



POLÍTICAS PÚBLICAS AUTO E HETEROCOMPOSITIVAS DE ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL

FABIANA MARION SPENGLER
ORGANIZADORA

ARCO
EDITORES ● ● ●



POLÍTICAS PÚBLICAS AUTO E HETEROCOMPOSITIVAS DE ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL

FABIANA MARION SPENGLER
ORGANIZADORA

A R C O
EDITORES ● ● ●

Editor Chefe

Ivanio Folmer

Bibliotecária

Tábata Alves da Silva

Revisora Técnica

Gabriella Eldereti Machado

Diagramação e Projeto Gráfico

Gabriel Eldereti Machado

Imagem capa

www.canva.com

Revisão

Organizadores e Autores(as)

Conselho Editorial

Prof. Dr. Adilson Tadeu Basquerote Silva - Universidade para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí

Profa. Dra. Alicia Eugenia Olmos - Universidad Católica de Córdoba

Prof. Dr. Astor João Schönell Júnior - Instituto Federal Farroupilha

Prof. Dr. Alan Ricardo Costa - Universidade Federal de Roraima

Prof. Dr. Camilo Darsie de Souza - Universidade de Santa Cruz do Sul

Prof. Dr. Carlos Adriano Martins - Universidade Cidade de São Paulo

Prof. Dr. Christian Dennys Monteiro de Oliveira - Universidade Federal do Ceará

Profa. Dra. Dayse Marinho Martins - Universidade Federal do Maranhão

Prof. Dr. Deivid Alex dos Santos - Universidade Estadual de Londrina

Prof. Dr. Dioni Paulo Pastorio - Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Douglas Manoel Antonio de Abreu Pestana dos Santos - Faculdade Sesi-Sp de Educação

Profa. Dra. Elane da Silva Barbosa - Universidade do Estado do Rio Grande do Norte

Profa. Dra. Francielle Benini Agne Tybusch - Universidade Franciscana

Prof. Dr. Francisco Odécio Sales - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará

Prof. Dr. Gilvan Charles Cerqueira de Araújo - Universidade Católica de Brasília

Prof. Dr. Leonardo Bigolin Jantsch - Universidade Federal de Santa Maria

Profa. Dra. Liziany Müller Medeiros - Universidade Federal de Santa Maria

Profa. Dra. Marcela Mary José da Silva - Universidade Federal do Recôncavo da Bahia - UFRB

Prof. Dr. Mateus Henrique Köhler - Universidade Federal de Santa Maria

Prof. Dr. Michel Canuto de Sena - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

Profa. Dra. Mônica Aparecida Bortolotti - Universidade Estadual do Centro-Oeste

Prof. Dr. Rafael Nogueira Furtado - Universidade Federal do ABC

Prof. Dr. Roberto Araújo Silva - Centro Universitário Lusíada

Prof. Dr. Sidnei Renato Silveira - Universidade Federal de Santa Maria

Prof. Dr. Thiago Ribeiro Rafagnin - Universidade Federal do Oeste da Bahia

Prof. Dr. Tomás Raúl Gómez Hernández - Universidade Central “Marta Abreu” de Las Villas

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Políticas públicas auto e heterocompositivas de
acesso à justiça no Brasil [livro eletrônico] /
organizadora Fabiana Marion Spengler. --
Santa Maria, RS : Arco Editores, 2023.
PDF

Vários autores.

Bibliografia.

ISBN 978-65-5417-142-7

1. Direito 2. Direito civil - Brasil
3. Mediação - Brasil 4. Poder judiciário
5. Políticas públicas (Direito) I. Spengler, Fabiana
Marion.

23-170907

CDU-34:304(81)

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Políticas públicas : Direito 34:304(81)

Tábata Alves da Silva - Bibliotecária - CRB-8/9253



10.48209/978-65-5417-142-7

Esta obra é de acesso aberto.

É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte
e a autoria e respeitando a Licença Creative Commons indicada.



ARCO EDITORES

Telefone: 5599723-4952

contato@arcoeditores.com

www.arcoeditores.com

Este livro conta com o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul – FAPERGS, uma vez que é resultado do projeto de pesquisa “Ontem, hoje e amanhã: cartografia das políticas públicas brasileiras auto e heterocompositivas de acesso à justiça”, Edital FAPERGS 07/2021 - Programa Pesquisador Gaúcho – PqG, processo nº 21/2551-0002322-8, desenvolvido junto a Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, coordenado pela professora Fabiana Marion Spengler e integrado pelos pesquisadores autores dos capítulos de livro aqui contidos.



SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	8
--------------------------	----------

Feliciano Alcides Dias

CAPÍTULO 1 - MÚLTIPLAS PORTAS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS COMO CAMINHO PARA O ACESSO À ORDEM JURÍDICA JUSTA: A BUROCRACIA PÚBLICA COMO ENTRAVE.....	11
--	-----------

Victor Saldanha Priebe

Theobaldo Spengler Neto

doi: 10.48209/978-65-5417-142-0

CAPÍTULO 2 - A CRISE DO JUDICIÁRIO E SEU ENFRENTAMENTO: O PORQUÊ DAS FORMAS COMPLEMENTARES DE GESTÃO DE CONFLITOS NÃO SEREM A RESPOSTA.....	28
--	-----------

Alexandra Tewes Dillmann

Charlise Paula Colet Gimenez

doi: 10.48209/978-65-5417-142-1

CAPÍTULO 3 - A MEDIAÇÃO ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA JUDICIÁRIA NACIONAL DE ACESSO À JUSTIÇA E SEUS PRINCIPAIS RESULTADOS.....	47
--	-----------

Fabiana Marion Spengler

Helena Schwantes

doi: 10.48209/978-65-5417-142-2

**CAPÍTULO 4 - MEDIAÇÃO SANITÁRIA NO DIREITO
COLETIVO DO TRABALHO: LIMITES E POSSIBILIDADES....70**

Rosane Teresinha Carvalho Porto

Ezequiel Souza Cruz

doi: 10.48209/978-65-5417-142-3

**CAPÍTULO 5 - A CONCILIAÇÃO NA JUSTIÇA FEDERAL:
PROMESSAS E PONTOS DE TENSÃO. ANÁLISE CRÍTICA A
PARTIR DE EXPERIÊNCIAS NO ÂMBITO DAS CONCILIAÇÕES
NO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO.....99**

Geovana Faza da Silveira Fernandes

Eduardo Steindorf Saraiva

Carla de Sampaio Grahl

doi: 10.48209/978-65-5417-142-4

SOBRE A ORGANIZADORA.....138

SOBRE OS AUTORES.....139

APRESENTAÇÃO

Na sociedade contemporânea, observa-se uma notória cultura demandista que impera no Poder Judiciário brasileiro. Os conflitos, individuais ou coletivos, são inevitáveis e inerentes às relações sociais. Em que pese o aumento da conscientização do indivíduo acerca de seus direitos, espera-se do Estado uma tutela jurídica adequada para solucionar controvérsias.

O excessivo grau de judicialização compromete a eficiência da prestação dos serviços jurisdicionais estatais. A morosidade, formalismos, custos, imprevisibilidade no processo decisório e o fenômeno da politização do Poder Judiciário, além de outras deficiências, acabam por acarretar a insatisfação do jurisdicionado. A crença equivocada do acesso democrático à justiça, insuflada pela oferta de uma justiça em massa, causa a impressão de garantia ao exercício da cidadania e provoca um aumento quantitativo de processos ajuizados, conforme estatísticas apresentadas nos relatórios anuais (Justiça em Números) pelo Conselho Nacional de Justiça.

O modelo tradicional de solução de conflitos não atinge a qualidade almejada, nem a pacificação social ou à razoável duração do processo no prisma quantitativo, ao contrário, depõe contra o próprio Poder Judiciário.

No Brasil, tem-se preconizado o fenômeno da desjudicialização ou desmonopolização dos conflitos nas esferas material e processual, por intermédio do uso dos meios adequados de resolução das controvérsias, para atenuar ou retirar o monopólio do exercício jurisdicional estatal.

Esse movimento associa-se à terceira onda renovatória de acesso à justiça na assertiva de Cappelletti e Garth que, além de compreender a reforma dos procedimentos judiciais, modificação nos seus métodos e serviços, abarca também os meios privados ou informais de solução dos litígios. Nesse contexto,

o acesso à justiça contemporâneo se aproxima da proposta do Tribunal Multiportas (*Multi-door Courthouse System*), modelo baseado na concepção de um centro de resolução de conflitos multifacetário, e que se enquadra num quadro amplo de política judiciária.

Aliás, esse é o ideário do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) quando institucionalizou a “Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário” pela Resolução nº 125/2010, no reconhecimento de que a garantia do acesso à justiça previsto constitucionalmente vai além da vertente formal existente dos serviços judiciários do Estado, como um enunciado aderente à realidade judiciária brasileira.

A expansão de novas formas de resolução dos conflitos, por meios consensuais ou cooperados de tratamento, passaram a ser utilizados com maior frequência entre os interessados, legitimados por uma democracia participativa consubstanciada no Código de Processo Civil de 2015.

Esse tema tem direcionado pesquisas para a análise e debates das políticas públicas estabelecidas nas normativas do Poder Executivo e seus impactos nos Direitos Fundamentais, sob uma perspectiva interdisciplinar e pluridimensional, no campo político, social e jurídico. Nesse contexto, estudos são realizados para identificar soluções práticas de acesso à justiça, em uma rede global de colaboração, representada por culturas, disciplinas e nações diversas, com o propósito de dimensionar essa acessibilidade em outras ondas renovatórias que abrangem questões éticas, sociológicas, antropológicas, tecnológicas, de gênero e de ensino jurídico (*GLOBAL ACCESS TO JUSTICE PROJECT*, 2022).

Partindo dessas premissas, as políticas públicas e o acesso à justiça na atualidade são explorados nesta coletânea, sob a coordenação da Professora Dra. Fabiana Marion Spengler, que ao longo da sua trajetória acadêmica tem percorrido com maestria a discussão acerca de um tema extremamente relevante. Esta edição, realizada com recursos de financiamento pela FAPERGS (Fundação de Amparo à Pesquisa do Rio Grande do Sul), anuncia a experiência

e a produção das pesquisas na academia científica com referência à gestão dos conflitos e como um instrumento viável de democratização do acesso à justiça.

O leitor encontrará textos reunidos que expressam uma preocupação coerente com os anseios de uma sociedade pluralista, que busca uma multiplicidade de espaços institucionais para a adequada solução auto e heterocompositiva dos conflitos que interessam ao Estado Democrático de Direito.

Os estudos aqui apresentados propiciam a compreensão e reflexão dos meios de tratamento adequados de resolução dos conflitos, haja vista abordarem formas de ampliação do acesso à justiça e de fortalecimento da cidadania, de modo a integrá-los ao sistema jurisdicional brasileiro. Todavia, chamam a atenção as críticas sobre a realidade existente que, por premissas equivocadas, comprometem o bom funcionamento do Poder Judiciário brasileiro, em questões sensíveis que assegurem a tempestividade e efetividade do direito material.

Recomenda-se a leitura desta obra, fruto de uma notável equipe de pesquisadores, que permite ampliar nossas lentes com vistas a um processo de atualização aos novos desenhos de democratização da justiça que, ao seu tempo, sofrem influências diante das transformações socioculturais.

Blumenau, 27 de junho de 2023.

Prof. Dr. Feliciano Alcides Dias

Doutor em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Mestre em Ciências Jurídicas pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Professor titular da Universidade Regional de Blumenau - FURB e do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD/FURB). Coordenador e Professor da Escola de Magistratura do Estado de Santa Catarina – ESMESC, extensão em Blumenau. Líder do Grupo de Pesquisa Sociedade, Instituições e Justiça – SINJUS, certificado pelo CNPq-FURB. Diretor do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Regional de Blumenau - FURB. Advogado e Árbitro.



MÚLTIPLAS PORTAS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS COMO CAMINHO PARA O ACESSO À ORDEM JURÍDICA JUSTA: A BUROCRACIA PÚBLICA COMO ENTRAVE¹

Victor Saldanha Priebe

Theobaldo Spengler Neto

Doi: 10.48209/978-65-5417-142-0

Introdução

Ao iniciar uma análise sobre a consolidação de um sistema de múltiplas portas vinculadas ao Poder Judiciário, cabe gizar que tal ação compõe um grande movimento por parte do CNJ que visa fomentar os mecanismos consensuais de solução de litígios com as intenções finais de que seja, de alguma forma,

¹ Pesquisa resultante do projeto “Ontem, hoje e amanhã: cartografia das políticas públicas brasileiras auto e heterocompositivas de acesso à justiça” financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul - Fapergs, Edital 07/2021 - PqG – Pesquisador Gaúcho, processo nº 21/2551-0002322-8 e pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico CNPq, Edital Processo: 407119/2021-3, Chamada CNPq/MCTI/FNDCT Nº 18/2021 - Faixa B - Grupos Consolidados.

atribuído celeridade na resolução dos conflitos tal como um incremento na pacificação social.

Sob esta lógica a edição da Resolução nº 125 do ano de 2010 do Conselho Nacional de Justiça vem no sentido de proceder com uma organização e uniformização de como os procedimentos deverão ser prestados no âmbito dos Tribunais nacionais.

Frente a estas situações tem-se clara a constituição de uma política pública judiciária que busca emanar reflexos positivos ao cenário de congestionamento processual que vive o Judiciário. Isto é constatado quando perceber-se a evolução de tais ações desde a edição da Resolução anteriormente mencionada, passando pela Resolução nº 194 de 2014, chegando ao Provimento nº 67 de 2018, bem como a Recomendação nº 28 de 2018, todos editados pelo CNJ.

Nisto, cabe destacar que as atuações das políticas públicas devem ser seguidas de mecanismos que possam avaliar criteriosamente se os impactos inicialmente pretendidos estão ocorrendo conforme se esperava inicialmente. Assim sendo, não há como deixar de considerar tais ações como um encadeamento maior uma vez que em todo o período em que as normatizações/orientações foram publicadas houve um monitoramento avaliativo por meio do Relatório Justiça em Números publicado anualmente.

Deste modo, o objetivo principal deste estudo abordará a consolidação de mais uma cultura judiciária que possibilite existir múltiplas portas de solução de conflitos passando pela análise dos reflexos disto no princípio constitucional de acesso à justiça. Logo, o problema que se apresenta origina-se no fato de que não caminhamos a passos largos para que os incipientes mecanismos prosperem, e, portanto, a consolidação da cultura mencionada seja uma realidade latente no cenário da Jurisdição brasileira.

No que tange ao desenvolvimento do presente estudo, no primeiro ponto do texto, buscar-se-á demonstrar os possíveis impactos que a burocracia públi-

ca reflete na prestação dos serviços jurisdicionais e as dificuldades encontradas nestes frente ao acesso à justiça. Adiante no texto, a inclinação do segundo ponto se dará sob o prisma de analisar a multiplicidade de portas agindo como instrumentos fomentadores da ampliação de sentidos do princípio fundamental do acesso à justiça em vistas a alcançar a dimensão de acesso à ordem jurídica justa.

Por derradeiro, destaca-se que na presente pesquisa foi utilizado o método de abordagem dedutivo, pois pretende-se partir de uma análise geral das concepções para ao fim obter-se uma conclusão em relação ao tema. Ainda com a finalidade de se atingir os objetivos, no desenvolvimento da presente pesquisa foram utilizados os métodos de investigação histórico, comparativo e bibliográfico, essenciais para a verificação das teses doutrinárias e jurisprudenciais que embasaram o estudo e chegar a uma conclusão.

Burocracia pública e seus possíveis reflexos no acesso à justiça pela perspectiva da prestação jurisdicional

Atualmente, a sociedade passa por um momento de desacomodação com um considerável aumento do acesso à justiça², “em contraposição a instrumentos jurisdicionais notoriamente insuficientes e ineficientes para atender e satisfazer subjetiva e objetivamente o conjunto de demandas que lhe são propostas” (BOLZAN DE MORAIS; SPENGLER, 2019, p. 49).

O acesso à justiça, por sua vez, é condição *sine qua non* para efetividade de todos os direitos e o exercício da cidadania.³ Assim, é importante referir, que

2 “... o direito ao acesso efetivo tem sido progressivamente reconhecido como sendo de importância capital entre os novos direitos individuais e sociais, uma vez que a titularidade de direitos é destituída de sentido, na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação. O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir e não apenas proclamar os direitos de todos”. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988. p. 11-12).

3 Sobre o assunto sugere a leitura de SPENGLER, Fabiana Marion. *A autocomposição como política pública de incentivo ao direito fundamental de acesso à justiça*. Revista Cidadania e Acesso à Justiça. v.5, p.1 - 16, 2019.

“o acesso à justiça não se esgota no acesso ao Judiciário, traduzindo-se no direito de acesso a uma justiça organizada de forma adequada, cujos instrumentos processuais sejam aptos a realizar, efetivamente, os direitos assegurados ao cidadão” (SPENGLER; SPENGLER NETO, 2013, p. 121). Nesse contexto, nada adianta o livre acesso à jurisdição, se a mesma estiver envolta de concepções burocráticas, reflexo da ineficiência da prestação jurisdicional, cada vez mais morosa.

A gestão cartorária é um bom exemplo para se demonstrar que as técnicas burocráticas não evoluíram da mesma forma que foi apresentado anteriormente, fazendo com que isto se reflita diretamente na prestação jurisdicional. O tempo dispendido ao longo dos processos judiciais, com questões burocráticas, tais como, “os prazos do cartório, do juiz e de outros membros da burocracia estatal são estimados, mas não há sanção direta pelo não cumprimento desses prazos” (SALGADO, 2007, p. 01), gerando a morosidade da máquina estatal. Assim, para melhor se visualizar isto, serão expostos abaixo alguns dados obtidos no relatório Justiça em Números no ano de 2020, onde primou-se por buscar a resposta para a indagação de que: *seria possível que a ineficiência na prestação jurisdicional derivaria da burocracia judicial, mais precisamente a burocracia cartorária?*

Como se viu anteriormente na reforma gerencial proposta por Bresser Pereira, este conceito de burocracia pública trouxe consigo a criação de agências reguladoras e executivas, dentre outras novas modalidades de descentralização do Estado. Sob o manto desta nova concepção, destaca-se aqui, a criação do Conselho Nacional de Justiça, trazido pela Emenda Constitucional nº 45⁴, onde dispôs em seu texto o acréscimo do artigo 103-B da Constituição Federal de

4 “Na ânsia de dar respostas céleres às demandas, o Judiciário brasileiro passou por uma reforma trazida pela Emenda Constitucional 45 (EC/45), cujas expectativas são de que suas alterações possam gerar transformações necessárias para implementar uma efetividade quantitativa junto ao sistema judiciário nacional.” SPENGLER, Fabiana Marion. *O Tempo do Processo e o Tempo da Mediação*. Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP. v. 8. Periódico da Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Processual da UERJ. 2011.

1988, que regulamenta este novo órgão fiscalizador. Entretanto, apesar de algumas modificações ao longo do tempo no que tange à sucessão administrativa, as atribuições do Conselho Nacional de Justiça não foram alteradas, sendo que nisto é que se pretende aprofundar no presente texto.

Contudo, a competência atribuída ao Conselho Nacional de Justiça⁵ que faz jus ao tema aqui tratado, é a que vem disposta no artigo 103-B, § 4º, inciso VII, da Constituição Federal de 1988. Este ditame legal, determina que devam ser elaborados relatórios estatísticos sobre os processos e sentenças de todos os órgãos que compõem o Poder Judiciário em todos os entes federativos.

Tais relatórios serviram de base para que o Conselho Nacional de Justiça elaborasse o que inicialmente se chamou de Metas de Nivelamento. A grande adesão ao projeto idealizado por este órgão fiscalizador, em prol de atribuir efetividade à garantia constitucional da razoável duração dos processos, fez com que essas metas fossem editadas anualmente, com base nos relatórios de cumprimento das metas propostas no ano anterior. A título de exemplo, para o presente ano temos as seguintes metas nacionais que o Poder Judiciário, como um todo, deve seguir:

META 1 – Julgar mais processos que os distribuídos;

META 2 – Julgar processos mais antigos;

META 3 – Estimular a conciliação;

META 4 – Priorizar o julgamento dos processos relativos aos crimes contra a Administração Pública, à improbidade administrativa e aos ilícitos eleitorais;

META 5 – Reduzir a taxa de congestionamento;

META 6 – Priorizar o julgamento das ações coletivas;

5 § 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura: VII - elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa. BRASIL. Congresso Nacional. *Emenda Constitucional nº 45 de 30 de dezembro de 2004*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20 de abr. 2021.

META 7 – Priorizar o julgamento dos processos dos maiores litigantes e dos recursos repetitivos;

META 8 – Priorizar o julgamento dos processos relacionados ao feminicídio e à violência doméstica e familiar contra as mulheres;

META 9 – Integrar a Agenda 2030 ao Poder Judiciário;

META 10– Promover a saúde de magistrados e servidores;

META 11 –Aumentar a tramitação dos processos de forma eletrônica;

META 12 – Impulsionar os processos de ações ambientais (CNJ, 2021, p. 01).

Se analisarmos as metas propostas pelo Conselho Nacional de Justiça ao Poder Judiciário, veremos que estas fazem parte de uma política pública estatal que visa atribuir celeridade/eficiência à prestação jurisdicional, ao mesmo tempo que pretende adequar a concepção de burocracia gerencial que atualmente se vive no Brasil.

Isto se põe ainda mais claro, quando se observa o disposto pela Meta 1 de 2021 supracitada. Tal meta determina que o Poder Judiciário julgue mais processos do que os distribuídos no ano vigente da meta, pois, desta forma, se estaria diminuindo cada vez mais a “fila” de processos a cada edição de metas.

No entanto, esta política pública com vista de trazer efetividade aos processos, os quais se identificavam uma burocracia latente e amplamente demonstrado pelo ponto anterior deste texto, também se preocupa com um dos possíveis problemas que emanam da burocracia gerencial, sendo ele a baixa eficácia dos instrumentos de responsabilização pública.

Nota-se, também, que a Meta 3 de 2021, determina que o Poder Judiciário estimule a conciliação em todos os níveis da prestação jurisdicional, estimulando os meios consensuais de solução de conflitos, assim, em 2021 aumentou os percentuais de conciliação do Relatório da Justiça em Números: dois pontos percentuais na Justiça Estadual, “6% na proporção dos processos conciliados em relação aos distribuídos” na Justiça Federal e, “aumentar o índice de con-

ciliação em relação à média do biênio 2018/2019, em 1 ponto percentual” na Justiça do Trabalho (CNJ, 2021, p. 2).

Por derradeiro, temos na edição anual de Metas dirigidas ao Poder Judiciário um instrumento que não garante apenas a eficácia da garantia constitucional da razoável duração dos processos, mas também, temos nelas um instrumento de combate à sensação de impunidade que a própria burocracia cartorária gera.

A multiplicidade de portas como um instrumento fomentador do acesso à justiça: acesso ao Judiciário e acesso à ordem jurídica justa

De início nesta temática, antes mesmo de adentrar na análise da política pública judiciária de mediação e conciliação nas serventias notariais (CNJ, 2018), entende-se necessário que se proceda com uma verificação das diferenças de sentidos entre as conceituações de acesso ao Judiciário e acesso à justiça.

Apesar de que tais expressões tenham sido tratadas como sinônimo por um grande período de tempo pelo cenário judicial e doutrinário nacional, atualmente há profundas diferenciações entre os termos das quais ocasionam consequências distintas. Em outras palavras é possível compreender que exista uma evolução conceitual em que foi necessária a criação de uma terminologia que abarcasse a antiga compreensão de acesso à justiça, o qual se convencionou denominar de acesso ao Judiciário.

Nesta toada vale observar a densidade conceitual utilizada pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88) quando positivou o princípio do acesso à justiça no rol dos seus direitos e garantias fundamentais, especificamente em seu Art. 5º, inc. XXXV, definindo que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, 1988).

De frente para a amplitude do que pode ser considerado acesso à justiça surgiu a conceituação de acesso ao Judiciário, pois a primeira interpretação do que foi positivado na CF/88 remete ao fato de que todos aqueles que sentirem-se lesados ou ameaçados em seus direitos poderão valer-se da jurisdição para buscar reparação. No entanto, a gravidade dessa situação ganha corpo na mesma medida em que o Estado brasileiro garante cada vez mais direitos sociais aos seus cidadãos. Contudo, o problema não está no alargamento do rol de direitos garantidos aos indivíduos pelo Estado, mas sim na não efetivação destes.

Como aduz Rodolfo de Camargo Mancuso, a combinação de um alargamento de direitos fundamentais com uma abertura irrestrita de apreciação de lesão ou ameaça a estes, por parte do Judiciário, acaba por desencadear em um “perigoso convite à demanda” (MANCUSO, 2020, p. 83). Neste mesmo sentido, a escalada da derrocada da interpretação do acesso à justiça, como acesso ao Judiciário, ganha proporções quando passamos a inserir neste contexto as complexificações que o mundo globalizado nos apresenta hodiernamente, pois sistematicamente surgem novas necessidades individuais e coletivas enquanto que a porta de entrada para a resolução de tais demandas mantém elevados índices de congestionamento.

Sobre este prisma há algum tempo atrás a doutrina nacional cunhou o termo “crise do Judiciário” para buscar compreender e contribuir com possíveis soluções. Destas análises contextuais sobre o excesso lentidão na prestação jurisdicional vale destacar o posicionamento de José Joaquim Calmon de Passos, o qual compreende que tal situação

[...] é fruto igualmente do incentivo à litigiosidade que uma leitura incorreta, *data venia*, da Constituição, somada à falta de sensibilidade política dos três Poderes, determinou a partir de 1988 e vem-se agravando progressivamente. Do dizer que nenhuma lesão pode ser subtraída da apreciação do Poder Judiciário colocou-se nossa democracia de ponta-cabeça e hoje, poder mesmo é o detido por aqueles que o povo não elege, não participa de seu recrutamento e sobre os quais não tem nenhum poder de controle - o Judiciário, o Ministério Público e a Mídia” (PASSOS, 2007, p. 838).

Neste complexo cenário em que cada movimento adiciona uma imensurável dificuldade ao sistema jurisdicional, não há como deixar de considerar que as necessidades de implementações de direitos sociais, ao converterem-se em demandas jurídicas exigindo o seu cumprimento, acarretam em uma explosão de litigiosidade de dupla dimensão qualitativa e quantitativa expondo, portanto, as deficiências históricas da estrutura judiciária nacional. (PRIEBE, 2018).

Em circunstância disto deve ser considerado o fato de que é o próprio Estado o gerador das expectativas e ansiedades sociais que deságuam no Poder Judiciário, o qual também faz parte do Estado. Compreende-se aqui que há uma desorganização sócio-política a qual não permite que sejam identificadas as realidades brasileiras, eivadas de contradições sociais, econômicas, políticas e regionais.

Frente a isto, é possível alegar que o “Estado brasileiro, portanto, é um grande gerador de conflitos mencionados, inúmeros outros têm sido provocados pelo Estado em vários campos de atuação, principalmente nas áreas fiscal e administrativa” (WATANABE, 2019, p. 05).

Nesta toada, a terminologia, crise do Judiciário, começou a sofrer algumas críticas que denotavam que havia sido ultrapassado o conceito temporal que o termo pretendia inicialmente. Entende-se atualmente que a prestação jurisdicional encontra-se em estado de crise, o que, por sua vez, remeteria a compreensão de que esta é a realidade quanto ao modelo de justiça brasileiro. Nesta linha, Adel El Tasse menciona que a conotação do termo “crise pressupõe que, em algum momento, se teve, no Brasil justiça célere e efetiva, para todos os setores da sociedade, o que, em momento algum, ocorreu” (TASSE, 2001, p. 43).

Entende-se que, frente ao contexto de falência do serviço de prestação jurisdicional, o Poder Judiciário brasileiro não estava preparado para ser o esteio do Estado-Providência o qual se tentava implementar à época. Diz-se isto,

pois, o acesso à justiça traduzia-se tão logo como um mecanismo pelo qual a os cidadãos, usuários dos serviços públicos mais básicos como saúde, educação, moradia dentre outros, acessavam tais benesses. Neste caso, o rol dos serviços públicos ganhava mais um elemento, o serviço público de acesso ao Judiciário com a intenção de ter direitos reconhecidos e implementados.

Frente a indisponibilidade orçamentária causadora do cenário de ampla ineficiência prestacional, que não conseguia nem mesmo por meio de decisões judiciais fazer com que os direitos fundamentais básicos fossem garantidos ao cidadão, surgiu após a redemocratização a necessidade de uma reforma no aparelho do Estado, o que por sua vez ocorreu no ano de 1995 sendo denominada de reforma gerencial brasileira⁶, tendo como mote central a modernização da burocracia estatal. Nesta toada reformista o Judiciário não ficou de fora, pois, a Emenda Constitucional nº 45/2004 (EC45) foi editada com a intenção de impor “um novo modelo de gestão para o Poder Judiciário, com a criação do Conselho Nacional de Justiça” (NUNES; TEIXEIRA, 2013, p. 130).

No decorrer dos desenvolvimentos das atuações do CNJ pode se perceber que houve uma dessacralização do conflito capaz de ampliar e aproximara Jurisdição ao conceito de acesso à justiça definido na terceira onda de renovação criada por Mauro Cappelletti e Bryant Garth. Nesta forma de examinar e tratar tal garantia fundamental entende-se que

O novo enfoque de acesso à Justiça, no entanto, tem alcance muito mais amplo. Essa “terceira onda” de reforma inclui a advocacia, judicial ou extrajudicial, seja por meio de advogados particulares ou públicos, mas vai além. Ela centra sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas. Nós o denominamos “o enfoque do acesso à Justiça” por sua abrangência. Seu método não consiste em abandonar as técnicas das duas primeiras ondas de reforma, mas em tratá-las como apenas algumas de uma série de possibilidades para melhorar o acesso (CAPPELLETTI; GARTH, 2002, p. 25).

6 Sobre este assunto ver: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Democracia, Estado Social e Reforma Gerencial*. RAE. São Paulo, v. 50, n. 1, jan/mar. 2010. P. 112-116.

Nesta virada de rumos é viável a identificação de um alargamento na interpretação conceitual do acesso à justiça, o qual após a virada de rumos que a EC 45, e, conseqüentemente, o CNJ vem impondo na administração judiciária brasileira, já não podemos dizer que se trata de um acesso aos órgãos judiciais existentes, mas sim, já é possível que se fale em acesso à ordem jurídica justa.

Para que isto fosse provável de ser alcançado foi necessário que o órgão administrador da máquina judiciária nacional interviesse editando diversas políticas públicas judiciárias, por meio de resoluções e provimentos, com a intenção de se fosse possível a implementação e aprimoramento de uma gestão estratégica nos Tribunais nacionais.

Destas ações, vale destacar a implementação do Relatório Justiça em Números editado desde o ano de 2003 o qual analisa sinteticamente os dados de todas as instâncias, a Resolução nº 194 do ano de 2014 que prioriza a remessa de recursos para o primeiro grau de Jurisdição, e, por fim neste rol de exemplos, a Resolução nº 125 de 2010 que estabelece a política pública judiciária nacional de tratamento adequado dos conflitos⁷.

Sobre esta última ação trazida, entende Ada Pellegrini Grinover foi uma importante contribuição para as definições dos rumos e estratégias administrativo-judiciárias, pois, a partir da edição de tal resolução foi possível atualizar o conceito de acesso à justiça como acesso à ordem jurídica justa assegurando a todos os usuários dos serviços jurisdicionais outros modos de resolução de conflitos que não sejam necessariamente pelo processo clássico, mas que garanta a estes critérios de qualidade, uniformização e minimamente institucionalizados (GRINOVER, 2018, p. 79).

Em sendo assim, é prudente que se considere as conclusões de Kazuo Watanabe quando discorre sobre a atualização do conceito que ora se trata.

⁷ Sobre estas ações do CNJ ver: PRIEBE, Victor Saldanha; SPENGLER, Fabiana Marion. *Resoluções 125/2010 e 194/2014 do CNJ: políticas públicas em prol da razoável duração dos processos através da qualidade na prestação jurisdicional e desenvolvimento social*. Revista Jurídica Direito & Paz, v. 2, p. 320-336, 2016.

Buscando definir claramente sua interpretação sobre o assunto o referido autor menciona que

“o conceito de acesso à justiça passou por uma importante atualização: deixou de significar mero acesso aos órgãos judiciários para a proteção contenciosa dos direitos para constituir acesso à ordem jurídica justa, no sentido de que os cidadãos têm o direito de serem ouvidos e atendidos não somente em situação de controvérsias com outrem, como também em situação de problemas jurídicos que impeçam o pleno exercício da cidadania, como nas dificuldades para a obtenção de documentos seus ou de seus familiares ou os relativos a seus bens. Portanto o acesso à justiça, nessa dimensão atualizada, é mais amplo e abrangente não apenas a esfera judicial, como também a extrajudicial” (WATANABE, 2019, p. 109-110).

Nesta altura da análise torna-se perceptível a evolução conceitual que sofreu o princípio constitucional de acesso à justiça. No entanto, os avanços que se pretende desta última interpretação apresentada, qual seja, acesso à ordem jurídica justa, também seguem o sentido de que suas práticas, ao longo do tempo, tragam uma nova metodologia de pensamento a qual também leve em consideração outros fatores como a pacificação social e empoderamento dos conflitantes.

Em sendo assim, os mecanismos autocompositivos enquadram-se como importantes elementos capazes de observar as mais variadas condições sociais, políticas e econômicas, e, com isto se colocam capacitados a conjugar a resposta mais adequada frente a tais elementos e o conflito. Nesta mesma senda Grinover dispõe que “o mais completo instrumento de pacificação é o constituído pela Justiça conciliativa, em que são as próprias partes que buscam a solução do conflito, que é exposto e trabalhado por inteiro, principalmente na mediação” (2018, p. 81).

No entanto, merece ser destacado que a cultura da sentença e a síndrome do demandismo estão fortemente incrustadas na sociedade brasileira. (NALINI, 2008, p. 107) Sob este cenário cabe ao CNJ e ao legislador brasileiro criar

ferramentas e caminhos que proporcionar uma alteração de tais culturas em benefício da sociedade como um todo.

Recentemente alguns atos normativos ganham destaque no fomento de um caminho de resolução de conflitos que permitam que existam múltiplas portas de acesso à ordem jurídica justa, tais como o Código de Processo Civil (CPC), a Resolução nº 125 de 2010 do Conselho Nacional de Justiça, tal como o Provimento nº 67 de 2018⁸ do mesmo órgão administrativo-judiciário.

Sobre este último exemplo entende-se que surge como a consolidação de mais uma porta de acesso à ordem jurídica justa, no entanto, com a característica de não possuir uma vinculação direta ao Poder Judiciário como anteriormente acontecia com a mediação e conciliação regidas pela Resolução 125/2010 e CPC. Neste caso observa-se, por meio deste mecanismo, uma linha de fomento aos meios alternativos de resolução de conflitos, que, ao mesmo tempo atua como o instrumento que efetiva o diálogo dos procedimentos extrajudiciais e judiciais no que concerne à autocomposição. Em sendo assim, passa-se a analisar a atuação deste serviço notarial como uma arma de combate ao congestionamento processual.

Conclusão

Frente ao contexto identificado do desenvolvimento desta pesquisa foi possível perceber uma forte inclinação, por parte do Conselho Nacional de Justiça, em busca de consolidar um sistema judicial que possua múltiplas oportunidades de resolução de conflito. Tais movimentos começaram a ganhar uma proporção interessante quando da edição da Resolução 125/2010, a qual atualmente alguns doutrinadores a consideram como o ato normativo-administrativo que constituiu, inicialmente, o sistema multiportas no Poder Judiciário brasileiro.

⁸ O Provimento 68/2018 do Conselho Nacional de Justiça dispõe sobre os procedimentos de conciliação e de mediação nos serviços notariais e de registro do Brasil (CNJ, 2018).

Sendo assim, constatou-se que os sentidos de acesso à justiça que o Provimento 67/2018-CNJ, instituidor da política mediativa/conciliativa nos cartórios em âmbito nacional, encontra-se em pleno alinhamento com o moderno entendimento deste conceito do qual não prima mais por um simples acesso ao Judiciário, mas sim, busca oferecer aos jurisdicionados um acesso à ordem jurídica justa que possa oferecer uma prestação jurisdicional sem que necessariamente seja por meio de uma decisão adjudicada.

O contexto apresentado, qual seja, uma ampliação de portas de acesso, sendo que, uma delas não está diretamente vinculada a máquina judiciária, fez com a pesquisa fosse inclinada no sentido de obter dados que pudessem demonstrar o nível de consolidação da estratégia especialmente no quesito de descongestionamento judicial. Contudo, não foi possível obter dados seguros que demonstrassem a efetividade no desenvolvimento de tais práticas no combate a morosidade processual. Também, não foi possível mensurar com confiabilidade os quantitativos de implementação de tal meio de acesso à justiça.

No entanto, por meio de analogia com outros serviços de características semelhantes, buscou-se demonstrar as potencialidades que esta modalidade de resolução de conflitos traria ao cenário, de modo que neste contexto, foi verificado uma grande potencialidade de contribuição no momento que a política pública de mediação e conciliação praticada nas serventias notarias ganhe maiores proporções.

Frente a todo este contexto analisado, respondendo ao objetivo geral da presente pesquisa, qual seja, a consolidação de mais uma cultura judiciária que possibilite existir múltiplas portas de solução de conflitos passando pela análise dos reflexos disto no princípio constitucional de acesso à justiça, concluiu-se que há uma tendência na implementação da estratégia de maneira geral, contudo, há uma latente ineficácia na consolidação das medidas em si, fato que pôde ser comprovado com os baixíssimos índices das ações públicas em questão.

Nesta linha, a problemática que justifica a presente pesquisa se apresenta de modo a confirmar a hipótese, pois foi possível se chegar à conclusão de que os reflexos nos dados dos relatórios Justiça em Número não foram percebidos pelo fato de que há uma ínfima adesão, estímulos e consequentemente resultados que possam subsidiar uma consolidação em âmbito nacional.

Em sendo assim, concluiu-se que o contexto das políticas públicas judiciais que o CNJ vem adotando e implementando têm mostrado sensíveis resultados práticos no sentido de consolidar um sistema multiportas no Judiciário brasileiro, no entanto, especificamente o Provimento 67/2018 não pode ser classificado como o elemento que estabelecerá o diálogo entre os procedimentos judiciais e extrajudicial no contexto da multiplicidade de acessos que se pretende alcançar.

Referências

BOLZAN DE MORAIS, José Luis; SPENGLER, Fabiana Marion. *Mediação e arbitragem: alternativas à jurisdição*. 4ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019.

BRASIL. Congresso Nacional. *Constituição da República Federativa do Brasil*. (CF/88). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 14 maio 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. *Emenda Constitucional nº 45 de 30 de dezembro de 2004*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 14 maio 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Democracia, Estado Social e Reforma Gerencial*. RAE. São Paulo, v. 50, n. 1, jan/mar. 2010. P. 112-116

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryanth. *Acesso à Justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 2002.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Metas Nacionais*. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metas>>. Acesso em: 14 maio 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Conselho Nacional de Justiça. *Provimento nº 67 de 2018*. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files//provimento/provimento_67_26032018_03042018081709.pdf>. Acesso em: 14 maio 2023.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *A RESOLUÇÃO DOS CONFLITOS: e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito*. 3. Ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Editora Juspodivm, 2020.

NALINI, José Renato. *A rebelião da toga*. São Paulo: Millennium, 2015

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

GRINOVER, Ada Pellegrini. *Ensaio sobre a processualidade: fundamentos para uma nova teoria geral do processo*. Brasília: Gazeta Jurídica, 2018.

PASSOS, José Joaquim Calmon de. Reflexões, fruto de meu cansaço de viver ou de minha rebeldia? In: SANTOS, Ernane Fidélis dos; *et al* (Coord.). *Execução civil - Estudos em homenagem ao professor Humberto Theodoro Júnior*. São Paulo: Ed. RT, 2007.

PRIEBE, Victor Saldanha. *Tempos do Direito: a razoável duração dos processos sob a ótica do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)*. Santa Cruz do Sul: Esserenel Mondo, 2018.

PRIEBE, Victor Saldanha; SPENGLER, Fabiana Marion. *Resoluções 125/2010 e 194/2014 do CNJ: políticas públicas em prol da razoável duração dos processos através da qualidade na prestação jurisdicional e desenvolvimento social*. Revista Jurídica Direito & Paz, v. 2, p. 320-336, 2016.

SALGADO, Gisele Mascarelli. *Tempo morto no processo judicial brasileiro*. 2007. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/3837/Tempo-morto-no-processo-judicial-brasileiro>>. Acesso em: 14 maio 2023.

SPENGLER, Fabiana Marion. *O Tempo do Processo e o Tempo da Mediação*. Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP. v. 8. Periódico da Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Processual da UERJ. 2011.

SPENGLER, Fabiana Marion; SPENGLER, Theobaldo Spengler Neto. *O Tempo Processual Brasileiro: causa ou consequência da crise da jurisdição?* v. 33 n. 2. Fortaleza: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, 2013. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufc.br/nomos/article/view/989/960>>. Acesso em: 14 maio 2023.

TASSE, Adel El. *A “crise” do Poder Judiciário: a falsidade do discurso que aponta os problemas, a insustentabilidade das soluções propostas e os apontamentos para a democratização estrutural*. Curitiba: Juruá, 2001.

WATANABE, Kazuo. *Acesso à ordem jurídica justa: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos*. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.



A CRISE DO JUDICIÁRIO E SEU ENFRENTAMENTO: O PORQUÊ DAS FORMAS COMPLEMENTARES DE GESTÃO DE CONFLITOS NÃO SEREM A RESPOSTA

Alexandra Tewes Dillmann

Charlise Paula Colet Gimenez

Doi: 10.48209/978-65-5417-142-1

Introdução

A chamada crise do judiciário é discutida há décadas e está relacionada com a superjudicialização que torna o processo judicial brasileiro moroso e caro, prejudicando o exercício pleno do acesso à justiça. Diante de tal cenário, coube ao Estado brasileiro adotar algumas medidas legislativas, a partir dos anos 1990, na tentativa de resolver ou amenizar o problema. As medidas legislativas adotadas trouxeram mais celeridade e eficiência ao processo judicial, todavia foram insuficientes para solucionar em definitivo o problema, de modo que atualmente a discussão tem sido com relação aos meios complementares

de gestão de conflitos como caminhos possíveis para a desjudicialização de demandas.

Diante desta problemática, a questão que o presente artigo apresenta é “por que as formas complementares de gestão de conflitos não são a resposta para a crise do judiciário?”. Aventa-se como hipótese ao problema elaborado que as formas complementares de gestão de conflitos não são a resposta para a crise do judiciário, ainda que a adoção destas medidas seja de extrema importância no que diz respeito à qualidade no acesso à justiça e ao exercício ativo da cidadania.

O desenvolvimento da presente pesquisa é realizado por meio do método de abordagem hipotético-dedutivo a partir de pesquisa bibliográfica realizada em livros, legislações, artigos científicos e outros materiais pertinentes, visando atingir o objetivo da pesquisa de analisar o que é a crise do judiciário, quais são as medidas legislativas que vem sendo adotadas desde a década de 1990 para amenizar a crise do judiciário e, por fim, responder a razão das formas complementares de gestão de conflitos não serem a resposta para a crise do judiciário.

O que é a crise do judiciário

A denominada crise do judiciário tem causas externas e causas internas ao poder judiciário e pode ser caracterizada como o excessivo número de demandas ajuizadas para o qual o Poder Judiciário não está preparado para dar resposta em tempo razoável ou com a qualidade esperada. A crise do judiciário não é recente, desde a década de 1990 o Estado brasileiro tem adotado medidas legislativas para atenuar seus efeitos nocivos, dessas medidas legislativas uma das mais importantes e marcantes foi a EC 45/2004 conhecida como Reforma do Judiciário. É nesse contexto também que é aprovada a Resolução 125/10 do CNJ que institui a Política Pública Judiciária Nacional de tratamento adequado de conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário, todavia a luta para a

introdução de outras formas de gestão de conflitos no âmbito da justiça brasileira já acontecia desde a década de 1970, como mais adiante será abordado.

Para compreender a adoção dessas medidas legislativas e da política pública judiciária de tratamento adequado de conflitos, é necessário entender o que é a crise do judiciário e como esta se manifesta. Para tanto, inicia-se fazendo referência à pesquisadora Fabiana Marion Spengler para quem a crise do judiciário é tanto uma crise de identidade, quanto de eficiência, uma atrelada a outra. A complexidade do mundo atual demanda que o judiciário se adapte às novas formas de controvérsias e às suas exigências ou que dê espaço para que outras formas de gestão de conflito mais adequadas sejam implementadas. Enquanto a chamada cultura da sentença não é massivamente superada, o alto número de demandas impacta o judiciário em sua eficiência o que o faz concentrar-se em formas de reduzir o número de ações em tramitação. Segundo Spengler

Enquanto crise de identidade, pode-se vislumbrá-la por um certo embaçamento do papel judicial como mediador central dos conflitos, perdendo espaço para outros centros de poder, talvez mais aptos a lidar com a complexidade conflitiva atual, mais adequados em termos de tempo e espaço. Intimamente ligada à crise de identidade encontra-se a crise de eficiência, uma vez que, impossibilitado de responder de modo eficiente à complexidade social e litigiosa diante da qual se depara, o Judiciário sucumbe perante a inovadora carga de tarefas a ele submetidas (SPENGLER, 2016, p. 44-45).

Muitos dos conflitos são complexos em razão de que sua resolução demanda o conhecimento de outras áreas do conhecimento e não somente o conhecimento jurídico. Por vezes o sistema jurídico tem dificuldade em assimilar as exigências impostas pelos outros sistemas sociais. Por isso a crise de identidade apontada por Spengler repercute também na sua identidade de solucionador de conflitos, pois nem sempre a decisão tomada no caso concreto é a mais adequada pela falta de conhecimento do magistrado sobre a temática posta em pauta, razão pela qual, por exemplo, o procedimento de arbitragem se mostra

mais adequado para a resolução de conflitos sobre algum tema mais específico que exceda ao conhecimento jurídico, já que o árbitro não precisa necessariamente ter conhecimento jurídico, pode o árbitro ter conhecimento em computação, em sistema financeiro, em engenharia e atuar na resolução de conflitos destes respectivos segmentos.

Nesse sentido, explicam Spengler e Spengler Neto que não só a morosidade implica em problemas de descrédito dos cidadãos com o poder judiciário, mas também a qualidade da resposta dada às demandas. Devido ao estado de exaustão a que leva o excesso de demandas e a necessidade de se dar uma resposta às ações judiciais no menor tempo possível, a qualidade da resposta muitas vezes é comprometida, o que importa na inadequação do tratamento oferecido ao conflito. Entre as razões para isto, os autores afirmam que

No mesmo contexto, a ineficiência da jurisdição gera e é consequência - em um verdadeiro círculo vicioso - de outros pontos de exaurimento: primeiramente estrutural, traduzido pelas dificuldades quanto à infra-estrutura de instalações, de pessoal, de equipamentos, de custos; posteriormente, pode-se verificar um exaurimento de ordem objetiva, ilustrado pela linguagem técnico-formal utilizada nos procedimentos e rituais forenses, pela burocratização, lentidão dos procedimentos e pelo acúmulo de demandas. Ainda, verifica-se dificuldades de ordem subjetiva ou tecnológica ante a incapacidade dos operadores jurídicos tradicionais de lidarem com novas realidades fáticas que exigem não só reformulações legais, mas também a mudança cultural e de mentalidade, especialmente quanto ao mecanismo lógico-formal que já não atende - se é que algum dia atendeu - às respostas buscadas para os conflitos contemporâneos. Por fim, verifica-se as dificuldades de ordem paradigmática, que dizem respeito aos métodos e conteúdos utilizados pelo Direito para buscar o tratamento consensuado dos conflitos partindo da atuação prática do direito aplicável ao caso *sub judice* (SPENGLER; SPENGLER NETO, 2018, p. 256).

Inobstante, as estratégias de combate da crise do judiciário não são totalmente acertadas, porquanto as discussões apenas se concentram em medidas regulamentatórias que, em que pese tenham reduzido o tempo de tramitação de demandas, não tem tratado problemas endógenos do judiciário no que diz respeito à sua organização interna e administrativa, há uma ausência de consenso

e em geral o que se nota é que cada secretaria de foro adota uma forma própria de gerir os trabalhos internos, quando poderia haver uma unificação com base nas formas de atuação mais eficientes. A excessiva morosidade e a duração irrazoável do processo não são as causas da crise, mas sim suas consequências. Deve ser creditada à dificuldade que tem o Poder Judiciário em realizar sua autogestão uma das causas de sua crise. Siviero e Vincenzi afirmam a partir de pesquisas e relatórios que detalham a morosidade da justiça brasileira que

As pesquisas acima delineadas sugerem, em linhas gerais, que mesmo após a promulgação da Emenda Constitucional n. 45/2004, o nível de litigiosidade cresce em progressão geométrica, enquanto os métodos de trabalho utilizados pelo Judiciário não se modernizam, aumentando-se o abismo entre o número de processos distribuídos a cada ano e o número de processos sentenciados (SIVIERO; VINCENZI, 2014, p. 48).

Em pesquisa feita sobre os números e perspectivas do sistema judiciário brasileiro, Feloniuk traz dados comparativos entre o Brasil e outros países que representam quantitativamente uma face importante da crise do judiciário, tais dados dão perspectiva quantitativa que podem auxiliar a explicar as deficiências da justiça brasileira. Feloniuk traz dados comparativos de vários países, mas utiliza primordialmente como comparação os Estados Unidos da América (EUA) em razão das populações assemelhadas e de que ambos possuem altas taxas de litigiosidade. Esses são os dados: processos por 100 mil habitantes, o Brasil possui 11.941 casos novos contra 5.806 processos dos EUA; juízes por 100 mil habitantes, o Brasil possui 7,91 magistrados e os EUA possuem 10,81, o país que lidera esse *ranking*, do entanto, é a França com 12,47 magistrados por 100 mil habitantes; advogados por 100 mil habitantes, o Brasil lidera com 519 e em seguida vem os EUA com 391.

A liderança do Brasil em número de advogados, no entanto, não traduz um exagero se se compara o número de processos que tramitam no judiciário brasileiro e o número de juízes responsáveis por atuar nessas demandas, isto

porque o Brasil, explica o autor, tem uma taxa de litigância que supera em duas vezes a dos EUA, isso reflete um número de processos por juízes, no Brasil, de 1511,2, em comparação com os EUA, por exemplo, esse número é de 537,1. Já o número de processos por advogados é de 25,5, dados que sugerem que “o número de advogados não estaria fora da normalidade em relação a outros países” (FELONIUK, 2017, p. 62-64).

Como se percebe, portanto, os magistrados brasileiros encontram-se submetidos a uma alta carga de trabalho o que é consequência da chamada explosão de litigiosidade. Isso ocorre por diversos motivos, mas um motivo bastante relevante ao se analisar os números da justiça brasileira é a falha da atuação dos poderes executivo e legislativo. De acordo com a competência, é possível verificar que na justiça federal os principais litígios são relativos a direito previdenciário (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2022, p. 277). Já, ao se analisar os maiores litigantes na justiça brasileira, sem distinção de competência, o maior litigante é o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)¹, mas também figuram na lista outros entes estatais da administração direta e indireta e algumas empresas privadas (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2023, s.p.)².

Como se percebe, o combate à alta carga de litigiosidade precisa se dar por várias frentes, mas não se visualiza, neste momento, uma ação coordenada a nível nacional nesse sentido. Exceto a política nacional de tratamento adequado de conflitos, instituída pela Resolução 125/10, do CNJ, que será abordada adiante, o combate ao excesso de demandas que chegam ao judiciário, ou as formas para trazer mais celeridade ao andamento processual, são bastante pontuais e descoordenadas, especialmente quanto à organização interna dos tribu-

1 Autarquia federal vinculada ao Ministério da Previdência Social responsável pelo reconhecimento do direito ao recebimento de benefícios de Previdência Social.

2 Estes dados foram retirados do sítio Grandes Litigantes do CNJ, que mostram os dados de forma dinâmica de acordo com o período de acesso. Os dados aqui citados foram consultados em março de 2023 e os dados sobre os maiores litigantes eram relativos ao mês de janeiro de 2023.

nais de justiça. Também, pouco se leva em conta a situação de tipos processuais e tipos de demandas mais recorrentes em cada comarca para que haja uma ação coordenada para aliviar a situação do alto número de demandas em tramitação.

Dito isto, a seguir parte-se para uma análise das medidas legislativas e regulamentares adotadas pelos poderes legislativo e judiciário brasileiro dando base ao que se disse até aqui, ou seja, que essas medidas foram/são insuficientes para solucionar o estado de crise no qual se encontra a justiça brasileira pelas razões já expostas.

Medidas legislativas adotadas para amenizar a crise do judiciário

Como visto a explosão de litigiosidade que afeta o judiciário tem várias causas e várias consequências. Essa crise se arrasta já há várias décadas no Brasil, podendo ser, inclusive, caracterizada como um Estado de Crise. O Estado brasileiro, desde a década de 90, vem tomando várias medidas na tentativa de resolver ou ao menos amenizar a problemática, que todavia se mantém ano após ano. As medidas legislativas adotadas, no entanto, não foram suficientes, motivo pelo qual ano após ano a situação crítica tem se mantido.

A partir dos anos noventa, portanto, foram sendo adotadas medidas na tentativa de amenizar a crise do judiciário que já vinha trazendo graves afetações à qualidade da justiça por conta da morosidade na tramitação das demandas. Aliado a isto o CNJ passou também a monitorar os números da justiça brasileira a partir de 2003 com o Relatório Justiça em Números que visa trazer um panorama geral da justiça brasileira a fim de demonstrar sua situação e adotar medidas para diminuir o número de demandas em tramitação ou evitar que novas demandas ingressem.

Uma das medidas mais impactantes e bastante comentada é a reforma do judiciário ocorrida em 2004 fruto de uma emenda à constituição, a emenda

45/2004 de autoria do emérito jurista brasileiro e à época membro eleito do parlamento brasileiro, Hélio Bicudo. Em sua justificativa ao propor a emenda constitucional 45/2004, Bicudo destaca que os problemas que hoje são apontados como crise do judiciário, já se arrastam pelo menos desde 1975, quando o Supremo Tribunal Federal (STF) realizou um diagnóstico sobre a situação da justiça brasileira,

[...] assinalou o óbvio: a Justiça brasileira é cara, morosa e eivada de senões que são obstáculos a que os jurisdicionados recebam a prestação que um Estado democrático lhe deve. Tais falhas vieram bem acentuadas em alguns setores; e de maneira mais discreta em outros. Faltou, de maneira geral, uma configuração mais exata da crise; a situação presente decorre da defasagem entre o conservadorismo tão típico das classes jurídicas e o ímpeto desenvolvimentista que se espalhou pelo resto da vida do país desde a revolução de 1964 (BICUDO, 1992, s.p.).

Assim, a emenda constitucional de 45/2004, conhecida como Reforma do Judiciário, pode ser caracterizada como a primeira ou mais importante medida tomada na tentativa de solucionar a crise do judiciário, no entanto, a medida trouxe benefícios em questão de celeridade processual, mas foi incapaz de solucionar a crise e isso é comprovado pelos dados da justiça brasileira que demonstram um alto número de demandas ingressando anualmente no judiciário brasileiro e sua incapacidade de responder com qualidade e celeridade a todas as demandas que lhe são postas.

Com a emenda constitucional 45/2004 já em vigor, outras medidas foram sendo tomadas com o mesmo objetivo de diminuir o tempo de tramitação das demandas. Assim é que em 2010 o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) implementa a Política Pública Judiciária de Tratamento Adequado de Conflitos por meio da Resolução 125/2010, por meio da qual visou-se a institucionalização de novas formas de tratamento de conflitos além da adjudicação judicial. Entre os motivos que levam a adoção da medida está a tentativa de reduzir o tempo e o número de demandas que tramitam no judiciário, já que a realização de um

acordo entre as partes e sua homologação pelo juízo competente é causa de extinção e arquivamento de demandas.

Inobstante, outra justificativa importante para a adoção da Política Pública Judiciária de Tratamento Adequado de Conflitos por meio da Resolução 125/2010, do CNJ, está na adequação das formas de resolução de conflitos e, especialmente, na qualidade do atendimento jurisdicional que fica comprometida em razão de que o grande número de demandas e a morosidade implicam negativamente no acesso à justiça pleno e efetivo. Segundo Gimenez, neste interim

[...] argumenta-se que a função jurisdicional desempenhada pelo Estado não oferece respostas satisfatórias aos conflitos que emergem diante da complexa sociedade contemporânea, a qual enfrenta uma crise de efetividade que, por sua vez, demanda a busca de práticas complementares de tratamento de conflitos, cuja sustentação se dá pelo pluralismo de valores, na reabertura dos canais de comunicação interrompidos e na reconstrução de laços socialmente destruídos, propondo um modelo voltado para a comunicação, a amizade, a alteridade e a fraternidade (GIMENEZ, 2016, p. 174).

Na esteira desses movimentos que acabaram por se misturarem, isto é, combate à crise do judiciário e disseminação de novas formas mais adequadas de tratamento de conflito, em 2015 ocorreu a aprovação de duas importantes medidas legislativas, a aprovação da Lei da Mediação, Lei 13.140/2015, e a aprovação do novo Código de Processo Civil, Lei 13.105/2015, que trouxeram alterações significativas sobre a institucionalização das formas adequadas de tratamento de conflitos, especialmente a mediação.

A Lei da Mediação inaugurou um marco regulamentatório do procedimento de mediação no Brasil, tanto em se tratando de mediação judicial, quanto em se tratando de mediação extrajudicial. O processo legislativo que originou a Lei 13.140/2015 foi bastante longo e acidentado. A tentativa de regulamentar a mediação e introduzi-la ao sistema de justiça brasileiro não é recente, a primeira iniciativa de que se tem notícia é do projeto de lei (PL) 4.827/98 proposto

pela Deputada Federal Zulaiê Cobra “[...] que trazia uma regulamentação concisa, estabelecendo a definição de mediação e elencando algumas disposições a respeito. Contudo, o PL acabou arquivado após oito anos de tramitação acidentada” (PINHO; MAZZOLA, 2021, p. 36).

Ao longo dos anos outros projetos foram sendo apresentados, foram criadas comissões especiais para estudar formas de implementação da mediação e de outras formas adequadas de tratamento de conflitos, por fim, em 2013 foi apresentado na Câmara dos Deputados o PL 7.169/2014 que condensou e substituiu outros projetos e após todo o tramite legislativo e sanção presidencial passou a ser a Lei 13.140/2015, a Lei da Mediação (CABRAL, 2017, p. 373-374).

Por sua vez, o novo Código de Processo Civil de 2015 trouxe para dentro do procedimento judicial a mediação e a conciliação, além de trazer previsões sobre o instituto da arbitragem. Dentre as alterações mais relevantes, cita-se a possibilidade de que conflitos sejam encaminhados à mediação ou à conciliação de forma pré-processual e, havendo a possibilidade de acordo, ser possível solicitar o encaminhamento do processo à mediação ou à conciliação em qualquer fase do processo. Essa gama maior de meios para a gestão de conflitos proporciona “[...] uma diversidade de opções de resolução da controvérsia, de acordo com as suas peculiaridades e com o tipo de relação existente entre as partes” (CABRAL, 2017, p. 376).

Vale destacar que a institucionalização desses novos meios de gestão de conflitos pelo Poder Judiciário brasileiro inspirou-se no Sistema Multiportas adotado pela justiça dos Estados Unidos da América, em que o sistema de justiça disponibiliza meios de tratamento adequados ao tipo de controvérsia que é apresentada. Isso fica evidente na lei brasileira, por exemplo, quando esta coloca o vínculo anterior entre as partes como um requisito para que o conflito seja tratado por meio da mediação. Afirmam Gimenez e Spengler, neste sentido, que

A implementação do Múltiplas Portas é disponibilizar mecanismos para tratar os conflitos trazidos ao Poder Judiciário. Ao abordar o conflito, realiza-se uma avaliação, identificando-se as partes ou interessados para, então, apontar o instrumento mais adequado à satisfação dos interesses das pessoas envolvidas no conflito (GIMENEZ; SPENGLER, 2016, p. 150).

Dentro da perspectiva de crise do judiciário, é possível perceber que as diversas medidas adotadas, inclusive a institucionalização de meios autocompositivos de solução de conflitos, se dão na tentativa trazer maior celeridade à tramitação de demandas e, também, de diminuir o alto número de processos em tramitação. No entanto, no que se refere às formas autocompositivas complementares de gestão de conflitos, entende-se que não são resposta à crise do judiciário por não atacarem as razões reais para a ocorrência dessa crise.

Por que as formas complementares de gestão de conflitos não são a resposta?

Como foi apresentado, as formas complementares de gestão de conflitos foram inseridas na prática judiciária brasileira tendo como um de seus motivos amenizar a crise do judiciário, no entanto tais métodos não podem ter seu papel reduzido a um catalisador de conflitos para que menos processos estejam em tramitação dos tribunais de justiça brasileiro. A importância dessas formas autocompositivas de gestão de conflitos está na qualidade que oferecem aos conflitantes na resolução do conflito, isto é, permitindo que a decisão seja pessoal e de acordo com seus interesses e possibilidades.

Em estudo de campo realizado pelas autoras para avaliar a qualidade de um desses meios, a mediação, na Comarca de Santa Rosa, no Rio Grande do Sul, verificou-se que a mediação judicial traz mais qualidade no acesso à justiça por conferir às partes a gestão de seus conflitos e que, por mais que seus resultados sejam positivos no que diz respeito ao percentual de acordos homologados, a mediação junto aos outros meios auto e heterocompositivos diversos da ad-

judicação não podem ser considerados como meios para a diminuição massiva de demandas em tramitação e de desafogo do judiciário. Os números gerais divulgados pelo CNJ por meio do relatório Justiça em Números demonstram que o número de acordos homologados não alcança, em sua totalidade, um número expressivo de demandas.

Tem-se, nesta senda, que em 2021 o total de acordos homologados alcançou o percentual de 11,9% em relação ao total de decisões terminativas. Na pesquisa realizada pelas autoras, na Comarca de Santa Rosa, em um período de cerca de 2 meses em que se acompanhou treze procedimentos de mediação, a amostra apresentou um número de acordos realizados bastante alto, de 92%, acima inclusive do percentual do ano de 2022 do próprio CEJUSC de Santa Rosa, qual seja, de 63% das demandas encaminhadas ao CEJUSC resultaram em acordo. O nível nacional de conciliações, no entanto, é de 17,4%, mas leva em consideração a totalidade dos processos de conhecimento e não apenas aqueles submetidos aos procedimentos autocompositivos (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2022, p. 201-202).

Os métodos alternativos ou adequados de gestão de conflitos, quando alçados ao judiciário apenas como meios de trazer agilidade ao processo, estão sendo limitados em seu manancial criativo de meios para a mudança na cultura de gestão de conflitos imposta pela racionalidade jurídica. Os números de conciliações que traz o CNJ, por exemplo, de 17,4% do total dos processos de conhecimento ingressados no judiciário demonstram que os meios autocompositivos não são suficientes para a melhora geral com relação à celeridade processual. Não apenas isto, a exemplo da mediação que foi tomada pelo judiciário e instaurada sem um preparo e estudo anterior, provoca dissensos e traz novas problemáticas a serem enfrentadas, é o que constata Spengler e Spengler Neto:

As diferenças entre os caminhos da mediação (autocomposição) e os caminhos da jurisdição (heterocomposição) se avistam e ao mesmo tempo se confundem, quando a primeira se encontra atrelada, sequestrada, “engolidada” pela segunda. Justamente por não trabalhar com uma matriz cuja base principal seja a formalidade e a ordem (aqui considerada como regramento estatal imposto), a mediação é alvo de duras críticas, sendo apontada como meio de fomentar o desequilíbrio entre os conflitantes, abrindo as portas para a coerção e a manipulação por parte do mais forte. Nesse sentido, um dos pontos de debate na presente pesquisa são as críticas tecidas em torno da mediação (enquanto prática não ritualizada de tratamento de conflitos) e da figura do mediador (enquanto “meio” que auxilia as partes estando “entre” elas e não “supra”) (SPENGLER; SPENGLER NETO, 2018, p. 259).

Spengler e Spengler Neto fazem contundente crítica ao que denominam de sequestro da mediação pelo judiciário por entenderem que descaracterizou o procedimento de mediação para dar-lhe uma “aura miraculosa[,] a mediação passa a ser vista como um ‘procedimento salvador’, um ‘remédio para todos os males’, meio absoluto de tratar e resolver conflitos, independentemente de sua origem e de seu contexto social” (SPENGLER; SPENGLER NETO, 2018, p. 253). Perde, assim, a mediação, o seu sentido mais originário, isso é, “Produzir a diferença com o outro é criação do novo, da temporalidade; produzir a diferença com o outro, não contra o outro, é realizar uma mediação” (WARAT, 2004, p. 44).

A maior problemática com relação à forma de institucionalização dos meios alternativos de acesso à justiça no Brasil foi, acredita-se, a tentativa de trazer mais agilidade ao processo e diminuir a morosidade que há anos castiga aqueles que procuram acesso à justiça. Isso, porque, a adoção destes meios de tratamento de conflitos, como se viu anteriormente, se deu através de medidas legislativas que foram se sucedendo e entrelaçando sem que, de fato, houvesse estudo, participação popular, investigações preliminares, consulta a pesquisadores da área, etc. O que ocorreu no Brasil foi uma americanização dos meios alternativos de resolução de conflitos, uma apropriação de algo sem que antes se investigasse as formas de fazer ou suas consequências.

O resgate histórico da criação do chamado Sistema Multiportas adotado pelo judiciário dos Estados Unidos da América, o qual serviu de base para a adoção, em especial, da autocomposição no Brasil, permite visualizar mais claramente essa americanização realizada. Neste sentido, Gimenez e Spengler, contam que o professor Frank Sander, da Universidade de Harvard, criou esse sistema quase acidentalmente, pois reuniu um compilado de anotações de suas reflexões sobre os conflitos resolvidos pelas varas de família e os avanços da arbitragem em litígios trabalhistas, os quais enviou a seus colegas de Harvard.

Um desses colegas, no entanto, enviou essas anotações a outro colega que trabalhava junto ao presidente da Suprema Corte estadunidense, juntos estes organizavam uma conferência para discutir e debater acerca da insatisfação com relação ao sistema de justiça. De posse das anotações de Sander, o convidaram a participar do evento e apresentar sua proposta de um sistema com diferentes abordagens para os diferentes tipos de conflitos que culminou no chamado *Multidoor Courthouse System* (GIMENEZ; SPENGLER, 2016, p. 146-150).

No Brasil, porém, viu-se nas formas autocompositivas de tratamento de conflitos, uma oportunidade de trazer mais celeridade ao processo judicial. No entanto, não foram criadas bases para a adoção de uma sistemática para a utilização dos métodos alternativos de gestão de conflitos, pelo contrário, esses métodos foram colocados como uma fase dentro do processo judicial. Explica Gimenez, que no sistema multiportas americano

A importância do sistema em estudo reside em que as técnicas convivam de forma harmoniosa e articulada com o sistema de justiça, recebendo o suporte e financiamento do Poder Público. A pertinência da adoção das múltiplas portas em razão de que é preciso reconhecer que partes e conflitos são mais bem assistidos com métodos específicos diante das características do seu litígio (GIMENEZ, 2022, p. 79).

O judiciário brasileiro, entretanto, não se mostra pronto para recepcionar e assimilar novas formas de gestão de conflitos, especialmente as autocompositivos de formalidade reduzida, pois estes possuem incompatibilidades com a visão cientificista que ainda domina a ciência jurídica brasileira, o que acaba por acarretar nas inúmeras críticas que a mediação vem sofrendo. Em razão da adoção do princípio da informalidade, por exemplo, diz-se que a mediação cria desigualdade entre as partes na condução autônoma de seus conflitos (SPENGLER; SPENGLER NETO, 2018, p. 259). Sobre este aspecto, na já citada pesquisa realizada pelas autoras, pode-se confirmar a ocorrência da influência simbólica e da racionalidade jurídica sobre o procedimento de mediação que acaba por ser um fator de importante influência no processo de tomada de decisão dos conflitantes. Como resultado a partir das entrevistas realizadas com os mediantes no CEJUSC de Santa Rosa/RS, pode-se comprovar a “pressão simbólica, já que o participante manifesta um sentimento de angústia que sentiu por considerar aquela situação [judicialização de um conflito] vexatória” (GIMENEZ; DILLMANN, 2023, p. 94).

Nessa senda, entende-se que os meios autocompositivos de gestão de conflitos não podem ser considerados a resposta para a crise do judiciário pois, em primeiro lugar, o número de conciliações, levando-se em consideração a totalidade dos processos de conhecimento, não atinge sequer 20% dos litígios submetidos à apreciação judicial; em segundo lugar, em razão de que a forma como a mediação foi institucionalizada no Brasil gera mais um problema a ser enfrentado pelo judiciário por seu despreparo na assimilação e acolhimento desses novos meios; por fim, como se demonstrou inicialmente, a problemática da morosidade está mais fortemente ligada a razões que acabam não sendo enfrentadas pelas autoridades competentes, a exemplo dos dados sobre os maiores litigantes ou a ausência de unificação das formas de trabalho das serventias cartorárias Brasil a fora.

Conclusão

A conclusão a que se pode chegar a partir desta pesquisa para responder a pergunta direcionadora, qual seja, por que as formas complementares de gestão de conflitos não são a resposta para a crise do judiciário? é que tais formas não podem ser tomadas como meios de solucionar a crise do judiciário, pois esta crise é resultado e consequência de múltiplas problemáticas que envolvem desde a (falta de) atuação de outros poderes, quanto a problemas internos ao próprio poder judiciário.

Como se levantou neste debate os números que refletem a justiça brasileira mostram que a crise pela qual o judiciário passa vem se arrastando há várias décadas e não tem apenas uma causa, tanto isto é verdade que várias medidas legislativas e regulamentatórias vem sendo tomadas desde a década de 90 sem que a crise tenha sido solucionada, as medidas adotadas apenas serviram para amenizá-la.

A grande questão que motivou a abordagem adotada nesta pesquisa é que ao adotar os métodos autocompositivos de resolução de conflito, o judiciário coloca nesses métodos o peso de ser mais um meio de trazer celeridade à resolução de demandas e assim amenizar a grande problemática da morosidade judicial, todavia, ao assim proceder, perde-se a oportunidade de adequar a justiça brasileira às diversas formas de resolver e tratar conflitos por meio da adoção de um novo paradigma ao judiciário brasileiro.

A pesquisa de campo realizada pelas autoras, acerca do procedimento de mediação, e utilizada neste artigo para exemplificar o tema, demonstra que os meios de resolução de conflito trazem uma possibilidade nova para o tratamento de conflitos, onde aos conflitantes é dada a autonomia para discutir e tratar seus conflitos. No entanto, se esses novos métodos tiverem sua utilização resumida

a uma forma de desafogo do processo tradicional, perde-se toda oportunidade de revolucionar e amadurecer as formas de tratar os conflitos no Brasil.

Assim, diante do exposto, defende-se que as formas de tratamento de conflitos diversas da adjudicação estatal não devem ser entendidas como formas de desafogo da morosidade judicial. Sua importância deve estar ligada a possibilidade de amadurecimento do sistema de justiça, dando aos conflitantes a autonomia para que possam discutir e decidir sobre seus conflitos e a forma pela qual irão fazê-lo.

Referências

BRASIL. *Lei nº 13.140/15, de 26 de junho de 2015*. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997; e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o §2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm>. Acesso em: 19 jan. 2023.

BRASIL. *Lei nº 13.105/15, de 16 de março de 2015*. Código de Processo Civil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso em: 19 jan. 2023.

BICUDO, Hélio. *Proposta de Emenda à Constituição 96/1992*. Introduz modificações na estrutura do Poder Judiciário. NOVA EMENTA DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 45: Altera dispositivos dos artigos 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os artigos 103-A, 103-B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 1992. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichade-tramitacao?idProposicao=14373>>. Acesso em: 31 out. 2022.

CABRAL, Trícia Navarro Xavier. A evolução da conciliação e da mediação no Brasil. *Revista FONAMEC*. Rio de Janeiro/RJ, v.1, n.1, p. 368-383. 2017. Disponível em: <https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistas/fonamec/volumes/volume1/revistafonamecvolume1_sumario.htm>. Acesso em: 24 de abr. de 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução 125/2010, de 29 de novembro de 2010*. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/Resolucao_n_125-GP.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em números 2022*. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>>. Acesso em: 19 jan. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Grandes litigantes*. Disponível em: <<https://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br/>>. Acesso em: 15 mar. 2023.

DILLMANN, Alexandra Tewes; GIMENEZ, Charlise Paula Colet. *Mediação do indivíduo consigo e com o outro: contribuições de Luis Alberto Warat para a Lei 13.140/2015 a partir de um estudo de caso do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania de Santa Rosa*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, URI Santo Ângelo, 2016.

FELONIUK, Wagner Silveira. 17 mil magistrados, 1 milhão de advogados, 27 milhões de processos novos: os números e perspectivas do sistema judiciário brasileiro. *Revista de Política Judiciária, Gestão e Administração da Justiça*. Brasília, v. 3, n. 1, jan/jun. 2017, p. 56-74. Disponível em: <<https://www.indexlaw.org/index.php/revistapoliticiajudiciaria/article/view/1834/pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2023.

GIMENEZ, Charlise Paula Colet. *O novo no direito de Luis Alberto Warat: mediação e sensibilidade*. Curitiba: Juruá, 2018.

GIMENEZ, Charlise Paula Colet. A justiça consensual no modelo múltiplo e a política norte-americana de gestão de conflitos. *História: debates e tendências*. Passo Fundo, v. 22, n. 2, mai/jul. 2022, p. 67-92. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/journal/5524/552472327005/552472327005.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2023.

GIMENEZ, Charlise Paula Colet; SPENGLER, Fabiana Marion; BRUNET, Karina Schuch. *O papel do terceiro e as interrogações do conflito social*. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2015.

GIMENEZ, Charlise Paula Colet; SPENGLER, Fabiana Marion. O mediador na resolução 125/10 do CNJ: um estudo a partir do Tribunal Múltiplas Portas. Águas de São Pedro: Livronovo, 2016.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; MAZZOLA, Marcelo. *Manual de mediação e arbitragem*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

SIVIERO, Karine Silva; VICENZI, Brunela Vieira de. A mediação como instrumento de justiça: uma análise a partir da perspectiva da crise do judiciário. *Mediação, Sistema de Justiça e Administração Pública: o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Advocacia Pública*. São Luiz/ MA, 2014. Disponível em: <<http://www.resolucionelectronicadedisputas.com/wp-content/uploads/2015/03/livro-grupo-1-para-publicacao-online.pdf#page=43>>. Acesso em: 16 abr. 2023.

SPENGLER, Fabiana Marion. *Da jurisdição à mediação: Por uma outra cultura no tratamento de conflitos*. 2ª ed. Ijuí, RS: Editora Unijuí: 2016.

SPENGLER, Fabiana Marion; SPENGLER NETO, Theobaldo. A (des)institucionalização da mediação pelo poder judiciário brasileiro. *Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP*. Rio de Janeiro, v. 19, n. 3, set/dez. 2018, p. 251-275. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/39173>>. Acesso em: 16 abr. 2023.

WARAT, Luis Alberto. *Surfando na pororoca: o ofício do mediador*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.



A MEDIAÇÃO ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA JUDICIÁRIA NACIONAL DE ACESSO À JUSTIÇA E SEUS PRINCIPAIS RESULTADOS

Fabiana Marion Spengler

Helena Schwantes

Doi: 10.48209/978-65-5417-142-2

Introdução

A mediação é um mecanismo de resolução de conflitos em que as partes envolvidas trabalham juntas para chegar a um acordo mutuamente aceitável, com a ajuda de um terceiro imparcial, o mediador; é considerada uma forma de autocomposição, já que as partes têm controle sobre o processo e o resultado final.

Atualmente, a mediação pode ser vista como uma política pública porque é um método de resolução de conflitos incentivado e apoiado pelo Estado. Em muitos países, incluindo o Brasil, o público pode ter investido em programas de mediação, criando centros de mediação e conciliação e promovendo a capacita-

ção de mediadores. A mediação é uma forma de acesso à justiça, já que permite que as partes envolvidas resolvam seus conflitos sem a necessidade de recorrer ao sistema judiciário, que pode ser demorado e custoso.

Assim, considerando os mecanismos auto e heterocompositivo de acesso à justiça e resolução de conflitos, o problema de pesquisa que orienta o presente texto questiona: a mediação é política pública autocompositiva de acesso à justiça e resolução de conflitos? Quais os principais resultados alcançados pela mediação, no Brasil, nos últimos dez anos?

Por conseguinte, o objetivo que visa alcançar é discorrer sobre a mediação de conflitos enquanto política pública autocompositiva de acesso à justiça e resolução de conflitos apontando para os principais resultados alcançados nos últimos dez anos, no Brasil. Para fins de alcançar o objetivo de pesquisa respondendo o problema anteriormente proposto o método de abordagem utilizado foi o dedutivo, partindo da relação entre argumentos gerais, denominados premissas, para argumentos particulares, até se chegar a uma conclusão. Como método de procedimento foi utilizado o método monográfico, a partir da leitura e fichamentos de fontes bibliográficas diretas ligadas à pesquisa.

O texto se divide em três itens: o primeiro trata da política pública abordando seu conceito, as fases de sua criação e diferenciando política pública de governo e de estado; no segundo o assunto aborda a mediação de conflitos enquanto política pública ou política judiciária autocompositiva na resolução de conflitos. Nesse contexto, analisou-se como as políticas públicas auto/heterocompositivas de acesso à justiça relacionadas na legislação brasileira são classificadas, objetivando entender seu conceito e a aplicabilidade, bem como, são abordadas as diferenças e semelhanças entre política pública e política judiciária nacional de resolução de conflitos. E por fim, no terceiro item aborda-se a cartografia da mediação no Brasil analisando os principais resultados compilados em relatórios oficiais (órgãos públicos).

A criação de uma política pública

A expressão “política pública” é definida como um programa ou quadro de ação governamental, porque consiste num conjunto de medidas articuladas (coordenadas), cujo escopo é dar impulso, isto é, movimentar a máquina do governo, no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública ou, na ótica dos juristas, concretizar um direito (BUCCI, 2006).

Uma definição “funcional” de política pública é: “a *policy-making* trata fundamentalmente de atores cercados de restrições que tentam compatibilizar objetivos políticos (*policy goals*) com meios políticos (*policy means*), num processo que pode ser caracterizado como ‘resolução aplicada de problemas’”. Os autores vão além e definem que identificar os problemas e aplicar as soluções encontradas (por mais imperfeitas que sejam) envolvem a articulação de objetivos políticos por meio de deliberações e discursos, além do uso de instrumentos políticos (*policy tools*) numa tentativa de atingir esses objetivos (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 5-6).

Para fins de estudar política pública como um processo aplicado à resolução de determinado problema, existem três pontos centrais que podem ser assim sintetizados: “a) o agente primário da *policy-making* pública é um agente do governo; b) a *policy-making* envolve uma decisão fundamental por parte dos governos de fazer ou não alguma coisa a respeito de um problema e esta decisão é tomada pelos políticos eleitos e outros funcionários oficiais”. Assim, trata-se de uma escolha feita no sentido de empreender um determinado curso em ação; “c) a política pública é uma determinação consciente de um governo” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 6-7).

É possível afirmar que o emprego da expressão política pública pode designar não só “a política do Estado, mas a política do público, de todos”. Trata-se “da política voltada a fazer avançar os objetivos coletivos de aprimoramento

da comunidade e da coesão – ou da interdependência – social” (ARZABE, 2006, p. 60). Em breve síntese, tem-se, ainda, que a política pública: “é um conjunto de decisões e ações adotadas por órgãos públicos e organizações da sociedade, intencionalmente coerentes entre si, que, sob coordenação estatal, destinam-se a enfrentar um problema político” (SCHMIDT, 2018, p. 129-).

Toda política pública é uma forma de intervenção nas relações sociais com vistas a enfrentar um problema político. Essa ação está sempre condicionada pelos interesses e pelas expectativas dos integrantes das relações. Por conseguinte, “ela pode ser definida como a busca explícita e racional de um objetivo, graças à alocação adequada de meios que, mediante uma utilização razoável, devem produzir consequências positivas” (GRAU, 2000, p. 26).

No caso da autocomposição como política pública, observa-se seu papel no cumprimento de, entre outros, um objetivo específico: proporcionar acesso à justiça adequado e eficiente no tratamento dos conflitos sociais. Para ser implementada, a autocomposição requer a alocação de meios, como recursos humanos, treinamento adequado e estrutura, por parte da administração pública. Assim, pode ser apontada como uma política pública, pois diz respeito a um “conjunto de programas de ação governamental estáveis no tempo, racionalmente moldadas, implantadas e avaliadas, dirigidas à realização de direitos e de objetivos social e juridicamente relevantes” (ARZABE, 2006, p. 63). Esses conjuntos de programas governamentais são identificados com a “distribuição e redistribuição de bens e posições que concretizem oportunidades para cada pessoa viver com dignidade e exercer seus direitos”, de modo a assegurar-lhe recursos e condições para a ação, assim como a liberdade de escolha para emprego desses recursos (ARZABE, 2006, p. 63).

Além disso, a autocomposição é uma política pública classificada como política de estado, uma vez que expressa “opções amplamente respaldadas pelas forças políticas e sociais, têm previsão legal e contam com mecanismos e

regulamentações para a sua implementação” (SCHMIDT, 2018, p. 129-130, grifo nosso). As políticas de estado “atravessam” governos de diferentes concepções ideológicas, justamente por estarem entranhadas no aparato estatal e terem ampla legitimação. Caracterizar uma política como “de estado” não é conferir um “qualificativo de excelência ético-política, e sim reconhecer que ela reúne condições para se prolongar no tempo. Assim, ao contrário das políticas de governo, que ‘tendem a ser provisórias’, as ‘políticas de estado, duradouras’” (SCHMIDT, 2018, p. 129-130, grifo nosso).

Para fins de atingir seus objetivos, as políticas públicas são formuladas em um processo que engloba todo o procedimento de discussão, aprovação e implementação. Sobretudo nos sistemas democráticos, esses processos desenvolvem-se em um cenário político no qual atuam diversos e distintos “atores políticos” (ou “jogadores”, especificamente referindo-se à teoria dos jogos). Entre os jogadores, encontram-se atores estatais oficiais e políticos profissionais (presidentes, líderes de partidos, legisladores, juízes, governadores, burocratas), assim como grupos privados, sindicatos, meios de comunicação e outros membros da sociedade civil. Tais atores interagem em diversas “arenas”, que podem ser formais (como o Legislativo), ou informais (“a rua”), e podem ter distintos graus de transparência (STEIN, 2007).

A teoria dos ciclos elenca “cinco fases que permitem entender como uma política surge e se desenvolve: (i) percepção e definição do problema; (ii) inserção na agenda política; (iii) formulação; (iv) implementação; e (v) avaliação” (SCHMIDT, 2018, p. 131).



Fonte: Subirats, 2012.

A fase de formulação de políticas públicas fundamenta-se em “estudos prévios e em um sistema adequado de informações, definindo-se não só as metas, mas também os recursos e o horizonte temporal da atividade de planejamento” (SILVA; MELO, 2000, p. 14). No caso de políticas públicas voltadas à sociedade, o processo de sua formulação deve estar atento ao contexto no qual se encontra, buscando informações para sua implementação adequada.

Além disso, a formulação de políticas públicas como atividade de planejamento sempre deve considerar o objetivo que pretende atingir e a finalidade almejada (SPENGLER, 2019). No caso de possibilitar o acesso à justiça e solucionar conflitos sociais, as políticas públicas podem atuar paralelamente ao Poder Judiciário ou serem anteriores ao processo judicial. Exemplo, aqui, é a mediação, como meio autocompositivo, que pode acontecer antes ou depois da instauração do processo e, se alcançado, o acordo entre os conflitantes poderá ser homologado judicialmente caso seja objetivo produzir um título executivo judicial.

A mediação de conflitos enquanto política pública judiciária e autocompositiva na resolução de conflitos

A mediação é um método de resolução de conflitos em que as pessoas ou grupos envolvidos negociam juntos para chegar a um acordo favorável a todos, com a ajuda de um terceiro imparcial, o mediador (SPENGLER, 2020). O mediador é uma pessoa treinada e neutra que ajuda os mediandos a identificar os interesses em jogo e a explorar opções de acordo que atendam a esses interesses (SPENGLER; SPENGLER NETO, 2022). O objetivo da mediação é encontrar uma solução satisfatória para o conflito, sem a necessidade de recorrer a sentença judicial.

Durante a mediação, os envolvidos têm a oportunidade de explicar suas perspectivas e necessidades, ouvir as perspectivas e necessidades dos demais e trabalhar juntos para encontrar uma solução que atenda a todos. O mediador não toma decisões e não impõe soluções, mas ajuda os envolvidos a chegar a um acordo autônomo e consensuado.

A mediação pode ser utilizada para resolver conflitos em diversas áreas, como na família, no trabalho, na vizinhança, em relações comerciais, entre outras. A mediação é uma forma de resolução de conflitos mais rápida, econômica e menos adversarial do que a litígio, que envolve a resolução do conflito por meio do sistema judiciário.

Mais do que um meio de acesso à justiça fortalecedor da participação social do cidadão, a mediação é política pública que vem ganhando destaque e fomento do Ministério da Justiça, da Secretaria de Reforma do Judiciário, do Conselho Nacional de Justiça e do legislador brasileiro, uma vez que resta comprovada, empiricamente¹, sua eficiência no tratamento de conflitos (SPENGLER, 2021).

¹ Sobre o tema é abordagem do último item desse texto.

A mediação é um mecanismo autocompositivo de resolução de conflitos, pois no seu procedimento os envolvidos chegam a um acordo por conta própria, sem necessidade de intervenção de terceiros. Isso pode acontecer por meio de negociação direta entre os participantes, mediação ou conciliação. A autocomposição (SPENGLER, 2019) é uma forma de resolução de conflitos mais rápida e menos custosa do que a litigância, que envolve a resolução do conflito por meio do sistema judiciário.

Já a heterocomposição é um método de resolução de conflitos em que os envolvidos recorrem a um terceiro imparcial para tomar uma decisão sobre a disputa (SPENGLER, 2019). Essa terceira pessoa pode ser um juiz, um árbitro ou um tribunal. Na heterocomposição, as partes não têm controle sobre a decisão final, que é imposta pelo terceiro imparcial. Esse método é comumente utilizado em casos em que as pessoas não conseguem chegar a um acordo por si mesmas ou em situações nas quais o mecanismo heterocompositivo foi contratado (arbitragem, por exemplo). A heterocomposição é um mecanismo de resolução de conflitos mais formal, podendo ser mais demorada e custosa do que a autocomposição.

Em resumo, as principais diferenças entre autocomposição e heterocomposição são:

	AUTOCOMPOSIÇÃO	HETEROCOMPOSIÇÃO
Terceiro	Aplica técnicas específicas, auxiliando no diálogo	Decide a dispute.
Participantes	Possuem mais autonomia e controle sobre o procedimento.	Devem obedecer as regras positivadas ou convencionada entre eles.
Celeridade	Mais rápida	Menos célere
Custo	Menor investimento	Maior custo
Principais mecanismos	Mediação, conciliação e negociação	Jurisdição e arbitragem

Porém, faz-se necessário analisar se a mediação é política pública ou política judiciária nacional, uma vez que é assim mencionada na Resolução 125/2010 do CNJ². Política pública e política judiciária nacional de resolução de conflitos são conceitos diferentes, mas que guardam algumas semelhanças entre si. Conforme visto anteriormente, política pública é um conjunto de ações e medidas adotadas pelo Estado para atender às demandas sociais e promover o bem-estar da população. As políticas públicas podem abranger diversas áreas, como saúde, educação, segurança, meio ambiente, entre outras. A política pública de resolução de conflitos pode ser vista como um conjunto de medidas adotadas pelo Estado para promover a resolução de conflitos entre os cidadãos, como as iniciativas que promovem a negociação, a mediação e a conciliação (PRIEBE; SPENGLER, 2021).

Já a política judiciária nacional de resolução de conflitos é um conjunto de diretrizes e medidas adotadas pelo Poder Judiciário para promover a resolução de conflitos por meio do sistema judiciário. Essas medidas podem incluir a criação de varas especializadas em mediação e conciliação, tais como os Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania³ (CEJUSCs), o fomento de métodos complementares de resolução de conflitos, como a arbitragem⁴, e a promoção da cultura da pacificação social.

Algumas semelhanças entre as duas políticas podem incluir a preocupação com a promoção da paz social, a busca pela resolução de conflitos e a importância de incentivar a cultura da mediação e conciliação. Já as diferenças

2 O art. 1º da Resolução afirma: Art. 1º Fica instituída a Política Judiciária Nacional de tratamento dos conflitos de interesses, tendente a assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade. A resolução pode ser visualizada no site: <www.cnj.jus.br>.

3 Os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania, mais conhecidos como CEJUSCs, são unidades do Poder Judiciário, criadas pela Resolução 125/2010 do CNJ, responsáveis, preferencialmente, pela realização ou gestão das sessões e audiências de conciliação e mediação que estejam a cargo de conciliadores e mediadores, bem como pelo atendimento e orientação ao cidadão.

4 Art. 3º Código de Processo Civil (CPC). Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito. §1º É permitida a arbitragem, na forma da lei. [...].

podem incluir: a) abrangência das políticas (uma abrange todas as áreas da sociedade e outra se restringem ao sistema judiciário); b) os objetivos específicos (uma visa atender às demandas sociais em geral e outra visa melhorar o sistema judiciário) e; c) as medidas adotadas (uma pode envolver medidas de prevenção e educação e outra pode envolver medidas de aprimoramento do sistema judiciário).

Desse modo, a mediação desponta como política judiciária nacional porque é incentivada e apoiada pelo Poder Judiciário que tem como um de seus objetivos a promoção da pacificação social e a resolução de conflitos de forma eficiente e justa. Para isso, o Judiciário tem investido em programas de mediação, criando centros de mediação e conciliação e promovendo a capacitação de mediadores.

Além disso, a mediação está prevista em diversas leis e regulamentos, como o Código de Processo Civil, que estabelece o incentivo e fomento aos meios consensuais de resolução de conflitos. O objetivo desses mecanismos é humanizar as relações conflituosas, sejam elas processuais ou não, para fins de alcançar a efetiva pacificação social.

Cartografia da mediação no Brasil: os principais resultados compilados em relatórios oficiais

O Conselho Nacional de Justiça coleta dados estatísticos e realiza a sua sistematização, apresentando anualmente um cálculo que consegue retratar o desempenho dos tribunais, sistema esse que possui como objetivo levar a situação do Poder Judiciário ao conhecimento de toda população. Em 2022 foi publicada a 19ª edição do relatório Justiça em Números, a mais atualizada até o momento, com base nos dados analisados durante o ano de 2021.

O relatório inclusive traz uma mudança na atual edição, que foi instituída pela Resolução nº 331/2020 do CNJ, a qual estabelece o sistema DataJud como

a base nacional de dados do poder judiciário. Nesse ínterim, “até a edição do Justiça em Números 2021 (anos-base de 2009 a 2020), os dados eram alimentados em sistema de digitação manual pelos tribunais. Logo, as informações estavam sujeitas a erro de interpretação dos glossários, de cálculo e até mesmo de digitação” (CNJ, 2022, p. 102).

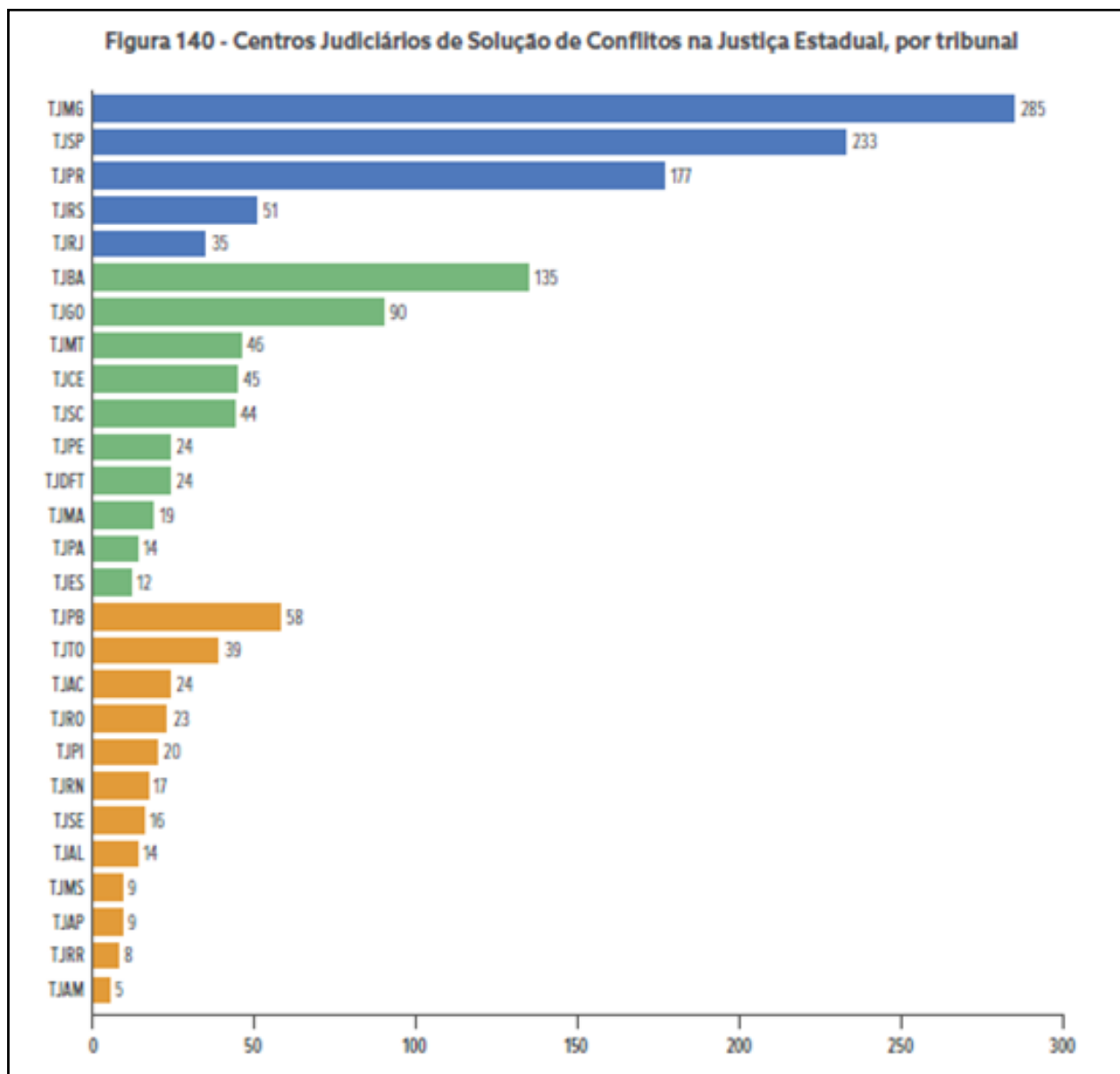
Com essa mudança, as informações tornam-se mais confiáveis e os sistemas estatísticos do Poder Judiciário podem utilizar uma única fonte de dados. O DataJud desempenha a função de armazenar os dados e metadados processuais relacionados a todos os processos físicos ou eletrônicos, públicos ou sigilosos do Poder Judiciário brasileiro, passa a ser a fonte primária de dados. Atualmente, o sistema conta com metadados de 280 milhões de processos de todos os segmentos da Justiça (CNJ, 2022).

Além disso, essa centralização otimizou a força de trabalho, uma vez que o esforço de geração de estatísticas, anteriormente descentralizado entre 90 tribunais, passou a ser realizado pelo CNJ. Essa iniciativa permitiu a medição de estatísticas mais seguras e uniformes, eliminando o risco de os tribunais aplicarem regras distintas (CNJ, 2022).

Por conseguinte, em análise aos dados levantados no Relatório Justiça em números, especialmente com relação a regulamentação instituída pela Resolução nº 125/2010 do CNJ em seu art. 8º, que estabeleceu a criação de CEJUSCs, iniciativa que tem como objetivo fortalecer e estruturar unidades especializadas no atendimento de conflitos. Nesse viés, verificou-se que na Justiça Estadual até o final do ano de 2021 já haviam 1.476⁵ CEJUSCs instalados (como retrata a imagem abaixo), número que vem crescendo ao longo dos anos, visto que em 2014, eram 362, em 2015 a estrutura cresceu em 80,7% e avançou para 654 centros. Em 2016, o número de unidades aumentou para 808, em 2017 para

5 Atualmente o Cadastro Nacional de Mediadores Judiciais e Conciliadores (CCMJ) conta com 7629 Mediadores e Conciliadores em todo território nacional (CCMJ, 2023, <<https://conciliajud.cnj.jus.br>>).

982 e em 2018 para 1.088. Contudo, ao comparar o número de CEJUSCs ao número de comarcas, percebe-se que ainda é um número muito baixo, pois dos 5.570 municípios brasileiros, 2.654 (47,6%) são sedes de comarca na Justiça Estadual (CNJ, 2022).



Fonte: Conselho Nacional de Justiça, 2022.

Em seguimento, vale ressaltar que a mediação e a conciliação foram instituídas pela Resolução nº 125 do CNJ como políticas públicas de tratamento adequado de conflitos, no entanto, a Resolução não fez nenhuma menção às suas diferenças, abordando os dois mecanismos de maneira idêntica. Contudo

há diferenças e cada instituto possui características específicas, tendo em vista que a mediação e a conciliação foram desenvolvidas para tratar diferentes tipos de conflitos, ou seja, em cada método o terceiro que opera a sessão realiza um papel significativo para alcançar o resultado almejado, pois os institutos possuem objetivos diversos (SCHWANTES; SPENGLER, 2020).

Do mesmo modo, infelizmente, o relatório Justiça em Números não especifica quais acordos ocorreram por meio da mediação. O índice de conciliação é calculado com base no percentual de sentenças e decisões resolvidas por homologação de acordo em relação ao total de sentenças e decisões terminativas proferidas. Em 2021 pode-se averiguar que ocorreu um crescimento em relação ao ano anterior, foram proferidas 11,9% sentenças homologatórias de acordo, muito embora ainda não tenha retornado aos patamares que eram verificados antes da pandemia causada pela covid-19 (CNJ, 2022).

Dessa forma, possivelmente a pandemia dificultou a realização dos procedimentos de conciliação e mediação, com o impedimento de acesso aos prédios dos fóruns e outras instituições, com a suspensão dos prazos processuais e dos atendimentos presenciais, inviabilizando o acesso à justiça. No entanto, essa redução ocorrida em 2020, retoma gradativamente em 2021, assim em comparação ao ano anterior, observou-se um aumento de 539.898 sentenças homologatórias de acordo, ou seja, um percentual de 21% (CNJ, 2022).

Como pode-se averiguar com os dados apresentados pelo relatório, ocorre ainda grande resistência na resolução dos litígios por meio de métodos adequados, mesmo com a entrada em vigor do atual Código de Processo Civil (CPC) em março de 2016, que tornou obrigatória a realização de audiência prévia de conciliação e mediação, o número de sentenças homologatórias de acordo aumentou apenas 4,2% em quatro anos. As sentenças homologatórias de acordo passaram de 2.987.623 em 2015 para 3.114.462 em 2021 (CNJ, 2022). Dentre

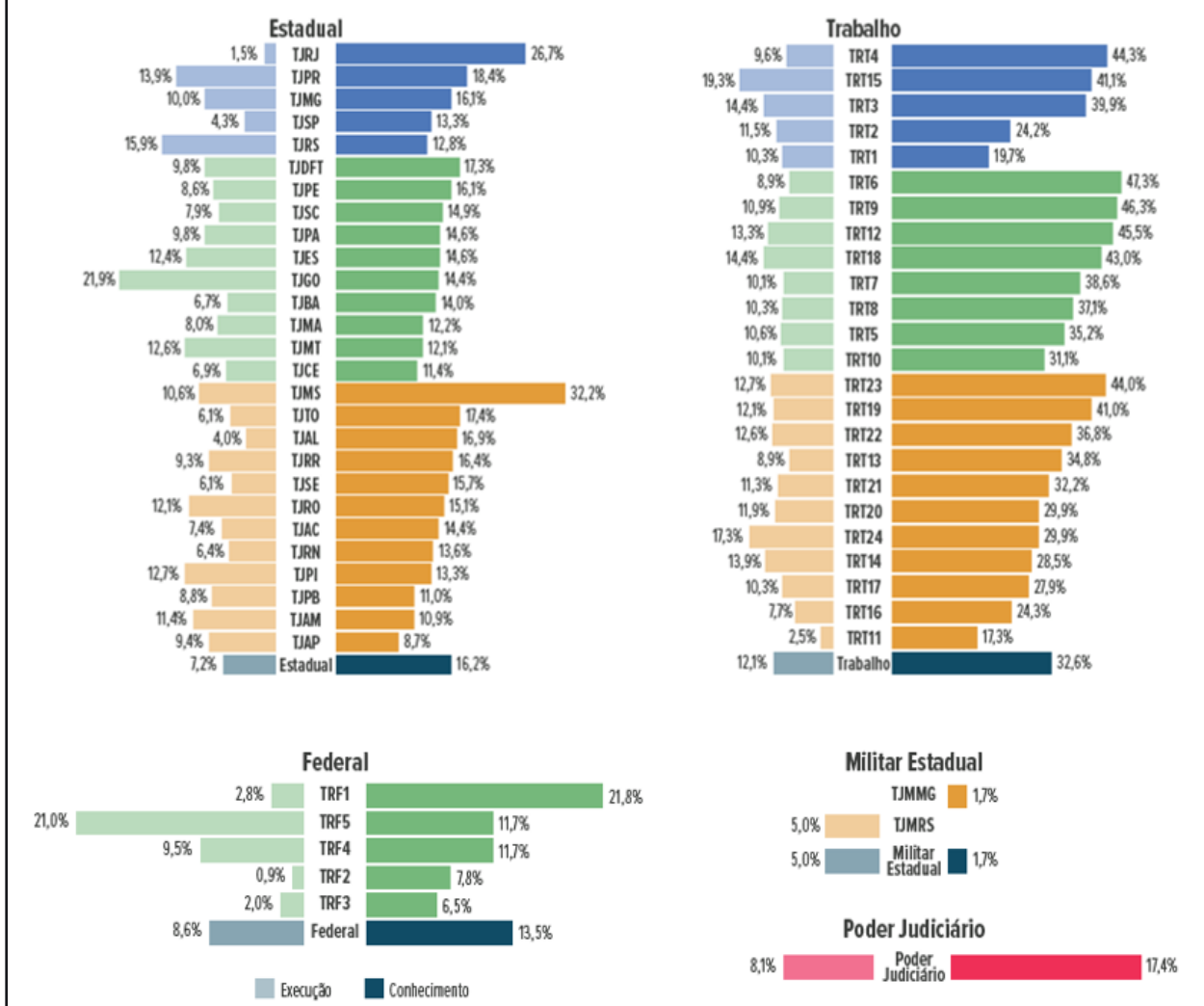
os melhores resultados trazidos pelo Relatório, a Justiça que mais realizou conciliações é a Trabalhista:

[...] que solucionou 21% de seus casos por meio de acordo - valor que aumenta para 33% quando apenas a fase de conhecimento de primeiro grau é considerada. O TRT18 apresentou o maior índice de conciliação do Poder Judiciário, com 28% de sentenças homologatórias de acordo. Ao considerar apenas a fase de conhecimento do primeiro grau, o maior percentual é verificado no TRT6, com 47%. No primeiro grau, a conciliação foi de 13,9%. No segundo grau, a conciliação é praticamente inexistente (0,9%), apresentando índices muito baixos em todos os segmentos de justiça [...]. Os únicos tribunais que alcançaram mais de 3% de conciliação no segundo grau foram: TRT12 (3,2%), TRT13 (5,4%) e TRT24 (6,6%) (CNJ, 2022, p. 203).

A esse respeito, o Relatório Geral da Justiça do Trabalho brasileira, trouxe um total de 671.629 conciliações em 2021, o percentual de conciliações atingiu o índice de 46,8%, aumentando, em relação a 2020, 3,3% (TST, 2022b), possivelmente este número aumentará em 2022, pois de janeiro a julho, já foram conciliados 385.118 processos, um aumento de 4,9% em relação ao mesmo período do ano passado, quando foram conciliados 367.054 (TST, 2022a). Atualmente a justiça trabalhista conta com a atuação de 110 CEJUS-CS-JT (CSJT, 2023).

Já no indicador de conciliação por tribunal o qual traz a diferença das fases de conhecimento e execução, apresentou maior discrepância na Justiça Trabalhista com um índice de 33% no conhecimento e 12% na execução, resultando em uma diferença de 20,5 pontos percentuais. Na Justiça Estadual, os índices são de 16% no conhecimento e 7% na execução e na Justiça Federal, a conciliação na fase de conhecimento atingiu 13%, enquanto na execução foi de 9% (CNJ, 2022).

Figura 143 - Índice de conciliação na fase de execução e na de conhecimento, no primeiro grau, por tribunal.



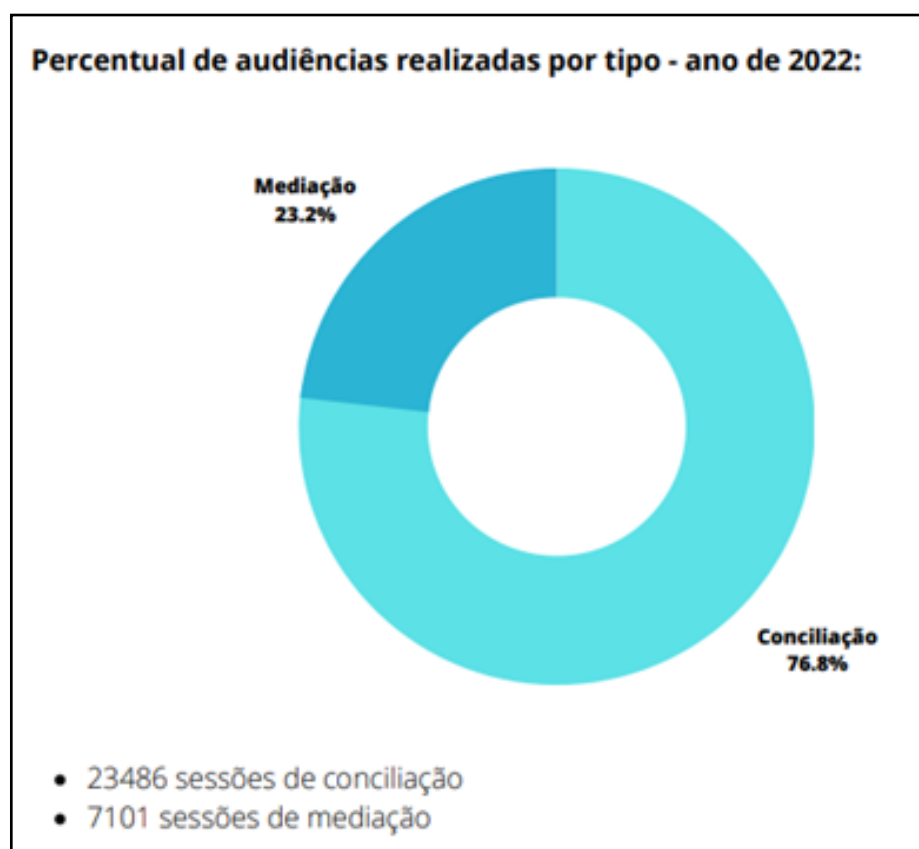
Fonte: Conselho Nacional de Justiça, 2022.

Na fase de conhecimento dos juízes especiais, foi registrado um índice de conciliação de 19%. Esse número foi de 20% na Justiça Estadual e de 16% na Justiça Federal. Os melhores resultados de conciliação são observados na execução dos Juizados Especiais Federais (JEFs), com um índice de 24%, principalmente devido aos números apurados no TRF da 5ª Região (CNJ, 2022).

É evidente o aumento gradual ao longo da série histórica, tendo dobrado o valor na fase de execução, as sentenças homologatórias de acordo representaram 8,1%, com um acréscimo de 4,6 pontos percentuais entre os anos de 2015 e 2021. Esse resultado pode ser atribuído ao estímulo do CNJ para promover a conciliação na fase de execução, sendo um destaque durante a realização da XVI

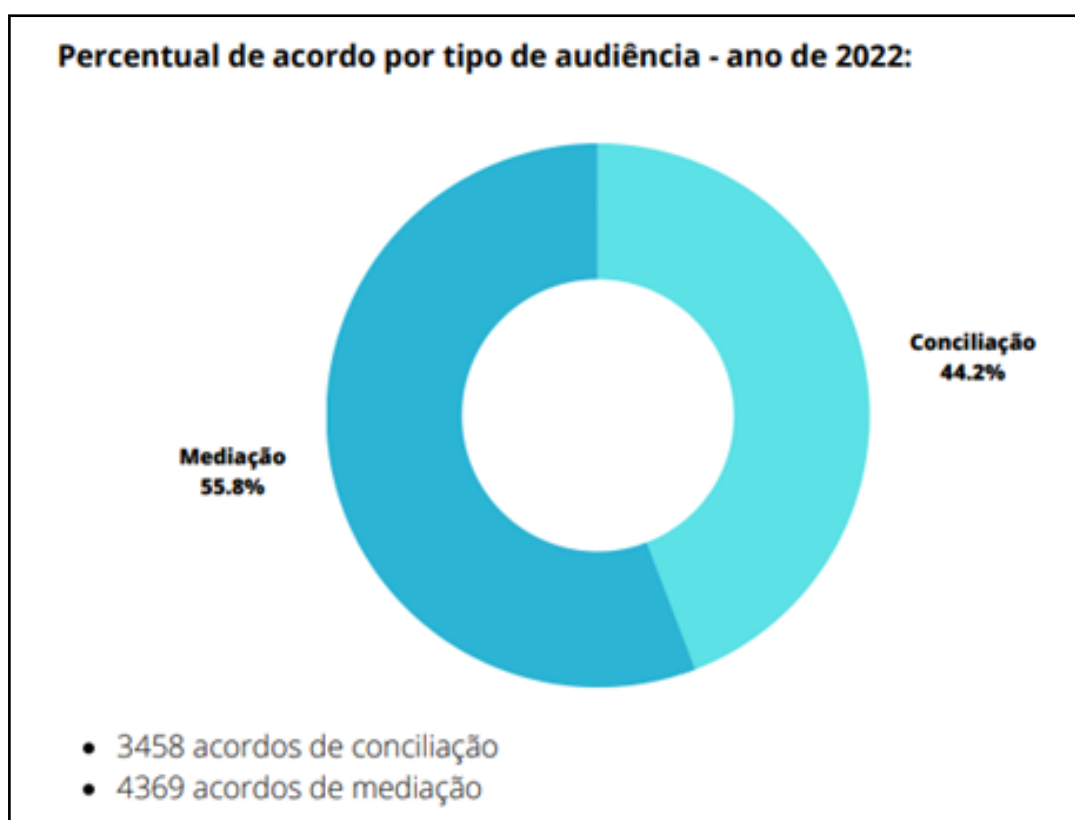
Semana Nacional de Conciliação no ano de 2021. Na fase de conhecimento, a taxa de conciliação foi de 17,4 %, com 0,8 ponto percentual em relação ao registrado em 2020 (CNJ, 2022).

O Tribunal de Justiça do Estado do Ceará divulgou em relatório próprio referente ao Biênio 2021-2023, que já foram instalados CEJUSCs em todas as comarcas com duas ou mais Varas com competência para conciliação. Em síntese, divulgou que na fase processual foi realizado 23.486 audiências de conciliação (76.8%) e 7.101 sessões de mediação (23.2%) (TJCE, 2023).

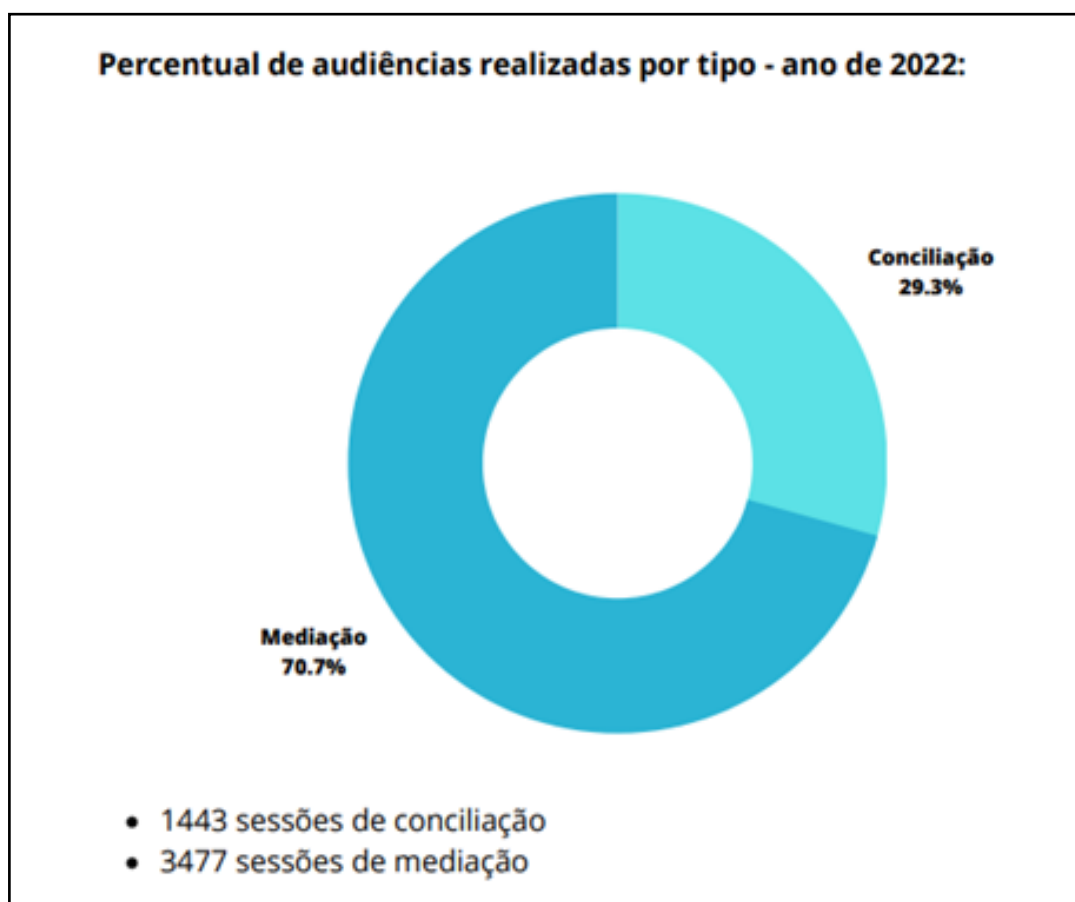


Fonte: Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, 2023.

Das mediações e conciliação realizadas em 2022 na fase processual do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, foi possível verificar que apesar do número de sessões de mediações realizadas em relação ao número de audiências de conciliação ser menor, as mediações possuem maior êxito em relação ao número de conciliação, com percentual de aproveitamento de 55.8% de acordo de mediação em relação a 44,2% de conciliação (TJCE, 2023).



Fonte: Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, 2023.

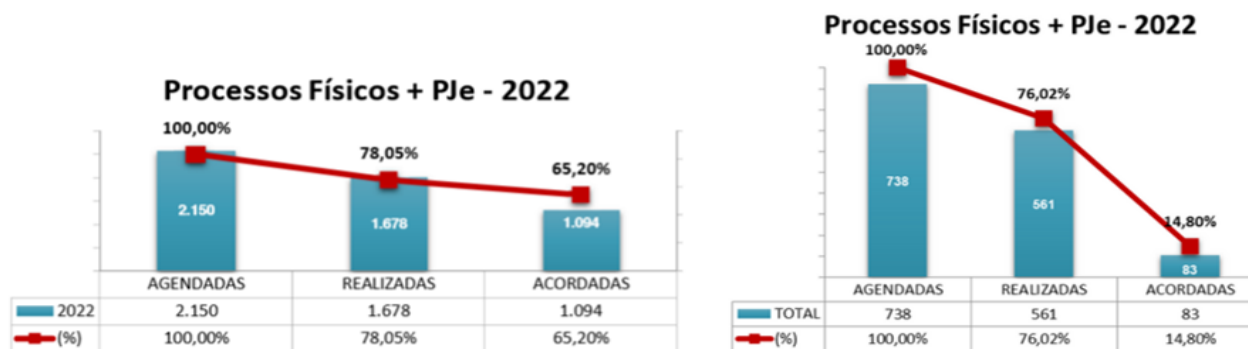


Fonte: Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, 2023.

Na fase pré-processual o número de sessões de mediação (70.7%) foi superior ao de audiências de conciliação (29.3%). O relatório não divulgou o percentual de acordos realizados por cada procedimento, apenas informou que 3.538 acordos foram homologados (TJCE, 2023). E o mesmo acontece em relação ao Tribunal Estadual de Minas Gerais, o número de mediações pré-processual é superior ao número processual, neste relatório⁶ o Tribunal ainda traz dados acerca dos acordos realizados, demonstrando êxito de 65,20% na fase pré-processual, em relação a 14,80% da fase processual (TJMG, 2022).

Mediação pré-processual:

Mediação processual:



Fonte: Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, 2022.

Por fim, quanto aos relatórios oficiais privados a pesquisa não obteve dados, tendo em vista que, o cadastramento de câmaras privadas pré-processuais é facultativo, conforme o parágrafo único do art. 12-C da Resolução nº 125/2010 do CNJ, o que inviabiliza mensurar o número exato de câmaras em atuação no Brasil. Consequentemente, não há também obrigatoriedade de realização de relatórios.

Conclusão

Inicialmente, verificou-se o conceito de política pública, podendo defini-la como um conjunto de decisões e ações que têm como objetivo enfrentar um problema político, adotado por órgãos públicos e organizações da sociedade, sob coordenação estadual. Na sequência, analisou-se como ocorre a criação

de uma política pública, sendo possível identificar que a criação passa por um ciclo, o qual envolve a percepção e definição do problema, inserção na agenda política, formulação, implementação e sua avaliação. E ao final do primeiro subitem, analisou-se as políticas públicas de governo e as de estado, identificando que as políticas de estado são duradouras, ao contrário das políticas de governo que tendem a ser provisórias.

Por conseguinte, no segundo subitem da pesquisa abordou-se acerca do procedimento de mediação de conflitos, o qual viabiliza um tratamento mais humanizado, colabora para uma cultura de pacificação social, possibilitando aos litigantes autonomia e poder para dar fim às suas próprias tensões. Inclusive há diferenças entre a mediação e a conciliação, pois foram desenvolvidos para tratar diferentes tipos de conflitos, em cada método o terceiro que opera a sessão desempenhará um expressivo papel a fim de chegar ao resultado almejado, visto que possuem objetivos diversos.

Além disso, analisou-se o acesso à justiça por meio da autocomposição e da heterocomposição relacionadas na legislação brasileira, objetivando entender seu conceito e a aplicabilidade. Desse modo, a heterocomposição está prevista na jurisdição e na arbitragem, meios conhecidos como adversariais, que possuem um terceiro que decide por elas, a figura deste terceiro não auxilia e nem representa as partes, é um técnico que tem o poder de julgar e decidir o conflito que lhe é apresentado e na autocomposição os próprios envolvidos buscam a solução do conflito, ou seja, as partes envolvidas vão expor suas propostas e vão tentar chegar a um acordo que melhor atenda a suas demandas.

E por fim, no segundo subitem abordou-se as diferenças e semelhanças entre política pública e política judiciária nacional de resolução de conflitos. Nesse contexto, a política pública de resolução de conflitos é visualizada como um conjunto de medidas adotadas pelo Estado visando promover a resolução de conflitos entre os cidadãos, tais como iniciativas que promovem a negociação, a mediação e a conciliação. Por outro lado, a política judiciária nacional de

resolução de conflitos consiste em um conjunto de diretrizes e medidas adotadas pelo Poder Judiciário com o propósito de promover a resolução de conflitos por meio do sistema judiciário.

Nesse viés, devido à análise feita na pesquisa, com base na doutrina jurídica, em especialmente com escopo naquelas trazidas ao presente trabalho, é possível auferir que a mediação é uma política judiciária nacional autocompositiva de acesso à justiça e resolução de conflitos, pois é incentivada e apoiada pelo Poder Judiciário.

Com efeito, o presente estudo verificou ainda, que há uma desproporção entre o número de CEJUSCs e comarcas, o que conseqüentemente barra uma prestação jurisdicional qualificada e quantitativa, números que foram reprisados ao abordar o relatório do Justiça em Números.

No entanto, não foi possível obter dados exclusivos que demonstrem a evolução e o desenvolvimento alcançados pela mediação, no Brasil, bem como, não foi possível mensurar com confiabilidade os principais resultados nos últimos dez anos, pois o relatório Justiça em Números não especifica quais acordos ocorreram por meio da mediação. Do mesmo modo, a pesquisa resultou prejudicada em relação aos relatórios oficiais privados, porquanto não foi possível obter todos os dados que demonstrem a evolução e o desenvolvimento alcançados pela mediação, no Brasil.

Em suma, é possível concluir que o relatório justiça em número traz resultados positivos em relação as sentenças homologatórias de acordo, inclusive pode-se averiguar que em 2021 ocorreu um crescimento em relação ao ano anterior, muito embora ainda não tenha retornado aos patamares que eram verificados antes da pandemia causada pela COVID-19. Assim, quanto aos resultados pode-se afirmar que existe um caminho trilhado e até o momento a mediação se demonstra eficaz, pois possui o condão de alterar uma cultura que ainda está enraizada no terceiro que impõem a solução para o litígio.

Referências

ARZABE, Patrícia Helena Massa. Dimensão jurídica das políticas públicas. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

CONCILIAJUD. *Cadastro Nacional de Mediadores e Conciliadores Judiciais*, 2023. Disponível em: <<https://conciliajud.cnj.jus.br/ccmj>>. Acesso em: 01 maio 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em números*. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>>. Acesso em: 07 maio 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010*. Brasília: CNJ, 2010. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_125_29112010_03042019145135.pdf>. Acesso em: 07 maio 2023.

CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO. *Conciliação Trabalhista*. Brasília: CSJT, 2023. Disponível em: <<https://csjt.jus.br/web/csjt/conciliacao-trabalhista>>. Acesso em: 07 maio 2023.

GRAU, Eros Roberto. *O direito e o direito pressuposto*. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL A. *Política Pública, seus ciclos e subsistemas, uma abordagem integral*. Tradução: Francisco G. Heidemann. 3 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PRIEBE, Victor Saldanha; SPENGLER, Fabiana Marion. Burocracia pública e prestação jurisdicional: o gerencialismo em prol das políticas públicas de acesso à justiça. *Revista Cidadania e Acesso à Justiça*. v.7, p. 36-52, jul./dez. 2021. Disponível em: <<https://www.indexlaw.org/index.php/acessoajustica/article/view/8198>>. Acesso em: 05 maio 2023.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. *Revista do Direito*. Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set/dez. 2018. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/12688>>. Acesso em: 15 maio 2023.

SCHWANTES, Helena; SPENGLER, Fabiana Marion. *A mediação de conflitos enquanto política pública autocompositiva no Código de Processo Civil brasileiro*. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2020.

SILVA, Pedro Luís Barros; MELO, Marcus André Barreto de. O processo de implantação de políticas públicas no Brasil: características determinantes de avaliação de programas e projetos. *Cadernos de pesquisa*, n. 48, Núcleos de Políticas Públicas – NEPP; Unicamp, 2000.

STEIN, E. *et. al.* *A política das políticas públicas: progresso econômicos e social na América Latina*: relatório 2006. Banco Interamericano de Desenvolvimento e David Rockefeller Center for Latin America Studies, Havard University. Tradução: Banco Interamerica de Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Elsevier Washington, 2007.

SPENGLER, Fabiana Marion. *Dicionário de mediação*. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2019. v.1.

SPENGLER, Fabiana Marion; SPENGLER NETO, Theobaldo. Na comunidade e no judiciário: diferenças e similitudes entre a mediação comunitária e a mediação institucional no Brasil. *Revista Jurídica (FURB)*. v. 26, p.1-23, 2022. Disponível em: <<https://bu.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/view/10271>>. Acesso em: 04 maio de 2023.

SPENGLER, Fabiana Marion. O pluralismo jurídico e os meios extraestatais de administrar conflitos. *Novos Estudos Jurídicos (UNIVALI)*. v. 26, p. 293-311, 2021. Disponível em: <<https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/17586>>. Acesso em: 07 maio 2023.

SPENGLER, Fabiana Marion. A resolução/administração dos conflitos e o reconhecimento do Terceiro: um debate necessário. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. v.121, p. 289 - 329, jul./dez. 2020. Disponível em: <<https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/721>>. Acesso em: 13 maio 2023.

SUBIRATS, J. *et al. Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Planeta, 2012.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ. *Biênio 2021-2023: Relatório de Atividades*, 2023. Disponível em: <<https://www.tjce.jus.br/wp-content/uploads/2022/02/Relatorio-2021-2023-Bienio.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2023.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *Estatísticas da política de tratamento adequado de conflitos*, 2022. Disponível em: <<https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/acoes-e-programas/conciliacao-mediacao-e-cidadania.htm#>>>. Acesso em: 01 maio 2023.

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. *Movimentação Processual Varas do Trabalho Jan-Jul 2022*. Brasília: TST, 2022a. Disponível em: <<https://tst.jus.br/documents/18640430/24359984/Movimenta%C3%A7%C3%A3o+Processual+-VT+2022.pdf/5dda024b-587c-ff5f-4d09-65b149b57d15?t=1646742908584>>. Acesso em: 13 maio 2023.

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. *Relatório Geral da Justiça do Trabalho 2021*. Brasília: TST, 2022b. Disponível em: <<https://tst.jus.br/documents/18640430/30889144/RGJT+2021.pdf/16c678c9-7136-51ba-2d62-cae4c5a4ab4d?t=1659976490857>>. Acesso em: 13 maio 2023.



MEDIAÇÃO SANITÁRIA NO DIREITO COLETIVO DO TRABALHO LIMITES E POSSIBILIDADES¹

Rosane Teresinha Carvalho Porto

Ezequiel Souza Cruz

Doi: 10.48209/978-65-5417-142-3

Introdução

O direito do trabalho constitui um direito Social, que deve, em sua condição ser exercido de forma a considerar e proteger a dignidade de quem o exerce, sendo o trabalho decente, inclusive, um dos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS's) apresentados pela chamada Agenda 2030. A agenda, foi firmada em 2015, por 193 países integrantes das Nações Unidas, incluindo o Brasil, e se constitui em uma declaração ou nos termos de seu preâmbulo em “um plano de ação para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade” (ONU,

¹ Resultado parcial do Projeto de pesquisa POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO À JUSTIÇA EM TEMPOS DE COVID-19: Limites e possibilidades da mediação sanitária nas demandas judiciais de trabalhadores no Brasil, Argentina e Chile apresentado em atendimento ao Edital FAPERGS (Fundo de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul) nº 10/2020 Auxílio Recém-Doutor – ARD.

2015) baseado na preocupação da relação sociedade – mundo em perspectiva da sustentabilidade. Assim, a agenda aborda as dimensões econômica, social e ambiental do desenvolvimento sustentável, e inclui para o seu alcance até o ano de 2030, 17 objetivos e 169 metas, sendo a promoção do trabalho decente e crescimento econômico o oitavo desses objetivos.

O referido texto discorre sobre os limites e as possibilidades da mediação sanitária partir da análise das legislações, políticas públicas de acesso à justiça e debates jurisprudenciais acerca das controvérsias judiciais envolvendo os trabalhadores brasileiros, argentinos e chileno sem tempos de COVID-19. Assim, o problema norteador da pesquisa corresponde à seguinte indagação: quais limites e as possibilidades da utilização da mediação sanitária como de prevenção de conflitos e de acesso à justiça no Brasil?

Nos respectivos países não se localizou legislação específica sobre a mediação sanitária. No entanto, a mediação ocorre nas relações laborais e também pode ser recepcionada de maneira preventiva no direito coletivo do trabalho.

Na sequência abordar-se-á sobre o direito do trabalho também sendo um direito a saúde do trabalhador, a regulamentação do direito à saúde do trabalhador na CLT (Consolidação das Leis trabalhistas) e o acesso à justiça por intermédio da mediação sanitária das demandas de saúde dos trabalhadores.

O direito do trabalho também é um direito a saúde do trabalhador

No Brasil, a garantia do direito à saúde está expressamente referida no artigo 196 da Constituição Federal. No referido artigo está inscrito o rol das ações de iniciativa dos Poderes Públicos voltados para a realização da nova ordem social, cujos objetivos são o bem-estar e a justiça sociais. Da leitura do artigo 196 da CF, percebe-se efetivamente que “a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução

do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

O Estado está juridicamente obrigado a exercer as ações e serviços de saúde visando a construção da nova ordem social, cujos objetivos, repita-se, são o bem-estar e a justiça sociais, pois a Constituição lhe dirige impositivamente essas tarefas (TOJAL, 2003, p. 29). Na dicção do artigo 197 da CF as ações e serviços de saúde são de relevância pública, cabendo ao Poder Público promover a regulamentação, a fiscalização e o controle dessas ações e serviços, devendo sua execução ser feita diretamente pelo Estado ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado, descentralizado visando atendimento integral, porém, com prioridade para as atividades preventivas e serviços assistenciais, e, com a participação da comunidade (artigo 198 da CF/88).

Embora seja dever primário do Estado promover a saúde, as ações e serviços de saúde, principalmente os destinados à prevenção são obrigatórios para as pessoas físicas e jurídica, conforme estabelece o artigo 197 da CF/88, essa obrigação é também compartilhada com a iniciativa privada. Esse compartilhamento está consubstanciado obrigação que entes públicos e privados têm na preservação do meio ambiente, inclusive, o do trabalho como local indene de riscos à saúde do trabalhador. Nesse sentido, o artigo 200 da CF/88, ao definir a competência do Sistema Único de Saúde, deixou claro no inciso VIII, que é competência do SUS colaborar com setor econômico produtivo na proteção do meio ambiente do trabalho.

Não se pode olvidar que a preservação da saúde dos trabalhadores esteve presente nas reivindicações inicial que motivaram o nascimento do direito do trabalho. Em seu nascedouro o direito do trabalho não surge apenas para tutelar melhores condições de renda, seu surgimento também é fruto de reivindicações por melhores condições de saúde no trabalho.

A precariedade das condições de trabalho na Europa durante a Revolução Industrial iniciada no século XVIII, descritas por Nascimento (1997, p. 07-15) demonstram os riscos gravíssimos que o exercício do trabalho acarretava à saúde e a integralidade física dos primeiros empregados. Os empregadores exigiam extensas jornadas de trabalho entre 14h e 16h de trabalho por dia, com intervalo de apenas 1h para descanso e alimentação. Os acidentes ocorridos com os trabalhadores no desempenho das suas atividades e as doenças decorrentes da falta de higiene e das condições insalubres em que o trabalho era realizado ceifaram precocemente muitas vidas de trabalhadores. Havia exploração do trabalho feminino e infantil que trabalhavam nas mesmas condições que os homens adultos e tinham salários bem inferiores, conhecidos como trabalhadores de mão de obra mais barata.

O trabalho dos menores de idade era realizado em total ausência de condições sanitárias. Não somente os números de acidentes do trabalho eram elevadíssimos, ante a total ausência de regulamentação estatal, como também, as doenças pelo exercício do trabalho ou por ele agravadas eram inúmeras. Naquele período inicial da indústria, durante o período de inatividade decorrente de acidente do trabalho ou doença profissional, os trabalhadores não percebiam salário, o que gerava grande insegurança, pois não havia leis que o amparassem.

Não havia, na fase inicial da industrialização europeia, qualquer preocupação com a saúde e a higidez física do trabalhador, a preocupação dos industriais era tão somente a obtenção de lucro. As condições de trabalho oferecidas nas indústrias eram mínimas e os operários eram considerados apenas como mais um dos fatores de produção regulados pelas regras liberais da oferta e da procura. A produção fabril não poderia sofrer interrupção resultando na tomada da mão de obra empregada por extensas jornadas que eram desenvolvidas em condições sub-humanas, implicando em extrema fadiga mental e muscular e acarretando aumento do número de acidentes do trabalho, muitos deles fatais (CAIRO JÚNIOR, 2019, p. 64).

As condições precárias de trabalho vivenciadas, nos séculos XVIII e XIX, durante a Revolução Industrial não deixam dúvida que o surgimento da proteção do trabalhador em face aos riscos da perda de sua capacidade de trabalho laborativa e, conseqüentemente, de sua subsistência, coincide, em grande parte, como apontou Picarelli (2003, p. 226), com o nascimento do Direito do Trabalho. Todos esses aspectos, na visão de Cairo Júnior (2019, p. 64) levaram à eclosão da questão social, com a criação das associações e, posteriormente, dos sindicatos que passaram a reivindicar melhores condições de trabalho nas fábricas.

Assim, primeiro o Direito do Trabalho e posteriormente o Direito Previdenciário nascem com escopo de proporcionar melhores condições de trabalho e vida aos trabalhadores, conferindo-lhes maior dignidade em suas relações com seus empregadores e os meios de subsistência em caso de doenças ocasionadas pelo exercício do trabalho e acidentes que lhes retirem temporária ou permanentemente a força de trabalho (PICARELLI, 2003, p. 226).

Esse breve histórico das circunstâncias que cercavam o cotidiano do ambiente de trabalho no início da revolução industrial revela que o direito do trabalho nasce com a missão de regular o contrato de trabalho, de modo a proteger o trabalhador, tanto no aspecto da remuneração que recebe pelo exercício do trabalho, quanto na manutenção de sua higidez física e mental. A proteção jus laboral se dá, em grande parte, na melhoria do que hoje é chamado de ambiente do trabalho, onde o trabalhador permanece boa parte de sua vida, aproximadamente 1/3 do seu tempo de vida adulta produtiva (CAIRO JÚNIOR, 2019, p. 1.079).

No Brasil o meio ambiente do trabalho recebeu especial atenção nos artigos 7º, XXII e 200, VIII da Carta Política de 1988. O primeiro, elege como direitos dos trabalhadores, além de outros que visem à melhoria de sua condição social, a redução dos riscos inerente ao trabalho, por meio de normas de

saúde, higiene e segurança. O segundo, delega ao Sistema Único de Saúde a atribuição de colaborar com a proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.

A regulamentação do direito a saúde do trabalhador na CLT

Há muitas normas infraconstitucionais que regulamentam o meio ambiente do trabalho visando a proteção da saúde do trabalhador, sendo leis, decretos e regulamentações governamentais. A principal delas é Decreto-Lei n. 5.452 de 1º de maio de 1943, a CLT, que tem capítulo específico sobre a segurança e a medicina do trabalho no meio ambiente do trabalho e que hierarquicamente orienta as demais normas. Para os objetivos deste artigo, a análise mais detida do capítulo da CLT que trata da segurança e da medicina do trabalho é suficiente para compreensão do sistema de preservação do meio ambiente do trabalho no Brasil.

Assim, visando proporcionar um ambiente do trabalho livre de riscos à saúde do trabalhador, o artigo 154 disciplina que a observância, em todos os locais de trabalho, das regras de segurança e medicina do trabalho previstas na CLT, não desobriga as empresas do cumprimento de outras disposições que, com relação à matéria, sejam incluídas em códigos de obras ou regulamentos sanitários dos Estados ou Municípios em que se situem os respectivos estabelecimentos, bem como daquelas oriundas de normas coletivas de trabalho firmadas com os sindicatos representativos dos trabalhadores.

No esforço de manter a higidez da saúde física e mental dos trabalhadores a CLT delega, no artigo 155, ao órgão de âmbito nacional competente em matéria de segurança e medicina do trabalho três importantes atribuições: i) estabelecer, nos limites de sua competência, normas sobre a aplicação dos preceitos de segurança e medicina do trabalho; ii) coordenar, orientar, controlar e

supervisionar a fiscalização e as demais atividades relacionadas com a segurança e a medicina do trabalho em todo o território nacional, inclusive a Campanha Nacional de Prevenção de Acidentes do Trabalho; e, iii) conhecer, em última instância, dos recursos, voluntários ou de ofício, das decisões proferidas pelos órgãos de fiscalização do trabalho, em matéria de segurança e medicina do trabalho.

Para eficácia da promoção e implantação de medidas práticas que mantenham o meio ambiente de trabalho livre de riscos de acidentes e de doenças do trabalho a CLT trabalha em três frentes: a primeira em relação a fiscalização estatal; a segunda em relação as obrigações das empresas; e, a terceira em relação as obrigações dos empregados.

No que diz respeito a fiscalização estatal, o artigo 156 da CLT delega às atuais Superintendências Regionais do Trabalho, no âmbito de suas jurisdições: promover a fiscalização do cumprimento das normas de segurança e medicina do trabalho; adotar as medidas que se tornem exigíveis, em virtude das disposições deste Capítulo, determinando as obras e reparos que, em qualquer local de trabalho, se façam necessárias; e, impor as penalidades cabíveis por descumprimento das normas de segurança e medicina do trabalho.

No pertinente as obrigações empresariais, de acordo com o artigo 157 da CLT, cabe as empresas: cumprir e fazer cumprir as normas de segurança e medicina do trabalho; instruir os empregados, através de ordens de serviço, quanto às precauções a tomar no sentido de evitar acidentes do trabalho ou doenças ocupacionais; adotar as medidas que lhes sejam determinadas pelo órgão regional competente; e, facilitar o exercício da fiscalização pela autoridade competente. As empresas também estão obrigadas, de acordo com os artigos 162 e 163 da CLT a manter serviços internos especializados em segurança e em medicina do trabalho e Comissão Interna de Prevenção de Acidentes e de Assédio (CIPA).

Já o artigo 166 determina que a empresa é obrigada a fornecer aos empregados, gratuitamente, equipamento de proteção individual adequado ao risco e em perfeito estado de conservação e funcionamento, sempre que as medidas de ordem geral não ofereçam completa proteção contra os riscos de acidentes e danos à saúde dos empregados. Ainda como parte do programa de medicina laboral a empresa deve custear exames médicos periódicos do empregado na conformidade da previsão contida no artigo 168 da CLT, no ato da admissão, no ato da demissão e periodicamente durante a vigência do contrato de trabalho, com objetivo de verificação da capacidade ou aptidão física e mental do empregado para a função que deva exercer. Além da realização dos exames periódicos e de exames complementares, estes, a critério do médico do trabalho, a empresa também deve manter, no estabelecimento, o material necessário para a prestação de primeiros socorros médicos, de acordo com o risco da atividade econômica que desenvolve.

Aos empregados, na forma do artigo 158 da CLT, cabe: observar as normas de segurança e medicina do trabalho, inclusive as instruções de que trata o item II do artigo anterior; colaborar com a empresa na aplicação dos dispositivos atinentes a segurança e medicina do trabalho.

Cumpra esclarecer, que para dar funcionalidade e plena eficácia ao cumprimento das normas de medicina e segurança do trabalho o sistema infraconstitucional da CLT prevê que as empresas podem ter suas atividades interditadas ou embargadas as obras, podem ser penalizadas com multas administrativas aplicadas pelos fiscais do trabalho, em caso de descumprimento das normas de medicina e segurança do trabalho. Essas são previsões dos artigos 161, 164 e 201 da CLT.

Por sua vez, o empregado que, sem justificativa, deixa de observar as instruções de segurança e medicina do trabalho dadas por seu empregador, e que, negligencia o uso dos equipamentos de proteção individual fornecidos pela em-

presa, comete ato faltoso de acordo com os comandos do parágrafo único do artigo 158 da CLT. Por sua vez, um ato faltoso dessa envergadura, ou seja, que coloca em risco a integridade física do próprio empregado pode ser entendido como falta grave punível pelo empregador com justa causa conforme previsão na alínea “h” do artigo 482 da CLT.

Em relação às circunstâncias gerais das edificações destinadas ao exercício do trabalho que possam impactar negativamente na saúde dos obreiros, os artigos 170 a 176 da CLT estabelecem: que as edificações deverão obedecer aos requisitos técnicos que garantam perfeita segurança aos que nelas trabalhem; que os locais de trabalho deverão ter, no mínimo três metros de altura livre, do piso ao teto; que os pisos dos locais de trabalho não deverão apresentar saliências nem depressões que prejudiquem a circulação de pessoas ou a movimentação de materiais; que as aberturas nos pisos e paredes serão protegidas de forma que impeçam a queda de pessoas ou de objetos; e, que as paredes, escadas, rampas de acesso, passarelas, pisos, corredores, coberturas e passagens dos locais de trabalho deverão obedecer às condições de segurança e de higiene do trabalho estabelecidas pelo Ministério do Trabalho e manter-se em perfeito estado de conservação e limpeza; que em todos os locais de trabalho deverá haver iluminação adequada, natural ou artificial, apropriada à natureza da atividade; que os locais de trabalho deverão ter ventilação natural, compatível com o serviço realizado.

Por sua vez o art. 189 da CLT estabelece que serão consideradas atividades ou operações insalubres aquelas que, por sua natureza, condições ou métodos de trabalho, exponham os empregados a agentes nocivos à saúde, acima dos limites de tolerância fixados em razão da natureza e da intensidade do agente e do tempo de exposição aos seus efeitos. Já o artigo 191 da CLT prevê que a eliminação ou a neutralização da insalubridade ocorrerá com: a adoção de medidas que conservem o ambiente de trabalho dentro dos limites de tolerân-

cia; e, com a utilização de equipamentos de proteção individual ao trabalhador, que diminuam a intensidade do agente agressivo a limites de tolerância.

O ambiente de trabalho que possui atividades consideradas perigosas pelo legislador infraconstitucional também foi objeto de especial atenção no artigo 193 da CLT, que considera atividades ou operações perigosas, na forma da regulamentação aprovada pelo Ministério do Trabalho e Emprego, aquelas que, por sua natureza ou métodos de trabalho, impliquem risco acentuado em virtude de exposição permanente do trabalhador a: inflamáveis, explosivos ou energia elétrica; roubos ou outras espécies de violência física nas atividades profissionais de segurança pessoal ou patrimonial; e, atividades de trabalhador em motocicleta.

Circunstância presentes no meio ambiente do trabalho que possam causar fadiga também são objeto de regulamentação visando a prevenção. Assim, o artigo 198 da CLT fixa em no máximo 60 quilos o peso que um empregado pode remover individualmente. As mulheres e os menores possuem regulamentação específica no artigo 390 da CLT que limita o peso máximo de 20 quilos para trabalhos contínuos e 25 quilos para as funções exercidas por mulheres e menores que exijam ocasionalmente o transporte manual de cargas.

Por fim, o artigo 200 da CLT deixa a cargo do Ministério do Trabalho estabelecer disposições complementares às normas de que trata este Capítulo, tendo em vista as peculiaridades de cada atividade ou setor de trabalho, especialmente sobre:

- a) medidas de prevenção de acidentes e os equipamentos de proteção individual em obras de construção, demolição ou reparos;
- b) depósitos, armazenagem e manuseio de combustíveis, inflamáveis e explosivos, bem como trânsito e permanência nas áreas respectivas;
- c) trabalho em escavações, túneis, galerias, minas e pedreiras, sobretudo quanto à prevenção de explosões, incêndios, desmoronamentos e soterramen-

tos, eliminação de poeiras, gases, etc. e facilidades de rápida saída dos empregados;

d) proteção contra incêndio em geral e as medidas preventivas adequadas, com exigências ao especial revestimento de portas e paredes, construção de paredes contra fogo, diques e outros anteparos, assim como garantia geral de fácil circulação, corredores de acesso e saídas amplas e protegidas, com suficiente sinalização; proteção contra insolação, calor, frio, umidade e ventos, sobretudo no trabalho a céu aberto, com provisão, quanto a este, de água potável, alojamento profilaxia de endemias;

e) proteção do trabalhador exposto a substâncias químicas nocivas, radiações ionizantes e não ionizantes, ruídos, vibrações e trepidações ou pressões anormais ao ambiente de trabalho, com especificação das medidas cabíveis para eliminação ou atenuação desses efeitos limites máximos quanto ao tempo de exposição, à intensidade da ação ou de seus efeitos sobre o organismo do trabalhador, exames médicos obrigatórios, limites de idade controle permanente dos locais de trabalho e das demais exigências que se façam necessárias;

f) higiene nos locais de trabalho, com discriminação das exigências, instalações sanitárias, com separação de sexos, chuveiros, lavatórios, vestiários e armários individuais, refeitórios ou condições de conforto por ocasião das refeições, fornecimento de água potável, condições de limpeza dos locais de trabalho e modo de sua execução, tratamento de resíduos industriais; e,

g) emprego das cores nos locais de trabalho, inclusive nas sinalizações de perigo.

As disposições complementares ao artigo 200 da CLT foram baixadas pelo Ministério do Trabalho da forma de Normas Regulamentadoras - NRs. A Portaria n. 3.214/78 do extinto MTb, aprovou as NRs relativas à Segurança e Medicina do Trabalho. O objetivo principal das NRs é a prevenção de acidentes do trabalho e de doenças ocupacionais. São 38 ao todo e buscam regulamentar

atividade de risco específicas. Cairo Júnior (2019, p. 1.084) observa que do mesmo modo como ocorre com toda legislação laboral, as Normas Regulamentadoras incorporam-se aos contratos de trabalho, como cláusulas contratuais obrigatórias, constituindo parte do conteúdo mínimo dos referidos contratos. O efeito disto é que, o descumprimento pelo empregador de uma NR, equivale a um descumprimento de obrigações contratuais e gera no mundo jurídico os efeitos próprios do inadimplemento contratual.

O acesso à justiça por intermédio da mediação sanitária das demandas de saúde dos trabalhadores

O problema objeto dessa pesquisa surge justamente quanto a facilitação do acesso à justiça em casos de riscos a saúde do trabalhador oriundos da má gestão do meio ambiente do trabalho, e se a mediação sanitária pode se constituir em mais uma porta de acesso à justiça a integrar o sistema multiportas do Judiciário brasileiro.

No tocante a questão sanitária envolvendo o atendimento dos usuários do Sistema Único de Saúde brasileiro há atualmente grande judicialização das demandas. Moreira e Gorisch (2021) informam que a ausência de políticas públicas efetivas tem impulsionado uma resposta do Poder Judiciário em ações judiciais de norte a sul do país. Porém, nem sempre essas respostas conseguem um resultado satisfatório, seja pela morosidade, seja pela especificidade do tema. É nesse contexto que a mediação surge como mecanismo de efetividade para essa resposta que a sociedade almeja. No Brasil, apesar da mediação ainda ser uma prática relativamente nova, muitos projetos estão se desenvolvendo na área da saúde. São, em sua maioria, ligados ao Ministério Público e a Defensoria Pública, entes autorizados por lei para promover a defesa em juízo dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos da população brasileira.

Como se sabe a mediação sanitária trabalha na perspectiva da tríade Direito, Saúde e Cidadania, por acreditar que é possível a convergência do diálogo entre eles (Sistema de Saúde x Sistema Judicial) e parte do pressuposto de que a atuação solitária de quaisquer desses atores, que integram esse fundamental Sistema de Saúde, não contribui para a necessária efetivação do Direito à Saúde e dos demais direitos sociais (ASSIS, 2015).

A mediação sanitária já trouxe inúmeros resultados positivos no tocante ao gerenciamento de matérias relacionadas ao direito à saúde. Assis (2015) enumera um elucidativo rol que abrange elaboração de Diagnósticos Situacionais de microrregiões de saúde pelas Comissões de Trabalho de Mediação Sanitária, proposta de criação de Plano de Ação para Expansão e Melhoramentos dos serviços de saúde em face das Redes de Atenção à Saúde (RAS), estabelecimentos de Convênios de Cooperação Técnica entre Entes Públicos, conforme artigo 241 da Constituição Federal, corresponsabilidades financeiras, melhoria das condições de trabalho nas unidades de saúde, crescimento vegetativo da assistência pautada pelo critério da epidemiologia, eliminação da concorrência entre os prestadores (hospitais), com definição da vocação sanitária de cada deles, a partir dos vazios assistenciais e das necessidades coletivas de saúde, fusão operacional da assistência de prestadores (hospitais) na mesma base territorial para os fins de racionalização e adequação à escala e a intervenção administrativa ou judicial, conforme o caso, nas administrações hospitalares com grave comprometimento assistencial, gestão desqualificada e desequilíbrio econômico-financeiro.

As questões que envolvem o tema saúde, no mundo do trabalho, dizem respeito a disponibilização pelo empregador de um meio ambiente laboral seguro para seus empregados. A negligência das regras atinentes a segurança e a medicina do trabalho podem causar acidentes do trabalho e doenças pelo exercício do trabalho.

A forma do exercício da proteção judicial nos casos de ação visando a prevenção de acidentes e a manutenção da saúde dos trabalhadores é, portanto, tema de especial atenção na legislação processual trabalhista brasileira, estando essa temática jungida a esfera do direito processual coletivo do trabalho, das ações coletivas trabalhistas e da substituição processual pelos entes legitimados na representação coletiva dos trabalhadores em juízo.

Embora, o nosso ordenamento jurídico não possua uma legislação unificada que verse sobre o processo coletivo, há leis esparsas que tratam do assunto é que são largamente utilizadas no processo coletivo do trabalho, com destaques para a Lei n. 7.347/85 que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e Lei n. 8.078/90 que dispõe sobre a proteção do consumidor (CERDEIRA, 2017, p. 50).

De acordo com o artigo 5º da Lei n. 7.347/85 estão legitimados ao ingresso das ações coletivas do trabalho o Ministério Público do Trabalho e as associações sindicais. A legitimação dos sindicatos provém não somente deste dispositivo, mas também do artigo 82, IV, do Código de Defesa do Consumidor, em razão da natureza jurídica associativa que essas agremiações de trabalhadores ostentam.

Outro fator que define a legitimidade das associações sindicais é a previsão expressa no artigo 5º, XXI da CF/88, segundo o qual, as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente. No mesmo sentido o artigo 8º, III da CF/88 define que ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas (CERDEIRA, 2017, p. 137).

O Ministério Público do Trabalho e os entes sindicais são os entes que detêm legitimidade para propor as ações coletivas visando a proteção dos di-

reitos transindividuais dos trabalhadores, dos quais o direito a higidez do meio ambiente do trabalho e a saúde coletiva dos trabalhadores se insere. A proteção do direito a saúde dos trabalhadores se dá por meio da prevenção e pode ser efetivado tanto por meio da tutela jurisdicional, quanto por meio de medidas extrajudiciais tais como a negociação preventiva de cláusulas convencionais pelos sindicatos das categorias envolvidas, como também por intermédio dos acordos ou compromissos firmados junto ao Ministério Público do Trabalho por intermédio do denominado Termo de Ajustamento de Conduta.

Esses instrumentos firmados pelos sindicatos e pelo Ministério Público do Trabalho, quando visam a proteção do direito à saúde, ainda que ocorram na esfera extrajudicial, são verdadeiras mediações sanitárias, uma vez que visam a proteção do direito a saúde dos trabalhadores e se efetivam pela negociação coletiva, no caso do sindicato, e pela transação, no caso de se firmar o Termo de Ajustamento de Conduta com o Ministério Público do Trabalho.

Carlos Henrique Bezerra Leite (2015, p. 178) verifica que o Tribunal Superior do Trabalho vem reconhecendo a possibilidade de todas as formas de tutela em ação civil pública, admitindo a tutela inibitória contendo obrigação de não fazer com o escopo de prevenir o descumprimento de normas de saúde, segurança e higiene do trabalho. O autor cita a seguinte ementa de decisão da 3ª Turma do TST:

RECURSO DE REVISTA DO MPT. 1) AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DESCUMPRIMENTO DE NORMAS DE SAÚDE, SEGURANÇA E HIGIENE DO TRABALHO. PLANEJAMENTO E ADAPTAÇÃO DOS POSTOS DE TRABALHO PARA A COLOCAÇÃO DE ASSENTOS. CONDUTA ILÍCITA REGULARIZADA. TUTELA INIBITÓRIA DE EVENTUAL FUTURO DESCUMPRIMENTO DA LEI. MEDIDA PREVENTIVA. O Regional reformou a sentença, julgando improcedente o pedido de obrigação de fazer relativa ao planejamento e adaptação dos postos de trabalho para a colocação de assentos. Na sentença havia sido julgado procedente o pedido em razão das constatações periciais e procedimentos fiscalizatórios do MTE de não cumprimento das obrigações relacionadas às normas de saúde, medicina e higiene nos locais de trabalho. O Regional absolveu a Reclamada da

referida obrigação de fazer referente aos assentos nos locais de trabalho sob o fundamento de que a empresa corrigiu a irregularidade ambiental. Contudo, merece reforma a decisão. A tutela inibitória, por meio da concessão de tutela específica (obrigação de fazer ou não fazer), é importante instrumento de prevenção de violação de direitos individuais e coletivos ou a reiteração dessa violação, com o fito de evitar a prática, a repetição ou continuação de ato ilícito. Nesse sentido, a tutela jurisdicional inibitória volta-se para o futuro, prescindindo da ocorrência do dano, visando à efetivação do direito ao acesso à justiça como capaz de impedir a violação do direito (art. 5º, XXXVI, da CF e 461 do CPC). Por essas razões, ainda que a conduta ilícita constatada pelos órgãos fiscalizatórios tenha sido regularizada, não deve ser afastada a aplicação da tutela inibitória imposta com o intuito de prevenir o descumprimento da determinação judicial e a violação à lei, porque a partir da regularização do ilícito pela empresa a tutela reparatória converte-se em tutela inibitória, preventiva de eventual descumprimento, não dependendo de existência efetiva de dano - repita-se. Precedentes de Turmas e da SDI-1/TST. Recurso de revista conhecido e provido, no aspecto. 2) AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IRREGULARIDADES NO PPRA. TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA. O Regional manteve a improcedência do pedido relativamente à alegação de irregularidade da Reclamada em contemplar na etapa de reconhecimento do PPRA a descrição de medidas de controle já existentes. Conforme consta do acórdão regional, a Reclamada saneou a irregularidade referente às falhas no PPRA ao firmar Termo de Ajustamento de Conduta, no qual foram previstas detalhadamente as obrigações relativas ao Programa de Prevenção de Riscos Ambientais. Nessa medida, não procede a pretensão do MPT, já que a medida pretendida está resguardada por TAC, o qual pode ser objeto de processo executório de título extrajudicial (art. 876 da CLT), caso descumprido. Recurso de revista não conhecido. 3) AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CARACTERIZAÇÃO DE DANO MORAL COLETIVO. PLANEJAMENTO E ADAPTAÇÃO DOS POSTOS DE TRABALHO PARA A COLOCAÇÃO DE ASSENTOS E TERCEIRIZAÇÃO DA ATIVIDADE-FIM (MINERAÇÃO). PATAMAR CIVILIZATÓRIO MÍNIMO INSTITUÍDO PELA ORDEM JURÍDICA CONSTITUCIONAL DO BRASIL (ARTS. 1º, III e IV, 3º I, III e IV, e 170, CAPUT. DA CF). INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS COLETIVOS EM FACE DE INFRAÇÕES PERPETRADAS DURANTE LONGOS ANOS, AINDA QUE SANADAS POSTERIORMENTE. MEDIDA COMPENSATÓRIA, PUNITIVA E PEDAGÓGICA. A ação civil pública, prevista na Lei nº 7.347/85, é instrumento de defesa de direitos e interesses metaindividuais. O próprio Código de Defesa do Consumidor (art. 81, inciso III) prevê o cabimento de ações coletivas para salvaguardar direitos ou interesses individuais homogêneos, que são, segundo o STF, subespécie de direitos coletivos e decorrem de uma origem comum. Será cabível a ação civil pública na esfera trabalhista quando se verificar lesão ou ameaça a direito difuso, coletivo ou individual homogêneo decorrente da relação de trabalho, consubstanciando tal ação coletiva um mecanismo de proteção dos direitos sociais constitucionalmente garantidos. Ressalte-se que um mesmo fato, desde que tendo impacto sociocomu-

nitário, pode dar origem tanto a interesses difusos, como a coletivos, como ainda a individuais homogêneos. Desse modo, nada impede que em uma mesma ação civil pública se cumulem pretensões de obrigação de fazer, de não fazer ou de condenação pecuniária por dano genérico, relativas aos direitos difusos e coletivos, com demanda reparatoria decorrente das lesões perpetradas aos direitos individuais homogêneos. Aliás, tal medida vai ao encontro dos princípios de economia e celeridade processuais, tão estimados nesta Justiça Especializada. Por outro lado, a Constituição Federal de 1988, em seus arts. 127, caput, e 129, III e IX, bem como os arts. 6º, VII, alínea -d-, 83, III, e 84 da LC 75/93, todos conferem legitimidade ao Ministério Público do Trabalho para o ajuizamento da ação civil pública para a defesa dos direitos metaindividuais. No caso concreto, o Regional considerou indevida a indenização por danos morais coletivos sob o fundamento de que a Reclamada adequou suas condutas à legislação, -rompendo os contratos de terceirização na atividade-fim (mineração)-. Registre-se, entretanto, que a irregularidade se deu por longos anos. Ademais, o Regional entendeu ser indevida a indenização por danos morais coletivos por compreender que os ilícitos praticados no passado foram punidos com multas administrativas e que não se teria verificado gravidade suficiente para o arbitramento da indenização. Contudo, exsurge a existência de dano moral coletivo, porquanto as práticas da Ré contrariaram os princípios basilares da nova Constituição, mormente àqueles que dizem respeito à proteção da dignidade humana e da valorização do trabalho humano (art. 1º, III e IV, da CR/88), sendo forçoso concluir pela reforma da decisão para condenar a Reclamada ao pagamento de indenização por dano moral coletivo, no valor de RS 100.000,00 (cem mil reais), destinado ao FAT. Registre-se que os critérios da razoabilidade e proporcionalidade foram observados no caso em análise, em que os direitos lesados referiram-se ao descumprimento da legislação trabalhista no tocante às normas de medicina, segurança e higiene do trabalho, além de utilização da terceirização ilícita, implicando afronta aos princípios e regras essenciais que regem a utilização da força do trabalho no País. Nesse sentido, as ilicitudes, ainda que posteriormente sanadas, extrapolaram os interesses dos trabalhadores, mormente aqueles irregularmente terceirizados pela Reclamada para alcançar os trabalhadores em caráter amplo, genérico e massivo. Assim, configura-se o dano moral coletivo perpetrado durante longos anos, não havendo respaldo para exclusão da indenização pelo fato de a empresa envidar esforços na adequação da conduta à legislação. Esses esforços são meritórios, devendo ser elogiados; por isso, reduzem o montante indenizatório, que se dirige ao descumprimento perpetrado por longo período anterior. Recurso de revista conhecido e provido no particular. (RR - 18000-17.2009.5.03.0069, Relator Ministro: Mauricio Godinho Delgado, Data de Julgamento: 17/12/2014, 3ª Turma, Data de Publicação: DEJT 20/02/2015).

A possibilidade de utilização da mediação sanitária no bojo dos processos coletivos judiciais que tenham por objeto prevenir prejuízos à saúde dos trabalhadores já é uma realidade. Os tribunais trabalhistas no Brasil já utilizam nas ações individuais e coletivas de sua competência os mecanismos da mediação e da conciliação, inclusive o da confidencialidade, de modo que os atos praticados não impliquem em confissão de fatos ou sirvam como meio de prova em eventual instrução processual.

Um caso concreto que bem serve para exemplificar a possibilidade real de utilização da mediação sanitária no processo do trabalho ocorreu durante a pandemia de Covid-19. Trata-se da ação trabalhista n. 0000299-79.2020.5.14.0092 ajuizada em substituição processual pelo Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Alimentos do Estado de Rondônia – SINTRA-INTRA-RO contra a empresa JBS S/A. Na petição inicial dos autos o SINTRA-INTRA-RO requereu a imediata suspensão das atividades laborais ou a adoção de medidas de prevenção nas atividades produtivas da unidade frigorífica da empresa em razão de notícias veiculadas na imprensa local dando conta que havia mais de 40 empregados com suspeitas de infecção por Covid-19 trabalhando normalmente na unidade da empresa em sua base territorial.

Recebida a petição inicial o juízo de primeiro grau deferiu parcialmente a tutela antecipada de urgência pleiteada pelo sindicato e para preservação da saúde dos trabalhadores daquela unidade do frigorífico JBS S/A, a qual para melhor compreensão do caso concreto vai a seguir integralmente transcrita:

*PODER JUDICIÁRIO JUSTIÇA DO TRABALHO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 14ª REGIÃO 2ª VARA DO TRABALHO DE JI-PARANÁ ACum 0000299-79.2020.5.14.0092
AUTOR: SINDICATO DOS TRABALHADORES NAS INDÚSTRIAS DE ALIMENTAÇÃO DO ESTADO DE RONDÔNIA - SINTRA-INTRA CNPJ n.º 01.768.281/0001-90
RÉU: JBS S/A*

DECISÃO

1. RELATÓRIO:

Vistos, etc. Vieram os autos conclusos para apreciação do pedido de antecipação de tutela formulado pelo SINDICATO DOS TRABALHADORES NAS INDÚSTRIAS DE ALIMENTAÇÃO DO ESTADO DE RONDÔNIA – SINTRA-INTRA, na Ação de Cumprimento autuada sob o número 0000299-79.2020.5.14.0092, que move em face de JBS S.A., pleiteando, em síntese, a imediata suspensão das atividades laborais da requerida ou a imposição de medidas de prevenção à proliferação da Covid-19 no seu ambiente de trabalho e, ainda, a autorização judicial para acesso do representante sindical nas dependências da referida empresa.

É o breve relato.

2. FUNDAMENTAÇÃO:

Preliminarmente registra-se a legitimidade do Sindicato-Autor para mover presente demanda, nos termos do inciso III do art. 8º da Constituição Federal.

Alega o autor que, não obstante a pandemia causada pelo novo coronavírus, a requerida está em plena atividade, com mais de 800 empregados trabalhando diariamente, aglomerados em locais fechados e artificialmente climatizados; que o ambiente refrigerado é propício à permanência e proliferação do vírus; que antes de iniciarem a etapa de produção os empregados aglomeram-se nos vestiários para troca das vestimentas e, no horário de almoço e descanso, aglomeram-se no refeitório.

Acréscita que, conforme notícias circuladas em jornais locais e informações dos próprios empregados, há mais de 40 funcionários com sintomas da Covid-19 laborando normalmente nos diversos setores da requerida; que o médico da empresa está diagnosticando os sintomas dos empregados como dengue, prescrevendo medicação para essa enfermidade e liberando-os para continuarem o labor normalmente, junto com os demais empregados, mesmo estando com febre alta.

Ressalta o autor que, conforme boletim emitido pela Secretária de Saúde do Estado de Rondônia, na Cidade de São Miguel do Guaporé, onde se localiza a sede da requerida, já foram confirmados 25 casos da doença Covid-19, com 2 óbitos; que as condições de atendimento à saúde são precárias e que não existe leito com UTI na cidade.

Informou, ainda, que os empregados têm custeado seus próprios exames para averiguar a presença do coronavírus e que a requerida proibiu a entrada do representante sindical em suas dependências.

Sob esses argumentos, pleiteia a antecipação da tutela jurisdicional, objetivando a imediata suspensão das atividades laborais da requerida ou a imposição de medidas de combate e prevenção à proliferação da Covid-19 no ambiente de trabalho desta, com posterior comprovação nos autos e, ainda, a autorização judicial para acesso do representante sindical nas dependências da referida empresa a fim de averiguar o cumprimento das medidas impostas.

O instituto da tutela de urgência, previsto no art. 300 do Código de Processo Civil, admite que o juiz, convencido da existência de elementos que evi-

denciem a probabilidade do direito, a conceda, desde que caracterizada pelo menos uma das situações previstas no citado artigo, consistentes na existência do perigo de dano ou do risco ao resultado útil do processo, :in verbis:

Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

§ 1º Para a concessão da tutela de urgência, o juiz pode, conforme o caso, exigir caução real ou fidejussória idônea para ressarcir os danos que a outra parte possa vir a sofrer, podendo a caução ser dispensada se a parte economicamente hipossuficiente não puder oferecê-la.

§ 2º A tutela de urgência pode ser concedida liminarmente ou após justificação prévia.

§ 3º A tutela de urgência de natureza antecipada não será concedida quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão.

A probabilidade do direito do Sindicato-Autor está demonstrada por meio do fato público de notoriedade global relativo à pandemia ocasionada pelo novo coronavírus, causa dor da doença Covid-19, aliado aos indícios de prova apresentados com a exordial, constantes de notícias publicadas em jornais locais e declarações de empregados quanto ao labor de funcionários portadores da Covid-19 na sede da requerida e, ainda, os exames com resultados positivos anexados sob os Id's 83307bc e f908445, os quais o autor declarou pertencerem a empregados desta.

Como tem sido amplamente divulgado pelos Órgãos de Saúde, uma epidemia de grandes proporções espalhou-se recentemente por todos os continentes de maneira quase simultânea. Esse fato impôs a toda a sociedade a adoção e a readaptação de diversas medidas para evitar a disseminação dessa doença, cuja transmissão ocorre de pessoa para pessoa pelo ar ou pelo contato físico, inclusive com objetos.

A Lei n. 13.979, de 6/2/2020, dispõe sobre as medidas de enfrentamento do surto do coronavírus. Referida lei foi regulamentada pelo Decreto n. 10.282, de 20/3/2020, com as alterações previstas no Decreto n. 10.288, de 22/3/2020, e posteriormente no Decreto n.10.329, de 28/4/2020. No art. 3º do Decreto n. 10.282, foram definidos quais são os serviços públicos e as atividades essenciais, enquadrando-se a requerido no item XII: “produção, distribuição, comercialização e entrega, realizadas presencialmente ou por meio do comércio eletrônico, de produtos de saúde, higiene, limpeza, alimentos, bebidas e materiais de construção”.

Contudo, no âmbito do Estado de Rondônia vige o Decreto Estadual n. 25.049, de 14/5/2020, que institui o sistema de distanciamento social controlado, para fins de prevenção e de enfrentamento à epidemia causada pelo novo Coronavírus – COVID-19, e reitera a declaração de calamidade pública. Dispõe o Art. 11 desse Decreto:

Art. 11 - Os estabelecimentos comerciais liberados, independentemente da fase ou região, enquanto perdurar o Estado de Calamidade Pública em

Rondônia, deverão observar o seguinte:

I - A realização de limpeza minuciosa, diária, de todos os equipamentos, componentes, peças e utensílios em geral;

II - Disponibilização de todos os insumos, como álcool 70% (setenta por cento), luvas, máscaras e demais equipamentos recomendados para a manutenção de higiene pessoal dos funcionários e demais participantes das atividades autorizadas;

III - Dispensar a presença física dos trabalhadores enquadrados no grupo de risco, podendo ser adotado teletrabalho, férias individuais e coletivas, aproveitamento à antecipação de feriados e outras medidas estabelecidas no art. 3º da Medida Provisória nº 927, de 22 de março de 2020, adotando para os demais trabalhadores sistemas de escalas, revezamentos de turnos e alterações de jornadas, com o objetivo de reduzir fluxo, contatos e aglomerações;

IV - Permitir a entrada apenas de clientes com máscaras ou, se possível, ofertá-las a todos na entrada do estabelecimento, assim como possibilitar o acesso dos clientes à higienização com álcool 70% (setenta por cento) ou lavatórios com água e sabão e/ou sabonete para fazerem a devida assepsia das mãos;

V - Impedir a entrada de crianças e controlar a entrada de compradores, a fim de evitar quaisquer tipos de aglomerações nos estabelecimentos comerciais;

VI - Fixar horários ou setores exclusivos para o atendimento de clientes com idade superior ou igual a 60 (sessenta) anos de idade, mediante comprovação e àqueles dos grupos de riscos, conforme auto declaração, evitando ao máximo a exposição ao contágio pelo COVID-19;

VII - A limitação de 40% (quarenta por cento) da área de circulação interna de clientes, não computando área externa e administração, sendo no caso de filas fora do estabelecimento, os clientes deverão manter distância de, no mínimo, 2m (dois metros) um do outro, cabendo a responsabilidade ao proprietário do comércio de manter a ordem e o distanciamento deles na área externa da loja; e

VIII - A limitação de 50% (cinquenta por cento) da área de estacionamento privativo dos estabelecimentos comerciais, com alternância das vagas, ficando a cargo da administração do estabelecimento a organização das mencionadas vagas.

§ 1º - omissis ...

§ 2º - omissis ...

§ 3º - omissis ...

§ 4º - omissis ...

§ 5º - omissis ...

Embora a atividade da requerida seja essencial, é de fundamental importância a adoção das medidas de contingenciamento do vírus.

A propagação do Coronavírus, causador da Covid-19, em escala global e em curva de franca ascensão no Brasil, consubstancia-se em fator de risco presente no meio ambiente, nele incluído o do trabalho. Sem medicamento para o tratamento, sem anticorpos prontos para resistir ao vírus, e sendo preponderantemente transmissível pelo contato

entre as pessoas, os locais de trabalho caracterizados pelo número elevado de empregados se potencializam como propulsores para sua proliferação, colocando em risco, não só a saúde dos trabalhadores diretamente envolvidos, como de toda a sociedade em face do alcance indireto. Diante disso, resta satisfatoriamente demonstrada a probabilidade do direito alegado pelo Sindicato-Autor.

Por sua vez, o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo decorre da inobservância das medidas preventivas que estão sendo impostas pelos Órgãos competentes, pois a sociedade está diante de uma pandemia causada por um vírus com grande facilidade de contágio e alto índice de mortalidade entre os contaminados.

E, como não poderia deixar de ser, os Órgãos do Poder Judiciário Nacional também instituíram medidas emergenciais no sentido de conter e prevenir a expansão do contágio pelo Covid-19, e, uma das medidas adotadas diz respeito à suspensão das audiências presenciais. Isso torna evidente que, caso os empregados da ré tenham que aguardar por uma sentença de mérito, poderão, nesse interstício, sofrer danos irreparáveis, comprometendo assim a eficácia da prestação jurisdicional.

Dessa forma, por mais célere que seja a tramitação de um processo nas Varas do Trabalho da 14ª Região, a vida e a saúde dos trabalhadores da ré não podem aguardar seu regular processamento enquanto sujeitas a tais exposições.

Verifica-se, ainda, inexistir perigo de irreversibilidade das medidas deferidas, uma vez que se tratam apenas de atitudes básicas de higiene e vigilância a serem observadas e cumpridas pela ré. Ademais, a rigor, são as mesmas obrigações já previstas em lei e que, devido à sua simplicidade, deveriam ser natural e espontaneamente cumpridas pelos cidadãos, de modo geral.

Ademais, diante das narrativas do autor, dos indícios de provas apresentados e, ainda, das condições sociais extraordinárias a que nos submete a pandemia, é imprescindível que os valores dos bens em conflito sejam sopesados com muito bom senso.

Ressalte-se, ainda, que a gravidade das situações narradas na exordial, por si só deveriam impactar a requerida de tal modo que implementasse, espontaneamente, no âmbito de suas atividades, as medidas básicas de higiene e segurança previstas em lei.

3. DISPOSITIVO:

Ante ao exposto, entendendo este Juízo que estão preenchidos os requisitos legais, DEFERE-SE PARCIALMENTE a tutela antecipada pleiteada pelo SINDICATO DOSTRABALHADORES NAS INDÚSTRIAS DE ALIMENTAÇÃO DO ESTADO DE RONDÔNIA -SINTRA-INTRA, na Ação de Cumprimento n. 0000299-79.2020.5.14.0092 que move em face de JBS S.A., para determinar que a requerida seja intimada a cumprir as obrigações a seguir descritas, nos prazos e sob as penalidades ora fixadas:

a) custear a realização de exames para todos os seus empregados, objetivando averiguar a presença da Covid-19;

- b) realizar a limpeza minuciosa diária de todos os equipamentos, componentes, peças e utensílios em geral;*
- c) disponibilizar todos os insumos e equipamentos de proteção individual, como: locais com água e sabão para lavar as mãos com frequência e/ou disponibilização de álcool 70% (setenta por cento) e c-1) luvas, máscaras e demais equipamentos recomendados para a manutenção de higiene pessoal dos empregados e demais participantes das suas atividades;*
- d) manter a distância mínima de 2,0 (dois metros) entre os funcionários e clientes que utilizam as atividades da empresa;*
- e) controlar e permitir a entrada apenas de clientes com máscaras ou ofertá-las a todos na entrada do estabelecimento;*
- f) proibir a entrada e retirar do estabelecimento clientes com sintomas definidos como identificadores do COVID-19;*
- g) dispensar a presença física dos trabalhadores enquadrados no grupo de risco, podendo ser adotado teletrabalho, férias individuais e coletivas, aproveitamento e antecipação de feriados e outras medidas estabelecidas no art. 3º da Medida Provisória n. 927, de 22 de março de 2020, adotando para os demais trabalhadores sistemas de escalas, revezamentos de turnos e alterações de jornadas, com o objetivo de reduzir fluxo, contatos e aglomerações;*
- h) limitar a 40% (quarenta por cento) da área de circulação interna de clientes, não computando área externa e administração, sendo que, no caso de filas fora do estabelecimento, os clientes deverão manter distância mínima de 2m (dois metros) um do outro, cabendo à requerida a responsabilidade de manter a ordem e o distanciamento deles na área externa da empresa;*
- i) implantar medidas de vigilância ativa e passiva recomendadas pelas autoridades sanitárias nacionais e internacionais, com vistas à identificação precoce de sintomas compatíveis com a COVID-19 (sintomas respiratórios, tosse seca, dor de garganta ou dificuldade respiratória, acompanhada ou não de febre e ou sintomas gripais), e garantir o imediato afastamento, sem prejuízo da remuneração, de todos os trabalhadores com sintomas até submissão a exame específico que ateste ou não a contaminação;*
- j) garantir o isolamento de todos os trabalhadores que possuam casos confirmados de COVID-19, pelo período fixado pelo médico, bem como de todos os trabalhadores que tenham tido contato direto com o infectado, em um raio mínimo de 1,5 metro, consideradas as atividades produtivas, refeitórios, pausas, vestiários, etc., até confirmação da negativa de contaminação, sem prejuízo da remuneração. Em tais casos, o trabalhador somente deverá retornar às suas atividades, desde que seja confirmada mediante atestado médico, da rede privada ou pública, sua aptidão para o trabalho;*
- k) proibir os trabalhadores de utilizarem equipamentos dos colegas de trabalho ou compartilharem equipamentos, como fones, aparelhos de telefone, rádios, cronômetros, cinturões de segurança, talabartes, máscaras faciais, entre outros;*

l) higienizar após cada uso, antes dos rodízios das funções e, no mínimo, a cada 3 (três) horas, durante o período de funcionamento as áreas de grande circulação de pessoas e as superfícies de toque (cadeiras, maçanetas, portas, corrimão, apoios em geral e objetos afins), preferencialmente com álcool em gel 70% (setenta por cento) ou hipoclorito de sódio 0,1% (água sanitária), ou outro desinfetante indicado para este fim, observando o procedimento operacional padrão definido pelas autoridades sanitárias;

m) disponibilizar e manter, nas saídas dos setores produtivos, após as portas das barreiras sanitárias, lavatórios dotados de sabonete líquido e papel toalha e/ou álcool em gel 70% e/ou outro sanitizante equivalente, quando houver contato das mãos com escovas manuais, barras de acionamento de escovas mecânicas usadas na limpeza dos calçados ou com maçanetas/barras de abertura de portas; m.1) disponibilizar, nos ambientes de trabalho industriais e administrativos, incluindo as áreas de descansos dos motoristas, em que o ingresso dos trabalhadores não são contemplados com barreiras sanitárias, lavatórios para lavagem adequada das mãos, dotados de sabonete líquido e papel toalha e/ou álcool em gel 70% e/ou outro sanitizante equivalente; m.2) eliminar lixeiras que precisam de contato manual para abertura da tampa; m.3) eliminar os secadores automáticos de mãos, substituindo-os por toalhas de papel; m.4) proibir a utilização de toalhas de uso coletivo; n) permitir o amplo acesso às dependências das unidades das autoridades sanitárias federal, estaduais e municipais, bem como do representante sindical, com o escopo de fiscalizar as medidas legais atinentes ao contágio da COVID-19, visando melhor garantir a eficácia dos planos de contingenciamento, e das medidas recomendadas, devendo adotar todas as medidas técnicas indicadas pelas autoridades por ocasião das inspeções; e

o) advertir os gestores dos contratos de prestação de serviços terceirizados quanto à responsabilidade da empresa contratada em adotar todos os meios necessários para conscientizar e prevenir seus trabalhadores acerca dos riscos do contágio do novo coronavírus (SARS-COV-2) bem como, da obrigação de notificação da empresa contratante, quando do diagnóstico de trabalhador com a doença COVID-19.

Confere-se o prazo de até 48 (quarenta e oito horas) para a implantação pela requerida das medidas determinadas, sob pena de multa diária de R\$1.000,00 (art. 536, § 1º, do CPC) por descumprimento de cada obrigação e por empregado, cujo valor será corrigido na forma da lei. Desde logo, caso a requerida não possa atender ao prazo, que comunique este Juízo, sendo que não incidirá multa caso decida pela suspensão das atividades até a adequação de tais medidas em sua planta.

Intimem-se as partes quanto ao inteiro teor desta decisão, sendo com urgência e por Oficial de Justiça à requerida, diante da antecipação de tutela concedida em favor do autor.

Inclua-se o feito em pauta, observando-se o disposto no Art. 1º do Ato GP TRT14ª Região n. 006/2020, intimando-se o Requerente e notificando-se a Requerida com as advertências do Art. 844 da CLT.

Jl-PARANA/RO, 27 de maio de 2020.

EDILSON CARLOS DE SOUZA CORTEZ
Juiz(a) do Trabalho Titular

Ainda na fase postulatória o processo foi reunido por conexão a Ação Civil Pública n. 0000070-18.2020.5.14.0061 do Ministério Público do trabalho contra a mesma unidade do JBS e pelos mesmos fatos as quais foram julgadas em sentença única, na qual o juízo, seguindo a linha adotada na antecipação da tutela concedido. O caso analisado acima, sem dúvida se enquadraria nas ações que comportam a mediação sanitária. Neste sentido, a criação de mecanismos de mediação no âmbito da Justiça do Trabalho no Brasil está em linha com a Resolução n. 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça – CNJ e com a Resolução n. 174/2016 do Conselho Superior da Justiça do Trabalho. Inclusive, poderia ter sido levado a Mediação no próprio TRT da 14ª Região que possui jurisdição nos Estados de Rondônia e Acre, que a época já possuía regramento interno que contemplava essa possibilidade.

Os mecanismos de conciliação e mediação, como advertiu o Ministro Cezar Peluso (2014, p. 541) precisam ser integrados ao trabalho diário dos magistrados, como canais alternativos de exercício da função jurisdicional, concebida nos seus mais latos e elevados termos. Não podem ser encarados como ferramentas estranhas à atividade jurisdicional e, muito menos, como atividade profissional subalterna.

Segundo Braga Neto (2014, p. 40) a mediação difere da conciliação em diversos aspectos. Seja em relação ao tempo de relacionamento jurídico entre as partes conflitantes, uma vez que na mediação esse tempo é de longa duração. Seja em razão de na mediação se exigir um conhecimento mais aprofundado do terceiro-mediador no que tange a inter-relação existente entre as partes. Seja em relação a exigência de maior tempo de diálogo e incentivo ao consenso, por parte do mediador, para que possa auxiliar as partes de forma eficaz nas questões que controvertem e para que possa investigar com maior aprofundamento toda a complexidade daquela inter-relação. A mediação, então, não visa pura e simplesmente o acordo, visa sim, atingir a satisfação dos interesses e necessidades das pessoas envolvidas no conflito.

A mediação é, portanto, uma forma de promover o diálogo entre os mediandos, para que possam superar o conflito e juntos conseguir chegar a um consenso. É um intercâmbio comunicativo no qual os conflitantes estipulam o que compete a cada um no tratamento do conflito em questão contribuindo, assim, para que se alcance um consenso por meio da comunicação, sendo possivelmente o principal desafio da mediação encontrar mecanismos que possibilitem uma convivência comunicativamente pacífica (SPENGLER; MARCAN-TÔNIO, 2014, p. 580).

Conclusão

A mediação de conflitos é uma forma de resolução de conflitos por um terceiro chamado mediador, que conduzirá não de maneira impositiva, mas dialógica os mediandos (envolvidos no conflito) a elaborarem conjuntamente caminhos para um acordo, onde não figure a lógica “perde-ganha” e sim todos ganham com o acordo. A mediação judicial de conflitos é comum nas relações ou demandas de natureza familiar, cível, por exemplo, bem como apresenta algumas práticas incipientes na esfera trabalhista, pois a Justiça do Trabalho tem por finalidade a primazia pelos acordos, o próprio juiz atua como conciliador antes da etapa de instrução e julgamento.

Para aprofundar a respeito do tema e aproximar da possibilidade de se realizar a mediação sanitária nas relações de trabalho, judicialmente ou extrajudicialmente, primeiramente foi necessário contextualizar sobre o direito do trabalho como sendo um direito à saúde do trabalhador, bem como analisar a regulamentação do direito à saúde, por meio da medicina de saúde do trabalho. E por fim, a mediação sanitária pode se caracterizar e ter espaço extrajudicial, de maneira preventiva e via de acesso à justiça quando observadas as normas regulamentadoras no meio ambiente de trabalho. Portanto, mesmo incipiente a mediação sanitária no Brasil, esta acontece no meio ambiente de trabalho,

quando empregadores e trabalhadores procuram dialogar e observar as normas regulamentadoras e protetivas no que tange ao direito a saúde dos trabalhadores. Agindo dessa maneira, evita-se a judicialização do direito à saúde, política preventiva e necessária.

Referências

ASSIS, Gilmar de. *Mediação Sanitária: Direito, Saúde e Cidadania. Coletânea Direito à saúde*. CONASS. 2015. Disponível em: <https://www.conass.org.br/biblioteca/pdf/colecao2015/CONASS-DIREITO_A_SAUDE-ART_14B.pdf>. Acesso em: 05 de mar. de 2023.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campos, 1992.

BRAGA NETO, Adolfo. Aspectos relevantes sobre mediação e conflitos. In: WALD, Arnaldo (Org.). *Arbitragem e mediação: arbitragem aplicada*. Coleção doutrinas essenciais – volume VI. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

BRASIL. *Constituição* (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 5.452/43, de 01 de maio de 1943*. Aprova as Normas Regulamentadoras - NR - do Capítulo V, Título II, da Consolidação das Leis do Trabalho, relativas a Segurança e Medicina do Trabalho. Rio de Janeiro, 1943.

BRASIL. *Portaria nº 3.214/78, de 08 de junho de 1978*. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Brasília, de 08 de junho de 1978.

CAIRO JÚNIOR, José. *Curso de direito do trabalho*. 16ª edição, Salvador: Editora JusPodvim, 2019.

CERDEIRA, Eduardo de Oliveira. *Ações coletivas e a substituição processual pelos sindicatos de acordo com o novo CPC*. 3ª ed. São Paulo: Editora LTr, 2017.

DONATO, Messias Pereira. Perspectivas para a solução extrajudicial dos conflitos trabalhistas. *In: WALD, Arnaldo (Org.). Arbitragem e mediação: arbitragem aplicada.* Coleção doutrinas essenciais – volume IV. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. Direito processual coletivo do trabalho: na perspectiva dos direitos humanos. São Paulo: Editora LTr, 2015.

LOUREIRO, Luiz Guilherme de A. A mediação como forma alternativa de solução de conflitos. *In: WALD, Arnaldo (Org.). Arbitragem e mediação: arbitragem aplicada.* Coleção doutrinas essenciais. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MOREIRA, Vaninne Arnaud de; GORISCH, Patricia. Mediação sanitária: abrangência e perspectivas. *UNISANTA Law and Sovial Science*, Vol. 10, n. 2, p. 101-113, 2021.

NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos* – Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acessado em: 15 mar. 2023.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. *Curso de direito do trabalho*. 13^a ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1997.

OMS/WHO. Constituição da Organização Mundial da Saúde – 1946. USP. Disponível em: <<https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5733496/mod_resource/content/0/Constitui%C3%A7%C3%A3o%20da%20Organiza%C3%A7%C3%A3o%20Mundial%20da%20Sa%C3%BAde%20%28WHO%29%20-%201946%20-%20OMS.pdf>>. Acessado em 15/03/2023.

PELUSO, Cezar. Mediação e conciliação. *In: WALD, Arnaldo (Org.). Arbitragem e mediação: arbitragem aplicada.* Coleção doutrinas essenciais. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

PEREIRA, André Souza. Meio ambiente do trabalho e o direito à saúde mental do trabalhador: uma abordagem construtiva do meio ambiente do trabalho psicologicamente hígido a partir da relação entre os riscos psicossociais laborais e os transtornos mentais ocupacionais. São Paulo: Editora LTr, 2019.

PICARELLI, Márcia Flávia Santini. Direito sanitário do trabalho e da previdência social. *In: ARANHA, Márcio Iorio (Org.). Direito sanitário e saúde pública.* Ministério da Saúde, Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde, Departamento de Gestão da Educação na Saúde; Série E. Legislação e Saúde. Volume 1. Brasília: Ministério da Saúde, 2003.

SPENGLER, Fabiana Marion; MARCANTÔNIO, Roberta. Considerações sobre a teoria da ação comunicativa de Habermas e a mediação como forma de promover a comunicação para o tratamento de conflitos. *In: WALD, Arnaldo (Org.). Arbitragem e mediação: arbitragem aplicada.* Coleção doutrinas essenciais. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

TOJAL, Sebastião Botto de Barros. A constituição dirigente e o direito regulatório do estado social: o direito sanitário. *In: ARANHA, Márcio Iorio (Org.). Direito sanitário e saúde pública.* Ministério da Saúde, Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde, Departamento de Gestão da Educação na Saúde; Série E. Legislação e Saúde. v. 1. Brasília: Ministério da Saúde, 2003.



A CONCILIAÇÃO NA JUSTIÇA FEDERAL: PROMESSAS E PONTOS DE TENSÃO. ANÁLISE CRÍTICA A PARTIR DE EXPERIÊNCIAS NO ÂMBITO DAS CONCILIAÇÕES NO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO

Geovana Faza da Silveira Fernandes

Eduardo Steindorf Saraiva

Carla de Sampaio Grahl

Doi: 10.48209/978-65-5417-142-4

Introdução

A teoria alimenta e fundamenta a prática, e esta retroalimenta o campo das construções teóricas, fornecendo subsídios para novas abordagens, adaptações, reformulações, sempre num movimento de aproximação e conjugação das ideias com a realidade. Ou seja, deve haver um diálogo constante entre a práxis e a teoria, a fim de que as próprias instituições, entre elas o direito e suas formas de resolução de disputas, não se tornem míopes às demandas da sociedade.

Desse modo, pesquisas empíricas são de extrema importância para a reflexão crítica das construções teóricas, principalmente no campo do direito, tradicionalmente fechado a diálogos com outras disciplinas e ao exame de sua práxis, uma vez que elas abrem portas para a explicitação de aspectos das sensibilidades jurídicas operantes no campo do direito brasileiro.

Sensibilidade jurídica como sentimento de justiça, conforme leciona Clifford Geertz (2014, p. 164-171), que varia de cultura para cultura, não só em graus de definição, mas também “no poder que exercem sobre os processos da vida social, frente a outras formas de pensar e sentir”. O direito, assim, é um saber local, moldado pelas instituições e significados culturais, legais, ideológicos que lhe emprestam sentidos.

Tomando por ponto de partida essas colocações, busca-se analisar a práxis judiciária das conciliações no Poder Judiciário Federal, de modo a verificar se a importação dos métodos consensuais de resolução de conflitos para a seara judicial, e sua prática, condiz com a teoria que retroalimenta e justifica a sua adoção, e quais as implicações das políticas judiciárias de tratamento consensual de conflitos sobre a execução dessas políticas no âmbito específico federal.

O tema dos métodos consensuais de resolução de conflitos e seu papel no âmbito da Política Judiciária de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses, inaugurada pela Resolução 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), tem ocupado considerável espaço na agenda da reforma do Poder Judiciário e no campo acadêmico. Essa visibilidade tem por justificativa uma série de fatores, como a aura de novidade que reveste o tema, o entusiasmo dos operadores quanto a novas formas de gestão de conflitos, a expectativa quanto ao impacto na redução das demandas em tramitação e na redução da litigiosidade, e, de forma mais ampla e esperançosa, o discurso da inserção das formas consensuais em uma moldura paradigmática mais ampla, da Cultura de Paz e transformação dos conflitos por meios mais pacíficos.

Essa emergência da mediação e da conciliação como novas portas de acesso à justiça, e seguida de perto pelo entusiasmo acadêmico verificado por meio da profusão de escritos sobre a potencialidade dos métodos consensuais de solução de conflitos (MASC's) gera, por outro lado, tensionamentos entre o que consta na teoria e o que se verifica na prática judiciária.

O problema que propomos investigar é: quais os pontos de tensão que atravessam o campo da prática Judiciária das conciliações na Justiça Federal da Primeira Região e qual a agenda institucional de incentivo à conciliação no âmbito dos Centros Judiciários de Solução Consensual de Conflitos e Cidadania (CEJUSC's)?

Como objetivo geral buscar-se-á trazer à tona idiossincrasias presentes no campo, que é atravessado pela retórica da pacificação x retórica da eficiência e celeridade. Como objetivos específicos, pretender-se-á analisar alguns pontos de tensão decorrentes de problemas afetos ao campo dos MASC's, como o discurso da celeridade e do desafogamento do Judiciário a fundamentar a adoção do movimento *ADR* nos tribunais, questões envolvendo desequilíbrio de poder, o discurso e o paradoxo da quantidade x qualidade. O estudo visa entrelaçar reflexões sobre a bibliografia estudada com a experiência no campo, de forma a perseguir o objetivo principal deste trabalho: trazer reflexões críticas sobre a práxis das conciliações na Justiça Federal, sobretudo na 1ª região, em contraste com os discursos sustentadores da Política Judiciária de Tratamento Adequado aos Conflitos de Interesses.

Este trabalho tem como proposta, também, abordar a concretização da política conciliatória no âmbito do TRF1, a partir da análise e avaliação das diretrizes “extraoficiais” e da mobilização para a realização de mutirões em processos envolvendo a Caixa Econômica Federal, bem como das orientações para a divulgação de estatísticas focadas no aspecto quantitativo. Ainda, busca-se trazer percepções provenientes da observação de audiências ocorridas no

âmbito do CEJUSC da Justiça Federal de Juiz de Fora, durante o mutirão realizado em parceria com o Sistema de Conciliação (SISTCON) do TRF1 e com apoio da Caixa Econômica Federal, em agosto e setembro de 2022.

A agenda por trás da institucionalização da conciliação no Brasil

Parte-se aqui do pressuposto de que o Brasil, por diversos motivos, sendo os mais conhecidos: a necessidade de reduzir os custos do processo judicial, diminuir o congestionamento das cortes, colocar fim célere aos processos, garantir um acesso mais adequado à justiça; se inspirou em teorias alienígenas para inserir no ordenamento jurídico instrumentos consensuais de solução de demandas.

Como lastro justificador da ênfase na consensualidade, teóricos e práticos do campo da “*Alternative Dispute Resolution*” (ADR), como é conhecido esse movimento, recorrem a teorias procedimentalistas de justiça. Ainda, buscam conceitos de outras ciências como forma de preencher vazios entre a teoria e a prática, propugnando a construção de um campo (pseudo)interdisciplinar, por conglobar aportes da psicologia, da psicanálise, da antropologia, da sociologia, da gestão de conflitos e até da neurociência. Nesse contexto, são bastante pertinentes as colocações de Baptista *et al.* (2021, p. 16), que consignam que o direito brasileiro, não raro, lançando mão de fragmentos de outros campos do saber, importa teorias, “indefinidamente aproximadas e anacronicamente (des) contextualizadas, como coágulos de sentido originados dos discursos dos outros na formação e produção do campo de conhecimento acadêmico do Direito brasileiro” (BAPTISTA; *et. al.*, 2021, p. 16).

Essa prática, segundo os autores, “gera idiossincrasias entre teoria e prática no campo do direito” (BAPTISTA; *et. al.*, 2021, p. 16-17), resultando no uso corriqueiro e acrítico de expressões nativas, naturalizadas pelos atores ju-

rídicos. Nesse ponto, eles levantam a questão de que essa postura comum ao direito contribui para a existência de abismos entre o que consta na doutrina e o que se verifica na prática, replicando e normalizando, muitas vezes, bordões ou expressões baseadas no senso comum que, naturalizadas, acabam lançando uma verdadeira cortina de fumaça que separa a teoria das práticas e rituais.

E assim acontece com o campo ora examinado. Importam-se teorias, idealizam a realidade, desconsideram-se a sensibilidade jurídica local, ocultam-se especificidades da sociedade brasileira e das formas de produção e reprodução de poder, negligenciam-se aspectos estruturais e desequilíbrios de poder, exclusões sociais. Enfim, “coágulos” de outras ciências, muitas vezes recortados, descontextualizados, são “colados” na teoria dos métodos consensuais, costurados, de modo a fortalecer um discurso entusiasmado e romantizado acerca dos potenciais dos métodos dialógicos.

É fato que o Brasil, influenciado por movimentos de *ADR* ocorridos em outros países, mormente nos EUA, e impulsionado por necessidades pragmáticas, acabou importando teorias e ideias de modo a fundamentar essa adoção e a construir um arcabouço teórico para a formação dos facilitadores e para o desenho dos sistemas de disputas.

No tocante à constatação dessas colocações no plano dos discursos de implementação da Política Judiciária de Tratamento Adequado aos Conflitos de Interesses, Fernando Gama de Miranda Netto e Stela Tannure Leal (2018), em análise crítica do discurso do secretário de reforma do Poder Judiciário proferido quando da institucionalização da mediação pelo CPC/2015 e pela Lei de Mediação, expuseram representações do secretário sobre o papel da mediação, sua institucionalização, controle das formações e sobre a formação dos mediadores.

Nesta pesquisa, os autores observam que, por meio do discurso, é possível a captação da ideologia internalizada, permitindo a exposição desta por trás

da institucionalização. Muitas falas do discurso do secretário são replicadas no campo: a adoção dos métodos consensuais como forma de desafogar o Judiciário, a necessidade de controle e treinamento “rígido de pessoas que não podem questionar a hierarquia” (MIRANDA NETTO; LEAL, 2018, p. 39) e de que a profissão do mediador deve ser controlada pelo Poder Judiciário, pela Escola Nacional de Magistratura, a ideia de que esses métodos servem para colocar fim ao conflito por meio de acordos.

A retórica da celeridade, implícita nessas falas, também aparece como categoria legitimante do discurso dos membros da Comissão de Reforma do CPC, mesmo que a palavra celeridade não tenha aparecido explicitamente, “a ideologia que ela sustenta é pressuposta” (MIRANDA NETTO; LEAL, 2018, p. 48). Miranda Netto e Leal ainda salientam que as representações do então secretário e as estratégias discursivas por ele utilizadas buscaram reforçar o discurso de validação da institucionalização do MASC’s recorrendo-se a experiências de outros países e à ideia hegemônica de que a institucionalização da mediação e da conciliação visa a responder à demanda da sociedade pela resolução de litígios de forma consensual, mais eficiente e menos morosa (MIRANDA NETTO; LEAL, 2018).

Nesse mesmo sentido, a título de exemplo, a própria Resolução 125/2010 do CNJ expõe como um dos motivos de implementação da referida política autocompositiva a necessidade de previsão de instrumentos efetivos de pacificação social, a solução e prevenção de litígios, justificando que a apropriada disciplina da conciliação e da mediação “em programas já implementados no país tem reduzido a excessiva judicialização dos conflitos de interesses, a quantidade de recursos e de execução de sentenças” (BRASIL, 2010). Nesta norma já se vislumbram pontos que conectam a política ao ideal de celeridade, de redução do congestionamento do Poder Judiciário e o tom do viés acordista, na medida em que atrela os métodos consensuais à redução de recursos e de

processos de execução das sentenças. Constatase, portanto, que a ideologia da celeridade e do descongestionamento das cortes compõe a agenda por trás da institucionalização dos MASC's, não somente no plano discursivo e normativo, mas também na execução da Política de Tratamento Adequado aos Conflitos de Interesses.

Institucionalização e nova roupagem da conciliação judicial

Na linha de valorização dos métodos autocompositivos, o CPC de 2015 estabelece, em seu artigo 3º que o Estado “promoverá a solução, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos”. Em seu parágrafo 3º, refere que a “conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por magistrados, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial” (BRASIL, 2015). Desse modo, a promoção dos métodos consensuais surge no Código de Processo Civil como uma norma fundamental do processo civil, sendo a conciliação e a mediação referenciadas em diversos dispositivos do CPC (TAKAHASHI, 2016).

Cabe, ainda, ressaltar que a Lei 13.140/2015, conhecida como Lei de Mediação, também dispõe sobre a mediação entre particulares e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública e que, ao se valer de conceitos amplos de mediação, como “a atividade técnica exercida por terceira imparcial e sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia” (Lei 13/140/2015, art. 1) (TAKAHASHI, 2016, p. 13), acaba abrangendo a conciliação.

Até a edição da Res. 125/2010 do CNJ, do CPC e da Lei de Mediação, a conciliação era considerada como mais uma formalidade do processo.

NO CPC de 1973, nas reformas de 1994, foram introduzidas diversas disposições que remetiam à conciliação, merecendo relevo o art. 125, que, em seu inciso IV, estabeleceu expressamente que competia ao juiz “tentar, a qualquer tempo, conciliar as partes” (BRASIL, 1973). Esse dispositivo coloca ênfase no papel do juiz como agente de conciliação, ou seja, como “juiz conciliador”, que deve tentar conciliar as partes.

Com a instituição da Política Judiciária de Tratamento Adequado aos Conflitos de Interesses (Res. 125/2010), a partir do estabelecimento normativo de princípios que devem ser observados na implementação de programas de conciliação e mediação no âmbito das unidades jurisdicionais, por meio de CEJUC's, a conciliação passa a ser tratada de forma diferente daquela prevista no antigo CPC. Agora, a conciliação, preferencialmente, passa a ser tarefa de conciliadores capacitados, reconhecendo-se que a atividade de conciliar passa a ir além da tentativa do juiz de encerrar o processo por meio de um acordo, sendo considerada uma atividade estruturada, composta por fases, balizada por princípios, com técnicas ensinadas nos cursos de formação de conciliadores judiciais.

O CPC/2015 e a Lei 13.140/2015 (BRASIL, 2015) passam a compor a moldura normativa dos métodos consensuais, também prevendo princípios que devem ser necessariamente observados, de modo a manter a identidade dos métodos consensuais: imparcialidade do facilitador, confidencialidade, isonomia de tratamento, decisão informada, voluntariedade, autonomia, ausência de obrigação de resultado, informalidade. A Resolução 125/2010 ainda prevê o empoderamento e a validação, como princípios informadores.

Com esse movimento inaugurado pela Res. 125/2010, a conciliação judicial passa a ser considerada, ao lado da mediação, mas sem deixar de lado as diferenças que as apartam, como uma “porta” de acesso à justiça, na metáfora do Tribunal Multiportas. Assim, não é mais somente um ato no trâmite de um

processo, incentivado e conduzido pelo magistrado que atua na causa ou por servidor designado, mas como um método consensual a ser conduzido por facilitadores capacitados (aqui vale o princípio da capacitação, nos termos das Res. 125/2010), que devem estimular o diálogo, observando sempre os princípios informadores dos métodos consensuais, e que são comuns à mediação e à conciliação (haja vista que o CPC não especifica quais princípios são da conciliação e quais são da mediação).

Percebe-se, porém, que há uma preocupação normativa em estabelecer critérios para a capacitação dos conciliadores e para o controle do registro desses profissionais em cadastro sob responsabilidade do CNJ, o que permite inferir que a antiga ideia de conciliação atrelada a uma atividade intuitiva, a uma breve pergunta direcionada às partes - “tem acordo”? – deve ceder espaço à noção de que a facilitação dos diálogos em audiências de conciliação deixa de ser uma atividade intuitiva, passando a ser considerada como uma atividade que demanda conhecimentos específicos que vão além do direito, e que trazem perspectivas de negociação, de técnicas de comunicação, de gestão positiva de conflitos, de escuta apurada etc (SCHMIDT, 2014).

Acesso à Justiça e Resolução Alternativa de Disputas (ADR): Promessas e Pontos de Tensão com a Prática

A doutrina que visa sustentar a adoção dos métodos consensuais de resolução de conflitos, seja na seara judicial ou extrajudicial, geralmente atrela os movimentos em prol de seu fortalecimento a partir da crítica à agenda tradicional mundial de acesso à justiça, como acesso ao Poder Judiciário, argumentando que esta agenda não é adequada para os desafios contemporâneos, afetos a uma sociedade cada vez mais impregnada com o direito, que assiste a uma hiperjudicialização da política e das relações sociais (VIANNA; *et. al.*, 1999).

Argumentos comuns que sustentam a necessidade de se repensar o acesso à justiça para além do acesso às cortes e ao processo judicial: o aumento dos litígios, a complexificação dos conflitos, a presença de litigantes habituais (*repeated players*), que desfrutam de enormes vantagens nos processos legais (GALANTER, 2015), a ineficácia do processo tradicional para lidar com determinados tipos de conflitos, o aprofundamento no esgarçamento de relações sociais que uma sentença pode provocar (a exemplo de conflitos familiares), o alto custo psicológico, social e econômico dos litígios, a demora na entrega da prestação jurisdicional.

Embora o movimento de ampliação de acesso à justiça tenha se iniciado como uma questão de melhorar as oportunidades de acesso, com a derrubada de barreiras econômicas e procedimentais, nos casos de dificuldade de acesso aos economicamente desfavorecidos, a fronteira em movimento foi além (GALANTER, 2015). Nesse cenário, a expressão acesso à justiça adquiriu seu atual significado no final dos anos 1970, com o conhecido Projeto Florença (CAPPELLETTI; GARTH, 1988), a partir do qual a noção de acesso foi substancialmente ampliada, enfatizando a necessidade de busca por mecanismos de resolução de disputas que assegurassem um amplo acesso a todos os cidadãos.

O Projeto Florença, desenvolvido por processualistas na década de 1970, capitaneado por Mauro Cappelletti e Bryant Garth, propõe a noção de ondas renovatórias. Em síntese, a primeira onda propõe a derrubada de barreiras para proporcionar o acesso por meios de fomento à assistência judiciária àqueles que não têm condições de suportar os custos econômicos do processo. A segunda onda propugna a ampliação da representação dos interesses difusos e coletivos e a (re)formatação do processo judicial para possibilitar a defesa desses direitos. A terceira onda foca nas alternativas ao sistema tradicional e na necessidade de se adaptar o procedimento às especificidades das demandas. Aqui há uma

mudança do foco para instituições de processamento de disputas, propondo-se alternativas menos formais para os procedimentos judiciais.

Paralelamente ao Projeto Florença, a partir da década de 1970, nos EUA, assiste-se a um movimento de renovação do acesso à justiça, que chegou acompanhada da perspectiva do movimento de *ADR*. A *Pound Conference*, de 1976, por exemplo, capitaneada pelo professor Frank Sander (1979), propôs mudar o foco da discussão: diante da enorme variedade de tipos de disputas, o processo deveria ser reelaborado, e a mediação, conciliação ou outras fases alternativas deveriam ser a ele incorporadas. Na ocasião, Sander apontou para alguns experimentos com esses procedimentos, rotulados de “resolução alternativa de disputas” (*ADR*), “como evidência de plausibilidade de suas propostas” (RESNIK, 1995, p. 217), tendo proposto a figura do tribunal multiportas, que seria aquele oferece não apenas do processo judicial, mas também outros métodos (alternativos) de resolução de litígios.

Nesse cenário, nos EUA, houve incentivo para a criação do campo denominado “Resolução de Conflitos” como área acadêmica (GALANTER, 2015). Muitas universidades passaram a oferecer programas de treinamento em mediação e arbitragem, em uma nova onda que Kim Economides refere como sendo a quarta onda de acesso à justiça (ECONOMIDES, 1999). Porém, o grande florescimento da *ADR* ocorreu fora da academia, com a criação de novos grupos ocupacionais de pessoas de fora do judiciário – mediadores, árbitros e outros. Começaram a surgir fóruns internos para resolução de disputas e, nesse movimento, as Cortes passaram a aceitar programas de *ADR* adjuntos às Cortes, como forma de controlar e desviar o excesso de casos que os tribunais consideravam não merecer sua atenção. Surge aí a ideia de *Court Annexed Alternative Dispute Resolution* (WARD, 2007).

Todavia, estudos críticos posteriores, a exemplo daqueles publicados por Owen Fiss (1984) questionando a política do acordo, e por Judith Res-

nik (1995), problematizando a retórica do acesso à justiça a partir da ideia de “muitas portas” do tribunal e a dificuldade de acesso, passaram a descortinar as fronteiras do acesso à justiça em cenários de manutenção do poder do tribunal, de desigualdades entre os litigantes, barreiras sociais e financeiras. Já no final da década de 1980, pesquisadores começaram a apontar que a *ADR* não deve desfrutar da presunção de facilitar o acesso, mas, ao contrário, tornou-se objeto de suspeita e, em alguns casos, rival direta dos programas de acesso substancial à justiça.

De fato, a *ADR* tomou outro rumo. Colocou-se foco na redução dos custos de transação e nas características do processo e suas idiossincrasias, como frustração e falta de satisfação dos envolvidos e da sociedade, fortaleceu-se o discurso no sentido de se estabelecer fóruns ou procedimentos alternativos que oferecessem algo melhor, ou, no mínimo, menos dispendioso e prolongado do que o processo judicial. O discurso mais proeminente passou a ser: o *full trial* possui altos custos, ao passo que a *ADR* tem o potencial de reduzi-los, além de poder ser promovida em termos de um processo de maior qualidade, com possibilidade de aumento da satisfação mútua, de obtenção de soluções vantajosas para todos (*win-win*), de reparação de relacionamentos rompidos etc. Esses argumentos reforçam a defesa da *ADR* e podem, de fato, ocorrer em alguns programas, particularmente na resolução de disputas entre grandes empresas e entre particulares em paridade de armas. Porém, na maioria dos programas é adotada e justificada com base em fatores de custo e controle (GALANTER, 2015).

Nesse ponto, Ettie Ward (2007) levanta as seguintes questões: os programas de *ADR*, no sistema de *court-annexed*, ou seja, como programas executados dentro do Judiciário, são simplesmente “portas” de acesso à justiça de baixo orçamento para aqueles que não podem pagar uma autocomposição

assistida privada de melhor qualidade ou um julgamento? E será que isso é o melhor que se pode fazer? Para Ward, a resposta depende do programa. E até mesmo defensores dos métodos alternativos dentro dos tribunais reconhecem que muitos dos programas são falhos, e que essas falhas são decorrentes de diversos fatores. Entretanto, o que se assiste ainda, no Brasil, é a prevalência dos discursos entusiastas, que contribuem para que esses tensionamentos sejam, no mais das vezes, ocultados.

Quer a justificativa seja focada na qualidade, quer na produtividade, fato é que a *ADR*, no Brasil, passou a contar com a forte ideia de apelo atrelada à noção de participação direta dos envolvidos, redução de custos, maior satisfação, probabilidade de ganhos mútuos, evitação de espirais conflitivas, humanização no trato com os desenvolvidos, empoderamento, à noção de acesso mais ampliado à justiça e mais adequado ao tipo do conflito.

A razão de ser da Resolução 125/2010 liga os meios consensuais como respostas à crise da prestação jurisdicional (CALMON, 2010) e utiliza como retórica a ideia de direito a uma tutela adequada e a um acesso substancial à justiça. Seu discurso de justificação passa pelo enaltecimento das vantagens dos métodos consensuais em relação ao modelo adversarial e à solução adjudicada, como incentivo a uma nova postura voltada à colaboração, participação, retomada do diálogo entre as partes, com potencial emancipador e caráter pedagógico.

No campo dessas promessas, os métodos consensuais almejavam observar a singularidade, os aspectos específicos do conflito, os interesses subjacentes, a considerar a opção de ganho mútuo, a construção em comum de bases para um tratamento colaborativo. Mas a *ADR*, assim como os novos territórios da justiça, conforme apontado por Marc Galanter (2006), como expansão da judicialização do mundo da vida e de pretensões e reconhecimento de direitos

nunca dantes imaginados, não é composta somente de características e efeitos positivos, como se fosse uma “panaceia”, uma cura indiscriminada para os problemas de acesso à justiça e de entraves à eficiência do judiciário.

A aspiração ao acesso substancial à justiça confronta ainda com problema da litigância com pessoas jurídicas, que, pela ótica de Galanter (2006; 2015), e conforme já demonstrado por pesquisas e reconhecido pelo CNJ, são jogadores mais especializados e eficientes no jogo do direito do que as pessoas físicas. O cenário dos “*repeated players*”, composto por pessoas jurídicas, dentre eles o próprio Estado, consome parte crescente dos serviços jurisdicionais, sendo campo para atuação de atores especializados (advogados preparados), em contraste com a situação dos cidadãos comuns, e especialmente mais grave no caso dos pobres e necessitados, que não contam com recursos para patrocinar e defender seus direitos.

Assim, qual é o papel da conciliação e da mediação nos casos em que o litígio envolve um litigante habitual, sobretudo nos casos nos quais o Estado figura em um dos polos da demanda? A situação é mais crítica nos casos em que, em um dos lados há um cidadão hipossuficiente e, do outro, o Estado. E, conforme relatório do CNJ, de 2021, os maiores litigantes são: instituições financeiras (banco), concessionárias de telefonia e de outros serviços público e o próprio Estado e seus entes. O curioso é que o próprio relatório do CNJ (BRASIL, 2021) aponta, sobre a conciliação, que:

A conciliação não é uma forma de melhorar o Judiciário em ações consumeristas. A conciliação faz mais sentido quando a relação é entre pessoa/pessoa. Quando a relação é entre pessoa/empresa, a pessoa só entra com a ação se realmente não tem mais como resolver a situação de outra forma. A probabilidade de aceite de acordo dado que o processo envolve relação de consumo é baixa. A obrigatoriedade da conciliação é inconstitucional. Incentivar fortemente a conciliação pode ser visto como mais uma forma de incentivar a empresa a cometer ilícitos (BRASIL, 2021).

Pelo diagnóstico levantado pelo próprio CNJ, permite-se inferir que mesmo sistemas inovadores de justiça, como a mediação e a conciliação, existem lado a lado com o perigo de estímulo à litigância e de descumprimento de direitos dos cidadãos, por exemplo, por empresas de grande porte, como os bancos e concessionárias. Isso porque pode ser mais barato conciliar com um cidadão, muitas vezes hipossuficiente, do que melhorar a prestação dos serviços.

Assim, embora o movimento *ADR* tenha se iniciado como uma questão de ampliação de oportunidades para uma justiça mais eficaz, célere, pacificadora e econômica, ela tem acabado por contribuir, de algum modo, com o aprofundamento dos efeitos perniciosos da disparidade de armas entre litigantes, principalmente quando se considera a situação de litigantes habituais, experts no litígio e no uso do sistema judiciário muitas vezes como forma de se furtar a um cumprimento contratual, por exemplo, a indenizar um cidadão por falha na prestação de serviços e até como forma do próprio Estado de protelar o cumprimento de sentenças, arrastando execuções por anos a fio. Assim, pode-se entrever que as inovações normativas quanto aos MASC's no campo institucional, na onda de atualização do conceito de acesso à justiça, se deparam, no Brasil, com desafios empíricos, atrelados à cultura jurídica.

Além do que já foi citado, é importante ressaltar como obstáculo a cultura jurídica da sentença, a crença cultural de que a melhor decisão e forma de solução de conflito é a solução adjudicada, ou seja, aquela proferida pelo juiz (IORIO FILHO; DUARTE, 2015). Isso vem da percepção de que o juiz seria o único capaz de solucionar conflitos, sensibilidade essa que é parte de uma cultura jurídica que exerce influência tanto sobre profissionais do direito quanto sobre a população em geral, e que parece ser difícil de ser superada (DUARTE, 2021). Também, muitas vezes, verifica-se uma resistência dos advogados em participar de audiências de conciliação ou mediação ou de recomendá-las

aos clientes, como verificam Iorio Filho e Fernanda Duarte (2015), fato também observado cotidianamente pelas autoras. Mas, mesmo considerando que o CPC/2015 chama atenção para a importância dos métodos consensuais no movimento de redimensionamento do acesso à justiça e a ênfase na colaboração, as inovações enfrentam a cultura jurídica predominante nas universidades formadoras de profissionais do Direito, “no cotidiano dos tribunais e nas expressões do senso comum que parecem indicar a predominância da lógica do litígio em que tudo que importa é vencer o oponente, reparar o dano ou obter do outro até mais além do que se deve” (RODRIGUES-PEREIRA; FREITAS, 2021, p. 201).

Assim, mesmo que parte da doutrina considere os MASC's como alternativas eficientes e como “um avanço civilizatório que o Estado propõe aos seus jurisdicionados apontando para um futuro em aberto que a todos conclama à sua construção”, por outro lado, a “ideia de um consenso durante um processo judicial parece ser, para alguns, uma ideia romântica e incólume à dura realidade dos tribunais[...]”, refletem Rodrigues-Pereira e Freitas (2021, p. 301). Por isso, é necessária a formação crítica dos atores envolvidos no processo, e do conciliador e do mediador, de forma a possibilitar reflexões construtivas acerca das possibilidades e limites oferecidos pelos métodos consensuais na seara judicial.

Desequilíbrio de Poder e Harmonia Coerciva: chamamento à reflexão crítica

É preciso ponderar que pesquisas no campo dos métodos consensuais no Brasil têm demonstrado lacunas entre a teoria que enfatiza os pontos positivos desses meios e a prática judiciária (FILPO; TAVARES, 2018). Nesse ponto, torna-se importante trazer, neste trabalho, algumas considerações que revelam fatores que denunciam que nem sempre a conciliação e a mediação significam

um acesso “melhor” e substancial à justiça. Um desses fatores, e que já foi levantado por Owen Fiss em 1984 no trabalho titulado “*Against Settlement*”, diz respeito ao desequilíbrio de poder que pode existir entre as partes em conflito.

Owen Fiss, já na década de 1980, demonstrava sua preocupação com a adoção institucional dos métodos consensuais, por reconhecer que, dificilmente as partes, cuja relação social já se encontra esgarçada ao ponto de terem que recorrer ao Judiciário, cheguem voluntariamente e sem qualquer pressão a uma solução que verdadeiramente satisfaça a todos. Nesse ponto, Fiss reafirma que nos meios consensuais as partes podem ser pressionadas a aceitar acordos, seja como política dos tribunais, seja em razão da atuação do conciliador (FISS, 1984).

Outro ponto que deve ser considerado em relação à advocacia contrária aos meios consensuais é que o desequilíbrio de poder é um fator importante nas dinâmicas negociais, que pode, inclusive, contribuir para a realização de acordos injustos ou bastante onerosos para uma das partes, isso porque a resolução de disputas, no sistema da *ADR*, implicitamente requer a assunção de uma igualdade aproximada entre as partes em conflito. Os meios consensuais, lastreados nos processos negociais, tratam do acordo como uma antecipação do resultado do julgamento e pressupõem que seus termos sejam simplesmente um produto das previsões das partes sobre esse resultado. Em verdade, no entanto, os modelos assentados em acordo e a ele direcionados (como a *settlement-oriented mediation*, a conciliação, no Brasil) são adotados muitas vezes em função dos recursos que cada parte possui para financiar o litígio, e esses são frequentemente distribuídos de forma desigual (FISS, 2004).

Muitas ações judiciais dizem respeito a prestações que têm em vista a subsistência do próprio cidadão, como acontece nas causas previdenciárias e aquelas relacionadas ao auxílio-emergencial, todas essas de competência da

Justiça Federal. Nestes casos, a desigualdade de distribuição de recursos financeiros entre os envolvidos infecta, invariavelmente, o processo de negociação, e o acordo pode tornar-se bem mais pesado para o litigante hipossuficiente.

Owen Fiss (2004) afirma, ainda, que as disparidades de recursos entre as partes podem influenciar o acordo de três maneiras. Primeiramente, a parte mais pobre pode ser menos capaz de colher e analisar as informações necessárias para prever o resultado do litígio, e, portanto, ser prejudicado no processo de barganha. Em segundo lugar, ela pode precisar resolver imediatamente a questão, o que torna o acordo um caminho de aceleração do pagamento. Owen diz que, inclusive, um autor em posição de fragilidade, ou pobre, pode ser explorado por um réu rico porque sua necessidade é tão grande que o réu pode forçá-lo a aceitar uma soma bem menor do que o valor que poderia vir a ganhar em um julgamento.

Em terceiro lugar, destaca Fiss (1984), a parte mais pobre pode ser forçada a resolver porque ela não tem os recursos para financiar o litígio. Mesmo com a assistência gratuita, o litigante vulnerável pode se sentir impelido a aceitar um acordo com grande deságio pelo simples fato de precisar imediatamente da quantia. Isso pode parecer que o acordo o beneficia, permitindo-lhe evitar os custos psicológicos e materiais do litígio. Mas isso pode não ser verdade, fazendo com que a “economia de tempo” que se tem com o acordo seja um benefício ilusório. A parte economicamente mais frágil pode se tornar vítima dos custos do litígio, sendo esse desequilíbrio refletido no acordo, que pode acabar deixando a justiça substancial de lado em prol de uma finalização mais célere e economicamente mais atraente.

Essas colocações feitas por Owen Fiss (1984) podem ser muito bem ilustradas por meio da política de conciliações do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) em demandas previdenciárias relacionadas a pedidos de benefícios por incapacidade (auxílio-doença e aposentadoria por invalidez) e em

casos de pedidos de benefícios assistenciais (LOAS). Nesses casos, em regra, o INSS apresenta um deságio referente aos valores que a parte teria direito caso a demanda fosse julgada procedente. Ainda, se o INSS apresenta proposta de acordo é porque as condições para o recebimento do benefício já se encontram demonstradas nos autos, isso em razão do princípio da legalidade que baliza os atos administrativos e da indisponibilidade do interesse público.

Nessas causas, em regra, há no outro polo da demanda uma pessoa vulnerável, sendo essa vulnerabilidade presumida, porquanto se se está pleiteando um benefício previdenciário por incapacidade (que pressupõe impossibilidade de auferir renda por meio do trabalho – incapacidade laboral) ou um benefício assistencial,¹ parte-se do pressuposto de que a pessoa que requer um desses benefícios não possui condições de trabalhar ou que está em condição de miserabilidade (no caso do Loas Idoso) que lhe permitiria (em tese) receber o benefício assistencial. Assim, de um lado, o INSS, com seus advogados públicos preparados e “experts” na matéria, de outro, o segurado ou assistido, que pode estar sendo representado por advogado constituído, por defensor público ou então privado de qualquer assistência, porquanto as causas previdenciárias podem ser propostas nos Juizados Especiais Federais, se o valor da causa for inferior a 60 salários-mínimos, sem a assistência de advogado. Nesses casos, a parte, que já é mais frágil considerando o poderio de armas do INSS, e sua posição como litigante habitual, em referência à Galanter (2015), tem sua posição de inferioridade de armas ainda mais acentuada, uma vez que não conta com a assistência de advogado.

Em casos nos quais o INSS oferece acordo com deságio (e esse varia entre 80-95% do valor ao qual o autor da demanda teria direito), a parte mais frágil pode ser impelida aceitar o acordo justamente pelo fato de precisar com urgência daquele valor e da implementação do benefício, que tem caráter ali-

¹ Que demanda a comprovação de miserabilidade do grupo familiar e da situação de vulnerabilidade, consoante art. 20, parágrafo 11 da Lei no. 8.742/1993, e alterações subsequentes.

mentício. Essas pessoas, dada sua situação social e fática, não têm muita opção: ou aceitam o acordo com a redução do valor ao qual teriam direito ou arcam com a mora processual.

Esses fatos ilustram a posição de Fiss (1984) quanto aos problemas relacionados aos desequilíbrios de poder nos métodos consensuais e ao fato de que, muitas vezes, a parte mais frágil não tem muita escolha, justamente por precisar da quantia com a maior rapidez possível. Na desigualdade extrema, na miseria, na vulnerabilidade, não há muito que se falar em liberdade de escolha.

Apontamentos como esses também foram feitos pela antropóloga norte-americana Laura Nader, ao analisar como os desequilíbrios de poder, o poderio econômico, as disparidades sociais, intelectuais e culturais podem desaguar em acordos injustos e desequilibrados. Para Nader (1995), as negociações acabam sendo uma espécie de “ferramenta hegemônica” que estabelece uma arena privilegiada para a imposição de valores e de interesse estatal sobre os interesses dos cidadãos. Ela refere que a harmonia coerciva é uma forma de controle poderoso, exatamente devido à aceitação geral da harmonia como benigna, porquanto a história das condições que determinam as preferências na resolução das disputas são compromissos móveis que geralmente envolvem desequilíbrios de poder. Com esse entendimento, destaca que aqueles que detêm maior poder de barganha, poder econômico ou hegemonia tendem a ganhar em processos negociais, seja em razão da expertise, das alternativas à não realização do acordo, ou por outros fatores, tendo a antropóloga concluído, a partir de diversos casos examinados, que “a regra é que a parte mais fraca vá em busca da lei e a mais forte prefira negociar” (NADER, 1994, p. 10).

Aspectos que devem ser levados em conta pelo conciliador, sendo ele um ponto de equilíbrio entre as partes em desigualdade, razão pela qual é importante estar alerta para que essa atuação não fira a imparcialidade exigível durante

o processo de diálogo. Ressalta-se, todavia, que essas constatações não devem nublar o potencial dos meios autocompositivos em contribuir para o acesso mais efetivo à justiça. Ao contrário, esses argumentos devem contribuir para moderar a influência das desigualdades distributivas, principalmente na conciliação e nos modelos orientados ao acordo.

Fiss (1984) também salienta a ausência de consentimento verdadeiro legítimo tendo em vista que muitos indivíduos se encontram emaranhados em contratos que diminuem a sua autonomia para negociar. Aqueles que representam entidades geralmente seguem balizas para a formulação de acordos: quanto à matéria conciliável, aos valores de alçada. Isso acontece, por exemplo, com o INSS e com a Caixa Econômica Federal (CEF). A política conciliatória de entes públicos é regulamentada por órgãos superiores, e os representantes nas causas judicializadas devem seguir os parâmetros por eles fixados, não podendo ofertar acordos em matérias consideradas como “não transacionáveis” e, quando possuem autorização em alguns casos, os valores não são estabelecidos pelos advogados livremente, mas devem observar as diretrizes dos órgãos de direção. Por isso, frequentemente se ouve, nas audiências de conciliação realizadas no âmbito dos CEJUSC’s da Justiça Federal, dos advogados públicos ou de advogados terceirizados para representar a CEF, que não possui autorização para apresentar proposta de acordo ou que o valor máximo de alçada de acordo para o caso é de ‘X’, não podendo ofertar proposta melhor.

A questão do consentimento legítimo é problemática, pois a teoria dos métodos consensuais considera sua potencialidade de pacificação, de resolução e de empoderamento a partir da voluntariedade, da autonomia e da liberdade dos envolvidos. E como falar em liberdade e autonomia se as partes se encontram enredadas em normas que delimitam seu poder de barganha ou, se por questões sociais e de sobrevivência, dependem do reconhecimento de seus direitos para ter uma vida mais digna?

Por isso, no caso da mediação e da conciliação, é aconselhável que os facilitadores estejam atentos para essas questões. Na conciliação, no entanto, embora o conciliador possa, por previsão normativa sugerir caminhos para uma solução (CPC, art. 165), o viés acordista é difícil de ser superado, sendo ela reconhecida como método que tem por fim obter um acordo e, assim, colocar fim à demanda. E diversos tensionamentos surgem justamente ao se confrontar os princípios informadores da conciliação com o viés acordista, projetando um campo de incertezas quanto aos limites de atuação do conciliador, que faz surgir uma zona tênue entre a imparcialidade, a ausência de obrigação de resultado e as políticas de estímulo à conciliação para colocar fim ao processo.

Questões como: o conciliador pode trazer à mesa orientações jurisprudenciais e informações quanto aos valores praticados em determinada unidade jurisdicional para fins de guiar o processo de barganha? O conciliador pode trazer o fator tempo/demora na prestação jurisdicional como algo a ser levado em conta pelas partes? O conciliador pode orientar a parte que não está assistida por advogado? Ele pode interferir quando, em caso de vulnerabilidade de uma parte, ela pende para aceitar um acordo que sabidamente seria muito prejudicial a ela? São pontos de tensão, que denunciam as questões levantadas por Fiss (1984) e que confrontam o conciliador em sua atuação ética e imparcialidade.

De todo modo, a promoção dos meios alternativos passa a ser vista como uma política social positiva (CAPPELLETTI, 1993), como vias vicinais ao processo. O entusiasmo pela conciliação pode ser examinado à luz dos dizeres de Carrie Menkel-Meadow (1997), para quem a evidência empírica demonstra a melhoria na qualidade das resoluções dos conflitos, porém, não suporta, por outro lado, defesas calcadas somente na eficiência ou redução de atrasos, sendo necessário focar mais na satisfação dos jurisdicionados, na qualidade dos serviços prestados e na potencialidade de redução da litigiosidade remanescente.

O paradoxo qualidade X quantidade refletido no campo de estudo

Nesse ponto, coloca-se outro fator que impacta os projetos de autocomposição implementados nas unidades jurisdicionais, mormente na Justiça Federal: quantidade e qualidade. Takahashi (2016, p. 13-14) pontua que, no movimento de incentivo à conciliação, é praxe a “reiteração dos seguintes preceitos, muitas vezes indiferentemente associados entre si: i) a conciliação é a melhor forma de resolver conflitos, pois todos ganham; ii) a conciliação é a forma mais rápida de resolver um grande número de casos”.

A retórica da relação entre custo-benefício, entre qualidade e quantidade, deixa opaco o fato de que um elemento nem sempre implica o outro, ou seja, a celeridade nem sempre está relacionada a um benefício, ou a uma solução melhor daquele conflito, que satisfaça os envolvidos. Embora a rapidez na resolução dos litígios seja um elemento importante a ser considerado no cenário de morosidade do Judiciário, isso, por si só, não basta para fins de garantia de um acesso adequado à justiça.

No entanto, a preocupação do CNJ e dos Tribunais com a celeridade e com a quantidade de extinção de processos, em alinhamento com a política de desafogamento do Judiciário, tem fundamento na garantia constitucional da duração razoável do processo e da efetividade da prestação jurisdicional. Ocorre que a promoção da eficiência nem sempre está relacionada a uma prestação jurisdicional de qualidade, atenta às necessidades dos envolvidos. Assiste-se, portanto, a uma política de tratamento dos conflitos permeada com a tensão quantidade/qualidade. Tendências que, conforme reflete Takahashi (2016), se entrecrocaram, e nem sempre de maneira pacífica, principalmente no caso da conciliação.

De fato, quantidade e qualidade fixas, sendo fatores que se interrelacionam todo o tempo, assim como acontece com os fundamentos da justiça consensual, não havendo, portanto, “uma relação unívoca entre os fatores: nem sempre conciliar mais é conciliar melhor, mas às vezes conciliar pouco pode ser conciliar pior. O importante é que se reconheçam as ambiguidades para se evitarem simplificações exageradas”. E aqui vale outra colocação de Takahashi, segundo a qual aumentar o número de conciliações “não é nada desprezível em um país assolado pela litigância e pela demora na resolução dos processos. No entanto, apenas pensar na quantidade, para além de insuficiente, pode ser uma forma de propagar injustiças” (TAKAHASHI, 2016, p. 20).

O dilema qualidade x quantidade permeia o debate no campo da conciliação. E o discurso que coloca a ênfase na importância da qualidade é amplamente referenciado na doutrina. Qualidade ligada à justiça, à verdadeira participação dos envolvidos, à melhor decisão, e não somente àquela destinada a colocar o fim célere no processo. Mas a celeridade também é importante. Então, como equacionar?

Fato é que a preferência por estatísticas é ilustrada nas próprias diretrizes do CNJ e do CJP, nos macrodesafios previstos para a gestão do poder judiciário. O CJP expressamente prevê na rubrica “macrodesafios nacionais” a “agilidade e produtividade na prestação jurisdicional” (BRASIL, 2020) e como indicadores, na rubrica “prevenção de litígios e adoção de soluções consensuais para os conflitos” o “índice de conciliação”, o “índice de realização de audiências nos CEJUSC’s (audiências realizadas nos CEJUSC’s)”, “índice de casos remetidos para câmara de conciliação/mediação” e “índice de realização de audiências do artigo 334 do CPC” (BRASIL, 2020).

Pedro Heitor Barros Geraldo (2018, p. 311), em pesquisa que analisou a organização social da Justiça no Brasil e na França, anota que, no Brasil, “a gramática profissional dos juízes”, que incorporou as noções de metas estabe-

lecidas pelo CNJ voltadas para a redução de “estoque processual”, ilustra que o modelo brasileiro de acesso à justiça é calcado na celeridade, nas práticas pretensamente facilitadoras como a informalidade e a oralidade. Essa preferência pela “quantidade”, conforme afirmam Leal e Miranda Netto (2015, p. 216), demonstra a preocupação com a eficiência atrelada a números que retratem a erradicação de processos, aliada, ainda, ao desconhecimento sobre as finalidades dos métodos consensuais, sobretudo em relação à mediação, o que pode conduzir a “um fenômeno de compreensão do CEJUSC como um espaço utilitarista de contribuição para o incremento das estatísticas favoráveis”, deixando-se de lado questões relacionadas ao caráter pedagógico dos MASC’s, empoderador e de tratamento dos conflitos.

A ênfase na quantidade é patente, tendo sido percebida principalmente no período de 10 de agosto a 31 de agosto de 2022 durante o mutirão realizado, e essa realidade encontra eco no trabalho realizado por Fernando Gama de Miranda Netto e Stella Tannure Leal, em 2015, sete anos antes. Nesta pesquisa, os autores consignam que, quando perguntados sobre eventual pressão para a realização de acordos, as falas comuns de mediadores, conciliadores e servidores costumam ser diferentes, mas ainda assim representativas quanto à agenda oculta, porquanto, em sua maioria, afirmam que deviam manter registros quantitativos atualizados.

Durante os mutirões realizados no segundo semestre de 2022, diuturnamente eram solicitadas informações sobre o número de acordos e os valores. Em agosto e setembro de 2022, houve dois mutirões de audiências com a Caixa Econômica Federal, outro litigante habitual, determinados pelo SISTCON do TRF1 e com abertura de processo administrativo no sistema SEI. O ofício da coordenação do SISTCON, comunicando o ajuste dos mutirões com dirigentes da CEF e indicando as listagens dos processos “para serem submetidos à conciliação”, foi remetido aos juízes coordenadores dos CEJUSC’s, exortando-os

a valerem-se do “espírito conciliatório que há em cada um de nós”.²

Todos os CEJUSC’s, mesmo bem em cima da hora (Ofício assinado e remetido pelo SISTCON em 03/08/2022) para o mutirão a partir de 15/08/2022, realizaram o mutirão “determinado” pelo Sistcon do TRF1, antes da instalação do TRF6, em 19/08/2022. Ou seja, antes da saída de Minas Gerais da competência do TRF1.

Pelas orientações e interações entre os atores, é possível concluir-se que o foco nesses mutirões foi nos números. A preocupação maior era se a Caixa Econômica Federal estava apresentando propostas de acordo, quais os valores ofertados, se as pessoas estavam aceitando, quais os valores negociados, qual a percentagem de encerramento de processos.

É claro que a questão da celeridade é importante, conforme colocado acima, como uma face da garantia da duração razoável do processo, da eficiência. Mas essa mesma celeridade que pode ser “remédio” pode também, facilmente, transformar-se em “veneno”. Porque nem sempre a finalização célere de uma demanda resulta em uma prestação jurisdicional “justa”, condizente com o direito que se pleiteia, com as garantias processuais e com a própria ideia de acesso substancial à justiça. Ainda, nem sempre essa pressa e orientação acordista respeitam os pilares fundamentais dos métodos consensuais: voluntariedade,

2 “[...] comunico que esta Coordenação realizou reunião com dirigentes da Caixa Econômica Federal, ocasião em que ficou ajustada a realização de mutirões de conciliação em aproximadamente 55.000 processos com a parceria da referida empresa pública nas semanas de 15 a 19 de agosto; 26 a 30 de setembro; 17 a 21 de outubro e na Semana Nacional de Conciliação (aguardando definição da data pelo CNJ). Na ocasião, ficou acertado que a Caixa enviaria listagem de processos passíveis de conciliação e que os mutirões contariam com a participação de advogados da própria Caixa, com apoio da equipe técnica. A primeira listagem de processos selecionados pela CAIXA **para serem submetidos à Conciliação** encontra-se juntada a este processo, por unidade de conciliação. A colaboração e o esforço de cada um e de suas respectivas equipes para a realização do evento é primordial para que possamos alcançar o objetivo maior que é a celeridade da prestação jurisdicional. Após a preparação das respectivas pautas da primeira semana de mutirão em agosto, **solicito que sejam juntadas neste processo**, para que possamos repassar as informações à Diretoria Jurídica da CAIXA, que se comprometeu a depurar a listagem de processos para os próximos mutirões. [...] Aproveito a oportunidade para saudá-los e renovar o espírito conciliatório em cada um de nós”. BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. **Processo SEI 0034114-84.2022.4.01.8000**. Ofício Sistcon 08/2022, de 03/08/2002.

autonomia, isonomia, autodeterminação, ausência de obrigação de resultado.

O sentimento de pressão por resultados favoráveis é fato. Desde a institucionalização dos métodos consensuais por meio da Resolução 125/2010 e do CPC, pesquisas apontam para uma política de números, principalmente levando-se em conta a estipulação de metas pelo CNJ (BRASIL, 2020) pautadas em números de processos extintos e de processos resolvidos por meio da conciliação. O programa de metas para o ano de 2022 é claro neste sentido (BRASIL, 2022)³. Pesquisas demonstram também, que, em razão da agenda que foca nos números, como indicador de celeridade, eficiência, com fins apresentar uma solução para um “descongestionamento” do judiciário, essa pressão por resultado, mesmo que não seja direta, é sentida pelos atores que trabalham no campo, e que é refletida até no comportamento dos conciliadores.

Miranda Netto e Leal (2015) observaram que ocorrem pressões por resultados favoráveis no âmbito dos CEJUSC's. Embora essa postura não seja desejável, ela ocorre em muitas unidades judiciárias, sendo essa constatação relevante para o atual momento, com o aumento de pressão por eficiência e celeridade como se elas, por si só, fossem os únicos remédios para o congestionamento do judiciário.

Nesse contexto, urge trazer o campo da teoria para a realidade, confrontá-la com os aspectos práticos e com os discursos de poder e suas agendas, às vezes explícita, sobre celeridade, eficiência e produtividade. E é sob as lentes dessas perspectivas que se pode avaliar os programas de MASC's: mirando os pontos positivos, as histórias de satisfação, pacificação, e, também, mantendo-se os olhos abertos para os perigos que rondam a adoção acrítica dos meios consensuais, sem lastros na qualidade.

3 Conf. Metas Nacionais do CNJ para 2022: Meta 1 – “Julgar mais processos que os distribuídos”. Meta 2 – Julgar processos mais antigos (todos os segmentos). Meta 3 – “Estimular a conciliação (Justiça Estadual, Justiça Federal e Justiça do Trabalho) [...] Justiça Federal: Aumentar o índice de conciliação em relação à média do biênio 2019/2020, em 1 ponto percentual (BRASIL, 2022).

Isso porque, se os discursos entusiastas desconsiderarem os avessos das práticas, eles poderão contribuir justamente para a ocultação dos vieses que permeiam os discursos justificadores e, assim, para a perpetuação de mais um instrumento que se vale dos desequilíbrios de poder e da condição de vulnerabilidade de muitos jurisdicionados para contribuir para o alijamento de um verdadeiro acesso substancial à justiça. Para os cidadãos mais vulneráveis e que dependem de recursos, ou que possuem armas menos poderosas para enfrentar as agruras dos litígios, os métodos consensuais, haja vista mais propensos a aceitar acordos e contribuir para a redução de acervos. Para aqueles que têm condições de arcar com os ônus processuais, o processo judicial, com todas as suas garantias constitucionais! Para o pobre, um tipo de “*second hand justice*”: uma justiça sem controle de qualidade, realizada “a toque de caixa”.

Como alerta Takahashi, o problema realmente fica mais visível quando se examina o discurso que se vale da conciliação como uma forma melhor de se resolver conflitos, e que obscurece o fator celeridade como objetivo central. Sendo assim, o discurso da “valorização da qualidade se transforma em simples clichê, como um princípio abstrato nunca refutado, mas de pouca aplicação prática”, tornando-se um discurso vazio e sem força. E esse contexto é bastante claro nos casos de campanhas “que valorizam a rápida solução dos feitos pela conciliação com a obtenção de ganhos para todas as partes, desconsiderando que nem sempre basta a solução célere para haver a satisfação de todos” (TAKAHASHI, 2016, p. 19). Foi exatamente esse discurso de valorização dos mutirões como forma de se obter solução rápida dos processos em prol do jurisdicional que se ouviu durante o período de incentivo a essas campanhas. Como os resultados foram quantitativamente positivos, os CEJUSC’s se prepararam para novos mutirões.

A conciliação tem o rosto do local onde se insere

A “mediação tem o rosto do local onde se insere”, escreveram Miranda Netto e Leal (2015, p. 5-6). E isso pode ser aplicado à conciliação: a conciliação tem o rosto do local onde se insere. Seu rosto será reflexo da atuação do magistrado coordenador do CEJUSC, dos servidores que lá atuam, dos conciliadores. Mas, mais que isso, do quanto de autonomia que o CEJUSC tem em relação à política de número do CNJ e do tribunal ao qual está vinculado.

Se os CEJUSC’s quiserem assumir seu papel como novas portas do Poder Judiciário, que garantam um acesso substancial à justiça para aqueles que desejam participar da conciliação, com respeito à sua autonomia e voluntariedade, é preciso problematizar essa dinâmica institucional que favorece o reconhecimento da conciliação como um método para colocar fim célere ao conflito, sem qualquer preocupação com qualidade, atendimento coerente com os princípios informadores dos métodos consensuais. É preciso uma permanente e cuidadosa avaliação de seus resultados, que não podem ser diretamente conectados com a necessidade de construção de acordos, para que o processo de institucionalização dos MASC’s não se torne mais do mesmo, com ênfase utilitarista.

Embora a iniciativa do CNJ tenha sido enxergada como um significativo avanço, no tocante ao acesso substancial à justiça, ao abreviamento das demandas, adverte Klever Filpo (2016), ainda, que parece haver uma incompatibilidade decorrente da introdução dos MASC’s, que devem obedecer a lógica da autonomia, da voluntariedade e da informalidade, no contexto do Judiciário, uma vez que este se estrutura mediante uma lógica “marcada pelo formalismo e por um contraditório que somente se encerra mediante a decisão final dada pela autoridade do juiz”. Assim sendo, esse implante “não poderia ser realizado impunemente” (FILPO, 2014, p. 61).

As percepções extraídas da vivência dos pesquisadores, bem como diversas pesquisas de campo ilustram idiosincrasias decorrentes desse “implante”. Muitos magistrados acreditam que o envio de processos ao CEJUSC atrasa ainda mais o processo, sendo esse encaminhamento de caso um atraso processual ou diminuição de estatística para o juiz da causa em caso de acordo.

Assim, as qualidades dos métodos consensuais, embora amplamente alardeadas, não são percebidas por todos os magistrados a quem incumbiria oferecer essa via consensual aos litigantes (FILPO, 2014). A observação participante e a experiência de campo dos pesquisadores demonstraram que há advogados e magistrados que não acreditam nesses métodos, apostando neles somente como uma forma de abreviar o processo e de evitar a necessidade de se proferir uma sentença. Mas, por outro lado, a pesquisa demonstrou que também há juízes e servidores entusiasmados e comprometidos com os métodos consensuais, incentivadores das práticas e envolvidos nas rotinas dos Centros Judiciários. Verificou, outrossim, que há advogados cooperativos, que assimilaram a importância da colaboração e de manterem uma postura amigável, colaborativa e centrada em esforços para resolver o conflito de forma a não contribuir para o esgarçamento de laços sociais, ou a não agravar o estado de insatisfação do cliente com a justiça.

Não obstante o esforço dos conciliadores em aplicar as técnicas aprendidas nos cursos de formação, em realizar a declaração de abertura informando os princípios, ainda assim a observação evidenciou que há advogados que partem “pra briga”, que possuem postura combativa e agressiva nas audiências, mesmo depois de ouvirem a declaração de abertura, que enfatiza a oportunidade de fala e de escuta qualificada, de atitude colaborativa, e a importância de devolver o conflito para as partes, para que elas, de forma voluntária, possam conversar para tentarem resolver a controvérsia da melhor forma possível para todos.

Fica explícito que não basta a previsão legal de instrumentos consensuais, a determinação de sua inclusão no processo e nem o estímulo à sua adoção para que eles passem a gerar bons resultados. A compreensão desse aspecto passa pela necessidade de enxergar as características inquisitoriais da tradição jurídica brasileira, em que a condução do processo está entregue nas mãos dos atores judiciais (juiz, ministério público, advogado) e não das partes (LIMA, 2010). Ainda, demonstra, que muitos desses profissionais são resistentes a participar desses procedimentos.

Conclusão

Os dados explicitados neste trabalho decorrem de pesquisa documental e pesquisa de campo, através de observações de audiências de conciliação realizadas no CEJUSC da Subseção Judiciária de Juiz de Fora, entre os meses de agosto e setembro de 2022, e observação das interações entre atores (coordenadores de CEJUSC's, conciliadores, advogados), ocorridas por meio de conversas informais e posturas nas audiências.

O contraste dos achados empíricos com a constatação feita por outras pesquisas etnográficas, algumas citadas neste trabalho, com a análise de discursos justificadores da adoção de métodos consensuais de resolução de disputas no âmbito das instituições judiciais e com bibliografia que aponta pontos de tensão ou linhas de falta em movimentos de *ADR* demonstra que de fato há uma pressão velada por números. Isso porque não é dito às claras que são exigidos números de acordos realizados pelos CEJUSC's. Também porque, sempre nos casos dos mutirões promovidos pelo TRF1 ou durante a Semana Nacional de Conciliação, os CEJUSC's são demandados a apresentarem, diariamente ou ao final do mutirão, os números (de sessões realizadas, de processos com acordo, valores acordados) em listas de comunicação envolvendo os diretores ou por e-mails diários. Tal é o conciliômetro.

A retórica de desafogo dos tribunais e da necessidade de conferir celeridade aos feitos foi demonstrada através de falas que ilustram o caráter utilitarista que pode envolver a conciliação. Este comportamento se torna pernicioso, na medida em que afasta reflexões sobre a adequação dos métodos consensuais no tratamento dos conflitos. Esse raciocínio quantitativo na avaliação dos resultados também é observado na Resolução 125/2010 e nas políticas de metas do Poder Judiciário (macrodesafios), denunciando que o foco do CNJ é quantitativo.

A realidade, pois, aponta que uma cultura acostumada à *disputatio* e ao controle numérico como vitrine da eficiência não se muda apenas com leis. O problema é evidentemente mais complexo e envolve a sensibilidade jurídica construída desde os primórdios do direito brasileiro, calcada na escolástica medieval, nas relações de poder e subordinação.

É preciso uma reforma mais profunda: a começar pela formação nas faculdades de direito. É a valorização do que Kim Economides (1999) chama de quarta onda de acesso à justiça, como um apelo para se analisar a possibilidade de implementação da educação em solução de conflitos nas faculdades de direito. É preciso uma reforma na mentalidade dos operadores jurídicos: dos dirigentes dos tribunais, dos magistrados, promotores, advogados públicos e privados. Mas não somente desses atores. É preciso difundir os métodos consensuais, ensiná-los em cursos de graduação nas áreas das ciências humanas. Ou seja, trata-se de um clamor pela sua difusão e implementação como instrumento de fortalecimento da cidadania.

Com essa defesa, talvez seja ainda necessária uma quinta onda para a superação da mentalidade litigante e adversarial que atravessa a cultura brasileira: uma onda que leve para as escolas, para as crianças em seus mais tenros anos de formação psicossocial, a ideia de colaboração, a ideia de que, a partir de uma comunicação mais pacífica, do desenvolvimento de capacidades ne-

gociais e, principalmente, com a valorização de competências emocionais e sociais direcionadas à gestão positiva de conflitos.

Isso que dizer que a cultura brasileira seja avessa aos métodos consensuais? Acredita-se que não. Mas é fato que a cultura e a sensibilidade jurídicas brasileiras – espelhadas no dizer: “é o juiz que tem que dizer o direito e resolver o conflito” e em tantas outras expressões que denotam o apego à hierarquia, à verticalização das relações sociais, à imagem do Judiciário como resolvidor de conflitos – trazem consigo dilemas e obstáculos que devem ser ultrapassados caso se queira realmente fortalecer a cultura do consenso e da pacificação por meio dos instrumentos consensuais.

Conclui-se, portanto, que é preciso tirar o foco somente do aspecto quantitativo - quantidade de acordos e valores negociados - para que se possa trabalhar para mudar a mentalidade dos operadores. Não adianta somente a qualificação dos conciliadores e dos coordenadores de CEJUSC, a tentativa de implementar na prática aquilo que se estuda na teoria, se os demais atores do campo são desconfiados quanto a seu potencial e se sobre a execução da política na “ponta” (nos CEJUSC’s) pesa a demanda (às vezes explícita, às vezes velada) por celeridade, números, acordos e valores, como se esses somente fossem a condição que justifica a implementação da política de tratamento adequado aos conflitos e os investimentos que essa política requer. É preciso sedimentar os caminhos para maior cooperação nas relações sociais e, ainda, repensar as próprias políticas estatais, para que o processo judicial e/ou os métodos alternativos de resolução de conflitos não sirvam apenas para cobrir vazios de espaços democráticos decorrentes da implementação ineficiente de políticas públicas a cargo do Estado.

Não se pretendeu aqui, fazer oposição à conciliação, mas sim verificar e constatar empiricamente, dificuldades existentes e obstáculos que têm entravado a consolidação das promessas dos métodos consensuais. Esses obstáculos precisam ser considerados e examinados a fundo, para que possam ser ultrapassados.

A conciliação não é boa ou ruim, analisada abstratamente. Ela não é positiva e nem negativa em si mesma, sendo que o que importa é o seu uso, como é feita, quais os parâmetros de qualidade, quais os princípios que estão sendo observados. E, para que o uso seja adequado, ético, deve haver uma congruência entre os princípios e valores que informam os MASC's e os fins almejados com sua utilização. Trata-se de coerência.

Referências

AMORIM, Maria Stella de; LUPETTI BAPTISTA, Bárbara. Meios Alternativos de Administração de Conflitos no Direito e nos Tribunais Brasileiros. *Revista Ciências Sociais* – Universidade Gama Filho, v. 17, n. 1. Rio de Janeiro: Editora Gama Filho, 2011.

BAPTISTA, Bárbara Gomes Lupetti; *et al.*. O Direito em uma Perspectiva Empírica. *Revista Antropolítica*, n. 51, Niterói, p. 10-35, 1. quadri., 2021, p. 16.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Metas Nacionais 2022*. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/01/metas-nacionais-aprovadas-no-15o-enpj.pdf>>. Acesos em: 22 ago. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Relatório Analítico Propositivo – *Justiça Pesquisa: Políticas Públicas do Poder Judiciário – os Maiores Litigantes em Ações Consumeristas: Mapeamento e Proposições*. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/just-pesquisa-maiores-litigantes2018.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Relatório de Metas Nacionais do Poder Judiciário 2020*. Maio/2021. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/08/relatorio-de-metas-nacionais-2020-v-f.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução nº 125*, de 29 de novembro de 2010. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2579>>. Acesso em: 25 mar. 2022.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. *Resolução n. 668*, de 09 de novembro de 2020. Dispõe sobre a Estratégia da Justiça Federal 2021-2026, 2020. Disponível em: <<https://www.cjf.jus.br/publico/biblioteca/Res%20668-2020.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2022

BRASIL. *Lei 13.140 de 2015*, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm>. Acesso em: 20 ago. 2022.

BRASIL. *Lei n. 13.105*, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em 20 ago. 2022.

BRASIL. *Lei n. 5.869*, de 11 de janeiro de 1973. Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869.htm>. Acesso em: 25 jun. 2022.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. *Processo SEI 0034114-84.2022.4.01.8000*. Ofício Sistcon 08/2022, de 03/08/2002. Disponível em: <https://sei.trf1.jus.br/sei/controlador.php?acao=procedimento_trabalhar&acao_origem=procedimento_controlar&acao_retorno=procedimento_controlar&id_procedimento=17567703&infra_sistema=100000100&infra_unidade_atual=110001910&infra_hash=7cd2ad17f0a69cc3e1eac9ed79b46ed84a-902b4985aa41da45c107265e3adbc9>. Acesso em: 20 ago. 2022.

CALMON, Petrônio. Prefácio. In: *Mediação enquanto política pública: a teoria, a prática e o projeto de lei*. SPENGLER, Fabiana Marion; SPENGLER NETO, Theobaldo (org.). Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010, p. 8-12.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. São Paulo: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1988.

CAPPELLETTI, Mauro. Alternative Dispute Resolution Process within the Framework of the World-Wide Access-to-Justice Movement. *The Modern Law Review*, 56, 1993, p. 282-296.

DUARTE, Fernanda. A construção da verdade no processo civil e a igualdade jurídica. *II Seminário Internacional de Gestão em Segurança Pública e Justiça Criminal*. Núcleo Fluminense de Estudos e Pesquisas da UFF. Universidade Federal Fluminense, julho de 2007.

DUARTE, Fernanda. Introdução. In: DUARTE, Fernanda; PERLINGEIRO, Ricardo; IORIO FILHO, Rafael Mario; FELIPE, Ana Paula. *Escritos sobre direito, cidadania e processo: discursos e práticas*. Niterói: Nupej, 2021. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=3994714>>. Acesso em: 20 mai. 2022.

ECONOMIDES, Kim. Lendo as ondas do “Movimento de Acesso à Justiça”: epistemologia versus metodologia? In: PANDOLFI, Dulce et al (Orgs.). *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999, p. 61-76.

FILPO, Klever Paulo Leal; TAVARES, Julia Nery. Um ‘gap’ entre proposta e realidade: desafios à implementação da mediação de conflitos no Brasil. *Conhecimento & Diversidade*, Niterói, v. 10, n. 22, p. 155-171. Set./dez. 2018.

FILPO, Klever Paulo Leal; TAVARES, Julia Nery. *Mediação Judicial: discursos e práticas*. Rio de Janeiro: Mauad/Faperj, 2016.

FILPO, Klever Paulo Leal; TAVARES, Julia Nery. Os juízes não aderiram à mediação. *Lex Humana*, Petrópolis, v. 6, n. 2, p. 60-81, 2014.

FISS, Owen. *Um Novo Processo Civil: Estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

GALANTER, Marc. A World Without Trials? *Journal of Dispute Resolution*, v. 2006, Issue 1, Article 5, 2006. Disponível em: <<https://scholarship.law.missouri.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1640&context=jdr>>. Acesso em: 15 jul. 2022, p. 7-28.

GALANTER, Marc. Acesso à justiça em um mundo de capacidade social em expansão. *Revista Brasileira de Sociologia do Direito*. Porto Alegre, ABraSD, v. 2, n. 1, p. 37-49, jan/jun. 2015. Disponível em: <<https://revista.abrasd.com.br/index.php/rbsd/article/view/6/12>>. Acesso em: 10 jun. 2022.

GEERTZ, Clifford. *O saber local: novos ensaios em antropologia interpretativa*. Petrópolis: Editora Vozes, 2014.

GERALDO, Pedro Heitor Barros. Políticas Públicas Judiciárias: uma abordagem comparativa entre a organização social da Justiça no Brasil e na França. In: Dossiê Especial 2017/2018. *Revista Juris Poiesis*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 28, p. 283-427, 29 de abril de 2019, p. 309-328.

IORIO FILHO, Rafael Mario; DUARTE, Fernanda. A lógica do contraditório: ainda somos medievais. In: *História do direito*. CONPEDI/UFS; Gustavo Silveira Siqueira, Antonio Carlos Wolkmer, Zélia Luiza Pierdoná (Coord.). Florianópolis: CONPEDI, 2015. Disponível em: <<http://site.conpedi.org.br/publicacoes/c178h0tg/405y75l2/pl1lO2aGtQDxF62B.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2022.

LIMA, Roberto Kant de. Sensibilidades jurídicas, saber e poder: bases culturais de alguns aspectos do direito brasileiro em uma perspectiva comparada. *Anuário Antropológico 2009-2*. Brasília: UNB, 2010. p. 25-51.

MEADOW, Carrie Menkel. When Dispute Resolution Begets Disputes of its Own: Conflicts Among Dispute Professionals. *Georgetown University Law Center*, 44, 1997, p. 1871-1930. Disponível em: <<https://scholarship.law.georgetown.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2776&context=facpub>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

MIRANDA NETTO, Fernando Gama de; LEAL, Stela Tannure. Análise crítica do discurso do secretário de reforma do Poder judiciário: sobre a necessidade de formação de um exército de mediadores. In: JR. ZANETI, Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (Coord.). *Justiça Multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios adequados de solução de conflitos*. Salvador: JusPODIVM, 2018, p. 873-893.

MIRANDA NETTO, Fernando Gama de; LEAL, Stela Tannure. Mediação e Judiciário: impactos da criação dos CEJUCS's na rotina de trabalho dos magistrados. *5º Seminário Interdisciplinar em Sociologia e Direito*. Niterói: PPGSD-UFF, 2015, n. 5, v. 12. p. 205-224.

MIRANDA NETTO, Fernando Gama de; LEAL, Stella Tannure; SOARES, Irineu C. de O. Profissionalização e remuneração do mediador judicial: “Nunca vi, nem recebi, eu só ouço falar”. In: MENDES, A. G. C. *et. al.* (Orgs.). *Estudos sobre mediação no Brasil e no Exterior*, v. 2, Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2020, p. 165- 183.

NADER, Laura. *Controlling Processes*. [On-line]. 1995. Disponível em: <<http://digitalassets.lib.berkeley.edu/anthpubs/ucb/text/kas077-002.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2018.

NADER, Laura. *Harmonia coerciva: a economia política dos modelos jurídicos*. [On-line]. 1994. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_26/rbcs26_02.htm>. Acesso em: 16 ago. 2018.

RESNIK, Judith. Many Doors? Closing Doors? Alternative Dispute Resolution and Adjudication. *The Ohio State Journal on Dispute Resolution*, v. 10, n. 2, 1995, p. 211-266. Disponível em: <https://openyls.law.yale.edu/bitstream/handle/20.500.13051/5306/Many_Doors___Closing_Doors___Alternative_Dispute_Resolution_and_Adjudication.pdf?sequence=2>. Acesso em: 12 mai. 2021.

RODRIGUES-PEREIRA, Thiago; FREITAS, Adir Freire. Nietzsche e os meios consensuais de solução de conflitos. Cap. 11. In: *Escritos sobre direito, cidadania e processo: discursos e práticas*: vol. 4: Meios consensuais de administração de conflitos. Fernanda Duarte; et al.(Org.). Niterói: Nupej, 2021, p. 201-224.

SANDER Frank E. A. Varieties of dispute processing. In: Levin, L. A.; Russel, W. R. (Edit.). *The pound conference: perspectives on justice in the future*. Saint Paul: West Publishing Co., 1979.

SCHMIDT, Martha Halfeld F. M.. Conciliação e mediação judiciais: em busca de um modo legítimo de pacificação social. In: ORSINI, Adriana G. S.; COSTA, Mila B. L. C. da; ANDRADE, Oyama Karyna B. (Orgs.). *Justiça do Século XXI*. São Paulo: LTr, 2014, p. 303-311.

TAKAHASHI, Bruno. *Desequilíbrio de poder e conciliação: o papel do conciliador em conflitos previdenciários*. Brasília: Gazeta Jurídica, 2016.

VIANNA, Luiz Werneck; et. al.. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

WARD, Ettie. Mandatory Court-Annexed Alternative Dispute Resolution in the United States Federal Courts: Panacea or Pandemic? Legal Studies Research Paper Series, Vol. 81: 77, June 2007. St. Johns University School of Law. 2007, p. 77-98. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Ettie-Ward/publication/228221621_Mandatory_Court-Annexed_Alternative_Dispute_Resolution_in_the_United_States_Federal_Courts_Panacea_or_Pandemic/links/00b49538f3dc8d629b000000/Mandatory-Court-Annexed-Alternative-Dispute-Resolution-in-the-United-States-Federal-Courts-Panacea-or-Pandemic.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2022.

SOBRE A ORGANIZADORA

Fabiana Marion Spengler

Pós-doutora em Direito pela Università degli Studi di Roma Tre, Roma, Itália. Doutora em Direito pelo programa de Pós-Graduação stricto sensu da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS – RS. Mestre em Desenvolvimento Regional pelo programa de Pós-Graduação stricto sensu da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC – RS. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq (Pq2). Professora da graduação e da pós-graduação em Direito da UNISC. Líder do Grupo de Pesquisa “Políticas Públicas no Tratamento dos Conflitos” vinculado ao CNPq; participante da Rede CUEMYC; integrante do grupo de pesquisa internacional “Dimensions of Human Rights” (Instituto Jurídico Portucalense - IJP). Coordenadora de projetos de pesquisa e de extensão. Autora de diversos livros e artigos científicos. Mediadora.

Email: fabiana@unisc.br.

SOBRE OS AUTORES

Alexandra Tewes Dillmann

Mestre em Direito pelo programa de Pós-graduação, Mestrado em Direito, da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões - URI Santo Ângelo/RS. Bolsista PROSUC/CAPEL. Advogada.

Carla de Sampaio Grahl

Graduada em Direito. Pós-graduada em Processo Civil pela PUC/RS e em Sistemas de Justiça: conciliação, mediação e Justiça Restaurativa pela UNISUL/SC. Mestranda no PPG Mestrado Profissional em Psicologia da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC/RS).

Charlise Paula Colet Gimenez

Pós-Doutora em Direito pela UNIRITTER sob a orientação da professora Doutora Sandra Regina Martini. Doutora em Direito e Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Especialista em Direito Penal e Processo Penal pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul - UNIJUÍ. Docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito stricto sensu - Mestrado e Doutorado, e Graduação em Direito, todos da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e Missões - URI, campus Santo Ângelo. Coordenadora do Curso de Graduação em Direito da URI.

Eduardo Steindorf Saraiva

Psicólogo. Doutor em Ciências Humanas pela Universidade Federal de Santa Catarina. Professor no Departamento de Ciências da Saúde e no PPG Mestrado Profissional em Psicologia da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC/RS).

Ezequiel Souza Cruz

Doutorando e Mestre em Direito pela UNIJUÍ - Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Possui graduação em PEDAGOGIA pela Universidade Federal de Rondônia (1993) e graduação em DIREITO pela Universidade Federal de Rondônia (1999). Atuou como professor na Universidade Federal de Rondônia - UNIR, Faculdades Integradas de Cacoal - UNESC, Faculdade de Ciências Biomédicas de Cacoal - FACIMED e Faculdade de Rolim de Moura - FAROL. É advogado militante em Cacoal, Rondônia desde 2000. É mestrando em Direito pela UNIJUÍ - Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul.

Fabiana Marion Spengler

Pós-doutora em Direito pela Università degli Studi di Roma Tre, Roma, Itália. Doutora em Direito pelo programa de Pós-Graduação stricto sensu da Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS - RS. Mestre em Desenvolvimento Regional pelo programa de Pós-Graduação stricto sensu da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC - RS. Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq (Pq2). Professora da graduação e da pós-graduação em Direito da UNISC. Líder do Grupo de Pesquisa “Políticas Públicas no Tratamento dos Conflitos” vinculado ao CNPq; participante da Rede CUEMYC; integrante do grupo de pesquisa internacional “Dimensions of Human Rights” (Instituto Jurídico Portucalense - IJP). Coordenadora de projetos de pesquisa e de extensão. Autora de diversos livros e artigos científicos. Mediadora.

Geovana Faza da Silveira Fernandes

Doutoranda em Sociologia e Direito na UFF. Doutoranda em Direito na Estácio de Sá. Mestre em Direito pela Universidade Católica de Petrópolis. Pós-Graduada em Direito Público pela PUC-Minas. Instrutora de Conciliação e Mediação do CNJ e CJF. Diretora do CEJUSC da Justiça Federal de Juiz de Fora. Facilitadora de Práticas Restaurativas. Bolsista da CAPES- doutorado sanduíche - Governos State University em Chicago (2022-2023).

Helena Schwantes

Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, com bolsa PROSUC-CAPES, modalidade I, na linha de pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social. Integrante do Grupo de Pesquisas “Políticas públicas no tratamento dos conflitos”, certificado ao CNPq, liderado pela Prof^a. Pós-doutora Fabiana Marion Spengler e vice-liderado pelo Professor Mestre Theobaldo Spengler Neto. Mediadora voluntária no Projeto de Extensão denominado: “A crise da jurisdição e a cultura da paz: a mediação como meio democrático, autônomo e consensuado de tratar conflitos” da UNISC, desenvolvido junto à Defensoria Pública de Santa Cruz do Sul.

Rosane Teresinha Carvalho Porto

Doutora em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC/RS. Mestre em Direito na área de concentração: Políticas Públicas de Inclusão Social com bolsa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES. Estágio Pós-Doutoral pela Universidade Federal do Rio Grande Sul (UFRGS) sob orientação da Dra. Luciane Cardoso Barzotto. Pós-doutoranda pela Universidade Federal do RJ (UFRJ) Professora Permanente na Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul - UNIJUÍ, lecionando na graduação em Direito e no Programa de Pós Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado. Professora na graduação em direito e na Pós Lato Sensu na UNISC. Estuda as seguintes temáticas: Acesso à Justiça e soluções de conflitos entre elas: mediação e justiça restaurativa, bem como as transformações no mundo do trabalho. Integrante do Grupo de Pesquisa Biopolítica & Direitos Humanos (CNPq). Integrante da equipe de trabalho do projeto Rede de cooperação Academia e de pesquisa: eficiência, efetividade e economicidade nas políticas de segurança pública com utilização de monitoração eletrônica e integração de banco de dados (EditalProcad/Capes n.16/2020). integrante do projeto Pesquisador gaúcho: ONTEM, HOJE E AMANHÃ: CARTOGRAFIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS AUTO E HETEROCOMPOSITIVAS DE ACESSO À JUSTIÇA. Integrante da equipe do projeto Pessoas com deficiência no Ensino de Pós-Graduação Stricto Sensu no Brasil: a ética da alteridade na construção de políticas públicas de inclusão. Financiamento CAPES PDPG Alteridade na Pós-Graduação. Edital n.37/20.

Theobaldo Spengler Neto

Possui graduação em Direito - Faculdades Integradas de Santa Cruz do Sul (1984) e mestrado em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2000). Atualmente é professor adjunto da Universidade de Santa Cruz do Sul. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Processual Civil, atuando principalmente nos seguintes temas: processo civil, conflito, jurisdição e mediação. Advogado e consultor jurídico.

Victor Saldanha Priebe

Doutorando e Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Especialista em Direito Processual Civil pela Escola Paulista de Direito - EPD. Integrante do Grupo de Pesquisas “Políticas Públicas no Tratamento dos Conflitos”, vinculado ao CNPq. Bolsista CAPES Modalidade II. Mediador e Advogado.



POLÍTICAS PÚBLICAS AUTO E HETEROCOMPOSITIVAS DE ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL

www.arcoeditores.com
contato@arcoeditores.com
(55)99723-4952

ARCO
EDITORES ● ● ●