana, visto que o homem se aproxima do outro quando demonstra algum interesse que lhes envolve (CALMOM, 2008, p.109).

O Manual de Mediação do CNJ considera que as partes escolhem o momento e o local para negociarem, pautam as propostas e a ordem como ocorrerão a discussão das questões, decidem a continuidade, suspensão, abandono ou recomeço das negociações, estabelecem os protocolos dos trabalhos e decidem chegar a um acordo ou não. As questões tratadas na negociação podem ir de simples disputas, a um pedido de desculpas ou até valores pecuniários de alta monta.

b) Arbitragem

A arbitragem é o método privado mais tradicional de resolução de disputas, consistindo na vontade das partes em escolher um terceiro neutro ao conflito, ou um painel de pessoas desinteressada na causa, para decidirem questões de fato e de direito (AZEVEDO,

2004, p.302). A etimologia da palavra arbitragem é derivada do latim *arbiter*, que significa juiz, jurado e remonta à origem do instituto, no processo romano, em que o *arbiter* ou *iudex* correspondia a um sujeito idôneo que não pertencia ao quadro funcional do Império e julgava a lide após o pretor preparar a ação, (enquadramento da lei e elaboração da fórmula).

A arbitragem resulta do consenso das partes e não do *imperium* estatal, podendo proporcionar a tutela jurisdicional de forma mais vantajosa que o processo judicial. (DINAMARCO, 2004, p. 21). O árbitro deverá reunir as seguintes características: ser pessoa capaz, possuidor da confiança das partes, desempenhar sua função com imparcialidade, independência, competência, diligência e discrição.

As partes são livres para escolherem as regras e princípios gerais de direito, regras internacionais do comércio, usos e costumes, desde que não haja violação aos bons costumes e à ordem pública. Na arbitragem não cabe recurso, caso haja insatisfação com a decisão arbitral a parte questionadora deve ingressar com a demanda anulatória. Teixeira (1997, p.20) acredita que devido às vinculações do sistema civil law e pela sua herança cultural portuguesa, a arbitragem no Brasil se mostra arreada, “assim como à solução por equidade, de inegável sucesso nos países mais desenvolvidos”.

c) Mediação

O termo mediação etimologicamente procede do latim *mediatio.onis*, significa mediar, intervir, dividir ao meio e acordo, relacionada ainda “centro, meio, de equilíbrio, compondo a ideia de um terceiro elemento que se encontra entre as duas partes, não sobre, mas entre elas” (MORAIS e SPENGLER, 2012, p. 145-146). No campo jurídico a mediação possui como peculiaridade a forma não adversarial/contenciosa de processar o conflito, na qual as partes assumem a responsabilidade conjunta pela construção da solução, figurando o terceiro (mediador) apenas como facilitador do diálogo entre eles (GABBAY, 2011; NICÁCIO & OLIVEIRA, 2008, p.111).

O processo de mediação não apresenta um sistema lógico com identificação, descrição ou classificação, bem como não apresenta clareza para estudiosos e profissionais envolvidos acerca das características de seu processo, pois desconhecem as formas de intervenção por parte do mediador (RISKIN, 1996, p.13).

Na concepção de Riskin (2003, p.30) a mediação apresenta quatro linhas básicas de orientação para intervenção do mediador: as duas primeiras referem-se a figura do facilitador: a) restrito, que apenas presta orientação às partes em questões pontuais, por exemplo: orienta,

por meio de perguntas, as partes envolvidas em um acidente de trânsito a compreenderem adequadamente os argumentos colocados e suas implicações; b) amplo, que presta orientação às partes em questões mais profundas, abstendo-se de manifestações que influenciam na avaliação da situação-problema, por exemplo: um mediador que procura orientar um casal em processo de separação a compreender melhor seus próprios interesses e as implicações do divórcio das propostas de cada um (RISKIN, 2003, p. 30-31).

As duas outras linhas tratam do mediador avaliador: a) restrito, participa como estimulador das partes a tomarem decisões em questões de baixa complexidade, por exemplo: no juizado especial, o mediador ratifica a explicação que uma das partes apresenta baseada em decisões semelhantes do juiz; b) amplo, vai além da orientação e pode chegar a pressionar as partes a fecharem um acordo, por exemplo: numa relação de um casal, o juiz pode dizer para uma das partes que a proposta feita pela outra é a melhor opção, pois dificilmente se encontraria uma saída mais justa (RISKIN, 2003, p.32-33).

A mediação consiste em procedimento que se propõe alcançar o ser humano e resgatar sua autonomia na solução de seu conflito, através da participação voluntária e consciente dos benefícios individuais e sociais que dela resultarão. Trata-se de um grande avanço social, na perspectiva da mudança da estrutura básica do conflito, antes vista como uma parte se presumindo certa e a outra errada, na lógica de vencedor-perdedor (BAHIA; ROCHA; GARCIA, 2014, p. 63).

A lógica evoluiu para a concepção ganhador-ganhador, há uma modificação de sentimento através do restabelecimento da comunicação “que estava perdida, podem ajustar, de forma livre e paritária, uma solução que seja um *tertium genus* [terceiro elemento] das proposições parciais originais” (BAHIA; ROCHA; GARCIA, 2014, p. 63).

O tratamento do conflito através da mediação pode acontecer mediante uma pluralidade de técnicas que vão da negociação à terapia, e aplicada em vários segmentos: judicial (nas várias especialidades: trabalho, família, infância, etc.) ou na educação (escolas: entre alunos, entre pais e alunos, etc.), dentre outros (SPENGLER, 2012). Sendo essenciais a escuta e a análise do diálogo por parte do mediador.

As percepções dos fatos e como as pessoas os classificam como conflituosos, leva à necessidade da intervenção de um terceiro na elaboração simbólica do conflito, normalmente construído linguisticamente, e na transformação do conflito em si. Conduz à valorização da mediação como elemento de transformação das relações sociais (WARAT, 1995; BUSH e FOLGER, 2005) e à consideração quanto ao aspecto linguístico e simbólico das relações (WINSLADE e MONK, 2000 e WARAT, 2001).

d) Conciliação

Etimologicamente, a palavra tem origem no latim *concilium* que indicava um conjunto de pessoas em reunião. A conciliação pode ser considerada uma tática psicológica aplicada para corrigir percepções, contribuir com a redução de medos irracionais e facilitar a comunicação para abertura de uma discussão na perspectiva da negociação racional (ROMÃO, 2003, p.63).

Tem sido o método de solução de conflitos mais utilizado no Brasil nas ações trabalhistas e cíveis que versem sobre direito de família, empregada muitas vezes como forma de agilizar o serviço judicial. O conciliador no âmbito dos tribunais concretiza seu papel institucional e burocrático quando o acordo é assinado, muitas vezes por pressão velada.

A distorção do papel dos juízes que exercem pressão expressa (ou quase expressa) a uma das partes para que aceite determinada proposta, por entender que o acordo lhe seria mais vantajoso, sob o argumento que sua decisão poderia ser diferente torna-se grave sob o ponto de vista da autocomposição (COSTA, 2004, p.181).

Inicialmente, a conciliação e a mediação apresentavam alguns pontos de distinção. A primeira visaria apenas o acordo objetivo, decidido de forma breve e pública, por meio de proposta sugestionada pelo conciliador, para pôr fim ao litígio envolvendo esclarecimento dos fatos e dos direitos, com olhar retrospectivo, baseado na culpa.

A mediação, diversamente, buscaria a “resolução do conflito”, de cunho subjetivo, através do estímulo (ou facilitação) do entendimento entre as pessoas, o que levaria mais tempo, seriam necessárias várias sessões, de caráter confidencial, para restaurar a relação social a partir de soluções encontradas pelas próprias partes, de caráter prospectivo, focando em soluções para o futuro. A conciliação teria como base o direito, enquanto a mediação seria multidisciplinar, devendo o mediador ter aporte de distintas áreas, tais como: serviço social, administração, direito, matemática, comunicação, filosofia, psicologia e psicanálise.

Atualmente, as distinções entre os dois métodos foram sendo diluídos e a PJTC estabeleceu que a conciliação exige pessoas neutras, que estimulem as partes a chegarem a um acordo a partir de suas próprias percepções, com estímulos à efetiva harmonização social, restaurando dentro dos limites possíveis a relação social entre as partes, empregando técnicas multidisciplinares persuasivas, mas não impositivas ou coercitivas que visem uma solução construtiva para o conflito, de caráter prospectivo, utilizando tempo suficiente para que as partes se sintam ouvidas e encontrem soluções satisfatórias no menor prazo possível.

A PJTC ressalta que mediadores e conciliadores devem respeitar a autonomia da vontade das partes, abster-se de qualquer imposição e observar todos os princípios

fundamentais constantes no Código de Ética que norteiam cada intervenção, com o dever de manter: a) confidencialidade (guarda de sigilo); b) decisão informada (informações sobre os direitos das partes); c) competência (capacitado pelo CNJ); d) imparcialidade; e) independência e autonomia (não se submeter a pressões internas ou externas); f) respeito à ordem pública e às leis vigentes; g) empoderamento (estimular as partes envolvidas a resolverem seus conflitos); h) validação (estimular os interessados a perceberem-se como sujeitos que merecem atenção e respeito).

Os conciliadores/mediadores ficam sujeitos às mesmas regras de impedimento e suspeição dos juízes. Apresentamos a seguir o Quadro 02, ilustrativo de cada método com finalidade explicativa e didática:

Quadro 2 - Conceitos: negociação, arbitragem, mediação e conciliação

NEGOCIAÇÃO	ARBITRAGEM	MEDIAÇÃO	CONCILIAÇÃO
As próprias partes	Árbitro	Mediador	Conciliador
É intrínseca à atividade humana da relação de interesse com o outro. Não precisa de intervenção de terceiros, a relação é direta entre as partes. Está presente de alguma forma nos demais mecanismos de resolução de conflitos por se referir à persuasão na comunicação entre as pessoas.	Substituem a vontade das partes em divergência, decide(em) as controvérsias, em virtude da confiança que as partes depositaram nele(s) pela eleição prévia na cláusula compromissória. Exceto nos Juizados Especiais, que não está previsto o compromisso prévio.	Diálogo entre duas ou mais partes em conflito, assistidas por um mediador, para que possam chegar a uma decisão. Não há imposição de soluções, prevalece a vontade das partes na busca de uma solução que satisfaça a ambas.	Terceiro ou terceiros se esforçam, com sugestões e propostas, para o consenso das partes na solução do conflito. Pode ser judicial ou extrajudicial.
Não propõe soluções	Decide	Não propõe soluções	Propõe soluções

Fonte: AZEVEDO, 2004. BOLZAN e SPENGLER, 2013. CALMON, 2008. CNJ, 2015. COSTA, 2004. DINAMARCO, 2004. GABBAY, 2011. NICÁCIO; OLIVEIRA, 2008. RISKIN, 2003, ROMÃO, 2003.

2.4 SUPORTES LEGAIS DA POLÍTICA JUDICIÁRIA DE TRATAMENTO DE CONFLITOS

O CNJ ao elaborar e implantar a PJTC vislumbra a necessidade de mudança na realidade do Judiciário brasileiro com o incentivo de mecanismos que contribua com a redução do congestionamento processual. A PJTC está respaldada por vários textos legais e institucionais, principalmente, na CF/88 com a introdução da Reforma do Judiciário, ratificada pelos Pactos Republicanos I e II, e nas Leis Nº 9.099/95, Lei de Arbitragem, Lei de Mediação e no novo Código de Processo Civil.

A base legal institucional se apoia na Resolução nº 70/2009-CNJ, que estabeleceu o planejamento estratégico no âmbito do Poder Judiciário como ferramenta para realizar justiça, tendo por visão ser reconhecido pela sociedade como instrumento efetivo de equidade e paz social. O compromisso assumido por todos os tribunais com a implantação da gestão estratégica, a fim de aperfeiçoar e modernizar os serviços judiciais, ratifica a responsabilidade das unidades judiciárias na implementação da PJTC.

Interessante observar que os métodos autocompositivo e heterocompositivo têm previsão legal no ordenamento pátrio desde a formação do país, não se tratam de assuntos novos. A conciliação e a arbitragem, por exemplo, aparecem na legislação portuguesa: nas Ordenações Manuelinas (1514) e Filipinas (1603, Livro III, Título XX, § 1º), às quais o Brasil esteve subordinado no período colonial.

A conciliação continuou presente na Constituição Imperial de 1824, conforme previsto em seu artigo 161, que assevera: “Sem se fazer constar que se tem intentado o meio da reconciliação não se começará processo algum”. Foi enfraquecida no CPC de 1939, mas adquiriu caráter mais especial com a publicação da Consolidação das Leis de Trabalho em 1943, passando a ser prevista na audiência preliminar na Justiça trabalhista.

No processo civil, o instituto volta a figurar com a alteração do Código em 1973, desta vez com a previsão da tentativa prévia em causas que envolvessem questões de patrimônio privado, como brigas de trânsito, de vizinhos, compra e venda, algumas causas de família, dentre outras.

A arbitragem, método heterocompositivo, tem origens históricas que compreende da Realeza de Roma, no ano 754 a.C., ao surgimento da *cognitio* extraordinária sob Diocleciano, no século III d.C, quando é instalada a Justiça Oficial, e com ela o juiz estatal passa a solucionar o litígio entre as partes em nome do Estado, “missão que até então era exercida por um terceiro,

particular, árbitro, portanto, escolhido pelos próprios contendores ou por indicação do magistrado” (TEIXEIRA, 1997, p.8).

O Código Comercial de 1850 brasileiro, vigente até os dias atuais, também prevê a arbitragem, que só tomou vida própria com a Lei 9.307/1996 e alterações em 2015, pela Lei 13.129, que trouxe a inovação de possibilitar a administração pública direta ou indireta utilizar-se desse mecanismo para dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis, desde que respeitada a publicidade.

Os métodos consensuais de solução de conflitos no âmbito jurídico brasileiro passam a ser fortalecidos com a formulação da PJTC, embasada sob a égide dos princípios constitucionais da cidadania, da dignidade da pessoa humana, da pacificação social, da licitude, do amplo acesso à justiça e dos princípios da administração pública, estes constantes do artigo 37 da CF/88.

Em 2015, o novo CPC ratificou as normativas do CNJ para implementação da política pública no âmbito dos tribunais judiciais, mencionando o acesso à justiça como norma fundamental do processo civil. O CPC trata da responsabilidade do Estado em promover, sempre que possível, a solução consensual de conflitos e dispõe que a conciliação, a mediação e outros métodos deverão ser estimulados por magistrados, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, antes da judicialização do litígio e no curso do processo judicial.

O CPC também regulamentou a criação dos Cejuscs em consonância às normas do CNJ, descrevendo os papéis do conciliador e do mediador, com a exigência de manutenção do registro de profissionais habilitados e respectiva área profissional. Contempla a opção de os tribunais criarem os cargos de conciliador e de mediador em seu quadro funcional, por meio de concurso público.

Para Bahia, Rocha e Garcia (2014, p.64) o legislador no novo Código promoveu um grande avanço ao tratar da formação de profissionais habilitados, haja vista que anteriormente não era exigido a capacitação para dos mediadores e conciliadores. Os autores acrescentam que nos Juizados Especiais os estagiários de direito são, em regra, responsáveis pelas sessões de conciliação-mediação. O CPC considera, ainda, a criação das câmaras privadas de conciliação e de mediação a serem inscritas em cadastros nos tribunais estaduais, regional federal e nacional.

Outros aportes legais foram instituídos em 2015, como a nova Lei de Arbitragem, nº 13.129/2015 que alterou a Lei nº 9.307/96 e a Lei nº 6.404/76, para ampliar o âmbito de aplicação da arbitragem, permitir que as partes afastem as regras que lhes limitem a escolha dos

árbitros, antes restritos aos da própria instituição arbitral, interromper a prescrição e fazer com que retroaja até a data de solicitação de arbitragem, conceder tutelas cautelares e de urgência.

A fim de harmonizar a relação dos tribunais arbitrais com o Poder Judiciário foi criada a carta arbitral, que poderá ser utilizada pelos árbitros para requisitarem adoção de medidas coercitivas. Os árbitros ficam autorizados a proferir sentença arbitral parcial e final. A Lei também inovou ao incluir a arbitragem para utilização da administração pública direta e indireta em casos relativos a direitos patrimoniais disponíveis.

A Lei de Mediação nº 13.140 também entrou em vigor em 2015 e passou a regular o uso do instrumento entre particulares como meio de solução de controvérsias, ampliando a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. A nova Lei reconhece a atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que deve ser escolhido ou aceito pelas partes para auxiliá-las no desenvolvimento de soluções consensuais, pauta-se nos princípios da imparcialidade do mediador, isonomia entre as partes; oralidade, informalidade, autonomia da vontade das partes, busca do consenso, confidencialidade e na boa-fé da decisão.

Algumas novidades foram incrementadas, como a hipótese de previsão contratual de cláusula de mediação, situação em que as partes deverão participar da primeira reunião de mediação. Possibilita às partes acordarem sobre a realização de mediação à distância, o que facilita soluções mais rápidas.

O ano de 2015 foi promissor na publicação de um arcabouço legal que ratifica e legitima a PJTC, mas a garantia de sua efetividade social dependerá da mudança na cultura de litigiosidade encravada em nossa sociedade, bem como do compromisso dos tribunais em demonstrarem eficácia em sua implementação.

3 POLÍTICA JUDICIÁRIA DE TRATAMENTO DE CONFLITOS E A SEMANA NACIONAL DE CONCILIAÇÃO

O presente capítulo tem por objetivo apresentar os resultados da pesquisa centrada em duas análises: primeiro, no desempenho dos vinte e sete tribunais de justiça dos estados que compõem a Federação Brasileira quanto à eficácia dessas unidades judiciárias na implementação da PJTC pública formulada pelo CNJ, por meio da mediação e da conciliação, segundo, no impacto que a ação Semana Nacional de Conciliação produz na redução do estoque de processos em movimentação no Judiciário estadual brasileiro.

3.1. METODOLOGIA

A análise comparativa empregada neste estudo tem por base a abordagem mista quanti-qualitativa e compreendeu o desempenho dos vinte e sete tribunais de justiça estaduais em relação à implementação da PJTC, no período de 2011 a 2016. Inicialmente, o planejamento baseou-se no levantamento de dados até o ano de 2014, mas em virtude da publicação do novo CPC em 2015, que recepcionou as diretrizes da política pública o término da pesquisa foi ampliado para 2016.

Em relação à SNC permanecemos com o período planejado, considerando que CNJ ainda não divulgou o Relatório Justiça em Números que reúne todos os dados dos tribunais de justiça, tão pouco se verificou que todos os vinte e sete tribunais dispunham dos dados referentes ao último evento, no caso o ano de 2015. Os dados quantitativos foram coletados nos sites do CNJ, dos tribunais e em sites especializados, como do Conjur (Revista Jurídica Eletrônica).

A pesquisa qualitativa permite interpretar os fenômenos a partir da análise indutiva dos dados coletados e reflete a relação subjetiva do pesquisador com o objeto de estudo. A abrangência do campo de pesquisa possibilitou também a aferição do impacto que a SNC exerce na redução de processos, e derivou de duas observações: o esforço concentrado dos tribunais para baixar o estoque de processos judiciais e ser uma ação integrante do Projeto Movimento pela Conciliação, implantado pelo CNJ em 2006, servindo de feedback para a formulação da PJTC.

A linha de investigação procurou responder às indagações que serão apresentadas ao final deste capítulo. Interessante registrar que a escolha dos tribunais estaduais teve origem em duas observações, a primeira quanto às intervenções do CNJ que contribuem para a mudança

de trajetória do Judiciário e a segunda em relação à relevância dos tribunais estaduais dentro do sistema de justiça.

A abordagem teórica do neoinstitucionalismo, na perspectiva do *path dependency*, indica que ocorrem dois momentos críticos na trajetória do Judiciário brasileiro: primeiro com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que inaugura o Estado Democrático de Direito e elenca um rol de direitos fundamentais em seu texto, ampliando a possibilidade de exercício de cidadania pela população brasileira; e o segundo ocorre quando chamada a crise no Sistema de Justiça entra na agenda política do Congresso Brasileiro, em 1992, culminando com a Reforma do Poder Judiciário, através da EC/45, em 2004, com ênfase na criação do CNJ.

Constata-se que apesar das pressões internas para Reforma do Judiciário, as mudanças de trajetória do Judiciário foram provocadas pelo Banco Mundial, consequência das orientações do Doc.319S seguidas rigorosamente pelo CNJ, inclusive no momento atual com o Projeto de Priorização do 1º Grau. A agência internacional também recomendou a valorização dos métodos consensuais de solução de conflitos para ampliar o acesso à justiça das pessoas pobres, objeto deste estudo.

As mudanças de gestão vão alcançando os tribunais de justiça, com maior resistência dos tribunais estaduais, onde o quantitativo de processos atinge em torno de 80% em movimentação do judiciário brasileiro, detém a maior quantidade de juízes e de servidores. Os tribunais estaduais premidos pelo planos, projetos e programas estabelecidos pelo CNJ nem sempre conseguem estar em *compliance* com as metas.

Conforme North (1995) o tempo é determinante para que as instituições consigam fazer as mudanças tecnológicas e se adaptem às normativas necessárias. Inicialmente as resistências apresentadas pelos tribunais de justiça estaduais são previstas dentro das dinâmicas endógenas, pois ocorrem de forma gradual e incremental, e se comportam como forma de resistir às mudanças exógenas, normalmente mais incisivas diante da ineficiência que o Judiciário brasileiro apresenta em relação ao congestionamento processual.

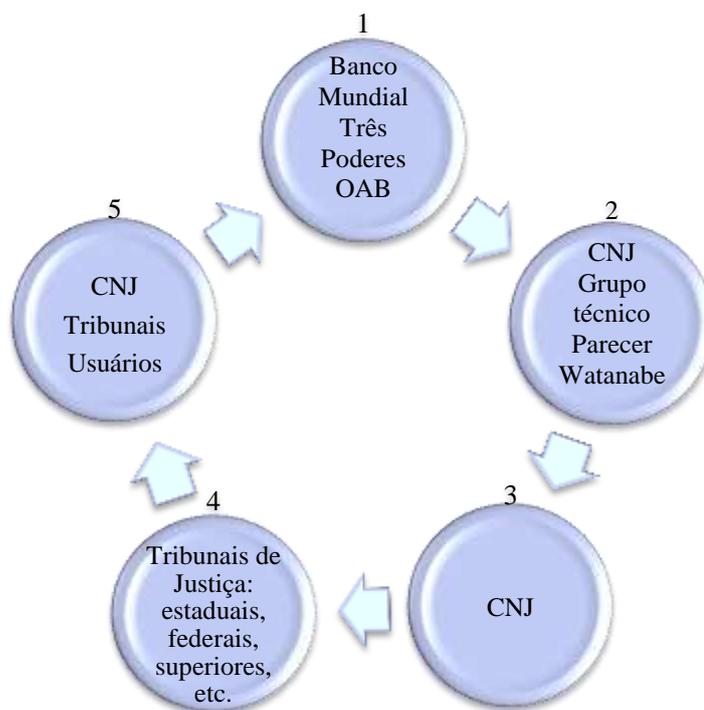
Na mudança de trajetória do Judiciário, o CNJ procura exercer a função de *accountability* horizontal com maior pressão sobre os tribunais de justiça estaduais, principalmente, pelo estabelecimento de metas de nivelamento, inaugurado pelo sensacionalismo em torno da Meta 2/2009. Esta metodologia tornou-se regular e incorporado no Planejamento Estratégico dos tribunais, meio pelo qual CNJ exerce controle sobre juízes e tribunais visando aumentar a produtividade para redução do estoque de processos.

Outra inovação que projeta grandes mudanças na trajetória do Judiciário é a implantação da PJTC, que altera a organização judiciária com a criação de novas unidades

judiciárias destinadas ao desenvolvimento de métodos consensuais de conflitos, em especial a mediação e a conciliação, com os Nupemecs e Cejuscs. Essa política, inicialmente, baseou-se em princípios constitucionais, dos quais destacamos os que obrigam à Administração Pública. Entenda-se que esta não se reduz ao Executivo e sim a todos os órgãos e servidores públicos, bem como no direito fundamental de acesso à justiça.

A análise teórica-empírica da PJTC da fase de implementação foi realizada sob a perspectiva dos estágios do ciclo político-administrativo desenvolvido Howlett, Ramesh e Perl (2013) apresentado no item 1.6 do primeiro capítulo que possibilitou a análise teórica-empírica da política pública e adaptado na figura 2, abaixo:

Figura 2 - Estágios do ciclo político-administrativo: 1-Montagem da agenda; 2-Formulação da política; 3- Tomada de decisão política; 4-Implementação da política; 5-Avaliação.



Fonte: Adaptado de Howlett, Ramesh e Perl (2013).

Descrevemos as fases do ciclo político-administrativo da PJTC observando que os estágios devem ser inter-relacionados e sofrer retroalimentação do sistema político com *inputs* e *outputs*. Por outro lado, não se constatou a atuação popular nas etapas de formulação dessa política pública, apesar da OAB figurar na primeira fase não se pode auferir participação da sociedade, pois a representação ocorreu mais em favor dos próprios advogados, visando aos interesses da classe profissional no sentido de garantir maior celeridade processual.

As observações identificadas na formulação da PJTC são as seguintes:

1 - Montagem da agenda: diante da chamada crise do judiciário, identificada no Doc.319S do Banco Mundial, que apontou o congestionamento na movimentação e no acúmulo crescente de processos que se tornou um problema político e estado de coisas, a agência internacional exerceu forte pressão, tornando-se principal ator externo na formação da agenda.

Os três poderes da República: Legislativo, Executivo e Judiciário, por meio dos Pactos Republicanos I e II, foram os atores internos decisivos na indicação da questão para a agenda. Outros atores contribuíram para que o acesso à justiça, a baixa do estoque de processos e a eficiência do Judiciário tornarem-se realidade, como a OAB e sindicatos.

2 - Formulação da política: a partir da conceituação de Lowi (1964, p.2) a PJTC apresenta características de uma política pública distributiva e constitucional. O CNJ, ator responsável, pela formulação da política pública de acesso à justiça, nomeou um grupo de estudos para construção de uma minuta, que requereu o parecer técnico do professor, ex desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), Kazuo Watanabe.

3 - Tomada de decisão política: o CNJ acolheu a minuta apresentada pelo grupo de estudo e aprovou a Resolução nº 125/2010, regulamentando a PJTC. A decisão considerou os princípios constitucionais contidos no art. 37, do acesso à justiça e da celeridade processual.

A PJTC atende às orientações do Banco Mundial e pretende mudar o *status quo* do Judiciário a fim de que as pessoas pobres tenham mais acesso à justiça, cujo reflexo será a pacificação da sociedade, conseqüentemente, reduzir o estoque de processos em movimentação e atender aos interesses econômicos dos grandes investidores, que têm no Banco Mundial seu interlocutor para garantir um Judiciário mais “disponível” no julgamento de ações com maior nível de complexidade.

A decisão positiva foi tomada com base no modelo racional. Refere-se à busca de solução, principalmente, quanto ao acesso à justiça das pessoas pobres através da importação da metodologia Multiportas desenvolvida nos EUA.

4 - Implementação da política: o foco deste estudo centra-se nesse estágio do ciclo político-administrativo, que se refere à adoção de procedimentos para assegurar a execução da política pública. A implementação representa o conjunto de ações necessárias à consecução da política pública. Nessa etapa as instituições demonstram seu desempenho em relação aos objetivos traçados e que permitirão a análise de *compliance* das normativas e do grupo de variáveis relacionadas à estrutura organizacional. No caso da PJTC, verifica-se que essas variáveis se baseiam na criação dos Nupemecs e dos Cejuscs, na disponibilidade dos recursos humanos: juízes, servidores, mediadores e conciliadores, bem como no engajamento de

membros do Ministério Público, da Defensoria Pública e da OAB quando da realização das audiências e sessões de mediação e conciliação.

O processo da implementação possui como principais características: a multiplicidade de atores envolvidos, tanto de instituições externas como internas, com necessidades e interesses diversos que se reúnem para operacionalizar a política, contribuindo, inclusive com a mudança de trajetória (*path dependency*) da instituição gestora, que vai sendo traçada conforme as discontinuidades na participação dos atores, suas perspectivas e na necessidade de novas negociações.

Selecionamos os modelos *top-down* e *bottom-up* para análise da PJTC:

a) *Top-down*, de cima para baixo, significa que as autoridades centrais, no caso o CNJ e os presidentes dos tribunais, seriam os responsáveis pela direção da execução da PJTC e fazer com que os juízes, servidores, mediadores e conciliadores estejam em *compliance* para garantir a eficácia da implementação da política pública. No caso de PJTC, vamos analisar em item próprio o desempenho dos tribunais de justiça estaduais e verificar se houve *compliance*.

b) *Bottom-up*, de baixo para cima, compreende que os “burocratas da linha de frente” seriam mais indicados para alcançarem a eficácia das políticas públicas, e tornariam o processo mais democrático. Na formatação que o Judiciário adota, de rigidez ao cumprimento de normas, formalidade e respeito a hierarquias, é comum a forte resistência por parte das autoridades centrais em acolher sugestões dos atores com menor poder de decisão.

Uma terceira abordagem defende que os dois modelos se complementam, o que deve ser pertinente para o Judiciário na busca de compatibilizar os projetos propostos pelo CNJ e com as experiências dos burocratas da linha de frente, representados pelos juízes e servidores. As políticas públicas formuladas pelo CNJ se mostram deficitárias quanto à incorporação das experiências dos burocratas da linha de frente (juízes e servidores), bem como não servem de feedback para a avaliação das políticas e a retroalimentação do ciclo.

5 – Avaliação: deve representar uma aprendizagem endógena e exógena para o CNJ, tribunais, juízes, servidores, mediadores, conciliadores e usuários. Na esteira de Howlett, Ramesh e Perl (2013) acreditamos que a avaliação administrativa seja a mais adequada para verificar o desempenho dos tribunais quanto ao *compliance* da PJTC.

A avaliação da PJTC já estava prevista em seus objetivos, mas o CNJ como utiliza a metodologia de metas de nivelamento estabeleceu em 2015 a Meta 3 para acompanhar o desempenho dos tribunais quanto à instalação dos Nupemecs e dos Cejuscs, como já mencionado não vamos analisar neste trabalho em virtude do tempo exíguo para formação de uma série histórica.

Além disso, a Meta 3 tem pouca relevância no *compliance* da implementação da PJTC nesse momento, seus objetivos ficam aquém do estabelecido tanto na política pública quanto no CPC que prevê a criação de Cejusc em todas as comarcas, enquanto que a Meta 3 implica na duplicação do número dessas unidades judiciárias.

Essa meta apresenta o caráter mais de incentivo aos tribunais em desenvolverem a referida política judiciária, considerando que o resultado esperado para o tribunal que tenha criado um Cejusc, seria a criação de mais uma unidade judiciária para o cumprimento em 100% da Meta. Enquanto outro tribunal com um número maior de unidades demandaria maior esforço para cumprimento da mesma Meta, e mesmo assim ambos os tribunais provavelmente não atenderiam ao previsto na PJTC, que estabelece a criação dessas unidades concomitantemente a entrada em vigor do novo CPC, ou seja, em 18 de março de 2016.

Os tribunais de justiça são atores da maior relevância para implementação da PJTC e dentro do sistema de justiça se destacam por tratar das mais variadas questões, tanto na área civil quanto na criminal, são demandas sociais que chegam ao judiciário estadual e se acumulam diariamente aos casos pendentes, provocam o congestionamento na movimentação processual e sobrecarregam magistrados e servidores.

3.2 RELEVÂNCIA DOS TRIBUNAIS ESTADUAIS NO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO

O Poder Judiciário, com autonomia administrativa e financeira garantidas pela Constituição Federal, junto aos Poderes Executivo e Legislativo, compõe a República brasileira com a função de garantir os direitos individuais, coletivos e sociais e resolver conflitos entre cidadãos, entidades e Estado. Sua composição reúne o STF, órgão de cúpula ao qual compete a guarda da CF/88, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), responsável pela interpretação uniforme da legislação federal, e os demais órgãos funcionam no âmbito da União e dos Estados, incluindo o Distrito Federal e Territórios.

No campo da União, o Poder Judiciário conta com os seguintes órgãos: a Justiça Federal (comum), incluindo os Juizados Especiais Federais, e a justiça especializada – formada pela Justiça do Trabalho, Eleitoral e a Militar. A Justiça Comum fica sob competência dos vinte e seis tribunais dos estados brasileiros e do Distrito Federal, incluídos os Juizados Especiais cíveis e criminais, Tribunal de Júri (encarregado de julgar crimes dolosos contra a vida) e os Cejusc, unidades judiciárias recentemente inseridas por força do art. 165 do CPC 2015, organizados em duas instâncias ou graus de jurisdição: no primeiro grau iniciam-se as ações,

resultado da judicialização de um conflito social e a segunda funciona como unidade revisional, onde recursos são processados contra decisão do juiz de primeiro grau e apreciados pelos magistrados, denominados desembargadores.

A justiça estadual tem competência residual, significa que lhe é atribuída a função de processar e julgar qualquer ação que não esteja sujeita à competência de outro órgão jurisdicional (Judiciário federal, do trabalho, eleitoral e militar), o que representa o maior volume de litígios no Brasil. A partir da leitura da Tabela 1 é possível constatar a importância da escolha dos tribunais de justiça estaduais para a análise comparativa neste estudo.

Tabela 1. Poder Judiciário Brasileiro. Tramitação processual 2014.

RAMO DE JUSTIÇA	PENDENTES	NOVOS	TOTAL
ESTADUAL	57.206.73 (69,7%)	20.141.982 (80,8%)	77.348.718 (7,58%)
FEDERAL	8.484.488 (14,0%)	4.052.021 (12,0%)	12.536.509 (12,57%)
TRABALHO	4.396.590 (13,8%)	3.990.500 (6,2%)	8.387.090 (8,41%)
SUPERIORES	624.008 (2,0%)	578.844 (0,9%)	1.202.852 (1,21%)
ELEITORAL	110.826 (0,4%)	109.059 (0,2%)	219.885 (0,22%)
MILITAR ESTADUAL E AUDITORIA DA UNIÃO	5.939 (0,0%)	6.257 (0,0%)	12.196 (0,01%)
TOTAL	70.828.587	28.878.663	99.707.250

Fonte: Adaptado do Relatório Justiça em Números (CNJ, 2015)

Constata-se que alguns fatores concorrem para que o ramo da justiça estadual apresente os números mais expressivos, haja vista que não existe no Brasil a justiça administrativa, tal como na Itália, cujo tribunal processa e julga todas as ações contra os órgãos do Poder Público, liberando o Judiciário para questões das relações privadas entre os cidadãos (FREITAS, 2010, p.2).

Os dados constantes no Relatório Justiça em Números do CNJ/2015, base 2014, revelam que dos 99,7 milhões de processos em movimentação, 77,35 milhões se referem à Justiça estadual (77,58% do total), sendo 57,21 milhões de processos pendentes e 20,14 milhões

referentes a casos novos. O segundo maior movimento é o ramo da Justiça Federal, que detém 8,49 milhões de processos pendentes e 4,1 milhões de casos novos, participando com 12,57% do total de processos em tramitação no ano de 2014. A Justiça do Trabalho tem o terceiro maior quantitativo com 4,4 milhões de processos pendentes e 4,0 milhões de casos novos.

No ano de 2014, por exemplo, as despesas totais do Poder Judiciário computaram um crescimento de 4,3% em relação ao de 2013, totalizando aproximadamente R\$ 68,4 bilhões, equivalente a 1,2% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional. A Justiça estadual aparece responsável por 55% da despesa total do Poder Judiciário (R\$ 37,6 bilhões), em seguida está a Justiça do trabalho, com 20,8% (R\$ 14,2 bilhões); a Justiça federal com 12,7% (R\$ 8,7 bilhões); a Justiça eleitoral com 7, 0% (R\$ 4,8 bilhões); os Tribunais Superiores com 4,3% (R\$ 3, 0 bilhões) e a Justiça militar com 0,2% (R\$ 117 milhões) (CNJ, 2015, p.29).

A arrecadação registrou um montante de R\$ 26,9 bilhões, correspondentes a 39,4% do total das despesas efetuadas, um decréscimo em relação a 2013 de 10,5%. Representa um déficit para o Judiciário, considerando que as despesas aumentaram em 4,3% e a arrecadação diminuiu em 10,5% (CNJ, 2015, p.29). O estoque inicial de processos judiciais em 2014 registrou o volume de 70,8 milhões de feitos e mais 28,9 milhões de casos novos, apresentando uma taxa de congestionamento de 71,4%, com aumento 0,8 pontos percentuais em relação ao ano anterior (CNJ, 2015, p.34).

Os dados referentes à Fazenda Pública brasileira apontam sua participação na morosidade do Poder Judiciário de forma significativa, sendo responsável por 75% do total de casos pendentes de execução, ou seja, uma taxa de congestionamento de 91%. Caso o quantitativo de execuções fiscais fosse desconsiderado a taxa de congestionamento do Poder Judiciário seria reduzida de 71,4% para 62,8% no ano de 2014 (CNJ, 2015, p.43).

A Justiça Eleitoral também contribui para agravar os tribunais estaduais, pois seu quadro é composto por juízes federais e estaduais. A convocação do magistrado para julgar e prestar serviços não judicantes na Justiça eleitoral, mais administrativos, resulta no afastamento temporário de suas atividades originais, especialmente no período eleitoral, para dedicar-se nas atividades administrativas (CARDOSO, 2009, p.1).

Além desse acúmulo de competências, o Judiciário estadual após o advento da CF/88, provocando a ampliação dos direitos individuais, somados ao fenômeno da globalização, que complexificou os conflitos em decorrência da intensificação das relações consumeristas, viu o estoque de processos aumentar sem conseguir dar vazão na mesma proporção da entrada dos casos novos. São demandas que exigem muitas vezes a intervenção do Poder Judiciário em

decisões de competência do Poder Executivo ou em virtude de regulamentações aprovadas pelo Poder Legislativo, que requerem a revisão judicial.

O reconhecimento da necessidade de defesa das Cortes estaduais resultou na criação, extraoficial do Colégio Permanente dos Presidentes dos Tribunais de Justiça do Brasil (CPPTJB), em 1992, denominado atualmente de Conselho dos Tribunais de Justiça (CTJ), cujo objetivo visa integrar os tribunais de justiça, especialmente os estaduais, manter o intercâmbio de experiências funcionais e administrativas, elaborar estudo e o aprofundamento dos temas jurídicos e das questões judiciais que possam ter repercussão em mais de um estado da Federação, buscar a uniformização de entendimentos, respeitadas a autonomia e peculiaridades locais.

Em defesa ao Judiciário estadual, o desembargador Milton Nobre (2015, p. 3) do Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJPA) adverte que o segmento é responsável por 80% da prestação jurisdicional no país, mas que a falta de recursos e investimentos necessários ao bom funcionamento dos tribunais estaduais comprometem a eficiência e qualidade do atendimento almejado pela sociedade brasileira.

Em suas ponderações, Nobre (2015, p.4) apesar de reconhecer as grandes dificuldades econômicas enfrentadas pelo país e seus efeitos negativos sobre as finanças públicas, não concorda com a justificativa no corte e repasses atrasados de quotas orçamentárias para a Justiça Estadual, desrespeitando ao disposto no art. 168 da CF/88³, tão pouco a apropriação pelos estados e municípios dos valores correspondentes aos depósitos judiciais, que foi institucionalizada pela Lei Complementar nº 151, de 05.08.2015, sob alegação de constituírem “receita pública potencial”, em afronta ao texto constitucional e na “absurda presunção de que esses entes federativos sempre têm razão nas demandas que enfrentam.” (NOBRE, 2015, p.4).

Essas medidas atingem a independência do Judiciário com reflexos sobre o estado democrático de direito “e causam sérios prejuízos aos mais carentes, os quais, por isso mesmo, são os maiores necessitados e dependentes da atuação eficiente dos juizes” (NOBRE, 2015, p.3) e, especialmente, dos tribunais de justiça estaduais.

Marcondes (2016), desembargador presidente do CTJ, afirma que a proposta de oficialização da instituição tem sofrido várias críticas, principalmente, de ex-conselheiros do CNJ “diante do temor de apequenamento do órgão”, mas esclarece que a ideia central da

³ Art.168 da CF/88: Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

entidade é “facilitar a construção de políticas judiciárias que impactem os tribunais estaduais”, não se justificando os receios de mitigação das funções do CNJ.

Existe a expectativa de impactos sobre Judiciário pela criação dos Nupemecs e dos Cejuscs como contribuição da chamada “pacificação social” por meio do empoderamento do cidadão na solução de seus conflitos, com a intervenção de um terceiro (mediador/conciliador) e na redução de processos em movimentação nos tribunais. O desempenho do judiciário estadual quanto à implementação dessa política pública, com ranking alcançado por cada tribunal e o impacto da SNC sobre a redução do estoque de processos são apresentados como resultado da pesquisa.

3.3 RESULTADO DA PESQUISA

A pesquisa envolveu os seguintes passos: realização de contatos com a Coordenação do Nupemec do TJPA para coleta de dados desse tribunal. Na oportunidade, foi requerido apoio desse setor para coleta de dados dos demais tribunais, sendo oficiado aos vinte e seis tribunais de justiça estaduais e à Ouvidoria do CNJ, com o objetivo de obter informações disponíveis no banco de dados da instituição, que não estivessem divulgadas na página eletrônica, também foram levantados dados nas páginas eletrônicas de cada tribunal de justiça estadual.

Nessa fase inicial de contatos com os tribunais de justiça estaduais constatamos que a receptividade em relação ao fornecimento de dados foi baixíssima, exceto o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, que prontamente enviou as informações necessárias e colocou-se à disposição para mais esclarecimentos e colaboração na pesquisa. Os tribunais de Mato Grosso, Paraná, São Paulo e Santa Catarina também responderam, mas forneceram dados parciais, o que não significa contribuição e acolhimento ao presente estudo.

Os tribunais do Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal e Territórios, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Sergipe, Rondônia, Roraima, Tocantins não forneceram qualquer dado ou deram alguma justificativa.

A fraca aderência dos tribunais de justiça estaduais à coleta de dados resultou na solicitação ao CNJ na expectativa na disponibilização dos dados, mas a instituição nos esclareceu que “atualmente labora na atualização de normativo” para disponibilização das informações e “estuda a possibilidade de criar estrutura adequada à consecução desses e de outros dados”, recomendando levantar os dados disponibilizados no Portal da Conciliação, na página eletrônica da instituição, especialmente em relação à Semana Nacional de Conciliação.

A dificuldade na obtenção de respostas dos vinte e um tribunais de justiça estaduais que não prestaram qualquer informação e dos quatro ao repassarem dados incompletos, nos conduziu à coleta de dados diretamente nas páginas eletrônicas de cada unidade judicial. Esta etapa exigiu maior rigor na consolidação dos dados, considerando a dispersão das informações de alguns tribunais.

Cabe frisar que a ausência de dados estatísticos do Judiciário no passado era uma das consequências pelo desinteresse do mundo acadêmico e político em compreender essa instituição pública. Smulovitz e Urribari (2007, p.15) afirmam que a ausência de informações específicas sobre o Judiciário permitiu a consolidação de um conjunto de demonstrações e crenças sobre o desempenho do sistema de justiça, e que a escassez de informação estatística, sistemática e desagregada dificulta por um lado, entender seu funcionamento, avaliar adequadamente seu desempenho e desenhar políticas que atendam suas necessidades.

O CNJ procura superar essa lacuna e avança significativamente na divulgação de dados em sua página eletrônica sobre o desempenho dos tribunais quanto aos números de processos em movimentação, o que não significa afirmar tratar-se de informações completas ou que não apresentem deficiências (SADEK, 2004, p. 4). Deve-se reconhecer as melhorias expressivas em relação ao passado, quando não havia publicização de dados de forma sistematizada como as dos Relatórios anuais Justiça em Números.

Várias metodologias têm sido aplicadas pelo CNJ para divulgar uma maior quantidade de dados do Judiciário. Para aferir o Índice de Produtividade Comparada da Justiça (IPC-Jus) o órgão aplicou o método DEA (do inglês *Data Envelopment Analysis*) ou Análise Envoltória de Dados, que considerou simples por reunir poucas variáveis de *input* e *output* e ser muito explicativo.

Trata-se de modelo orientado mais ao *output*, cujo interesse é identificar a capacidade de cada tribunal em aumentar a quantidade de processos julgados (produto), ou seja, maximizar o resultado, mantendo seus recursos fixos, considerando a inviabilidade em reduzir o orçamento e a força de trabalho. Numa escala de 0 a 100%, procura comparar a eficiência relativa dos tribunais, dentro do mesmo ramo de justiça (CNJ, 2015). Neste estudo não analisaremos a eficiência dos tribunais, razão pela qual não serão detalhados os resultados alcançados pelas unidades judiciárias.

Para classificação dos tribunais, o CNJ utiliza a técnica estatística de análise multivariada, com o objetivo “criar agrupamentos de forma a respeitar características distintas dentro do mesmo ramo de justiça”. A metodologia resume-se na sintetização de quatro

variáveis: despesas totais, total de servidores, de magistrados e de processos em tramitação, reduzidas a um fator (escore).

A análise comparativa do escore obtido resulta de duas relações: “a) do percentual do escore entre cada tribunal em relação àquele de maior escore do seu ramo e; b) o grau de distanciamento entre o escore de cada tribunal e do imediatamente acima”, o que possibilita o agrupamento de três categorias de unidades judiciárias, quais sejam: grande porte, médio porte e pequeno porte (CNJ, 2015).

A classificação dos três grupos será considerada para apresentação do desempenho dos tribunais de justiça estaduais quanto à eficácia na criação dos Nupemecs e dos Cejuscs, estes analisados em comparação ao total de comarcas em cada tribunal, referenciando-se o quantitativo de municípios, somente com o objetivo de se caracterizar a abrangência de atendimento do Judiciário aos entes estaduais.

Os prazos estipulados na primeira edição da PJTC para instalação dos Nupemecs e dos Cejuscs previam após a sua publicação: a) quatro meses nas comarcas das capitais dos estados e do interior com maior movimento forense, e das respectivas sedes das Seções e Regiões Judiciárias; b) em doze meses nas demais comarcas, subseções e regiões judiciárias.

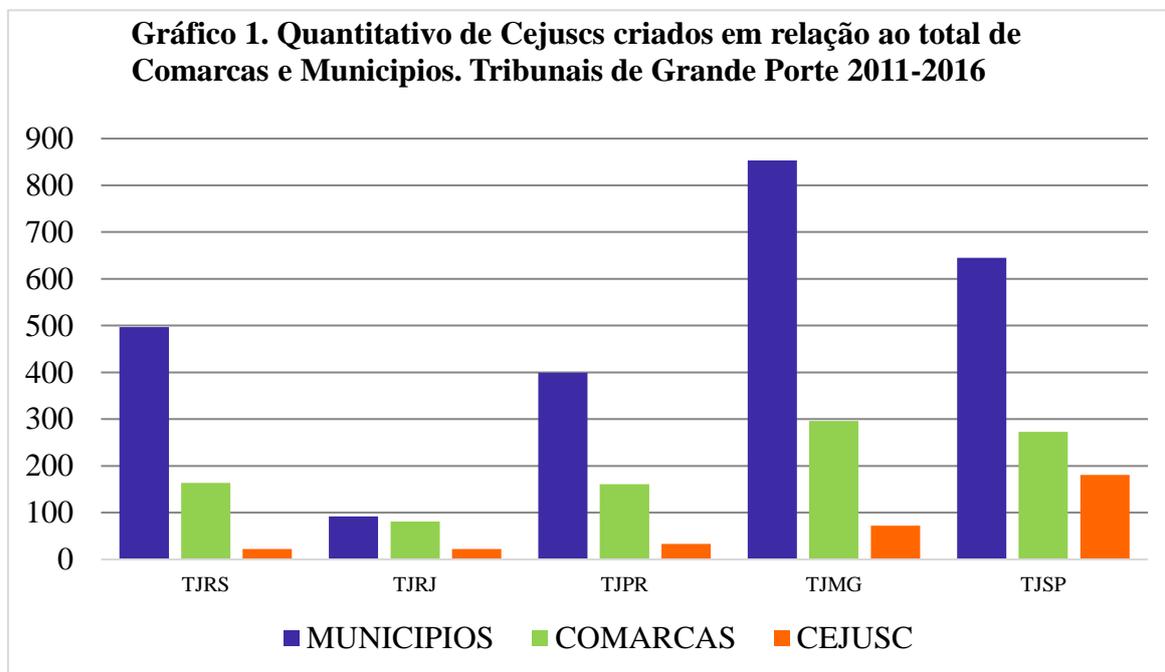
Esses prazos foram substituídos pela Emenda 2 da PJTC, ficando estabelecido que os Nupemecs deveriam ser criados trinta dias após a publicação dessa Emenda, ocorrida em 08.03.2016, e dos Cejuscs para dia 18.03.2016, em consonância da entrada em vigor do novo CPC. No próximo item, apresentamos o levantamento dos Nupemecs e dos Cejuscs instalados cada tribunal de justiça estadual, até setembro de 2016.

3.3.1 Instalação dos Núcleos Permanentes e dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania

Constatamos que todos os tribunais obtiveram êxito na instalação dos Nupemecs. Valem duas observações: primeira em relação à aderência dos tribunais de justiça estaduais ocorrida em sua totalidade somente após a entrada em vigor do novo CPC, e a segunda refere-se à sigla adotada pelo Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas (TJAL) para os núcleos permanentes como NJUS e dos CJUS para os Centros.

O resultado da pesquisa quanto à criação dos Cejuscs mereceu melhor análise e está demonstrado nos gráficos a seguir, respeitando a classificação dos tribunais de justiça estaduais conferida pelo CNJ separando-os em três portes: grande, médio e pequeno. Nos gráficos

constam além do quantitativo de Cejuscs, o total de comarcas e de municípios de cada ente federativo estadual, cuja classificação parte dos tribunais com o maior número de Centros.



Fonte: Relatório do CNJ (2016), sites dos tribunais estaduais: TJSP; TJMG; TJPR; TJRJ, TJRS (2016) e site do IBGE (2015).

O primeiro grupo apresentado no Gráfico 1 refere-se aos tribunais de grande porte e reúne os tribunais de justiça dos estados de: São Paulo, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. Observa-se que o TJSP alcançou o índice de 66,30% de Cejuscs criados em relação ao número de comarcas; o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerai (TJMG) obteve o índice de 24,32% de Cejuscs inaugurados; o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJPR) chegou ao índice de 20,50% de Cejusc instalados; o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ), atingiu o índice de 14,81%; o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS) com índice de 13,41% de Centros instalados.

O que se pode inferir dos resultados acima que nenhum tribunal está em *compliance* em relação aos objetivos traçados pela PJTC: a) O TJSP, considerado o maior tribunal do Brasil, detém 26% dos cento e dois milhões de processos em movimentação no país, razão pela qual faz-se necessário algumas ponderações em relação ao desempenho do tribunal paulista nessa fase de implementação da PJTC.

Na comarca do município de São Paulo foram instalados quinze Cejuscs, para atendimento a 12,038 milhões de pessoas (IBGE, 2016), portanto, número irrisório de unidades

para abrangência da população, considerando principalmente a quantidade de ações que ingressam nos fóruns paulistas, reflexo do não cumprimento de contratos, falta de responsabilidade de fornecedores de produtos e serviços nas relações de consumo, dos conflitos familiares que resultam em disputas pela guarda dos filhos, pedido de pensão alimentícia, divisão de bens, entre outros litígios.

Na comarca do município de Franca foram instaladas duas unidades. Estabelecendo-se a relação de um Cejusc por comarca constata-se que restam cento e sete comarcas a serem atendidas com a instalação de uma unidade judiciária de conciliação, segundo dados constantes no site deste tribunal. Em relação à democratização do acesso à justiça no estado de São Paulo, cuja população estimada é de 44,749 milhões de habitantes (IBGE, 2016), verifica-se que há um déficit de quatrocentos e setenta e nove municípios a serem atendidos por um Cejusc.

b) O TJMG com abrangência populacional de 20,998 milhões de pessoas (IBGE, 2016), das quais 2,531 milhões estão concentradas na capital, apresenta um déficit aproximado de 75,68% de Cejuscs em relação ao número de comarcas e em torno de quinhentos e cinquenta e sete municípios sem comarcas, representando a baixa aderência à PJTC e as barreiras para o amplo acesso à justiça por grande parte da população.

Por outro lado, o TJMG tem implementado inovações como a instalação do Cejusc Ambiental, para solucionar conflitos referentes a danos ambientais por meio da conciliação e a mediação, pré-processual e processual e o Cejusc Social, destinado às demandas territoriais urbanas e rurais, ressaltando que ambos atendem a conflitos de grande repercussão social e têm abrangência em todo o Estado de Minas Gerais.

Outra experiência exitosa refere-se à instalação de Centros específicos para resolução de conflitos de modo informal, gratuito e por meio do acordo, funcionando com a atuação de voluntários em trinta e nove espaços nas comunidades, principalmente nas instituições de ensino superior om atendimentos quinzenais.

O desembargador-coordenador do Nupemec do TJMG, esclarece que o tribunal tem desenvolvido projetos de incentivo às formas alternativas de solução de conflitos para ampliar o acesso do cidadão em geral e de pessoas de baixa renda ao Poder Judiciário, mas que apesar desse esforço “seguramente a cultura do acordo não está consolidada em Minas Gerais, no Tribunal e também no Brasil” (TJMG, 2016).

c) O TJPR responsável pela prestação jurisdicional de 11,243 milhões de habitantes, dos quais 1,894 milhão residentes na capital Curitiba, dados estimados pelo IBGE (2016), organizou a implantação dos Cejuscs classificando-os em três tipos, conferindo-lhes selos de certificação conforme a prestação de serviço realizada, assim tem-se: o selo Cejusc PRÉ

destinado ao atendimento de caráter pré-processual (o conflito não se tornou processo judicial) por meio de técnicas autocompositivas, devendo ser desenvolvido por meio de parceria/cooperação com outras entidades afins, como faculdades, não necessariamente de Direito.

O atendimento pré-processual no ambiente forense será permitido somente em casos excepcionais e que fique provado que o Cejusc da Comarca/Juízo atende à demanda processual de forma adequada. É cabível a especialização das unidades pré-processuais como nos casos de família, infância e juventude, civil, etc.

O selo Cejusc PRO destina-se à prestação de serviços autocompositivos no curso do processo judicial. O TJPR por intermédio de seu Nupemec priorizará a instalação dos Cejuscs PRO, em virtude da previsão em leis federais do funcionamento dessas unidades judiciárias. O selo Cejusc CID será conferido às unidades que prestarem serviços de cidadania e orientação à população quanto à garantia de seus direitos, apesar da falta de previsão na PJTC de quais são essas práticas (site do TJPR, 2016).

d) O TJRJ, cuja jurisdição atinge a 16,636 milhões de pessoas (IBGE, 2016), e apresentou déficit aproximado de 72,84% na instalação dos Cejuscs em relação ao número de comarcas. Mas, constata-se a concentração de 12 unidades judiciárias somente no município do Rio de Janeiro para cobertura de uma população de 6,499 milhões de pessoas (IBGE, 2016), bem como o déficit na cobertura de 80 municípios, ainda, não contemplados com um Cejusc, o que demonstra a falta de *compliance* pelo TJRJ na implementação da PJTC e a dificuldade de acesso à justiça pela população fluminense conforme objetivos da política pública.

Por outro lado, observa-se que o TJRJ apresenta o melhor resultado em relação à instalação de comarcas, restando 11 sedes municipais sem as referidas unidades judiciárias até o momento e tem mantido um calendário regular da política pública Justiça Itinerante, nas comunidades da capital, bairros mais distantes e municípios da região metropolitana.

e) O TJRS, responsável pela prestação jurisdicional de 11,286 milhões de habitantes, dos quais 1,481 milhão estão concentrados na capital (IBGE, 2016), tem em sua organização 164 comarcas instaladas, e um déficit de 333 municípios que não são sedes de comarcas, alguns se justificam pela baixa densidade demográfica.

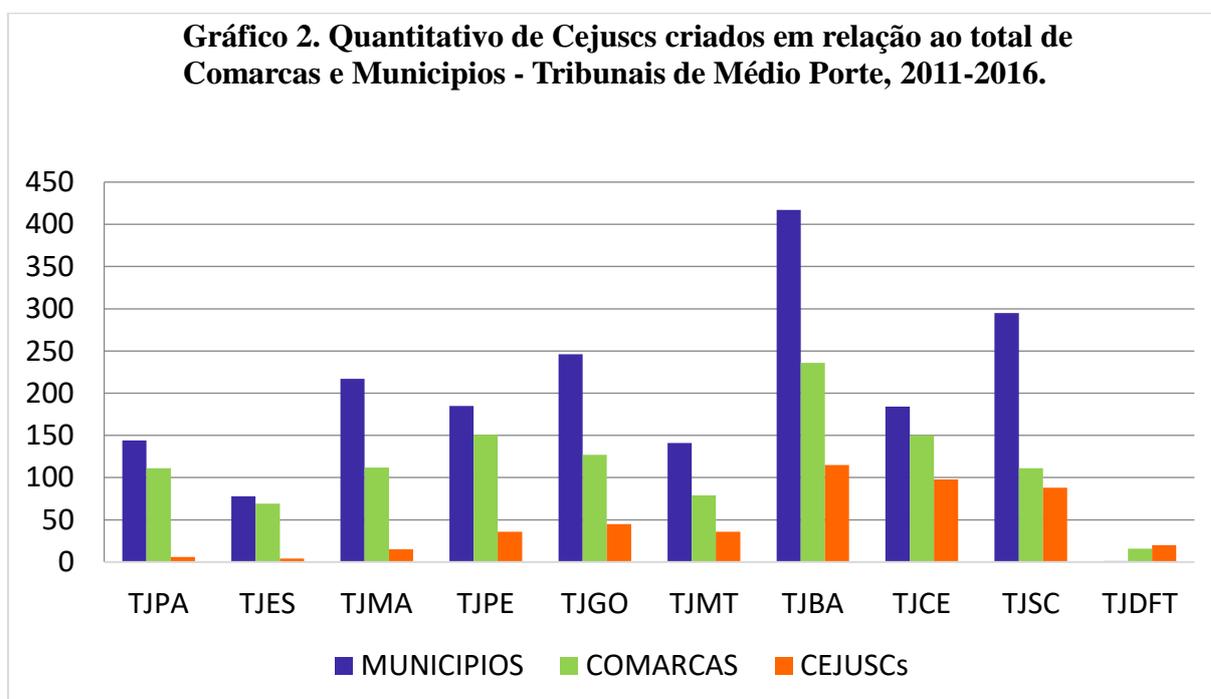
Quanto à implementação da PJTC, verifica-se que foram instalados Cejuscs na capital (com três unidades) e em mais 19 municípios, quantitativo inexpressivo para um tribunal que sempre se evidencia por inovações na área jurídica.

Dentre as experiências implantadas pelo TJRS ressalta-se a prática da Justiça Restaurativa, inicialmente desenvolvida na 3ª Vara da Infância e Adolescente de Porto Alegre,

tornando-se mais sistematizada com o lançamento do Projeto Justiça para o Século 21 pela Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul. Em 2013, a experiência foi introduzida nas centrais de conciliação e mediação vindo ao encontro dos objetivos da PJTC.

O TJRS também se destaca por desenvolver as primeiras experiências na aplicação dos métodos alternativos de solução dos conflitos e na criação dos conselhos de conciliação e arbitramento, os quais foram difundidos entre os demais tribunais, principalmente no TJSP que criou os juizados informais de conciliação em várias comarcas.

Em 2013, o tribunal gaúcho tornou-se referência na administração de cursos de mediação e conciliação, sendo ganhador do “Prêmio Conciliar é Legal”, em duas categorias: instrutores e especial de qualidade, concedidos pelo CNJ em virtude das boas práticas apresentadas.



Fonte: CNJ (2016), sites dos tribunais estaduais do TJPA, TJES, TJMA, TJPE, TJGO, TJMT, TJBA, TCE, TJSC e TJDFT e site IBGE (2015-2016).

No Gráfico 2, analisa-se os tribunais que compõem o Grupo de Porte Médio, cujos índices de instalação de Cejusc em relação ao total de comarcas se sobressai o Tribunal de Justiça do Estado do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), atingiu o índice de 125% de Centros criados; o Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC) apresenta o índice de 79% de Cejuscs; o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE) obteve o índice aproximado de 65% de Cejuscs instalados; o Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (TJBA) até o momento obteve o índice de 49% de Cejuscs implantados; o Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso

(TJMT) atingiu o índice de 46% de Cejuscs inaugurados; o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJGO) chegou ao índice de 35% de Centros instalados; o Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco (TJPE) conseguiu o índice de 24% de unidades; o Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão (TJMA) alcançou o índice de 13%; o Tribunal de Justiça do Espírito Santo (TJES) chegou a 6% e o TJPA ao percentual de 5,4% de Centros.

A seguir apresentaremos um resumo de cada tribunal destacando suas peculiaridades:

a) O TJDF, atende a uma população estimada em 2,977 milhões de habitantes (IBGE, 2016), apresenta uma situação diferenciada dos demais tribunais estaduais por corresponder à jurisdição do Distrito Federal e territórios, que possui natureza híbrida de município/estado. Sua sede está localizada na cidade de Brasília, capital federal e que abriga o Executivo Federal, o Congresso Nacional e o Supremo Tribunal Federal. O chefe do executivo é exercido pelo governador e o legislativo pela câmara composta pelos deputados distritais, a administração do município está dividida em 31 circunscrições, das quais têm instaladas 16 circunscrições judiciárias e suas respectivas varas.

No Gráfico 2 verifica-se que o TJDF obteve o melhor desempenho deste grupo com a instalação de um Centro em cada circunscrição judiciária e mais 4 unidades em Brasília, inclusive, inovando com o Cejusc Superendividamento. Em contrapartida, o Distrito Federal apresenta um déficit de 15 regiões administrativas sem comarcas ou Cejuscs, bem como a superlotação na região de Ceilândia, maior favela brasileira, com 110 mil habitantes aproximadamente (BRASIL NOTICIA, 2015), que comportaria um maior número de unidades judiciárias para atendimento dos conflitos comunitários.

Em 2000, o TJDF implantou o Programa Justiça Comunitária, fruto da experiência com o Juizado Especial Cível Itinerante. O Programa foi conveniado pela Secretaria de Estado de Direitos Humanos da Presidência da República e desenvolvido, inicialmente, em parceria com o Ministério Público e a Defensoria Pública do DF, a Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB) e a Comissão de Direitos Humanos da OAB/DF. Com o objetivo de democratizar a realização da Justiça o Programa capacita membros da comunidade transformando-os em Agentes Comunitários de Justiça.

Tais agentes ficam responsáveis em captar as demandas da população, prestar orientação quanto aos seus direitos, estimular os cidadãos a se tornarem corresponsáveis na solução de seus problemas por meio de mecanismos próprios de resolução de conflitos. O Programa foi premiado pelo Ministério de Justiça e contribuiu com a implantação de trinta e sete Núcleos no país. Atualmente, o Programa está instalado nas Circunscrições de Ceilândia, Taguatinga e Samambaia. A Justiça Restaurativa é outro programa implantado pelo TJDF,

cuja intervenção é realizada por uma equipe interdisciplinar na fase do processo criminal e visa estimular o infrator, que reúna condições, a assumir o compromisso de reparar os danos materiais e/ou emocionais decorrentes do crime.

b) O TJSC, atende a uma população de 6,911 milhões de pessoas, e pode ser considerado o pioneiro na aplicação da conciliação e que serviu de base para algumas iniciativas do CNJ. Em 2000, por exemplo, o TJSC lançou o Projeto Casa da Cidadania com o objetivo de oferecer um espaço onde estivessem reunidos vários serviços à população, como esclarecimentos de dúvidas e prevenção de litígios, em municípios que não fossem sede de comarcas, também em distritos e bairros mais populosos das grandes cidades catarinenses, chegando em 2013 a alcançar 89 unidades instaladas (site TJSC).

O Projeto Casa da Cidadania evoluiu para Fóruns Municipais - Casa da Cidadania e Posto de Atendimento de Conciliação, consolidando-se nesses espaços o uso dos métodos alternativos de solução de conflitos, com atendimento de caráter multidisciplinar e amparados pela Lei n. 9.099 da área cível com atenção especial aos casos relacionados a conflitos de família, criança e adolescente. Outra iniciativa do TJSC de grande repercussão foi o Mutirão Estadual de Conciliação estabelecido em 2004, incorporado no ano seguinte ao calendário do tribunal.

O CNJ adotou os dois projetos do judiciário catarinense, e a partir de 2006 implantou o Projeto Movimento pela Conciliação, destacando-se a SNC, bem como constituiu o Grupo Gestor Nacional do Programa Casas de Justiça e Cidadania (Portaria 499/2009-CNJ) atraindo para si a coordenação e acompanhamento das atividades nas unidades já existentes e elaborando o plano de metas para implantação do Programa em âmbito nacional, objetivando a divulgação, o aprimoramento dos trabalhos e a prestação de auxílio material a todos os tribunais, resultando na formulação da política pública em comento neste trabalho.

Atualmente, o TJSC tem procurado se alinhar à PJTC, especialmente quanto à implantação de Cejuscs nas comarcas de entrância especial e final (3ª entrância), respeitando a formatação esboçada na política pública quanto à adequação do espaço físico, capacitação de juízes, servidores, conciliadores e mediadores, como também não descarta a possibilidade da criação dos Centros em comarcas não abrangidas pela PJTC, mas que haja interesse dos juízes, advogados e instituições afins na criação dessas unidades judiciárias.

Assim, todos os programas existentes que tenham objetivos similares à PJTC serão absorvidos pelos Cejuscs, como as Casas da Cidadania, os Postos de Atendimento e Conciliação (PAC), os Postos Avançados de Conciliação Extrajudicial (PACE) e os Serviços de Mediação Familiar, porém serão mantidos aqueles instalados em bairros, universidades, em municípios

que não sejam sede de comarca instalada, a fim de evitar qualquer prejuízo à comunidade. O Programa de Justiça Restaurativa passará a ser harmonizado com o Serviço de Mediação Familiar, o que provavelmente fará parte dos Cejuscs. Os resultados obtidos pelo TJSC, após as adequações necessárias para atender aos objetivos da PJTC, contabilizam setenta e três Serviços de Mediação Familiar, setenta e duas Casas de Cidadania e dezesseis Cejuscs (site do TJSC, 2016).

Outras inovações têm sido impulsionadas pelo TJSC como a realização de audiências por videoconferência, primeiro pelo Cejusc da comarca de Tubarão, que efetivou o acordo, diante da impossibilidade do requerido em comparecer ao ato por residir na região nordeste do país, outra audiência ocorreu no Cejusc da comarca de Concórdia, que também conseguiu o acordo através da videoconferência e o envio do termo do acordo pelo aplicativo de celular *wathsapp*.

c) O TJCE, que compreende 8,963 milhões de jurisdicionados, começou a consolidar formalmente sua trajetória para aplicação da conciliação em seu âmbito, em 2004, ao instituir a Central de Conciliação em Segundo Grau, com a participação de magistrados, membros do Ministério Público, defensores públicos, em atividade ou aposentados, e advogados com experiência e condições pessoais de natureza conciliatória, selecionados pelo presidente do tribunal e sob coordenação de um desembargador, responsável pela distribuição dos processos entre os conciliadores.

Em 2011, o TJCE criou o Nupemec no âmbito da Central de Conciliação em 2º Grau de Jurisdição a fim de adequar-se à PJTC, passando a discutir sobre a criação dos Cejuscs em parceria com instituições públicas e privadas para oferecer à população cearense os serviços de mediação, conciliação e cidadania em consonância às orientações da política pública. A primeira unidade judiciária de conciliação foi instalada em 2014 com a nomenclatura de Núcleo Permanente de Conciliação (Nupec), mas este ano foi aprovado as propostas de criação de novas estruturas e adequações das unidades já existentes às previsões da Lei de Mediação e ao Código de Processo Civil (CNJ, 2016).

d) O Estado da Bahia recebeu a primeira Corte de Justiça do Brasil em 1609, e os primeiros bacharéis de direito eram formados em Coimbra, cujo ensino tinha base no direito romano e leis eclesiásticas, que permeiam o judiciário brasileiro até hoje. Em 1957, como consequência de reforma constitucional a Corte passou a se chamar Tribunal de Justiça do

Estado da Bahia. Mas, o choque de gestão só teve início no período de 2002-2004, provocando resistência entre os magistrados em virtude da quebra de paradigmas⁴.

Em 2003, o TJBA implantou os Balcões de Justiça e Cidadania, que atualmente estão sendo adequados à PJTC. Observa-se que o tribunal baiano gradativamente vai aderindo à política pública, procurando aumentar sua abrangência com a transformação do Programa Balcão de Justiça e Cidadania em Cejuscs, bem como tem inovado com a criação de Centros especiais, como: consumidor, família, cível e restaurativo, este para atendimento de adolescentes e vítimas de violência por ato infracional. Ressalta-se que TJBA, cuja jurisdição atinge 15,276 milhões de pessoas, passa pelo processo de agregação de comarcas com a extinção de 25 comarcas.

O Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário (Sinpojud) posicionou-se contrário à desativação das comarcas baseada na economicidade, por entender que tal medida significa o cerceamento do direito do cidadão de buscar a Justiça, para o diretor sindical Jorge Cardoso: “Essa é uma garantia constitucional, do acesso à Justiça”, o impacto será sentido também pelos servidores que prestam concurso para determinada cidade, estabelecem vínculos e são obrigados a “se adequar a uma estrutura, de forma açodada”, concluiu.

A Associação de Magistrados da Bahia (Amab) contestou a decisão junto ao CNJ, alegando a ausência de fundamentação legal para extinção de comarcas, além do sobrecarga de trabalho e prejuízos financeiros com deslocamentos para os juízes, com a ressalva que a medida não significará redução dos custos operacionais. A OAB/BA uniu-se à causa e solicitou sua participação no processo na condição de parte interessada. Mas, sob a justificativa de imprimir maior eficiência operacional ao Judiciário, o pleno do CNJ aprovou a agregação das comarcas e arquivou a contestação da Amab contra a decisão do TJBA.

e) O TJMT, com 3,305 milhões de jurisdicionados, tem investido na instalação dos Cejuscs, mas apresenta um déficit de 43 comarcas sem uma unidade judiciária de conciliação. Como a previsão para criação de Cejusc deve ocorrer em locais onde existam dois Juízes, Juizados ou Vara com competência para realizar audiência, o coordenador do Nupemec, juiz Hildebrando da Costa Marques, acredita que: “Tornar possível a implantação de Cejuscs nessas unidades é possibilitar a todos, sem exceção, o acesso às soluções por meio dos métodos autocompositivos”, mas pondera acrescentando que alguns entraves como espaço físico e de pessoal deverão ser superados, principalmente, quanto à capacitação de pessoas com perfil para exercer o papel de conciliador.

⁴ Todo o parágrafo foi baseado em informações constantes da Edição Especial de 400 Anos Fazendo História do Tribunal do Estado da Bahia.

As inovações realizadas pelo TJMT referem-se às instalações dos Cejusc-Ambiental com a finalidade de executar ações em defesa e preservação do meio ambiente que proporcione um “ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações”, tratando os litígios com o emprego de mecanismos consensuais de solução de conflitos, e Cejusc-Infância e Juventude, “voltado à pacificação de menores em conflito com a lei” (TJMT).

f) O TJGO, com a abrangência de 6,695 milhões de jurisdicionados, vem se destacando no grupo de Médio Porte e desenvolvendo ações que visam a solução mais célere e próxima do cidadão, o exemplo disso está na implantação do Programa Justiça Móvel de Trânsito (JMT), em 2000, para atender acidentes de trânsito, que não envolvam vítimas fatais ou com ferimentos graves, haja vista a necessidade de assistência médica imediata. Conforme dados do Nupemec em média são atendidos entre 20 a 25 casos diários em Goiânia, e desde a criação do programa na capital, computam 63.808 atendimentos, com 53.471 acordos, resultando em 86% de casos positivos (DANTAS, 2015, p. 46-47).

Outra prioridade do tribunal goiano tem sido o planejamento estratégico, metodologia gerencial que se utiliza desde 2007 para definir as diretrizes e objetivos a serem alcançados pelo TJGO, antecipando-se às recomendações da Resolução nº 70 de 2009 do CNJ para aplicação da ferramenta. No Plano do sexênio 2015-2020, o TJGO em consonância às recomendações do CNJ traçou 15 diretrizes, das quais destacamos duas: 1) a realização de dez ações que visem a ampliação do acesso à justiça em todo o estado; 2) e a ampliação em 100% do quantitativo atual de Cejuscs em funcionamento no estado de Goiás (TJGO, 2015, p.22).

Em relação às ações voltadas para a conciliação o tribunal goiano foi reconhecido pelo CNJ que lhe conferiu em 2015 o Prêmio Conciliar é Legal em três categorias: “Tribunal Estadual”; “Maiores Índices de Composição na Semana Nacional de Conciliação” e “Prêmio Especial de Qualidade”. No III Fórum Nacional de Mediação e Conciliação (Fonamec, 2016) realizado em abril de 2016, o TJGO apresentou o projeto Mediar é Divino, objetivando a capacitação de líderes religiosos nos métodos consensuais de mediação e conciliação para serem aplicados nas comunidades onde estão localizadas suas igrejas.

g) O TJPE, compreende uma população de 9,410 milhões de habitantes, introduziu em sua organização judiciária o Comitê Estadual de Conciliação (CEC), em 2010, com a finalidade de planejar e promover as metas do Projeto do CNJ “Movimento Nacional pela Conciliação”, bem como apoiar projetos e ações promovidas pelos Juizados Especiais e pelas Centrais de Conciliação, Mediação e Arbitragem, promover reuniões com juízes, servidores, voluntários, representantes das instituições parceiras e partes interessadas, a fim de sensibilizar a todos

acerca da eficácia da mediação, da conciliação e da arbitragem, como meios alternativos de solução de conflitos e de pacificação social (TJPE, nov.2010).

Interessante ressaltar que as centrais de conciliação oferecem o serviço de agenda de conciliação pela internet no *site* do TJPE, basta o interessado preencher o formulário “pré-queixa” e indicar a unidade judiciária para realização da audiência de conciliação, após serão expedidas as cartas-convites para as partes envolvidas comparecerem ao ato.

Em 2015, foram inaugurados dois Núcleos para atendimento pré-processual em convênio do tribunal com as Companhias: Energética de Pernambuco (Celpe) e de Saneamento (Compesa), ambas são responsáveis por 20% dos processos que tramitam nos juizados especiais. Os próprios funcionários das empresas atuam como conciliadores e o resultado alcançado pela Celpe chegou a 70% da Compesa em 90% de acordos. Os resultados positivos motivaram a assinatura de um termo aditivo para expansão dos Núcleos para o Fórum de Olinda.

Recentemente, o tribunal pernambucano inaugurou uma central de audiências na tentativa de agilizar os processos, são 17 salas destinadas às sessões de conciliação na tentativa de as partes chegarem a um acordo pela intervenção do conciliador antes de chegar ao juiz. O TJPE criou o Grupo Itinerante de Mutirões de Conciliação com a finalidade de interiorizar as atividades, inicialmente, para cinco municípios e depois expandir os atendimentos de conciliação.

Constatamos no organograma do TJPE uma diferença na estrutura organizacional em relação aos demais tribunais, assim no lugar do Nupemec encontramos uma Coordenadoria Geral. O Sistema de Resolução Consensual e Arbitral de Conflitos também é formado pelas Centrais, Câmaras e Serviços de Conciliação, Mediação e Arbitragem, bem como das Casas de Justiça e Cidadania e do Programa Justiça Comunitária que tem a participação dos Agentes Comunitários de Justiça e Cidadania.

h) O TJMA, responsável por 6,954 milhões de jurisdicionados (IBGE, 2016), iniciou a implementação da PJTC em 2011, um ano após sua edição, tendo instalado o primeiro Cejusc na Comarca de Imperatriz. Até 2014, criou mais 14 unidades, sendo 7 na capital São Luís, abrangendo 7 comarcas, paralisando a expansão dos Centros.

Apesar do atual presidente do TJMA reconhecer a relevância da utilização dos meios alternativos de solução de conflitos para evitar o congestionamento processual e defender que “todos ganham, uma vez que seus litígios serão resolvidos de maneira mais célere” (TJMA, 2016), constata-se que a PJTC não foi implementada em 105 comarcas já existentes, o que demonstra a baixa aderência à política pública.

h) O TJES, cuja jurisdição atende a 3,973 milhões de pessoas, apresenta uma situação menos grave, considerando que somente 9 municípios do estado do Espírito Santo não são sede de comarca, mas a quantidade de Cejuscs instalados representa um número irrisório, o que exigirá grande empenho da gestão do tribunal para estar em *compliance* à PJTC.

Por outro lado, o desastre ambiental causado com o rompimento da barragem de rejeitos de minérios da Empresa Samarco, na cidade de Mariana, no estado de Minas Gerais, em novembro de 2015, causou a contaminação do rio Doce que fornece água a várias cidades que o margeiam, incluindo o município de Colatina, no estado do Espírito Santos, o que revoltou os moradores prejudicados pela falta de abastecimento de água. O conflito gerou em torno de 13.000 ações por dano moral e material, até o mês de junho de 2016, que somadas aos 15.000 processos em movimentação no Fórum de Colatina sobrecarregaram a capacidade operacional da unidade judiciária (TJES, 2016).

Diante dessa situação o TJES instalou um Cejusc no Fórum de Colatina com o objetivo de contribuir na solução dos conflitos, com competência nas áreas cível, previdenciária, de família e Juizados Especiais Cíveis, Criminais e da Fazenda Pública, mas a Empresa Samarco não tem demonstrado interesse na conciliação.

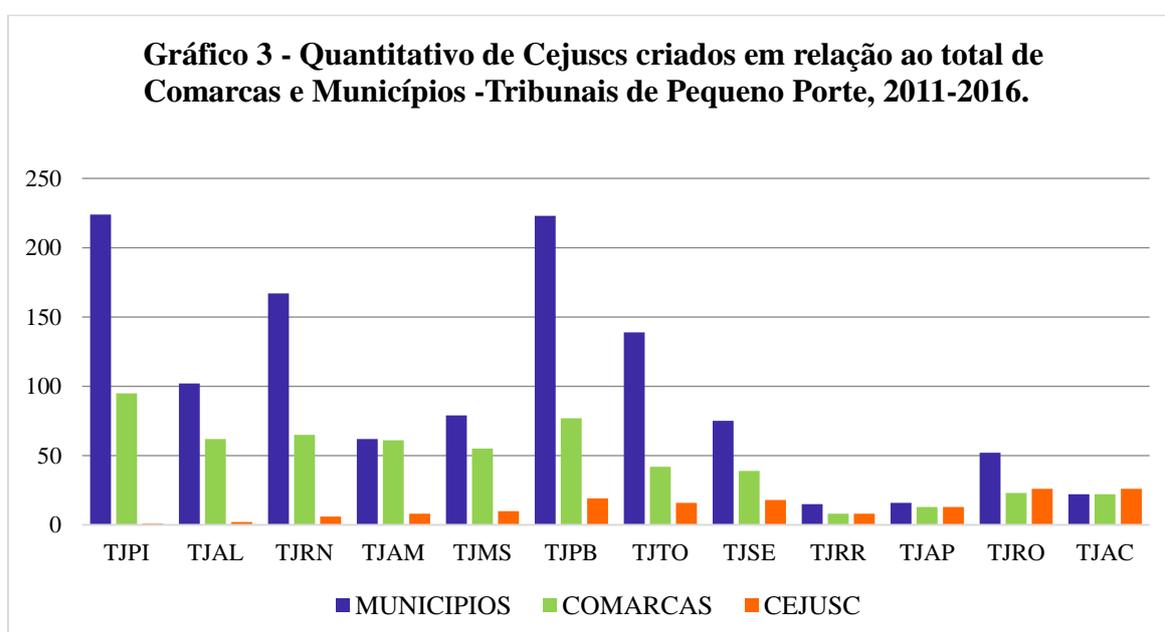
i) quanto ao TJPA, com 8,273 milhões de jurisdicionados, verifica-se que em 2011 foram criados: o Núcleo de Mediação de Conflitos (NMC) destinado à conciliação e mediação das demandas processuais das Varas de Família, e a primeira Casa de Cidadania e Justiça (CCJ) para atendimento de reclamações pré-processuais relacionadas, essencialmente, a casos familiares e consumeristas. Em 2013, a gestão do tribunal paraense adequou o funcionamento das duas unidades às diretrizes da PJTC, transformando-as em Cejusc-Vara de Famílias e Cejusc-CCJ, também criou o Nupemec.

Em 2014, foram instalados três Centros: um na capital em parceria com a Faculdade Metropolitana da Amazônia e os outros dois nas comarcas de Paragominas e Parauapebas, em 2015 foi inaugurado o Cejusc da Comarca de Santarém. A inovação apresentada pelo TJPA refere-se à implementação do processo judicial eletrônico em 27 de junho de 2016 nos Cejuscs das comarcas acima mencionadas, a partir dessa data somente as reclamações propostas pelo método digital serão atendidas.

Observa-se que o TJPA tem apresentado baixo índice de aderência à PJTC, tendo os avanços iniciais minimizados nos anos seguintes, resultando em cento e sete comarcas sem a implementação da política pública. Destacamos algumas cidades, cujas populações justificam a criação dos Cejuscs: Abaetetuba (151.934 hab.); Ananindeua (510.834 hab.); Breves (99.080 hab.); Marabá (266.932 hab.) e Marituba (125.435 hab.), que além de apresentarem grande

concentração populacional também necessitam da ampliação do acesso à justiça e abrangência das políticas públicas implantadas no âmbito do Poder Judiciário, considerando que são municípios que apresentam grande movimentação de processos.

Verifica-se que há dispersão das ações que deveriam estar integradas ao Nupemec, a fim de atender a Resolução nº 011/2013-GP (TJPA), tais como: os mutirões realizados pelas varas de fazenda pública, principalmente da capital, cujo acervo até abril deste ano encontrava-se em cento e quarenta e cinco mil, quinhentos e oitenta e quatro processos (TJPA, 2016), e as ações dos Juizados Especiais e integração das ações da justiça itinerante, dentre outras ações. Observa-se que o Programa da Justiça Restaurativa até o término deste trabalho não foi desenvolvido no TJPA.



Fonte: CNJ (2016), sites dos tribunais estaduais do TJPI, TJAL, TJRN, TJAM, TJMS, TJPB, TJTO, TJSE, TJRR, TJAP, TJRO e TJAC e site IBGE (2015-2016).

Observa-se no Gráfico 3 que o desempenho dos tribunais de Pequeno Porte apresenta situações extremas em que os resultados alcançados pelas unidades judiciárias transitam entre 1% a 125% de instalação de Cejuscs instalados. Assim, os tribunais mais exitosos foram: o Tribunal de Justiça do Estado de Roraima (TJRR), com 125%; o TJAC, com 118,18%; o tribunal de Justiça do Estado de Rondônia (TJRO), com 109%; o Tribunal de Justiça do Estado do Amapá (TJAP) com o índice de 108% de Centros criados.

Em seguida, verifica-se os tribunais com resultados médios como o Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe (TJSE), que obteve o índice de 46,15%; o Tribunal de Justiça do Estado de Tocantins (TJTO) com índice de 38,10%; o Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba (TJPB)

com índice de 27,27%; o Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul (TJMS) com índice de 19%; o Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas (TJAM) com índice de 16,39% de unidades instaladas.

Os demais tribunais apresentam índices inferiores a 10% de unidades de conciliação criadas, como o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte (TJRN) que alcançou o índice de 9,38%, e os tribunais de Alagoas e Piauí que estão classificados com os índices de 3,23% e 1,05%, respectivamente de Cejuscs instalados. Passamos a análise sucinta de cada tribunal.

a) O estado de Roraima, território federal até o advento do CF/88, atualmente com 514.229 habitantes (IBGE, 2016) aproximados, representa a menor população e o mais novo tribunal de justiça estadual entre as unidades federativas. A criação do TJRR ocorreu com a cessão da jurisdição do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, em 1991, quando foi instalada a corte roraimense, que contava com duas comarcas. Essa realidade, exigiu da gestão do TJRR a implementação de políticas públicas para ampliar o acesso à justiça das comunidades não assistidas, tais como: Juizado Especial (com Núcleos de Atendimento e Conciliação), Justiça Itinerante ou Justiça Móvel, Justiça Comunitária, Justiça no Trânsito e a instalação de novas comarcas.

Em 2015, o TJRR regulamenta a criação do Nupemec e dos Cejuscs, instalando na capital os primeiros centros, mas a grande inovação foi a inauguração do primeiro polo de conciliação e mediação indígena do Brasil, na Comunidade Maturuca da Reserva Raposa do Sol. O presidente do STF na cerimônia de instalação do Cejusc-indígena afirmou que a criação do polo “é um avanço muito importante para o judiciário brasileiro e é tão pioneiro que pode ser considerado como o primeiro do mundo” (G1, 2015). O Cejusc subordinado à Comarca de Pacaraima iniciou suas atividades com 16 índios formados com a metodologia de conciliação e mediação.

Cabe ressaltar que o Estado de Roraima se destaca pela demarcação de seu território em 46,24% como Terras Indígenas, com uma população de 49.637 índios aproximadamente, conforme censo de 2010 (IBGE, 2016). Diante dessa realidade, o TJRR tem prestado serviço às comunidades indígenas, principalmente, por meio da Vara de Justiça Itinerante, que desde 2001 já efetuou 22.249 registros de nascimento dos índios.

b) O TJAC cumpriu com os objetivos da política pública ao implantar um Centro em cada comarca, além de instalar cinco unidades na capital Rio Branco, cidade mais populosa do estado com 377.057 habitantes, como também inaugurou um Cejusc no município de Santa Rosa do Purus que apresenta a mais baixa densidade demográfica do estado do Acre, com 6.021

habitantes, aproximadamente (IBGE, 2016), cujo acesso só é possível por barco ou avião, fatores não impeditivos para a implementação da política pública em todos os municípios acreanos.

c) O TJRO também obteve êxito ao concluir nessa fase de implementação da PJTC ao estabelecer um Cejusc em cada comarca em pleno funcionamento, considerando que duas comarcas estão criadas formalmente, mas que não foram instaladas, razão pela qual não foram contabilizadas no Gráfico 3. Esse fato levou os prefeitos e representantes locais da Ordem de Advogados do Brasil das duas cidades (Mirante da Serra e Nova Mamoré) a se reunirem com o presidente do TJRO para tratar do assunto, contudo as duas comarcas ainda não foram instaladas.

Ressalta-se que a cidade de Porto Velho, capital do estado, com população estimada em 511.219 habitantes pelo IBGE (2016), recebeu três Cejuscs especializados nas áreas de: família, cível e de matérias dos Juizados Especiais. Os municípios desprovidos de comarcas são atendidos pelo Projeto “Posto Avançado de Justiça Rápida”, que tem competência para conciliação de causas cíveis de menor complexidade e aqueles casos que a Corregedoria-Geral do tribunal determinar o atendimento.

O Projeto é desenvolvido em parceria com as prefeituras municipais, que assumem a responsabilidade de disponibilizar no mínimo dois servidores e espaços públicos adequados à prestação dos serviços. O convênio entre os Poderes Judiciário e Executivo Municipal visa minimizar o problema de insuficiência de recursos financeiros do estado de Rondônia em instalar comarcas em todos os municípios. O objetivo do Projeto é ampliar o acesso à justiça de pessoas que façam jus aos benefícios da justiça gratuita.

d) O TJAP, cuja jurisdição abrange 782.295 habitantes, dos quais 60% concentram-se na capital Macapá (IBGE, 2016), além dos Cejuscs implantados em cada comarca, mantém Postos Avançados de Justiça para atendimento dos municípios que não são sedes de comarcas, incentivou o funcionamento de Núcleos de Mediação em nove escolas estaduais e no Campus Binacional da Universidade Federal do Amapá (Univap-Oiapoque). A mais recente inovação do TJAP refere-se ao lançamento do primeiro polo avançado do Cejusc Virtual na região mais populosa da capital, conseqüentemente com maior demanda judicial, que funcionará nas dependências da Faculdade Fama.

No III Fórum Nacional de Mediação e Conciliação (Fonamec, 2016) o TJAP apresentou as seguintes práticas: programa Semanas Mensais de Conciliação, realizadas sempre na última semana do mês e Conciliando as Diferenças, programa semanal apresentado na rádio, com grande abrangência nas comunidades ribeirinhas, que conta com a participação ao vivo

dos cidadãos por diversos meios de comunicação, como ligação por telefone fixo ou celular, mensagens pelo aplicativo *WhatsApp*, bem como com a contribuição de professores, conciliadores, advogados que respondem às dúvidas dos ouvintes. Mais dois programas de rádio estão sendo apresentados: A Justiça em Casa e Nas Ondas do Judiciário.

O TJAP revela estar em *compliance* à PJTC, bem como em relação a outras políticas públicas de acesso à justiça, como os Juizados Especiais e Justiça Itinerante, que iniciou suas primeiras atividades em 1992, consolidando-se enquanto política pública a partir de 1996, nas modalidades fluvial e terrestre, por meio de um calendário regular de prestação de serviços. A partir de 2012, o tribunal amapaense também implantou os Juizados Especiais Virtuais, ampliando o acesso à justiça e imprimindo maior celeridade na resposta ao jurisdicionado (CNJ).

d) O TJSE, com a responsabilidade de levar a justiça a 2.265.779 de habitantes, tem enfrentado dificuldades financeiras para manter suas unidades judiciárias e em outubro de 2015 determinou o fechamento de nove distritos judiciais. O que implica diretamente no acesso à justiça das comunidades atingidas com a decisão, principalmente a população rural que deverá se deslocar para as cidades sedes de comarcas. Em relação à aderência à PJTC, verifica-se que junho deste ano ocorreu a inauguração do Nupemec e ampliação e adequação das instalações do Cejusc localizado no Fórum da Capital, para atender a potencialização do emprego da conciliação e mediação prevista no novo CPC (TJSE, 16/06/2016).

Constata-se que do total dos Centros instalados, sete estão na capital e onze nas comarcas do interior. As inovações apresentadas pelo TJSE referem-se à implantação do Cejusc-Acorde, que visa a homologação dos acordos obtidos nas Delegacias de Polícia Civil, em relação aos crimes de menor potencial ofensivo. O Projeto Acorde teve início no bairro Santa Maria, localizado na região metropolitana de Aracaju, com alto índice de violência e questões sociais por tratar-se de uma área de lixão e invasão em expansão. Também ficou disponibilizado o uso do sistema eletrônico pré-processual do TJSE para os integrantes do Projeto Acorde.

Outra iniciativa do tribunal sergipano compreende o funcionamento de três polos do Programa Justiça Restaurativa: nas comarcas da Capital, de Canindé do São Francisco e Estância. O TJSE promoveu o 1º Círculo Restaurativo Não Conflitivo para as educadoras dos Centros de Referência e Assistência Social (CRAS), a fim de capacitá-las na identificação das demandas inerentes aos círculos restaurativos e encaminhamento dos casos não judicializados a serem atendidos pelos CRAS e pelo Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).

Segundo a juíza responsável pelo Programa: “A cultura dos círculos deve ser estimulada, pois a pacificação social não acontece apenas no processo, e sim, verdadeiramente, quando as pessoas têm a oportunidade de falar, serem ouvidas e de construir a solução do problema que as aflige” (TJSE, 2016).

d) O estado de Tocantins, com população de 1,533 milhão de habitantes, surge por previsão da CF/88 e do desmembramento do estado de Goiás, conseqüentemente, é criado o tribunal de justiça estadual, e instalados em janeiro de 1989. O Tocantins herdou as questões sociais de uma região marcada pela pobreza.

Apesar da capital Palmas ter sido planejada e construída, não incorporou a onda de migrantes em seu Plano Diretor Básico, que se estabeleceram em terrenos de invasão na periferia com precário atendimento de serviços de infraestrutura e o maior índice de violência doméstica da região norte do país (MJ, 2015).

Nos demais municípios os problemas sociais também se agravam, o que exige do TJTO a implementação de políticas públicas que garanta o acesso à justiça das populações mais vulneráveis socioeconomicamente, considerando inclusive o déficit de 97 municípios que não sedes de comarcas, o que exige a presença do Judiciário, principalmente nas comunidades mais afastadas dos centros urbanos. O TJTO vem implantando várias políticas públicas, tais como: a Justiça Itinerante, Projeto Juiz na Comunidade, desenvolvido pelo Juizado Especial Civil, que presta diversos serviços, inclusive a realização de audiências de conciliação, Justiça Restaurativa.

Em relação à PJTC, somente em 2012 o tribunal tocantinense formaliza a criação do Nupemec, que passa a coordenar a implementação da política pública com instalação de Cejuscs nas comarcas da capital e do interior. A fim de imprimir maior organização em agosto de 2016, o Nupemec promoveu o 1º Encontro de Cejusc para normatização das rotinas nessas unidades judiciárias, visando o aperfeiçoamento de magistrados e servidores, contando com a presença do presidente, desembargadores e juízes do tribunal e autoridades externas.

Durante o evento foram assinados acordos de cooperação com três instituições de ensino para realização de um curso de extensão/formação de conciliadores e mediadores judiciais e círculo de Justiça Restaurativa.

e) O TJPB, cuja jurisdição abrange 3,999 milhões de habitantes (IBGE,2016), dos quais 20,05%, aproximadamente, vivem na capital João Pessoa. Em consulta ao *site* do TJPB, constata-se que cento e quarenta e seus municípios não possuem comarcas, ficando subordinados aos Fóruns mais próximos, que sobrecarregam essas unidades judiciárias, inclusive pelo déficit de setenta juízes no tribunal paraibano, segundo dados da Associação de

Magistrados da Paraíba (AMPB, 2016). Em relação à PJTC verifica-se que o TJPB elaborou projetos que contribuíram para implementação da PJTC, dos quais destacamos dois:

1) Projeto Selo Amigo da Conciliação criado em 2010, ganhador do prêmio Conciliar é Legal do CNJ versão 2012. O Projeto foi desenvolvido em parceria com a Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) para certificar as empresas que assumem o compromisso junto ao TJPB em buscar uma solução para o conflito por meio extrajudicial e com o emprego de métodos como a negociação, mediação, conciliação e a arbitragem, evitando a judicialização da relação consumerista, bem como propiciar aos detentores do selo uma imagem positiva junto à sociedade.

O tribunal paraibano divulgou, em outubro de 2015, duas listas das duzentas empresas de João Pessoa e Campina Grande que figuram como réis em ações judiciais ao invés de resolver o conflito pela conciliação, a intenção é conscientizar as empresas a utilizarem os meios de solução consensual de conflitos e a sociedade a ter uma visão mais crítica das empresas que levam seus consumidores ou contratantes à via do Judiciário (TJPB, 2015).

2) Curso de Direito Amigo da Conciliação com o objetivo de envolver os cursos de Direito do estado da Paraíba no estudo e análise das formas extrajudiciais de solução de conflito, com a introdução da disciplina em suas grades curriculares e implantação de núcleos de prática jurídica para aplicação desses conhecimentos e a produção de trabalhos e artigos de conclusão de curso que versem sobre o tema dos meios alternativos de acesso à justiça, além da realização de simpósios e congressos acerca do sistema multiportas. Em 2012, o TJPB levantou que 18 cursos de Direito das instituições de ensino superior estavam desenvolvendo o Projeto.

Por outro lado, constata-se que somente 8 comarcas foram contempladas com a criação de Cejuses, distribuídos pelas cidades de Joao Pessoa (6 unidades), Campina Grande (5 unidades), Patos (3 unidades), Sousa (2 unidades), Bayeux, Cabedelo, Guarabira e Cajazeiras cada com um Centro, e mais o Cejusc do 2º Grau. Essa distribuição aponta que em 69 comarcas ainda não foram instalados um Cejusc, o que demonstra o baixo índice de *compliance* à PTJC.

f) O TJMS, responsável por 2,682 milhões de jurisdicionados, dos quais 1/3 estão concentrados na capital Campo Grande, tem apresentado melhor desempenho em políticas públicas como os Juizados Especiais, inclusive, com todos os processos eletrônicos e com a Justiça Itinerante que compreende, a partir de 2013, o Projeto Justiça sobre Águas, com subsídios do governo federal e parceira da Marinha do Brasil, para atender as comunidades ribeirinhas do rio Paraguai.

O TJMS aguarda a sanção pelo governador às propostas aprovadas pelo Legislativo para criação de comarcas em todo o estado, considerando que restam 25 municípios a terem

seus fóruns de justiça e a criação de uma vara específica para a Justiça Itinerante. Em relação à PJTC constata-se que o tribunal do TJMS apresenta baixo índice de aderência ao compararmos o total de comarcas em número de 54 unidades e a quantidade de Cejuscs instalados, dos quais metade estão em funcionamento na capital, ou seja, 5 unidades e os demais Centros nos municípios de Dourado, Ponta Porã, Corumbá, Três Lagoas e Naviraí (TJMS, 2016).

g) O TJAM compreende a uma população de 4,002 milhões de jurisdicionados (IBGE, 2016) distribuídos por seus 62 municípios, dos quais somente o município de Tonantins não se tornou sede de comarca. Como a maioria dos tribunais o TJAM inicia sua experiência com o uso da conciliação de forma mais sistematizada com a implantação dos Juizados Especiais. Atualmente, essas unidades judiciárias estão dotadas do Sistema de Marcação de Pré-atendimento Distribuído (SMAD), baseado no conceito da ligação telefônica pelo número 0800 (ligação gratuita), em que a população agenda o atendimento e esclarece dúvidas. Para o TJAM (2016) o SMAD contribui com o término das filas e possibilita que a identificação estatística de problemas pontuais.

Em 2004, o tribunal amazonense estabeleceu o Núcleo de Conciliação para atendimento em caráter permanente junto às Varas de Família no Fórum Civil da capital, e periódico em Faculdades de Direito, prédios públicos municipais e/ou estaduais adequados à prestação jurisdicional às pessoas economicamente carentes. Outra iniciativa do TJAM refere-se à execução do Projeto Justiça Eficaz desenvolvido pela 4ª Vara de Família em convênio com a Universidade Federal do Amazonas (UFAM) para atendimento às demandas pertinentes à área de família, transformando-se em mais um Cejusc.

h) O TJRN, com população de 3,475 milhões habitantes, dos quais 25% vivem na capital, conseguiu implantar seis Cejuscs. A inovação apresentada por este tribunal refere-se à criação do sistema de Processo Judicial Eletrônico (PJe) que possibilita a marcação automática das audiências de conciliação previstas no CPC e instalado nas comarcas de Natal, Parnamirim e Mossoró. O sistema Cejusc-PJe possibilita a reserva de horário para realização da primeira audiência de conciliação e o direcionamento dos processos a cada Centro.

i) O TJAL, cuja jurisdição abrange 3,212 milhões de habitantes (IBGE, 2016), apresenta uma experiência diferenciada em relação ao uso dos métodos consensuais de solução de conflitos, trata-se da desjudicialização dos casos referentes a direitos patrimoniais por meio do emprego da mediação e da conciliação pelos próprios cartorários qualificados em cursos sujeitos à aprovação do Núcleo Permanente de Métodos Consensual de Solução de Conflitos do Poder Judiciário – NJUS-AL, deverá manter cadastro e acompanhamento da qualificação dos conciliadores.

O TJAL também prevê a formação de mediadores e conciliadores que serão submetidos a processo seletivo, participação em cursos de capacitação continuada e remuneração mensal de R\$1.500,00. Outra inovação do TJAL refere-se à implantação de duas varas cíveis com competência específica para processamento e julgamento de conflitos decorrentes da Lei de Arbitragem.

j) O Tribunal de Justiça do Estado do Piauí (TJPI), atende a 3,212 milhões de jurisdicionados (IBGE, 2016), classifica-se com o menor desempenho de *compliance* da PJTC entre os tribunais estaduais, com um único Cejusc em funcionamento na capital. Apesar do lançamento do Programa de Políticas Públicas Judiciária há dois anos com proposta de desenvolver e expandir os métodos consensuais autocompositivos através de ações integradas com a Casa da Justiça e Cidadania (Cenajus), veiculada à Justiça Federal e a Prefeitura Municipal de Teresina, não foram constatadas nas pesquisas deste estudo a instalação de Cejuscs em outras comarcas. Em contrapartida, houve a ampliação dos atendimentos realizados na unidade, antes restritos aos casos na área cível, família, fazendária, previdenciária e dos Juizados Especiais, abrangendo a Justiça Restaurativa em parceira com a Vara de Ato Infracional da capital.

Cabe ressaltar que o tribunal piauiense está em processo de reestruturação em sua organização judiciária o que acarretará na agregação, inicialmente, de dezenove comarcas, ou seja, agregadas que passarão à subordinação das agregadoras localizadas em municípios mais próximos. O Projeto de agregação das comarcas piauiense lançado com a justificativa de reduzir os custos do processo e a otimização de 30% ao ano em melhoria na qualidade dos serviços prestados aos jurisdicionados, teve aprovação pela maioria dos desembargadores em sessão do tribunal e pelo CNJ.

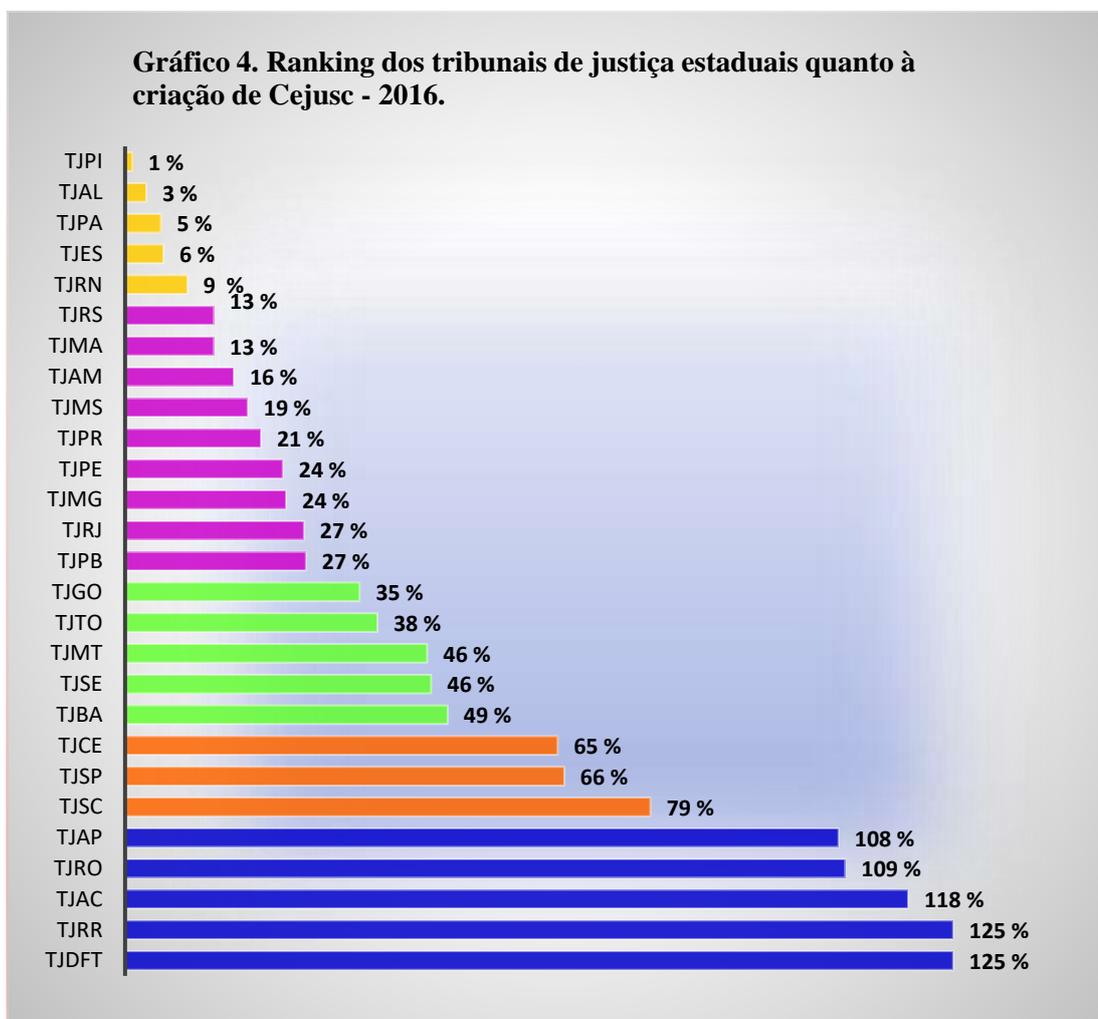
O Sindicato dos Servidores do Poder Judiciário (Sindsjus-Piauí) criticou o projeto de agregação por entendê-lo prejudicial aos servidores e às comarcas agregadas e agregadoras. O Sindsjus avalia que as comarcas agregadas têm outros municípios ligados, chamados termos judiciais, isso implica na maior distância que os moradores terão que percorrer para acessar a justiça nas novas comarcas (agregadoras).

3.3.2 Ranking dos tribunais de justiça estaduais quanto à criação de Centros Judiciários de Solução de Conflito e Cidadania

Para elaboração do ranking dos tribunais de justiça estaduais calculamos o percentual do quantitativo de Cejuscs criados em relação ao número de comarcas instaladas no referido

estado. Verificamos que foram instalados novecentos e trinta e seis Cejuscs até o mês de agosto de 2016 do total de duas mil e seiscentos e noventa e nove comarcas, o que representa o percentual de cumprimento de 34,68%, demonstrando que os tribunais de justiça estaduais têm um longo caminho para atingir suas metas.

Em relação ao total de municípios a situação se apresenta com maior gravidade, considerando que dos cinco mil e quinhentos e setenta municípios brasileiros, dois mil e oitocentos e setenta e um não são sequer sedes de comarcas, o que significa maior dificuldade de acesso à justiça pelos munícipes, que necessitam viajar horas da sua cidade até a sede do município mais próximo que tenha uma unidade judiciária. No Gráfico 4 apresentamos o resultado obtido no ranking dos tribunais de justiça estaduais quanto à criação de Cejuscs até setembro de 2016.



Após a análise dos três grupos classificados pelo CNJ como tribunais de Grande Porte, Médio Porte e Pequeno Porte, propomos a reclassificação dos tribunais de justiça estaduais

conforme os percentuais de Cejuscs criados da seguinte forma: grupo azul formado pelos tribunais que atingiram acima de 100% de Cejuscs instalados; grupo laranja entre 65% a 79% de Centros criados; grupo verde entre 35% a 49%; grupo lilás de 13% a 27% e por fim o grupo amarelo composto pelos tribunais abaixo de 9%. No Gráfico 4 apresentamos o *ranking* da implementação da PJTC dos tribunais de justiça estaduais baseado nos dados levantados e constantes dos Gráficos 1 a 3.

Os resultados obtidos apontam que os tribunais que compõem o grupo azul do Gráfico 4, compreendidos pelos tribunais do Distrito Federal, Roraima, Acre, Rondônia e Amapá apresentaram os melhores índices entre todos tribunais de justiça estaduais, demonstrando que a trajetória institucional delineada por cada gestão na implementação da PJTC está em *compliance* em relação à PJTC e com novo CPC que regulamentaram a criação de Cejusc nas comarcas. Observa-se que o tribunal do Acre se sobressai em virtude de todos os municípios serem sedes de comarcas, bem como um Cejusc em cada unidade federativa.

A situação de maior gravidade verificada no levantamento dos tribunais de justiça estaduais refere-se à agregação de comarcas, alguns tribunais já estão em processo de redução de unidades judiciárias, o TJBA está em seu segundo plano de agregação de comarcas, o TJPI também teve seu plano de agregação aprovado e já inicia o processo. Essa decisão torna-se preocupante no momento a PJTC se propõe a ampliar o acesso à justiça dos jurisdicionados com menos recursos quanto à assistência judiciária.

O grupo vermelho composto pelos tribunais de Santa Catarina, São Paulo e Ceará já conseguiram instalar os Cejuscs em mais da metade das comarcas, tendo o TJSC o melhor resultado, mas esse grupo chama atenção pela quantidade de municípios que não são sede de comarcas, tendo o TJSP com menor desempenho, totalizando trezentos e setenta e dois municípios que não tem comarcas. O TJSC não tem comarcas em cento e oitenta e quatro municípios e o TJCE com melhor desempenho tem trinta e quatro municípios sem comarcas.

Os demais tribunais não alcançaram 50% das comarcas, mas os tribunais com o desempenho mais baixo estão reunidos no grupo roxo composto pelo TJRN, TJES, TJPA, TJAL e TJPI. Faz-se necessário a avaliação da política pública para verificar quais os *inputs* que podem contribuir com as gestões desses tribunais na implementação da PJTC, procedendo o levantamento das dificuldades apresentadas por essas unidades, principalmente quanto à recursos financeiros, vontade política, planejamento para superação dos entraves ou constatar a opção dessas unidades por outros mecanismos.

Em relação ao TJPA como é a unidade mais próxima de nossa experiência constatamos através de observações que a coordenação do Nupemec e as equipes de trabalho dos Cejuscs

tem procurado desenvolver mutirões mensais de conciliação e realizado atendimentos diários de mediação. Em relação à criação de novos Centros verifica-se à baixíssima aderência à PJTC por juízes, advogados e servidores, bem como a não integração de atividades realizadas pelas Varas de Fazenda ao Nupemec.

A situação do estado do Pará agrava-se pela quantidade de municípios, são cento e quarenta e quatro unidades federativas, das quais cento e onze possuem comarcas e somente quatro têm Cejuscs instalados, número insignificativo frente à população dos municípios, dos conflitos sociais e da necessidade de assistência judiciária tão comprometida pela ausência de Defensores Públicos.

Os tribunais deste grupo não estão em *compliance* em relação à política pública, necessitando de maior apoio de infraestrutura, principalmente nas comarcas do interior dos Estados, e assistência técnica para avaliar as causas que estão prejudicando o desempenho dessas unidades na implementação da PJTC. É certo que somente as variáveis Nupemec e Cejusc não são suficientes para se aferir o sucesso na implementação da PJTC, porém são as unidades judiciárias responsáveis pela estruturação judiciária para que a política pública seja consolidada.

3.3.3 Impacto da Semana Nacional de Conciliação

O CNJ lançou em 2006 o Projeto Movimento pela Conciliação, com o slogan Conciliar é Legal, instituindo o dia 08 de dezembro como Dia Nacional da Conciliação, o objetivo de colaborar na redução do estoque de processos e estimular o desenvolvimento do método de solução de conflitos. Nos anos seguintes o evento foi ampliado, tornando-se Semana Nacional de Conciliação, e consolidando-se no calendário da instituição obrigando aos tribunais de justiça sua realização, sem que houvesse divulgação dos gastos com a realização do evento.

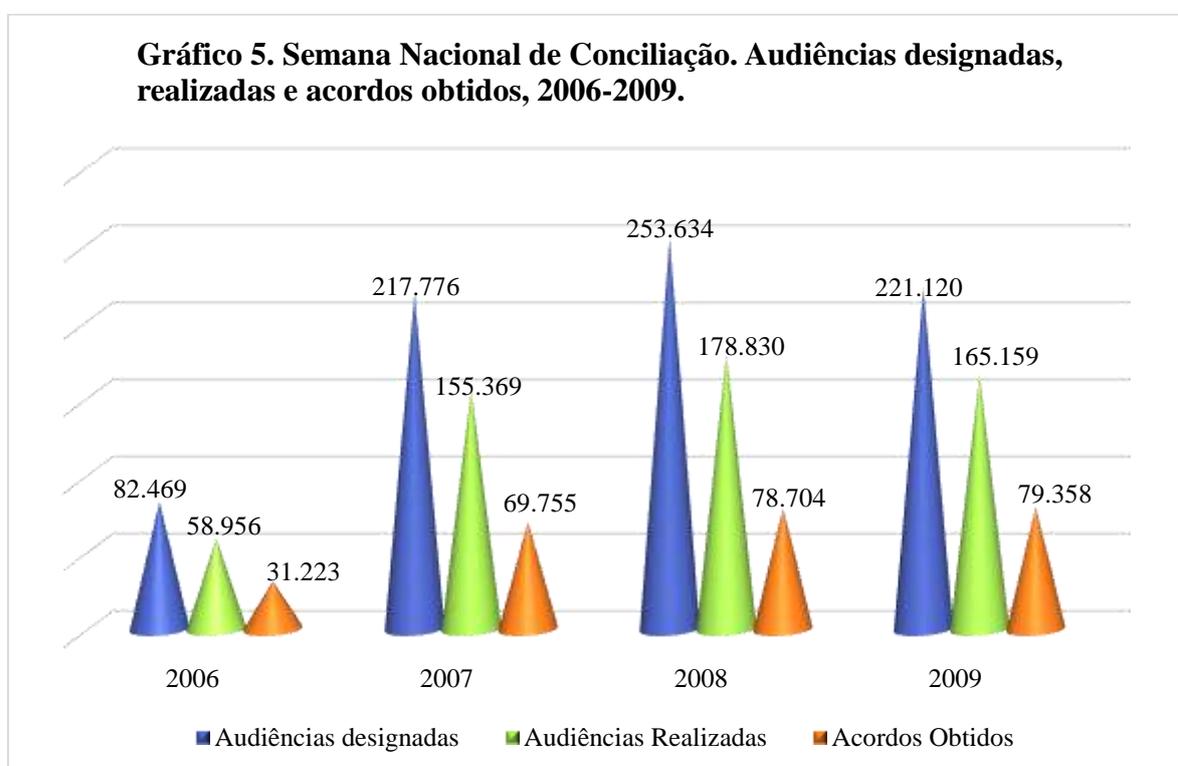
A opção política institucional de todas as gestões do CNJ pela realização da SNC contribuiu de forma decisiva para ampliação de ações de mediação e conciliação no âmbito do Judiciário brasileiro e serviu de base para a formulação da PJTC, considerando que a preocupação com o cumprimento dos objetivos estabelecidos no Projeto Movimento pela Conciliação.

O CNJ enviou conselheiros para realização de visitas técnicas aos tribunais, ofereceu cursos de capacitação de conciliadores em todos os estados, divulgou o evento através da mídia nacional com o objetivo de estimular a sociedade a participarem do evento e criar ambiente propício à aplicação do método consensual da conciliação para garantir o sucesso do Projeto.

A SNC em suas primeiras edições conferiu maior visibilidade ao Poder Judiciário, também serviu de resposta às críticas da OAB e dos movimentos sociais que reclamavam da morosidade na solução dos processos. A ação foi considerada exitosa nas decisões adjudicadas e a pauta foi ampliada para atendimentos pré-processuais (atendimentos realizados sem gerar um novo processo judicial).

O interesse em verificar o impacto da SNC sobre o total de processo em trâmite foi resultado de observações na realização do evento, enquanto analista judiciário do TJPA. Nas pesquisas documentais, em especial nos Relatórios do CNJ, não constatamos informações sobre os gastos com pessoal (horas extras pagas ou compensadas), considerando que os servidores, conciliadores, juízes, promotores, defensores trabalham em expedientes extraordinários para execução da SNC, bem como outras despesas com água, energia, combustível, material de expediente, material de propaganda, não estão contabilizados em rubrica específica para a SNC.

Os dados são gerais e não possibilita calcular o custo-benefício da ação, acreditamos que o benefício calculado pelo CNJ tenha se resumido à visibilidade da instituição e dos tribunais como proativas na tentativa de reduzir o estoque de processos. Os primeiros anos de realização da SNC produziram os resultados apresentados no Gráfico 5:

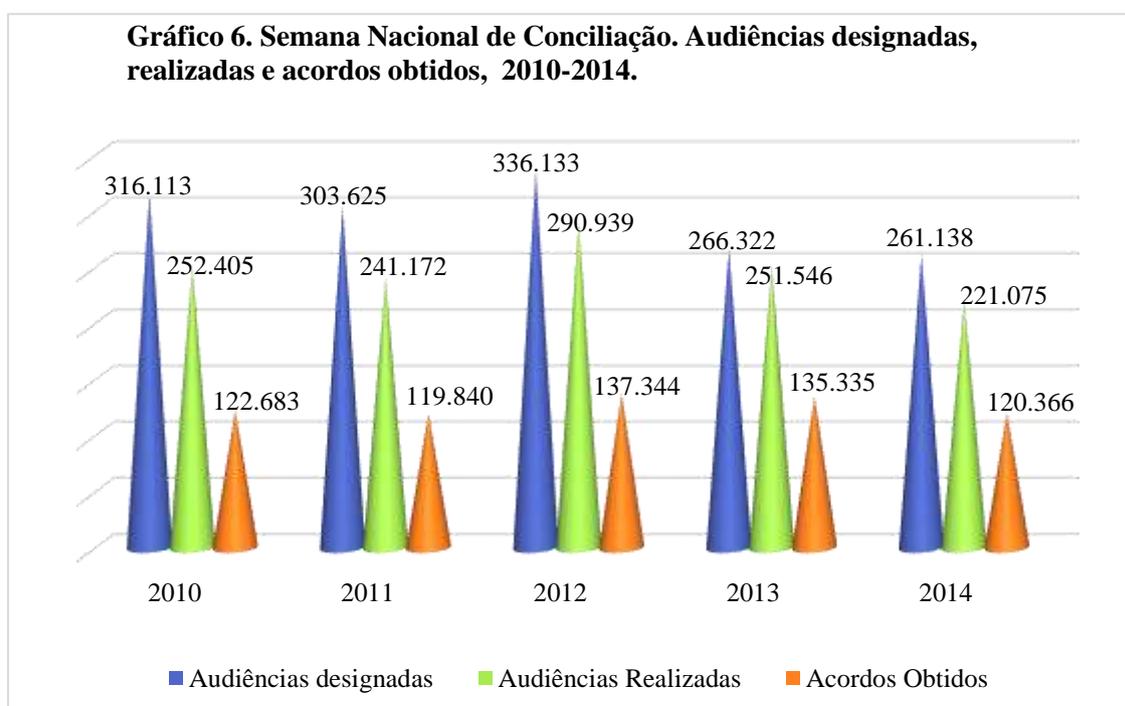


Fonte: Adaptado dos Relatórios Justiça em Número do CNJ.

A atividade inaugural, realizada em um dia de evento em 2006 obteve um total de acordos de 31.223, que representou 52,96% do total de audiências realizadas. Esse resultado levou o CNJ a lançar as edições seguintes com a expansão do evento para uma semana, por acreditar no sucesso do método de conciliação. Em números absolutos os resultados continuaram apresentando acréscimos no total de acordos obtidos, mas em percentuais verificase que em 2007 o cumprimento de acordos alcançou 44,90%. Uma pequena queda foi observado no ano de 2008 atingindo o percentual de 44% e em 2009 o desempenho dos tribunais melhorou atingindo o percentual de 48,05% de acordos.

Cabe assinalar que esse ano foi emblemático para o Judiciário em função do estabelecimento da Meta 2/2009 pelo CNJ, para julgamento dos processos protocolizados até dezembro de 2005, o que provocou o elevado o número de audiências agendadas na SNC, que teve por objetivo contribuir com o desempenho da Meta 2/2009.

O CNJ avalia o evento como positivo e mantém as edições nacionais anualmente buscando o compromisso de todos os tribunais de justiça na realização da SNC. A partir de 2010, a ação passou a incorporar a PJTC, razão pela qual apresentamos a série de 2010-2014, separada dos anos anteriores, e os resultados obtidos são apresentados no Gráfico 6:

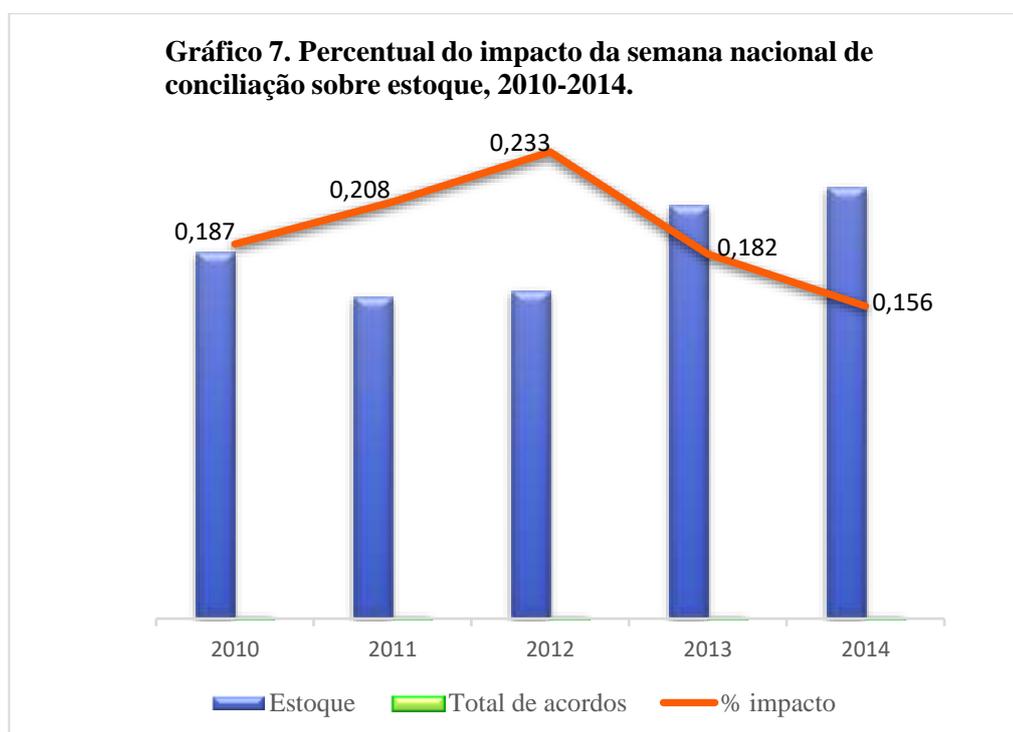


Fonte: Adaptado dos Relatórios Justiça em Números do CNJ.

Constata-se no Gráfico 6 que a SNC tem se mantido certa regularidade na quantidade audiências designadas. Mas, a partir de 2012 houve uma queda sendo agendadas abaixo de trezentos mil processos, mas em termos percentuais de cumprimento os resultados se apresentam com maior êxito, assim em 2010 atingiu o percentual de 48,61%, em 2011 alcançou 49,70% de acordos, em 2012 chegou a 47,21% de acordos, em 2013 obteve 53,80% e 2014, o melhor resultado em percentual atingiu 54,45%.

Esses resultados apresentam duas tendências: os tribunais estão estabelecendo melhores critérios na seleção dos processos encaminhados à SNC observando os casos que reúnem condições mais favoráveis de as partes chegarem ao consenso e a intervenção dos conciliadores, advogados, Defensoria Pública e Ministério Público tem sido mais eficaz na obtenção do acordo.

Em relação ao impacto que a SNC provoca sobre a redução do estoque de processos em movimentação no Judiciário estadual, concluímos que a contribuição tem sido irrisória, não alcançando 1% do total de processos.



Assim o Gráfico 7 responde à questão 2 deste estudo, sobre: A Semana Nacional de Conciliação exerce impacto significativo na redução do quantitativo de processos em movimentação nos tribunais judiciais estaduais?

Pelos resultados apurados nos Gráficos 6 e 7 verificamos que a SNC apesar de representar para o CNJ um evento exitoso, não tem apresentado resultados significativos na redução do estoque de processos em trâmite no Judiciário brasileiro. Os percentuais de cumprimento não alcançam valores expressivos que justifiquem a continuidade da ação, sem que o CNJ inicie o processo de avaliação considerando os custos totais do evento, bem como analise os *inputs*, aqui representados pelas demandas que os cidadãos apresentam, os advogados, a Defensoria Pública e o Ministério Público.

Tanto o CNJ quanto os tribunais deveriam realizar uma pesquisa com aqueles que não comparecem às audiências de conciliação, com os burocratas da linha de frente (juízes e servidores) para identificar e adotar as alterações necessárias para que o evento realmente alcance resultados expressivos na redução de processos em estoque por vias consensuais.

3.3.4 Verificação das hipóteses

Três indagações nortearam esta pesquisa e foram respondidas para confirmar ou refutar as hipóteses correspondentes, que apresentamos a seguir:

1ª) Questão: o modelo de política pública adotado pelo Conselho Nacional de Justiça para tratamento adequado de solução de conflitos de interesses contribui para a democratização do direito fundamental de acesso à justiça?

Hipótese: o modelo de política pública adotado pelo Conselho Nacional de Justiça para tratamento adequado de solução de conflitos de interesses não contribui para democratização do direito fundamental de acesso à justiça.

Como tratamos nos capítulos anteriores a democracia será garantida se os direitos fundamentais forem concretizados por meio de políticas públicas formuladas, no mínimo, com a participação popular. Assim, a legitimidade do Poder Judiciário em formular políticas públicas não lhe tira a responsabilidade de atrair a participação da sociedade na tomada de decisão política.

O Judiciário deve atuar de forma a estimular a democracia participativa para que respalde suas escolhas e garantir a efetividade e eficácia da implementação da política pública. Ressalta-se que os membros do judiciário não são eleitos, o produz uma tensão e impõe ao juiz maior responsabilidade em suas decisões a fim de compatibilizá-las com os valores democráticos e compromisso com a participação popular.

Dahl (2001) afirma que a democracia participativa deve oferecer oportunidades para que o cidadão possa contestar e participar da escolha das alternativas possíveis das políticas públicas, reforçando a democratização dos direitos fundamentais pela inclusão dos adultos na discussão das matérias que entrarão na agenda política, essa prática participativa contribui para a evolução da democracia, que se transforma e se qualifica.

Na esteira do pensamento de Dahl (2001) consideramos que a PJTC não contribui com a democratização do direito fundamental de acesso à justiça, haja vista a falta de participação popular na montagem da agenda. Esta foi formada pelos *inputs* do Banco Mundial, do Legislativo e do Executivo brasileiros, interessados em atender as pressões dos investidores internacionais, que reclamavam da morosidade do judiciário optando por uma política pública que retira das mãos do juiz as querelas entendidas por esses atores como mais simples, esquecendo-se que a população brasileira é herdeira do civil law, da cultura romano-germânico, diversamente do *commow law*, da cultura anglo-saxônica da qual a PJTC importou o modelo *Multiportas*.

Como vimos no capítulo 1 o depoimento do juiz Peleja Júnior acerca da obrigatoriedade da conciliação na Argentina, em que só possível o ingresso de uma ação nova com a anexação da certidão do insucesso da tentativa prévia de conciliação, observa-se que nos EUA os métodos consensuais parte do interesse da sociedade e na repetição de decisões jurisprudenciais, prática que vem crescendo nos ordenamentos dos países latinos, como a Argentina, Brasil, entre outros, aproximando-se do sistema *commow law*, mas que não estão totalmente consolidados. O mesmo ocorre no Brasil, tanto que a PJTC também foi estabelecida *top dow*.

Assim, a globalização econômica chega aos tribunais impondo uma mudança de cultura jurídica e exige que juízes e tribunais fiquem mais disponíveis para julgar as causas de maior complexidade das grandes empresas em detrimento da população local, não basta a exclusão social instalada no país, essa política pode contribuir com a exclusão jurídica, propondo um acesso à justiça que contraria séculos de relação cidadão-justiça.

Como afirma Faria (2010, p. 151) os países latino-americanos que apresentam maior formalismo jurídico em sua cultura política, com ênfase em uma 'justiça estática', ou seja, julgamentos de modo uniforme, segundo regras dadas e aceitas, não desenvolvem uma 'justiça dinâmica', baseada em julgamentos em regras que favoreçam os desfavorecidos ou proponham a modificação das normas vigentes, a fim de garantir os direitos fundamentais inscritos numa constituição.

2ª Questão: os tribunais de justiça estaduais foram eficazes na implementação da Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado de Solução de Conflitos?

Hipótese: os tribunais judiciais estaduais são ineficazes na implementação da Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado de Solução de Conflitos

A verificação do desempenho do Judiciário estadual na implementação da PJTC, buscou comprovar a hipótese por meio da coleta de dados quanto à instalação dos Nupemecs e dos Cejuscs. Essas duas variáveis foram escolhidas por referir-se a unidades judiciárias essenciais na fase de implementação da PJTC. A primeira variável Nupemec foi consolidada no ano de 2016 pelos vinte e sete tribunais de justiça estaduais.

Em relação à variável Cejusc, constatamos pela análise comparativa que os tribunais de justiça estaduais não estão em *compliance* no tocante aos objetivos da política pública. No ranking apresentado no Gráfico 4 observamos que somente 19% dos tribunais conseguiram cumprir com os objetivos da PJTC e do CPC instalando um Cejusc em cada comarca. Portanto, 81% dos tribunais de justiça estaduais não estão em *compliance* em relação à implementação da PJTC, expondo a fragilidade de *accountability* horizontal do CNJ, que desde 2006 procura consolidar a conciliação no Judiciário brasileiro.

A renovação dos prazos para instalação dos Cejuscs oportunizada pelas Emendas 1 e 2 da PJTC e pelo CPC não foram suficientes para o êxito desses tribunais na fase de implementação da PJTC. Observamos, também, que os tribunais do Rio Grande do Sul, Paraná, de Santa Catarina e São Paulo considerados pioneiros no desenvolvimento da conciliação e vanguardistas em inovações judiciárias, não alcançaram a excelência na implantação dos Cejuscs em todas as comarcas, sendo superados pelos tribunais de ex-territórios federais como o TJAC, TJAP, TJRO, TJRR, e pelo TJDFT.

Conforme declarações do ministro Buzzi, na palestra da II Conferência Nacional de Mediação e Conciliação, organizada pelo CNJ em 2016, a resistência das associações de magistrados e dos advogados tem se mostrado como o maior entrave na implementação dessa política pública.

3ª Questão: a Semana Nacional de Conciliação exerce impacto significativo na redução do quantitativo de processos em movimentação nos tribunais judiciais estaduais?

Hipótese: o impacto provocado pela Semana Nacional de Conciliação é inexpressivo na redução dos processos em de estoque (processos pendentes mais os novos) no judiciário estadual.

O CNJ ao avaliar a ação em seu lançamento em 2006, considerou que o sucesso obtido justificaria a continuidade do evento nos anos seguintes, sendo incorporado ao calendário do

Judiciário brasileiro, passando a integrar a PJTC em 2010. A ação “faz parte da meta de redução do grande estoque de processos na Justiça brasileira, que gira em torno de 100 milhões” (CNJ, 2016). Consideramos que os resultados apurados acerca do impacto provocado pela SNC são inexpressivos na redução do estoque de processos.

Além disso o CNJ não apresenta os custos da atividade por rubrica própria para que se possa avaliar os custos/benefícios da ação, como: quantas horas extras são pagas ou transformadas em folgas (menos dias de trabalho) para servidores e magistrados, defensores públicos, promotores, serviços gerais e qual o custo com manutenção, água, energia, material de expediente, entre outros.

Essas despesas precisam ser calculadas a fim de subsidiar uma avaliação mais rigorosa do CNJ quanto a continuidade dessa ação, afinal são gastos públicos. Assim, ao analisarmos o impacto da SNC sobre a redução do estoque de processos concluímos que o índice médio não chega sequer a meio por cento do total de processos em movimentação no Judiciário brasileiro, conforme na série histórica analisada entre 2011-2014 e apresentada no Gráfico 7, acima exposto. Observamos que o TJGO apresentou os melhores resultados com percentuais mais elevados chegando a 3% em 2013.

As respostas às questões não representam, entretanto, um descreditar nos métodos consensuais de solução de conflitos de mediação e conciliação, o que se pretendeu foi apresentar o *feedback* da política pública analisada neste estudo, indicando que a ausência da participação dos maiores interessados na solução de seus conflitos que são os cidadãos, não são estimulados e educados para participarem em decisões sobre as suas vidas. Entendemos que a sociedade civil e outros órgãos devem ser chamados a contribuir no aperfeiçoamento da prestação jurisdicional e na construção de políticas públicas a partir das escolhas dos cidadãos.

3.4 ANÁLISE SWOT. VIABILIDADES E OPORTUNIDADES VERSUS FATORES CRÍTICOS AO SUCESSO

A Análise *SWOT* refere-se a uma ferramenta utilizada para fazer análise de cenário (ou de ambiente), normalmente aplicada como base para gestão, fundada no processo da administração dos recursos e o impacto sobre o desempenho das instituições, bem como no desenvolvimento das políticas de uma organização. É um sistema simples para verificar a posição estratégica da instituição no ambiente em questão.

Essa metodologia surgiu com a experiência da empresa Du Pont em 1949 ao implantar o planejamento corporativo, outras empresas aderiram ao novo modelo, mas logo chegaram à

conclusão que continuavam perdendo dinheiro. Essas empresas se reuniram e desenvolveram um programa de ação em conjunto, sendo aplicado um longo questionário para um mil e cem empresas entre os anos de 1960 a 1970.

A pesquisa foi coordenada por Albert Humphrey da Universidade Stanford e sua equipe e a análise dos questionários passou a denominar-se “SWOT”, sigla do inglês e acrônimo (palavra formada com as letras iniciais de cada termo) de Forças (*Strengths*), Fraquezas (*Weaknesses*), Oportunidades (*Opportunities*) e Ameaças (*Threats*). O propósito de sua utilização refere-se ao levantamento dos pontos fortes e fracos, das ameaças e fraquezas que servirão de elementos norteadores de ações a serem implementadas prioritariamente.

Os pontos fortes e fracos são evidenciados dentro da organização, isto é, dizem respeito ao ambiente interno e, portanto, podem ser por ela controlados. Referem-se a variáveis que propiciam uma condição favorável ou desfavorável ao desenvolvimento organizacional. As oportunidades e ameaças abrangem o cenário externo e, conseqüentemente, encontram-se fora do controle da organização. As ameaças estão relacionadas a situações que podem colocá-la em risco. De outro lado, as oportunidades representam situações que podem ser aproveitadas para impulsionar o desenvolvimento organizacional.

No contexto da Análise *SWOT* apresentamos o diagnóstico da Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado de Resolução de Conflitos concernente ao âmbito dos vinte e sete tribunais de justiça estaduais. Após a coleta de dados, identificamos alguns fatores organizacionais positivos (viabilidades e oportunidades ao êxito da informatização processual) e outros negativos (fatores críticos ao sucesso da mesma), todos inter-relacionados (direta ou indiretamente) à implementação da PJTC.

Ressalta-se que, os dados aventados nesta seção são *indicativos* que possam embasar uma pesquisa bem mais profunda, abrangente e com um tempo maior à ampliação na coleta de dados que retrate a situação do Poder Judiciário como um todo. Salienta-se ainda que, o diagnóstico a seguir concerne ao âmbito dos vinte e sete tribunais estaduais, sendo obtida pelos meios empregados na pesquisa.

Dada a oportunidade, elenca-se, de modo adaptado às idiossincrasias dos tribunais estaduais, o resultado obtido do cruzamento de tais fatores com as informações obtidas na coleta de dados e o devido preenchimento dos quadrantes: quanto ao ambiente interno, referentes às forças e fraquezas, e quanto ao ambiente externo, no tocante às oportunidades e ameaças, apresentados quanto à implementação das políticas públicas.

Quadro 3. Matriz Análise SWOT. Ambiente Interno, forças e fraquezas

AMBIENTE INTERNO	
FORÇAS	FRAQUEZAS
<p>⇒ Implementação da Política Nacional Judiciária de Solução de Conflitos de Interesses (<i>Indícios</i>: constituição dos Nupemecs e Cejuscs).</p> <p>⇒ Recepção legal da PJTC (<i>Indício</i>: Código de Processo Civil de 2015; Lei de Mediação e atualização da Lei de Arbitragem)</p> <p>⇒ Envolvimento da sociedade (<i>Indício</i>: implementação de inovações: atendimentos pré-processuais, realização da Semana Nacional de Conciliação, mediação virtual.)</p> <p>⇒ Autonomia financeira dos tribunais de justiça estaduais</p> <p>⇒ Sensibilização dos presidentes e juízes dos tribunais estaduais para a importância dos métodos alternativos de resolução de conflitos (<i>Indícios</i>: aumento de Cejuscs, formação de mediadores e conciliadores, realização de cursos e palestras sobre a temática).</p> <p>⇒ Investimento na capacitação do capital humano.</p> <p>⇒ Ampliação do acesso à justiça com a PJTC.</p>	<p>⇒ Morosidade na duração no processo judiciais (<i>Indício</i>: taxa de congestionamento); falta de espaços e recursos financeiros para implementação da política.</p> <p>⇒ Apesar da regulamentação legal existem dúvidas quanto ao cumprimento da Política Pública pelos executores.</p> <p>⇒ Desestímulo dos advogados, ausência de defensoria pública, movimentos sociais, associações profissionais, associação de moradores, entre outros.</p> <p>⇒ Escassez de recursos financeiros (<i>Indício</i>: orçamento deficitário de boa parte dos órgãos públicos, dados financeiros dos Relatórios de Gestão).</p> <p>⇒ Falta de estrutura e resistência das Associações de Magistrados e executores.</p> <p>⇒ Falta de remuneração de mediadores e conciliadores</p> <p>⇒ Número insuficiente de servidores com plena capacitação nos métodos de mediação e conciliação.</p> <p>⇒ Agregação de comarcas do interior, reduzindo a abrangência do acesso à justiça pelas populações mais pobres. Acesso ao judiciário e não à justiça.</p>

Fonte: Adaptado da Matriz Análise SWOT.

Quadro 4. Matriz Análise SWOT. Ambiente Externo, oportunidades e ameaças.

AMBIENTE EXTERNO	
OPORTUNIDADES	AMEAÇAS
<p>⇒ Garantia constitucional.</p> <p>⇒ Estabelecimento de parcerias com instituições de ensino e empresas privadas.</p> <p>⇒ Trabalho conjunto com a sociedade civil (Indícios: Serviços de Conciliação, Justiça Itinerante; Juizados Especiais, Conciliação Comunitária).</p> <p>⇒ Destaque dos tribunais estaduais entre os Tribunais do Poder Judiciário.</p> <p>⇒ Reforma processual (Indícios: criação dos institutos de conciliação e mediação, da função de mediador / conciliador; criação dos Cejuscs, nos quais a composição e organização serão definidas por cada tribunal, conforme normas do CNJ).</p> <p>⇒ Criação de cadastro nacional de mediadores e conciliadores</p> <p>⇒ Criação de Câmaras privadas de mediação.</p>	<p>⇒ Reforma do Judiciário (controle externo).</p> <p>⇒ Imagem desgastada da Justiça.</p> <p>⇒ Pressão da opinião pública.</p> <p>⇒ Aumento crescente da demanda (carga processual).</p> <p>⇒ Monopólio da jurisdição.</p> <p>⇒ Resistência à aplicação dos métodos consensuais pelas partes e advogados em virtude da cultura de litígio, cultura do civil law.</p> <p>⇒ Número insuficiente de mediadores e conciliadores.</p> <p>⇒ Falta de regulamentação quanto à remuneração dos mediadores e conciliadores.</p> <p>⇒ Exclusão daqueles que necessitam de assistência judiciária.</p>

Fonte: Adaptado da Matriz Análise SWOT.

A aplicação da metodologia neste trabalho tem a pretensão de contribuir com as instituições responsáveis pela implementação da política judiciária de acesso à justiça, por meio da identificação dos quatro pontos para que sirvam de parâmetro às unidades judiciais para avaliação interna e correção de trajetória.

Apesar de nos últimos anos o CNJ ter buscado soluções para aprimoramento das atividades relacionadas à prestação jurisdicional e o legislador ter editado o Novo Código de Processo Civil, considera-se que em face da projeção do crescimento das demandas, esse Órgão necessita aprimorar o desempenho dos tribunais de justiça estaduais, que retêm 80% dos processos em movimentação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta desta dissertação foi analisar o desempenho dos tribunais de justiça estaduais quanto à eficácia na implementação da Política Judiciária Nacional de Tratamento de Conflitos de Interesses, cujos objetivos principais são o de ampliar o acesso à justiça por meio da aplicação de métodos de solução de conflitos, em especial dos consensuais, como a mediação e a conciliação, bem como verificar o impacto que a Semana Nacional de Conciliação reflete sobre a redução do estoque de processos em movimentação nos tribunais.

Os pressupostos teóricos basearam-se na análise de política pública com a descrição dos estágios do ciclo político-administrativo adaptando-os à PJTC; no neoinstitucionalismo histórico, na perspectiva do *path dependency* do judiciário brasileiro, mais especificamente do CNJ, enquanto instituição que passa a exercer a *accountability* horizontal dos tribunais de justiça, exceto do STF, e submete esses tribunais de justiça estaduais ao *compliance* das políticas públicas que formula.

Observamos que os métodos de solução de conflitos de negociação, arbitragem, mediação e conciliação tem circundado os procedimentos do direito pátrio desde a criação do Estado brasileiro. Entendemos que a discussão do acesso à justiça, enquanto direito fundamental do cidadão, perpassa pela triangulação: democracia, direitos fundamentais e política pública como um elo indissociável.

As duas primeiras questões norteadoras da pesquisa nos possibilitaram confirmar as hipóteses de que o modelo de política pública adotado pelo CNJ para tratamento adequado de solução de conflitos de interesses não contribui com a democratização do direito fundamental de acesso à justiça, tendo em vista que não há estímulo para que o cidadão, a quem se dirige a política pública, participe de sua formulação, comprometendo o alargamento da democracia participativa.

Verificamos que os tribunais de justiça estaduais foram ineficazes na implementação da referida política pública, com a ressalva do desempenho dos tribunais do Acre, Amapá, Rondônia, Roraima e do Distrito Federal que estão em *compliance* em relação as variáveis Nupemec e Cejusc previstas na PJTC.

A terceira questão tratou do impacto da Semana Nacional de Conciliação na redução do quantitativo de processos em movimentação nos tribunais judiciais estaduais, que nos permitiu averiguar que o impacto dessa ação sobre a redução do estoque de processos em movimentação nos tribunais de justiça estaduais apresentou resultados inexpressivos, não

chegando a atingir a um por cento do acervo total, exceto o tribunal do Estado de Goiás que na série histórica analisada registrou os melhores índices, chegando a três por cento.

Conforme verificado, o modelo de análise de política pública adotado pelo CNJ necessita ser revisto a fim de evitar o mesmo que se sucedeu aos Juizados Especiais, considerados na ocasião de sua instalação uma grande inovação, mas que atualmente estão congestionados, não contribuindo mais com a celeridade processual.

Por outro lado, constata-se que as causas prováveis para os resultados alcançados até o momento podem ser explicadas por duas razões. Primeiro, o modelo *top down* (decisões de cima para baixo) adotado pelo CNJ para formulação e implementação da PJTC pode significar a resistência dos servidores e juízes, por não se sentirem comprometidos com a política implantada, além da falta de participação ampla na escolha e decisão da política. Segundo, a cultura do civil law dificulta a receptividade na mudança de procedimento processual por parte dos jurisdicionados, servidores, juízes e especialmente pelos advogados que não receberam formação acadêmica para desenvolvimento e aplicação dos métodos consensuais de resolução de conflitos.

O Poder Judiciário segue o modelo gerencial adotado pela Administração Pública, com a finalidade de conferir maior qualidade e eficiência a sua função administrativa, garantir maior celeridade e eficácia a sua atividade essencial – distribuição da justiça, porém a formulação dessa política pública não garante que conseguirá melhorar o acesso à justiça e aproximar o cidadão das instituições judiciais, apesar de ter se tornado uma prioridade para o CNJ, que respondeu aos interesses do capital internacional, representado pelo Banco Mundial.

O Estado impõe alterações na relação com indivíduo sem consultá-lo, pretendendo que a partir de uma política pública as pessoas sejam levadas a solucionar seus conflitos, esquecendo que o sistema civil law, portanto, baseado na lei criou o espírito de litigiosidade, não é a população que leva tudo ao Judiciário, pelo contrário, o próprio Estado judicializa problemas que deveriam ser tratados em âmbito administrativo, principalmente, quanto as questões previdenciárias (nível federal) e impostos (níveis estadual e municipal).

A sociedade brasileira com sua formação isolacionista, dependente da tutela estatal e herdeira do direito germânico-romano, não está culturalmente apta para a passagem abrupta da cultura da adjudicação dos conflitos à cultura de paz. As mudanças de comportamento dos profissionais de direito e as alterações no ensino jurídico quanto à adoção dos métodos consensuais de solução de conflitos são contribuições essenciais para a garantia do direito fundamental de acesso à justiça.

Paradoxalmente, as políticas judiciárias não alcançam a eficácia necessária para que o jurisdicionado receba eficientemente a prestação de serviços. A expectativa de pacificação social por meio da aplicação dos métodos consensuais de solução de conflitos e a concretização do acesso à justiça por meio da política judiciária analisada neste trabalho revela-se ambiciosa se não houver a preocupação com a democracia participativa.

Interessante seria a criação de Conselhos de Mediação e Conciliação e a organização de Conferências municipais, estaduais e nacional que venham atuar na formulação de estratégias e no controle da execução da política judiciária. Os movimentos sociais, as organizações profissionais, as associações de moradores, os organismos de defesa dos direitos humanos muito têm a contribuir na formulação da agenda política e no aperfeiçoamento da prestação jurisdicional.

Faz-se necessário levar em consideração as peculiaridades da sociedade brasileira que credita na figura do juiz a palavra final na solução de seus conflitos. Os últimos acontecimentos no campo sociopolítico têm demonstrado o recrudescimento das relações sociais, alguns segmentos que antes se calavam diante das injustiças, hoje passam a exigir mais direitos, como é caso das mulheres que recorrem ao judiciário para preservar sua vida, o patrimônio, a liberdade e o respeito.

Isso não significa dizer que os métodos consensuais de solução de conflitos não devam ser estimulados e desenvolvidos pelo Judiciário, mas que as experiências populares sejam consideradas na avaliação e retroalimentação da política pública, bem como o desempenho exitoso dos tribunais formados pelos ex-territórios federais como do Amapá, Acre, Rondônia e Roraima. Ressalta-se também a inovação apresentada pelo tribunal de justiça do Distrito Federal com a prática dos agentes comunitários de justiça.

Essas informações ficam registradas como sugestão para uma pesquisa mais detalhada, inclusive para verificação se o capital social é fator determinante no *compliance* dos objetivos da política pública analisada pelos tribunais acima mencionados.

O CNJ deve proceder à avaliação dos tribunais na fase de implementação da PJTC, listar as experiências dos burocratas da linha de frente (juízes e servidores), bem como aproveitar as práticas adotadas por tribunais que buscam maior aproximação das comunidades locais, a fim de que sirvam de retroalimentação à política pública e atender aos interesses da sociedade. Como o Judiciário não tem tradição na formulação e controle social de políticas públicas é recomendável a observação das experiências do Executivo quanto à atuação da sociedade nos diversos conselhos de direitos, especialmente em relação às deliberações e controle social das políticas públicas.

Assim, a contribuição da presente pesquisa não deve ser entendida como uma depreciação dos métodos consensuais de solução de conflitos, mas sim como um feedback ao modelo adotado pelo CNJ e ratificado pelo CPC, com a observação de que o Estado brasileiro foi estabelecido, com normas e leis, antes da formação da sociedade, a inversão desse processo dependerá da atuação dos indivíduos nas escolhas de matérias para inclusão na agenda política.

Ao cidadão não se pode atribuir a total responsabilidade pela cultura de litigiosidade que foi estabelecida nessa sociedade com herança legalista. O estímulo à participação da sociedade civil poderá contribuir decisivamente para a mudança de trajetória do Judiciário brasileiro e no consequente alargamento da democracia participativa, que refletirá na garantia de direitos fundamentais e na ampliação do acesso à justiça.

REFERÊNCIAS

ABDOUNI, Adib. **Impor conciliação prévia às partes é um erro e afeta produtividade.** Revista Consultor Jurídico, 3 de setembro de 2016. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2016-set-03/adib-abdouni-imp-conciliacao-previa-partes-erro>. Acesso em 10.10.2016.

ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES DO RIO GRANDE DO SUL. **Projeto Justiça para o Século 21.** Disponível em: <http://www.ajuris.org.br/2013/07/10/justica-restaurativa-entra-nas-centrais-de-conciliacao-e-mediacao>. Publicado em: 10-julho-2013. Acesso em 23.01.2016.

ALCANTARA, Christian Mendez. **Os princípios constitucionais da eficiência e eficácia da administração pública:** estudo comparativo Brasil e Espanha. Disponível em: <http://www.abdconst.com.br/revista/ARTIGO%202.pdf>. Acesso em 13/08/2016.

ALMEIDA, Rafael. ALMEIDA, Tania. CRESPO, Mariana Hernandez (org.). **Multiportas:** investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10361/Tribunal%20Multiportas.pdf?sequence=1>. Acesso em 05.03.2015.

ANDRÉ, Maristela de. **Contratos de gestão como instrumentos de promoção de qualidade, produtividade no serviço público.** Indicadores de Qualidade e Produtividade. Rio de Janeiro: IPEA, 1993.

ARANTES, Rogério Bastos. **Judiciário:** entre a justiça e a política. Disponível em: <http://academico.direito-rio.fgv.br/ccmw/images/9/9d/Arantes.pdf>. Acesso em 13.02.2015.

ARTHUR, W. Brian. **Increasing Returns and Path Dependence in the Economy.** University of Michigan Press, 1994.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR10520** – Informação e documentação – Citações. Rio de Janeiro, 2002a.

_____. **NBR14724** – Informação e documentação – Trabalhos acadêmicos. Rio de Janeiro, 2011.

_____. **NBR6023** – Informação e documentação – Referências – Elaboração. Rio de Janeiro, 2002b.

_____. **NBR6027** – Informação e documentação – Apresentação. Rio de Janeiro, 2003a.

_____. **NBR6028** – Informação e documentação – Resumo. Rio de Janeiro, 2003b.

AZEVEDO, André Gomma (Org.). **Estudos em Arbitragem, Mediação e Negociação**. Vol 3. Brasília: Grupos de Pesquisa, 2004.

_____. **Manual de Mediação Judicial**. 5ª Ed. Brasília: CNJ, 2015

BACAL, Eduardo A. Braga. **Acesso à Justiça e Tutela dos Interesses Difusos**. Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP. Ano 4. Volume V. Janeiro a Junho de 2010. Disponível em: www.redp.com.br . Acesso em 10.04.2016.

BACELLAR, Roberto Portugal. **Juiz servidor, gestor e mediado**. Brasília: Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados - Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira, 2013. Coleção (selo). Disponível em: http://www.enfam.jus.br/wp-content/uploads/2014/08/Juiz_Gestor.pdf. Acesso em 03.02.2016.

BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco. ROCHA, Paulo Henrique Borges da. GARCIA, Luiz Carlos. **Conflitos nas Repúblicas de Ouro Preto Envolvendo LGBT: A Mediação como Solução**. Mediação Familiar, Infância, Idoso e Gênero/Cássius Guimarães Chai (org.). São Luís: Disponível em: http://www.mpma.mp.br/arquivos/biblioteca/livros/3848_mediacaofamiliar,_infancia,_idoso_e_genero_familiy,_childhood,_senior_and_gender_mediaton_mp.pdf Acesso em 15.11.2015.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Neoconstitucionalismo, Direitos Fundamentais e Controle das Políticas Públicas**. Disponível em: http://www.direitopublico.com.br/pdf/Revista_Nº_15-janpeiro/fevereiro/março_de_2007-Salvador-Bahia.pdf. Acesso em 24.03. 2016.

BARDACH, Eugene. **The implementation game: what happens after a bill becomes a law**. Cambridge, MA: MIT Press, 1977.

BARROSO, Luís Roberto. **O Constitucionalismo Democrático no Brasil: crônica de um sucesso imprevisto**. Disponível em: <http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2013/05/O-constitucionalismo-democratico-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 12.02.2016.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BERNARDI, Bruno Boti. **O Conceito de Dependência da Trajetória (Path Dependence): Definições E Controvérsias Teóricas**. Perspectivas, São Paulo, v. 41, p. 137-167, jan./jun. 2012. Disponível em: <http://piwik.seer.fclar.unesp.br/perspectivas/article/viewFile/4978/4434>. Acesso em 23.03.2016.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho, apresentação de Celso Lafer. 7ª reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

_____. **Liberalismo e Democracia**. Tradução Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2000.

_____. **O Futuro da Democracia**. Uma defesa das regras do jogo. 6º ed. Tradução Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas Públicas por Dentro**. 3a. ed. Ijuí: UNIJUI, 2011. v. 01. 103p.

BOU, Marc. **El sistema de justicia en América Latina: entre las reformas y la inercia institucional**. Nº 4, 16 de diciembre de 2004. Disponível em: <http://www.hacienda.go.cr/centro/datos/Articulo.pdf>. Acesso em 09/03/2015.

BRASIL NOTICIA. **Cidades, favela do DF passa a Rocinha e se torna a maior favela da América Latina**. Disponível em: <http://www.brasilnoticia.com.br/cidades/favela-do-df-passa-a-rocinha-e-se-torna-a-maior-da-america-latina/55134>. Acesso em 10.11.2015.

BRASIL. **93º Encontro do Colégio Permanente de Presidentes de TJ do Brasil**. Disponível em: <http://www.tjrj.jus.br/web/guest/home/-/noticias/visualizar/102807>. Acesso em 15.12.2015.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 02.03.2015.

BRASIL. **Lomam**, Lei Complementar nº 35 de 14 de março de 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp35.htm. Acesso em 02/02/2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Instituições, Bom Estado, e Reforma do Aparelho do Estado**. In Ciro Biderman e Paulo Arvate (orgs.) Economia do Setor Público no Brasil. São Paulo: Campus Elsevier, 2004: 3-15. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2004/556-Insts-BomEstado-Reforma95-98.pdf>. Acesso em 14.03.2015.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas Públicas e Direito Administrativo**. Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 34 n. 133 jan./mar. 1997. Disponível em: http://direito.unb.br/images/Pos-Graduacao/Processo_Seletivo/Processo_Seletivo_2016/Prova_de_Conteudo/politicas_publicas_e_direito_administrativo.pdf. Acesso em 12.10.2015.

BUSH, Robert A. Baruch; FOLGER, Joseph P. **The promise of mediation: the transformative approach to conflict**. Disponível em: <http://www.arcos.org.br/livros/estudos-de-arbitragem-mediacao-e-negociacao-vol4>. Acesso em 13.08.2015.

CALHAO, Antônio Ernani Pedroso. **O Princípio da Eficiência na Administração da Justiça**. São Paulo: RCS Editora, 2007.

CALMON, Petrônio. **Fundamentos da mediação e da conciliação**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

CAMÕES, Instituto da Cooperação e da Língua. OCDE. **Principles for Evaluation of Development Assistance**. OECD: Paris, 1991. Disponível em: <http://www.instituto-camoes.pt/activity/o-que-fazemos/cooperacao/atuacao/reportamos/ocde>. Acesso em 20.02.2016.

CAMPOS, André. AQUINO, Luseni. **Os Vinte Anos da Constituição Federal de 1988 e a Promoção do Acesso à Justiça no Brasil**, in: Políticas sociais acompanhamento e análise Diretoria de Estudos e Políticas Sociais. 17. v. 3. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/bps_completo.pdf. Brasília: IPEA, 2009. Acesso em 13.12.2015.

CAMPOS, Vicente Falconi. **TQC. Controle de Qualidade Total**. Belo Horizonte: Fundação Christiano Ottoni, Escola de Engenharia da UFMG, 1992.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**, trad. de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1988.

CARDOSO, Antônio Pessoa. **Justiça Eleitoral**. Salvador, julho/2009. Disponível em: <http://www.ibrajus.org.br/revista/artigo.asp?idArtigo=127>. Acesso em 16/11/2015.

CARDOSO, Maurício. **Brasil atinge a marca de 100 milhões de processos em tramitação na justiça**. Revista Consultor Jurídico, 15 setembro de 2015. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2015-set/brasil-atinge-marca-100-milhoes-processos-tramitacao>? Acesso em 23.11.2015.

CARVALHO, Ernani. LEITÃO, Natália. **O Poder dos Juízes: Supremo Tribunal Federal e o Desenho Institucional do Conselho Nacional de Justiça**. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 21, n. 45, p. 13-27, mar. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782013000100003. Acesso em: 13 Set. 2014.

_____. TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. **Dossiê política, direito e judiciário: uma introdução**. Rev. Sociol. Polit. vol.21 no.45 Curitiba Mar. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782013000100002. Acesso em 15.10.2014.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional**. 14 ed., rev. e atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

CASTELAR, A., org. **Judiciário e economia no Brasil** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009. 140 p. ISBN: 978-85-7982-019-9. Disponível em:

<http://static.scielo.org/scielobooks/zz9q9/pdf/castelar-9788579820199.pdf> . Acesso em 22.01.2016.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração de Empresas** – Uma Abordagem Contingencial. São Paulo: Editora Makron Books, 1994.

CITTADINO, Gisele. **Poder Judiciário, ativismo judiciário e democracia**. ALCEU - v.5 - n.9 - p. 105 a 113 - jul./dez. 2004. Disponível em: http://revistaalceu.com.puc-rio.br/media/alceu_n9_cittadino.pdf. Acesso em 03.06.2016.

COHEN, Michael D. MARCH, James G. OLSEN, Johan P. A **Garbage Can Model of Organizational Choice**. In: Administrative Science Quarterly, v. 17, n. 1 (Mar., 1972), p. 1-25. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2392088>. Acesso em 14.11.2015.

COLEGIO PERMANENTE DE PRESIDENTES DE TRIBUNAIS DE JUSTIÇA DO BRASIL. **93º Encontro do Colégio Permanente de Presidentes de TJ do Brasil**. Disponível em: <http://www.tjrj.jus.br/web/guest/home/-/noticias/visualizar/102807>. Acesso em 15.12.2015.

CONJUR. **Sem mudança na cultura do litígio, mediação não basta**, dizem professores da USP. 23 de novembro de 2014, 16h37. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2014-nov-23/mudanca-cultura-litigio-mediacao-nao-basta?> Acesso em 14.01.2015.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução 125/2010**: Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses. Brasília: CNJ, 2016.

COSTA, Alexandre Araújo. **Cartografia dos Métodos de Composição de Conflitos**. In: AZEVEDO, André Gomma de (org.). Estudos em Arbitragem, Mediação e Negociação. 1 ed. Brasília: Editora Grupos de Pesquisa, 2003, v. 3, p. 161-201. Disponível em: <http://vsites.unb.br/fd/gt/links/artigos.htm>. Acesso em 23.11.2015.

CRESPO, Mariana Hernandez. **A construção da América Latina que queremos**: complementando as democracias representativas através da construção de consenso. In: Multiportas: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10361/Tribunal%20Multiportas.pdf?sequence=1>. Acesso em 05.03.2015.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

_____. **Poliarquia**: Participação e Oposição. Tradução de Celso Mauro Paciornik. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

DAKOLIAS, Maria. **O Setor Judiciário na América Latina e no Caribe**. Elementos para reforma. Banco Mundial. Documento Técnico 319.

DANTAS, Fernando. **Justiça Móvel Cultura de Paz para o Trânsito há 15 Anos**. Revista do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, Ano 6, Nº 20. Disponível em: http://docs.tjgo.jus.br/institucional/departamentos/comunicacao_social/revista_TJGO_2015.pdf. p.44-53. Acesso em: 12.06.2016.

DAVID, Paul A. **Path dependence, its critics and the quest for ‘historical economics’**. Disponível em: <http://www-siepr.stanford.edu/workp/swp00011.pdf>. Acesso em 05.02.2016.

DAVIDSON, E. J. **Evaluation methodology basics**. Thousands Oaks, CA: Sage, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002.

DIDIER JR, Fredie. ZANETI JR, Hermes. **Curso de Direito Processual Civil: processo coletivo**. 7ª ed. Salvador: Juspodivm, 2012.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**, V.1. São Paulo: Malheiros, 2004.

DONIZETTI, Elpídio. **Curso Didático de Direito Processual Civil**. 15.ed.rev.ampl.e atual. São Paulo: Atlas, 2011.

EASTON, David, **Uma Teoria da Análise Política**. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

ELMORE, Richard E. **Organizational Models of Social Program Implementation**, Public Policy, Vol.26, No. 2: 185-228pp). Spring: 1978. In: NARENDRA RAJ PAUDEL. A Critical Account of Policy Implementation Theories: Status and Reconsideration. Nepalese Journal of Public Policy and Governance, Vol. xxv, No.2, December, 2009, p. 36-54. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org>. Acesso em: 23.04.2016.

ETZIONI, Amitai. **Mixed-Scanning: A “Third” Approach to Decision-Making**. In: Public Administration, v 77, n.2, p. 385-392 (Dec, 1967). Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/973394?> Acesso em: 14.11.2015.

FALCÃO, Joaquim. **Movimento pela Conciliação**. Artigo publicado no *site* do Conselho Nacional de Justiça, 2006. Disponível em http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/conciliarConteudoTextual/anexo/artigo_02.pdf. Acesso em: 15 de junho de 2015.

FALLEIROS, Ialê. CASTRO, Valéria. FONTES, Virgínia. **Ciência e Método de Trabalho Científico – Marx e O Marxismo**. Capítulo 3. In: Caminhos para análise das políticas de saúde. Ruben Araujo de Mattos, Tatiana Wargas de Faria Baptista, organizadores. 1.ed. Porto Alegre: Rede UNIDA, 2015.

FARIA, José Eduardo (org.). **Direito e globalização econômica**: implicações e perspectiva. São Paulo: Malheiros, 2010.

FARIAS FILHO, Milton Cordeiro. **Planejamento da pesquisa científica**. São Paulo: Atlas, 2013.

FEBRABAN. Federação Brasileira de Bancos. **Funções compliance**. Disponível em: <http://www.febraban.org.br>. Acesso em 28.04.2016.

FEITOSA, Gustavo Raposo Pereira. Prefácio da obra: **Políticas Públicas no tratamento de conflitos**. Um novo olhar para a jurisdição. Autoras: SPENGLER, Fabiana Marion; BITENCOURT, Caroline M.; TURATTI, Luciana. Editorial Académica Española, 2012.

FEREJOHN, John. **Independent Judges, Dependent Judiciary**: Explaining judicial independence. Southern California Law Review, Los Angeles, v. 72, 1999. Disponível em: <http://www-bcf.usc.edu/~usclev/pdf/072303.pdf>. Acesso em: Fev. 2014.

FERNANDES. Antonin Sérgio Amiíjo. **Path dependency e os Estudos Históricos Comparados**. BIB, São Paulo, n° 53, I o semestre de 2002, pp. 79-102. Disponível em: portal.anpocs.org/portal/index.php? Acesso em 22.03.2016.

FERRAZ, Leslie Shériida. **Acesso à Justiça**: uma análise dos Juizados Especiais Cíveis no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

FOLHA. **ACM diz que FHC apoiou Sarney e depois recuou**. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u15577.shtml>. **16/02/2001**. Acesso em 20.03.2016.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas Públicas e Direitos Fundamentais**: elementos de fundamentação do controle jurisdicional de políticas públicas no estado democrático de direito. São Paulo: Saraiva, 2013.

FRAGALE FILHO, Roberto. **Conselho Nacional de Justiça**: desenho institucional, construção de agenda e processo decisório. In: Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 8., 2012, Gramado. Anais. Gramado: ABCP, 2012.

FREITAS, Vladimir Passos de. **Entenda a estrutura do judiciário na Itália**. Revista Consultor Jurídico. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2010-mai-23/segunda-leitura-entenda-estrutura-judiciario-italia>. Acesso em 14.01.2015.

FUX, Luiz. **Curso de direito processual civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

GABBAY, Daniela Monteiro. **Mediação & Judiciário**. Condições necessárias para a institucionalização dos meios autocompositivos de solução de conflitos. Tese de Doutorado.

Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-24042012-141447/pt-br.php>. Acesso em: 09.11.2014. São Paulo: USP, 2011.

GARAPON, Antoine. **O juiz e a democracia: o guardião de promessas**. 2ª ed. Tradução de Maria Luiza de Carvalho. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

GOIS, Veruska Sayonara de. **A Lei de Compliance e sua Configuração Enquanto Política Pública Regulatória para o Setor Privado Brasileiro**. Revista Controle do TC-CE. Disponível em: www.tce.ce.gov.br/.../2570-artigo-5-a-lei-de-compliance-e-sua. Acesso em 22/03/2016.

GORETTI, Ricardo. **Mediação e Acesso à Justiça**. Salvador: JusPodivm, 2016.

GRINOVER, Alda Pellegrini. **O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas**. In: O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas, coordenadores Alda Pellegrini Grinover e Kazuo Watanabe. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

GUERRA, Sergio. **A palavra da FGV Direito Rio** – Centro de Justiça e Sociedade. In: Tribunal Multiportas: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil / Organizadores: Rafael Alves de Almeida, Tania Almeida, Mariana Hernandez Crespo. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

HALL, Peter A. TAYLOR, Rosemary C.R. **As três versões do neoinstitucionalismo**. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo>. Lua Nova no. 58. São Paulo: Lua Nova, 2003. Acesso em 23.08.2014.

_____. **Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy Making in Britain**. In: Comparative Politics, v.25, n.3, p. 275-96, 1993.

HARBELE, Peter. **Teoría de la Constitución como ciencia de la cultura**. Madrid: Tecnos, 2000.

HECLO, Hung. **Modern Social Politics in Britain and Sweden, from relief to income maintenance**. New Haven: Yale University Press, 1974.

HERINGER, Mauro Brant. **Política Judiciária Nacional Resolução N. 125/2010 do CNJ e a sua Efetividade como Política Pública para Redução da Judicialização dos Conflitos**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

HESS, Heliana Maria Coutinho. **Políticas públicas aplicadas à gestão judicial**. Disponível em: <http://www.epm.tjsp.jus.br>. São Paulo: TJSP, 2013. Acesso em: 23.04.2015.

_____. **O Princípio da Eficiência e o Poder Judiciário**. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/viewFile/67899/70507>. R. Fac. Dir. Univ. SP v. 105 p. 211-239 jan./dez.2010. Acesso em 18.12.2015.

HOWLETT, Michael. RAMESH, M. PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Tradução técnica Francisco G. Heidermann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (Brasil). **Cidades**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Anos de 2015/2016. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/uf.php?lang=&coduf=12&search=acre>. Acesso em: 20.03.2016.

LASSWELL, Harold D. **The Policy Orientation**. In: Lerner Daniel and Lasswell Harold D (eds.). *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*. Stanford: Stanford University Press, 1951.

LIMA, Frederico Rodrigues Viana de. **Defensoria Pública**. 2ª ed. Salvador: Editora JusPODIVM, 2011.

LIMONGE, Celso Luiz; STEFANO, Cláudia. **Breves Anotações sobre a Reforma do Judiciário**. In: ALMEIDA, Jorge Luiz de (Coord). *A Reforma do Judiciário, uma abordagem sobre a Emenda Constitucional 45/2004*. São Paulo/Campinas: Millennium, 2007.

LINDBLOM, Charles E. **Still Muddling, Not Yet Through**. In: **Public Administration Review, Vol. 39, Nº 6 (Nov.-Dec., 1979), pp. 517-526**. Yale University. Disponível em: <file:///c:/1%20-%20mestrado/lindblom,%20still%20muddling,%20not%20yet%20through.pdf>. Acesso em: 03/05/2015.

_____. **The Science of "Muddling Through"**. In: *Public Administration Review, Vol. 19, No. 2 (Spring, 1959), pp. 79-88* Published by: Blackwell Publishing on behalf of the American Society for Public Administration. Disponível em: <file:///C:/1%20-%20MESTRADO/Lindblom%20Muddling%20Through.pdf>. Acesso em: 03/05/2015.

LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. Nova York: Russel Sage Foundation, 1980.

LOWI, Theodore J. **American Business Public Policy, Case-studies, and Political**. In: *World Politics, vol. 16, n. 4, 1964*.

_____. **Four Systems of Policy, Politics e Choice**. *Public Administration Review, v.32, n 4, jul-ago, 1972*.

MACIEL, Debora Alves; KOERNER, Andrei. **Sentidos da Judicialização da Política: duas análises.** In: Lua Nova. Revista de Cultura e Política, nº 57, 2002.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. **A Theory of Gradual Institutional Change.** In: Explaining Institutional Change Ambiguity, Agency, and Power. Cambridge University Press, 2010. Disponível em: http://assets.cambridge.org/97805211/34323/frontmatter/9780521134323_frontmatter.pdf. Acesso em 10.03.2015.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito.** 2 ed. rev. , atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MANZI, José Ernesto. **Da morosidade do Poder Judiciário e algumas possíveis soluções.** Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 337, 9 jun. 2004. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/5312>>. Acesso em: 05.03.2015.

MANZI, Vanessa A. **Compliance no Brasil: consolidação e perspectivas.** São Paulo: Saint Paul, 2008.

MARCONDES, Pedro Bittencourt. **Tribunais estaduais devem se unir para planejar políticas em conjunto.** Entrevista à Revista CONJUR, em 06.03.2016. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2016-mar-06/entrevista-pedro-bitencourt-marcondes-presidente-tj-mg>. Acesso em: 15.06.2016.

MARIANO, Cynara Monteiro. LIMA, Martonio Mont' Alverne Barreto. **Os Paradigmas Tradicionais de Justiça Constitucional e a Terceira Via do Sistema Francês.** 173Revista NEJ - Eletrônica, Vol. 17 - n. 2 - p. 173-184 / mai-ago 2012. Disponível em: www.univali.br/periodicos. Acesso em 20.03.2016.

MATTOS, Ruben Araujo de. BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria (org.). **Caminhos para análise das políticas de saúde.** 1.ed. Porto Alegre: Rede UNIDA, 2015. 509 p. : il. – (Série INTERLOCUÇÕES. Práticas, experiências e pesquisas em saúde).

MAXIMIANO, Antonio César Amaru. **Introdução à Administração.** São Paulo: Atlas, 2000.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (Brasil). **Programa Gespública, Modelo de Excelência da Gestão Pública – Guia de Inovação e Melhoria do Sistema de Gestão da Administração Pública.** Brasília: MP, SEGEP, 2013. Versão 1/2013.

MIRANDA, Jorge de. **Manual de Direito Constitucional.** Coimbra: Coimbra Editora, 2000.

MONTALVÃO, Antônio Fernando Dantas. **Os Tribunais e o CNJ.** Disponível em: <http://www.viajus.com.br/viajus.php?pagina=artigos&id=4122>. Paulo Afonso: 02/10/2011. Acesso em 14.11.2015.

MORAIS, Jose Luís Bolzan de; SPENGLER, Fabiana Marion. **Mediação e arbitragem: alternativas à jurisdição**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

NICÁCIO, Camila Silva; OLIVEIRA, Renata Camilo. **A mediação como exercício de autonomia: entre promessa e efetividade**. In: DIAS, Maria Tereza Fonseca; PEREIRA, Flávio Henrique Unes. (Org.) *Cidadania e inclusão social: e estudos em homenagem à Professora Miracy Barbosa de Sousa Gustin*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008

NOBRE, Milton. **Mudar o modelo**. É preciso. Revista do Conselho dos Tribunais de Justiça. Edição 8 Ano II / Outubro de 2015.

NORTH, Douglas C. **Instituciones, Cambio Institucional y Desempenho Económico**. Tradução de Agustín Bárcena. México, D.F: Fondo de Cultura Económico, 1995.

O'DONNELL, Guilherme. **Accountability**. Horizontal, Revista Lua Nova, n.44, 1998.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de (Org.). **Justiça em Foco: estudos empíricos**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. **Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas**. RAP Rio de Janeiro 40(2):273-88, Mar./Abr. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n2/v40n2a06.pdf>. Acesso em 02.02.2016.

OLIVEIRA, Luthyana Demarchi de. SPENGLER, Fabiana Marion. **O Fórum Multiportas como Política de Acesso à Justiça e à Pacificação Social** [recurso eletrônico]. Curitiba: Multideia, 2013. Disponível em: <http://www.unisc.br/portal>. Acesso em: 24.02.2015.

PALUMBO, Dennis J.; HARDER, Marvin A. **Implementing public policy**. In: PALUMBO, Dennis J.; HARDER, Marvin A. (Eds.). Lexington: Lexington Books, 1981.

PANSIERI, Flávio. **Comentários ao regime jurídico do Conselho Nacional de Justiça**. Postado em 06/10/2011. In: <https://www.facebook.com/notes>. Acesso em: 10.02.2015.

PELEJA JUNIOR, Antônio Veloso. **Na Argentina, conciliação obrigatória reduz estoque de processos em 30%**. Disponível em: <http://www.desjud.com.br/2015/05/30>. Acesso em 15.09.2015.

_____. **Conselho Nacional de Justiça e a magistratura brasileira**. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2011.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser e SPINK, Peter. **Reforma e Administração pública gerencial**. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. **Mediação** – a redescoberta de um velho aliado na solução de conflitos. In: Acesso à Justiça: efetividade do processo (org. Geraldo Prado). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. **Implementation**, 3. ed. Berkeley: University of California Press, 1984. 281 p.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia**: a experiência da Itália moderna. 5 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

REIN, Martin; RABINOVITZ, Francine F. **Implementation**: a theoretical perspective. Cambridge, MA: Joint Center for Urban Studies of MIT and Harvard University, 1977. (Working Paper, 43).

REIS, Marcelo Loureiro. **Reforma do Estado**: da Administração Burocrática à Administração Pública Gerencial, o Caso Brasileiro. FOCO: revista de Administração e Recursos Humanos da Faculdade Novo Milênio.V.7, nº1, Jan./Jul. 2014. Disponível em: <http://www.novomilenio.br/periodicos/index.php/foco/article/view/91>. Acesso em 18.02.2015.

RISKIN, Leonard L. **Compreendendo as orientações, estratégias e técnicas do mediador**: um padrão para perplexos. Tradução de Henrique Araújo Costa. Publicado na Harvard Negotiation Law Review Vol. 1:7, 1996. Tradução do Grupo de Pesquisa e Trabalho em Arbitragem, Mediação e Negociação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília pelo Autor e pela Harvard Negotiation Law Review.

ROBL FILHO, Ilton Norberto. **Accountability e independência judiciais**: o desenho institucional do Judiciário e do Conselho Nacional de Justiça no Estado Democrático de direito brasileiro. 2012. 258 f. Tese (Doutorado em Direito) – Curso de Pós-Graduação em Direito, Curitiba, 2012.

ROMÃO, José Eduardo Elias. In: **Estudos em Arbitragem, Mediação e Negociação**. Vol 2. André Gomma de Azevedo (org.) - Brasília: Grupos de Pesquisa, 2003.

RONDINELLI, Dennis A. **Government decentralization in comparative perspective**: theory and practice in developing countries. International Review of Administrative Sciences, v. 47, n. 2, p.133-145, 1981.

3RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas**: conceitos básicos. In: Maria das Graças Rua; Maria Izabel Valladão de Carvalho. (Org.). O estudo da política. Brasília: Paralelo 15, 1998.

_____. ROMANI, Roberta. **Tipologias e Tipos de Políticas Públicas**, Unidade IV. In: Para Aprender Políticas Públicas. Disponível em: http://igepp.com.br/uploads/ebook/para_aprender_politicas_publicas_-_unidade_04.pdf, 2013. Acesso em 28.03.2015.

SABATIER, P.A. MAZMANIAN, D.A. **Policy implementation: a framework of analysis.** Policy Studies Journal, Urbana, v.8, p.538-560, 1980.

SADEK, Maria Tereza. **Diagnóstico de uma década: novos desenhos e dinâmicas institucionais para a sustentação dos direitos humanos e o acesso à justiça no Brasil em uma perspectiva latino-americana**, p. 24-26. Rio de Janeiro: UERJ, 2016. Disponível em: <http://www.forumjustica.com.br/wp-content/uploads/2016/01/RELATORIO-GERAL-final-revisado.pdf>. Acesso em 19/03/2016.

_____. **Judiciário e arena pública: um olhar a partir da Ciência Política.** In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (org.). O controle jurisdicional de políticas públicas. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

_____. **Judiciário: mudanças e reformas.** Disponível em: www.scielo.br/scielo.php?pid=s0103-40142004000200005&script=sci_arttext. Estud. av.vol. 18 no.51 São Paulo May/Aug. 2004. Acesso em 11/02/2015.

SALISBURY, Robert H. **The Analysis of Public Policy: a Search for Theories and Roles.** In: CAHN, Matthew A., and THEODOULOU, Stella Z. Public policy: the essential readings. New Jersey: Prentice Hall, Upper Saddle River, 1995.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **O Conselho Nacional de Justiça e a independência do judiciário.** Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. (org.) **A globalização e as ciências sociais.** 2. ed. SP: Cortes, 2002.

_____. **Para uma revolução democrática da justiça.** Coimbra: Almedina, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988.** 5 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SCHUMAN, E. A. **Evaluative Research: Principles and Practices in Public Service and Social Action Program.** New York: Russell Sage Foundation, 1967.

SEN, Amartya. **A Ideia de Justiça.** Coimbra: Almedina, 2010.

SILVA, Jeovan Assis da. FLORÊNCIO, Pedro de Abreu Lima. **Políticas judiciárias no Brasil: o Judiciário como autor de políticas públicas.** Revista do Serviço Público Brasília 62 (2): 119-136 Abr/Jun 2011.

SILVA, José Afonso da. **Proteção Constitucional dos Direitos Humanos no Brasil: Evolução Histórica e Direito Atual.** Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, set.1998. Edição Especial em comemoração aos 10 anos de Constituição Federal. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista/tes8.htm>. Acesso em 20.03.2015.

SKIDMORE, Thomas E. **Brasil: de Castelo a Tancredo: 1964-1985.** Tradução de Mario Salviano Silva. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SMULOVITZ, Catalina. URRIBARRI, Daniela. **Poderes judiciales en América Latina.** Entre la administración de aspiraciones y la administración del derecho. Disponível em: <http://www.plataformademocratica.org/Publicaciones.aspx?IdRegistro=17670>. Junio, 2007. Acesso em 05.10.2014.

STRECK, Lenio Luiz. MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência Política & Teoria do Estado.** 7 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (Brasil). **Concessão de passe livre a pessoa com deficiência.** ADI 2.649, voto da rel. min. Cármen Lúcia Antunes Rocha, Julgamento em 8-5-2008, Plenário, *DJE* de 17-10-2008. Brasília : STF, 2008.

_____. **Informativo 383/STF.** STF. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em 31/01/2016.

_____. **II Pacto Republicano.** STF.. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal>. Acesso em 10/03/2015

TAYLOR, Matthew M. **O Judiciário e as Políticas Públicas no Brasil.** DADOS–Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol.50, no2, 2007, pp.229 a 257. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v50n2/a01v50n2.pdf>. Acesso em 10.11.2015.

TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo. **Arbitragem como meio de solução de conflitos no âmbito do Mercosul e a imprescindibilidade da corte comunitária.** Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 23, n. 2, p. 15-42, abr./jun. 1997. Disponível em: <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/29758-29774-1-PB.pdf>. Acesso em 16.02.2016.

THEODOLOU, Stella Z. CAHN, Mathew A. **Public Policy: the essential readings.** Prentice Hall, New Jersey.1995.

TOCQUEVILLE, Alexis. **A Democracia na América.** Leis e Costumes. De certas leis e certos costumes que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático. Tradução de Eduardo Brandão. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. **Accountability e Independência Judiciais: Uma Análise da Competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)**. Revista de Sociologia e Política V. 21, Nº 45: 29-46 Mar. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n45/a04v21n45.pdf>. Acesso em 23.05.2015.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (Brasil). **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília: TCU, 2014.

VAN METER, Donald; VAN HORN, Carl E. **The policy implementation process**. *Administration and Society*, v. 6, n. 4, p. 445-488, 1975.

VAZ, Celso Antônio Coelho. LIMA, João Fernando Pereira. **A Governança Judicial do CNJ: inspeções e correções da Corregedoria Nacional de Justiça nos tribunais de justiça estaduais da região norte do Brasil**. IX ENCONTRO da ABCP. Brasília: 2014.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito Civil: teoria geral das obrigações e teoria geral dos contratos**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

VIANA, Francisco José Oliveira. **Instituições políticas brasileiras**. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, 1999. Coleção Biblioteca básica. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/sf000046.pdf>. Acesso em 03.02.2016.

_____. **Populações meridionais do Brasil**. Edições do Senado Federal, v. 27. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2005. Disponível em: <http://www.novomilenio.inf.br/sv/svfotos/svh062a.pdf>. Acesso em 03.02.2016.

VITOVSKY, Vladimir Santos. **Ativismo judicial: só pecados e virtudes?** Contribuições para teoria sociojurídica. In: ANJOS, Leonardo Fernandes dos; OLIVEIRA, Umberto Machado de (coordenadores). *Ativismo judicial*. Curitiba: Juruá, 2010.

WARAT, Luís Alberto. **Surfando na pororoca: ofício do mediador** – Florianópolis: Boiteux, 2004.

WATANABE, Kazuo. **Política pública do Poder Judiciário Nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesse**. Disponível em: < http://www.tj.sp.gov.br/Handlers/FileFetch.ashx?id_arquivo=29045 > Acesso em: 10 de maio de 2015.

_____. **Acesso à Justiça e a sociedade moderna**. In: Participação e processo, coord. Ada P. Grinover, Cândido R. Dinamarco e Kazuo Watanabe, São Paulo: RT, 1988.

WEISS, Carol H. **Research for Policy's Sake: The Enlightenment Function of Social Science Research** . In *Science of Public Policy. Essential readings in policy sciences*. v.1, p. 314-329. Edited tadao Miyakawa. Londres, 1999.

WERNECK VIANNA, L. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

YEE, Albert S. **The Causal Effects of Ideas on Policies**. *International Organization*, Vol. 50, No. 1 (Winter, 1996), pp. 69-108 Published by: The MIT Press Stable URL: Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2706999>. Acesso em: 14.11.2015.