

**PAULO HENRIQUE RAIOL OSTIA**

**CONCILIAÇÃO E ACESSO À JUSTIÇA: UM ESTUDO QUALITATIVO  
DOS CENTROS JUDICIÁRIOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS E  
CIDADANIA**

**TESE DE DOUTORADO**

**ORIENTADORA: PROFESSORA DRA. SUSANA HENRIQUES DA COSTA**

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

**São Paulo-SP**

**2018**



**PAULO HENRIQUE RAIOL OSTIA**

**CONCILIAÇÃO E ACESSO À JUSTIÇA: UM ESTUDO QUALITATIVO  
DOS CENTROS JUDICIÁRIOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS E  
CIDADANIA**

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Direito, na área de concentração Direito Processual, sob a orientação da Profa. Dra. Susana Henriques da Costa.

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

**São Paulo-SP**

**2018**

Catálogo da Publicação  
Serviço de Biblioteca e Documentação  
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

---

Ostia, Paulo Henrique Raiol

Conciliação e acesso à justiça: um estudo qualitativo dos centros Judiciários de solução de conflitos e cidadania / Paulo Henrique Raiol Ostia; orientadora Susana Henriques da Costa -- São Paulo, 2018.

246

Tese (Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Direito Processual) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2018.

1. Conciliação; 2. Mecanismos consensuais; 3. Acesso à justiça; 4. Tratamento adequado de conflitos; 5. Política Pública; 6. Pesquisa empírica.

I. Costa, Susana Henriques da, orient. II. Título

---

Nome: **OSTIA, Paulo Henrique Raiol**

Título: **Conciliação e acesso à justiça: um estudo qualitativo dos centros Judiciários de solução de conflitos e cidadania**

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Direito, na área de concentração Direito Processual, sob a orientação da Profa. Dra. Susana Henriques da Costa.

Aprovado em:

Banca Examinadora:

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_



**Aos meus pais, pelo apoio e compreensão.**



## RESUMO

**Paulo Henrique Raiol Ostia. Conciliação e acesso à justiça: um estudo qualitativo dos centros Judiciários de solução de conflitos e cidadania. 2018. 246 folhas. Doutorado - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.**

Com mais de 109 milhões de processos judiciais em 2016, o Brasil tem hoje mais de uma demanda judicial para cada dois brasileiros. Apesar da grande quantidade, persiste o problema de acesso formal e substancial à justiça. Em um cenário de multiplicidade de mecanismos para solução de conflitos, os ADRs são vistos como potenciais instrumentos para o tratamento adequado dos conflitos. Este contexto deu ensejo à criação da “Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário”, sobre a qual o presente estudo se debruçará para verificar suas premissas e suas práticas, em especial, sobre a conciliação. Este estudo tem como premissa a potencialidade de ampliação do acesso à justiça pelo adequado uso dos diversos mecanismos de solução de conflitos. Considerando o grande acervo de processos e a potencialidade de ampliação do acesso à justiça pelo adequado uso do mecanismo da conciliação, busca-se verificar com este estudo quais são os vetores preponderantes das normas e práticas dessa política. Como hipóteses a ser verificadas com o desenvolver da pesquisa, têm-se que: (i) a base normativa da “política judiciária de tratamento adequado de conflitos” tem como vetor primordial tratar adequadamente os conflitos; e (ii) a conciliação é empregada principalmente como instrumento de controle de gestão de acervo e não de tratamento adequado de conflitos. No presente estudo, após uma fase introdutória de apresentação metodológica e de contextualização, desenvolver-se-ão as premissas teóricas. Serão abordadas as teorias da trajetória do conflito, do acesso à justiça em suas duas acepções, formal e material, e, por fim, a teoria do tratamento adequado dos conflitos. Posteriormente, serão analisadas as disposições do novo Código de Processo Civil sobre os mecanismos consensuais. Passar-se-á, então a uma análise mais detida da “Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário”, analisando, principalmente, sua estrutura elementar e sua fundamentação normativa. Em um último capítulo, será desenvolvida a análise da

pesquisa empírica: método adotado, questionário empregado, locais visitados e dados coletados. Por fim, a conclusão quanto à verificação ou não da hipótese proposta.

**Palavras-chave:** Mecanismos consensuais. Conciliação. Acesso à justiça. Tratamento adequado de conflitos. Política Pública. Pesquisa empírica.

## **ABSTRACT**

**Paulo Henrique Raiol Ostia. Conciliation and access to justice: a qualitative study of the judicial centers for conflict resolution and citizenship. 2018. 246 pages. Doctorate - Faculty of Law, University of São Paulo, São Paulo, 2018.**

With more than 109 million of lawsuits in 2016, Brazil has more than a lawsuit for every two Brazilians. Despite the large quantity, remains the problem of formal and substantive access to justice. In a scenario of multiplicity of tools for conflict resolution, ADRs are seen as potential instruments for the adequate conflict management. This context let to the creation of the “National Judicial Policy of adequate treatment of interest conflicts”, whose premises and practices this study will verify. This study has as premise that the proper use of several conflict resolution mechanisms has the potential for expanding access to justice. Considering the large collection of lawsuits and the potential expansion of access to justice by the proper use of the conciliation, it is sought to verify with this research which are the prevailing vectors of the norms and practices of this policy. As hypotheses to be verified during the development of the research, we have that: (i) the normative basis of the “National Judicial Policy of adequate treatment of interest conflicts” has as a prime go to treat adequately the conflicts; and (ii) conciliation is used mainly as an instrument of collection management and not of adequate treatment of conflicts. It is proposed in this study, after introduction of methodological aspects, to develop the theoretical premises. This study will address the theories of the Transformation of Disputes, access to justice in its two meanings, formal and material, and finally, the theory of appropriate treatment of conflicts. It will pass, then a more detailed analysis of the "National Judicial Policy of adequate treatment of interest conflicts", analyzing mainly its basic structure and its normative basis. In a final chapter, the analysis of the empirical research will be conducted: the method adopted, questionnaire used, sites visited and collected data. Finally, in the conclusion it will be checked whether or not the proposed hypotheses stand.

**Key-words:** Mediation. Adequade Dispute Resolution. Access to justice. Policy. Empirical study.



## ZUSAMMENFASSUNG

**Paulo Henrique Raiol Ostia. Vermittlung und Zugang zur Justiz: eine qualitative Studie der Justizzentren für Konfliktlösung und Staatsbürgerschaft. 2018. 246 Seiten. Doktorat - Fakultät für Rechtswissenschaften, Universität von São Paulo, São Paulo, 2018.**

Mit mehr als 109 Millionen Klagen im Jahr 2016 hat Brasilien mehr als eine Klage für jeweils zwei Brasilianer. Trotz der großen Menge bleibt auch das Problem des formellen und materiellen Zugangs zur Justiz bestehen. In einem Szenario mit einer Vielzahl von Werkzeugen zur Konfliktlösung werden ADRs als potentielle Instrumente für ein adäquates Konfliktmanagement angesehen. Dieser Kontext förderte die Schaffung einer "nationalen Justizpolitik zur angemessenen Behandlung von Interessenkonflikten", dessen Prämissen und Praktiken diese Studie überprüfen wird. Diese Studie hat die Möglichkeit, den Zugang zur Justiz durch den richtigen Einsatz der verschiedenen Konfliktlösungsmechanismen zu erweitern. Angesichts der großen Zahl von Rechtsstreitigkeiten und der möglichen Ausweitung des Zugangs zur Justiz durch die richtige Verwendung der Schlichtung, wird versucht, mit dieser Forschung zu überprüfen, welche die vorherrschenden Leitlinien der Normen und Praktiken dieser Politik sind. Als Hypothesen, die während der Entwicklung der Forschung zu verifizieren sind, haben wir Folgendes: (i) Die normative Grundlage der "Nationalen Justizpolitik der angemessenen Behandlung von Interessenkonflikten" hat ein wesentliches Ziel, um die Konflikte adäquat zu behandeln; und (ii) das Schlichtungsverfahren wird hauptsächlich als Instrument der Sammlung und nicht der angemessenen Behandlung von Konflikten verwendet. In dieser Studie wird vorgeschlagen, nach einer Einführung der Methodik Präsentation und des Kontexts die theoretischen Voraussetzungen zu entwickeln. Diese Studie wird die Theorien der Konfliktransformation, den Zugang zu Gerechtigkeit in seinen zwei Aspekten, formal und materiell, und schließlich die Theorie der angemessenen Behandlung von Konflikten ansprechen. Anschließend werden die Bestimmungen der neuen Zivilprozessordnung zu den einvernehmlichen Mechanismen analysiert. Es wird dann eine detailliertere Analyse der "nationalen Justizpolitik zur angemessenen Behandlung von Interessenkonflikten" durchgeführt, wobei vor allem deren Grundstruktur und ihre normative Grundlage analysiert werden. In einem letzten Kapitel wird die Analyse der empirischen

Forschung durchgeführt: die angewandte Methode, der verwendete Fragebogen, die besuchten Seiten und die gesammelten Daten. Schließlich, in der Schlussfolgerung, wird überprüft, ob die vorgeschlagenen Hypothesen verifiziert werden können.

**Schlüsselwörter:** Mediation. Vermittlung. Geeignet Streitbeilegung. Zugang zu Gerechtigkeit. Politik. Empirische Studie.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO E JUSTIFICATIVA</b>	<b>16</b>
<b>2. TRAJETÓRIA DOS CONFLITOS</b>	<b>29</b>
<b>2.1. AS FASES DA TRAJETÓRIA DO CONFLITO</b>	<b>30</b>
<b>2.2. OS DESAFIOS PARA A SUPERAÇÃO DAS FASES DA TRAJETÓRIA DO CONFLITO</b>	<b>36</b>
<b>2.3. ELEMENTOS DE TRANSFORMAÇÃO E AGENTES TRANSFORMADORES</b>	<b>43</b>
<b>2.4. POLÍTICAS DE PROMOÇÃO AO ACESSO À JUSTIÇA</b>	<b>45</b>
<b>3. ACESSO À JUSTIÇA</b>	<b>48</b>
<b>3.1. ACESSO À JUSTIÇA E O PROJETO FLORENÇA</b>	<b>48</b>
<b>3.2. MOVIMENTO DE ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL</b>	<b>51</b>
<b>3.3. ACESSO À JUSTIÇA E AS CAUSAS DE PEQUENO VALOR MONETÁRIO</b>	<b>55</b>
<b>3.4. MECANISMOS CONSENSUAIS COMO VIAS DE ACESSO À JUSTIÇA</b>	<b>63</b>
<b>3.5. AS DUAS ACEPTÕES DO ACESSO À JUSTIÇA: FORMAL E SUBSTANCIAL</b>	<b>68</b>
<b>3.6. A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS AO ACESSO À JUSTIÇA</b>	<b>70</b>
<b>4. TRATAMENTO ADEQUADO DOS CONFLITOS</b>	<b>73</b>
<b>4.1. SISTEMA “MULTI-PORTAS”</b>	<b>73</b>
<b>4.2. A CULTURA E AS VIAS DE SOLUÇÃO DE CONFLITO</b>	<b>82</b>
<b>4.3. MECANISMOS CONSENSUAIS COMO VIA DE TRATAMENTO ADEQUADO</b>	<b>87</b>
<b>4.4. LITIGANTES EVENTUAIS E LITIGANTES HABITUAIS</b>	<b>98</b>
<b>5. POLÍTICA JUDICIÁRIA NACIONAL DE TRATAMENTO ADEQUADO DOS CONFLITOS DE INTERESSES NO ÂMBITO DO PODER JUDICIÁRIO</b>	<b>107</b>
<b>5.1. INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS VIAS CONSENSUAIS</b>	<b>108</b>
<b>5.2. O CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015 E OS MECANISMOS CONSENSUAIS</b>	<b>112</b>
<b>5.2.1. NOVO OLHAR SOBRE OS MECANISMOS CONSENSUAIS (?)</b>	<b>113</b>
<b>5.2.2. OBRIGATORIEDADE DA SESSÃO DE CONCILIAÇÃO OU MEDIAÇÃO</b>	<b>118</b>
<b>5.3. BASE NORMATIVA DA CONCILIAÇÃO NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO</b>	<b>124</b>
<b>5.4. ESTRUTURA ELEMENTAR DA POLÍTICA JUDICIÁRIA DE TRATAMENTO ADEQUADO DE CONFLITOS</b>	<b>136</b>

<b>5.5. TIPO NORMATIVO DA POLÍTICA JUDICIÁRIA DE TRATAMENTO ADEQUADO DE CONFLITOS</b>	<b>146</b>
<b>5.6. ATOR INTERESSADO: PODER JUDICIÁRIO</b>	<b>148</b>
<b>5.7. BASE NORMATIVA DA CONCILIAÇÃO NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO APÓS A RESOLUÇÃO N° 125</b>	<b>150</b>
<b>5.8. AVALIAÇÃO DA POLÍTICA JUDICIÁRIA DE TRATAMENTO ADEQUADO DE CONFLITOS PELO JUDICIÁRIO</b>	<b>154</b>
<b>6. PESQUISA EMPÍRICA</b>	<b>160</b>
<b>6.1. ANÁLISE DO MÉTODO</b>	<b>160</b>
<b>6.2. ANÁLISE DOS CEJUSCs VISITADOS</b>	<b>166</b>
<b>6.3. QUESTIONÁRIO DE ENTREVISTA</b>	<b>169</b>
<b>6.3.1. QUESTIONÁRIO DIRIGIDO AOS USUÁRIOS</b>	<b>169</b>
<b>6.3.1.1. RESULTADOS REFERENTES AO QUESTIONÁRIO DIRIGIDO AOS USUÁRIOS</b>	<b>171</b>
<b>6.3.1.2. ANÁLISE DOS RESULTADOS REFERENTES AO QUESTIONÁRIO DIRIGIDO AOS USUÁRIOS</b>	<b>177</b>
<b>6.3.2. QUESTIONÁRIO DIRIGIDO AOS REPRESENTANTES DOS CEJUSCs</b>	<b>182</b>
<b>6.3.2.1. RESULTADOS REFERENTES AO QUESTIONÁRIO DIRIGIDO AOS REPRESENTANTES DOS CEJUSCs</b>	<b>183</b>
<b>6.3.2.2. ANÁLISE DOS RESULTADOS REFERENTES AO QUESTIONÁRIO DIRIGIDO AOS REPRESENTANTES DOS CEJUSCs</b>	<b>199</b>
<b>7. CONCLUSÃO</b>	<b>214</b>
<b>8. BIBLIOGRAFIA</b>	<b>223</b>
<b>9. ESTUDOS E RELATÓRIOS</b>	<b>233</b>
<b>10. REPORTAGENS</b>	<b>237</b>
<b>11. PROVIMENTOS</b>	<b>238</b>
<b>12. ANEXO 1 – QUESTIONÁRIOS</b>	<b>239</b>

## 1. INTRODUÇÃO E JUSTIFICATIVA

Dados recentes do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) indicam que o Judiciário brasileiro lidou, no ano de 2016, com mais de 109 milhões de processos judiciais.<sup>1</sup> Tendo em vista que o país já ultrapassou a marca de 200 milhões de habitantes,<sup>2</sup> é possível, por meio de cálculos simples com números arredondados, chegar à conclusão de que já se alcançou a proporção de um processo judicial para cada dois brasileiros. Considerando que cada demanda é composta por pelo menos duas partes, simbolicamente, seria possível que todos os brasileiros tivessem litigado no Poder Judiciário no ano de 2016.

Há um descompasso entre os casos resolvidos, os que esperam julgamento e as novas demandas que entram diariamente no Judiciário. O ingresso é maior do que o sistema

---

<sup>1</sup>“O Poder Judiciário finalizou o ano de 2016 com 79,7 milhões de processos em tramitação, aguardando alguma solução definitiva. [...] Durante o ano de 2016, ingressaram 29,4 milhões de processos”; conforme relatório do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Justiça em números 2017*, p. 65. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pj-justica-em-numeros> (Acesso em 21 de setembro de 2017). Quando da elaboração dos primeiros projetos desta pesquisa, em 2014, eram 95,14 milhões de processos no Judiciário brasileiro. Desde então, acompanhou-se a evolução histórica do número de demandas neste período, conforme os demais trechos da pesquisa anual do Conselho Nacional de Justiça (CNJ): “Este universo de processos, que em 2014 era de 100 milhões e em 2015 passou a ser de 102 milhões, representa o montante de casos que o judiciário precisou lidar durante o ano, entre os já resolvidos e os não resolvidos” (conforme relatório do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Justiça em números 2016*, p. 34. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pj-justica-em-numeros> (Acesso em 21 de julho de 2017)); “Em 2014, o Poder Judiciário iniciou com um estoque de 70,8 milhões de processos [...] Já o número de casos novos aumentou em 1,1%, atingindo quase 28,9 milhões de processos ingressados durante o ano de 2014” (conforme relatório do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Justiça em números 2015*, p. 17. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pj-justica-em-numeros> (Acesso em 21 de julho de 2017)); “Tramitaram aproximadamente 95,14 milhões de processos na Justiça, sendo que, dentre eles, 70%, ou seja, 66,8 milhões já estavam pendentes desde o início de 2013, com ingresso no decorrer do ano de 28,3 milhões de casos novos (30%). É preocupante constatar o progressivo e constante aumento do acervo processual, que tem crescido a cada ano, a um percentual médio de 3,4%. Some-se a isto o aumento gradual dos casos novos, e se tem como resultado que o total de processos em tramitação cresceu, em números absolutos, em quase 12 milhões em relação ao observado em 2009 (variação no quinquênio de 13,9%). Apenas para que se tenha uma dimensão desse incremento de processos, a cifra acrescida no último quinquênio equivale à soma do acervo total existente, no início do ano de 2013, em dois dos três maiores tribunais da Justiça Estadual, quais sejam: TJRJ e TJMG” (conforme relatório do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Justiça em números 2014*, p. 34. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pj-justica-em-numeros> (Acesso em 21 de julho de 2017)).

<sup>2</sup> A população brasileira é de 207.660.929 habitantes; conforme Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Estimativas da população residente no Brasil e unidades da federação com data de referência em 1º de julho de 2017*. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. Disponível em: [ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas\\_de\\_Populacao/Estimativas\\_2017/estimativa\\_dou\\_2017.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2017/estimativa_dou_2017.pdf) (Acesso em 1º de setembro de 2017).

consegue lidar, mesmo que de forma inadequada,<sup>3</sup> acarretando, ano após ano, acúmulo de processos.<sup>4</sup>

Essa realidade, contudo, não afasta o persistente problema do acesso à justiça.<sup>5 6</sup> Isso significa que existem muitos processos judiciais a despeito do fato de que muitos brasileiros não têm acesso formal à justiça.<sup>7 8</sup> São indivíduos que não conseguem levar seus

---

<sup>3</sup> Mesmo que sem uma análise pormenorizada, a afirmação quanto à inadequação da prestação jurisdicional é válida tendo em vista que, entre as consequências do acúmulo de processo, tem-se, ao menos, a tendência de não cumprimento da razoável duração do processo.

<sup>4</sup> “Mesmo tendo baixado 1,2 milhão de processos a mais do que o quantitativo ingressado (índice de atendimento à demanda de 104%), o estoque aumentou em 1,9 milhão de processos (3%) em relação ao ano anterior”, conforme relatório do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Justiça em números 2016*, p. 17. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pj-justica-em-numeros> (Acesso em 21 de julho de 2017).

<sup>5</sup> “O ‘acesso’ não é apenas um direito fundamental, crescentemente reconhecido; ele é, também, necessariamente, o ponto central da moderna processualística”; conforme CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 13.

<sup>6</sup> Heitor Sica, de forma contrária, entende que há um excesso na facilitação do acesso à Justiça, colaborando com o congestionamento do Judiciário: “A nossa política judiciária também parece há tempos orientada a incentivar que o maior número possível de cidadãos possa manejar uma demanda judicial individual, firme no comando do art. 5º, XXXV, da Constituição Federal [...] a que se empresta sempre interpretação a mais ampla possível. Nessa linha, com inspiração nas (exaustivamente exaltadas) ‘ondas renovatórias de acesso à Justiça’, há décadas o nosso sistema vem sendo dotado de mecanismos bastante simples para permitir que o jurisdicionado seja isentado de gastos para mover processo judicial individual. Além disso, criaram-se órgãos judiciários à margem da estrutura tradicional dos tribunais [...] nos quais todo o esforço foi empreendido no propósito de simplificar e facilitar o acesso dos jurisdicionados a um processo individual, destacando-se em particular a dispensa de constituição de advogado em causas até determinado valor. Tudo isso foi feito com o declarado objetivo de evitar a “litigiosidade contida” e ampliar o acesso à Justiça. De outra parte, é difícil negar que também contribui para esse quadro a política pública há tempos vigente para o ensino superior, seja mediante a facilitação dos mecanismos para abertura de cursos de bacharelado em Direito e de financiamento público. [...] Nem mesmo as elevadas taxas de reprovação dos bacharéis no exame de ordem é suficiente para impedir que a cada ano milhares de advogados sejam lançados ao mercado, desde logo com a autorização legal para patrocinar causas em qualquer órgão integrante do Poder Judiciário”; conforme SICA, Heitor Vitor Mendonça. *Congestionamento viário e congestionamento Judiciário: Reflexões sobre a garantia de acesso individual ao Poder Judiciário*. Tópico 2. Disponível em: <https://jota.info/artigos/congestionamento-judicial-e-viario-reflexoes-sobre-a-garantia-de-acesso-ao-judiciario-15052015> (Acesso em 28 de novembro de 2017).

<sup>7</sup> O acesso formal à justiça perfaz-se com a apresentação pelo cidadão de um pleito ao Poder Judiciário, buscando a tutela de um direito. Por ser uma garantia constitucional, um dos desafios relacionados ao acesso formal à justiça é a sua efetivação. Existem ainda ampliações ao seu conceito, como será desenvolvido em tópico próprio.

<sup>8</sup> “A study carried out by the Brazilian Judges Association to determine public perceptions of the judiciary found that it is seen as “a mysterious black box impenetrable for the ordinary person, full of secrets that only special beings [judges] can decipher”. The main reasons for this perception are, in addition to several prominent cases of corruption, the delays in the system of justice and the difficulties the poor or marginalized have in gaining access to it; this was the explanation given consistently by the people to whom the Special Rapporteur talked during his visit. In a society like Brazil’s in which there is so much inequality, the poorest, excluded people do not have enough information on how to claim their rights through the judicial system. Hiring a lawyer is out of the question for a very high percentage of the population for lack of financial resources”; conforme United Nations - Economic and Social Council - Commission on Human Rights. *Civil and Political Rights, including the*

conflitos<sup>9</sup> à análise do Poder Judiciário, seja por deficiência técnica,<sup>10</sup> seja por impossibilidade financeira. Isso acontece mesmo com o incremento das Defensorias Públicas, Juizados Especiais, Juizados itinerantes e de outras políticas de acesso desenvolvidas pelo Poder Judiciário e outras instituições jurídicas.

Acrescenta-se ainda que a simplicidade trazida pelos números totais de processos e sua divisão *per capita*, mesmo que possibilite uma visão global e estabeleça um dado referencial, não evidencia a estrutura de distribuição dessas demandas. Porção significativa delas orbita em torno de litigantes habituais,<sup>11</sup> seja no polo ativo, como a Fazenda, seja no passivo, como os grandes prestadores de serviços.<sup>12</sup>

---

*questions of independence of the judiciary, administration of justice, impunity: Mission to Brazil*. Publicado em 22 de fevereiro de 2005. Disponível em <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/01/Report-of-the-SR-on-the-independence-of-judges-and-lawyers-Mission-to-Brazil-2005.pdf> (Acesso em 26 de março de 2017).

<sup>9</sup> O “conflito” tem um conceito amplo e não é um objeto de estudo exclusivo das ciências jurídicas. De toda forma, na busca por maior clareza e maior precisão técnica, tem-se como base a análise de Cândido Rangel Dinamarco, que define o “conflito” como sendo uma pretensão não satisfeita: “Conflito, assim entendido, é a situação existente entre duas ou mais pessoas ou grupos, caracterizada pela pretensão a um bem ou situação da vida e impossibilidade de obtê-lo – seja porque negada por quem poderia dá-lo, seja porque a lei impõe que só possa ser obtido por via judicial. [...] Essa situação chamasse conflito, por que significa sempre o choque entre dois ou mais sujeitos, como causa da necessidade do uso do processo”; conforme DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil*. Vol. I. 5ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 136.

<sup>10</sup> Como ainda será mais bem desenvolvido ao longo deste estudo, é necessário que os indivíduos tenham ou recebam um mínimo de recursos informativos para que consigam identificar o conflito e sua estrutura elementar, bem como para que consigam tratá-lo.

<sup>11</sup> Marc Galanter afirma que os litigantes habituais ou *repeated players* acabam tendo vantagens no gerenciamento das demandas repetitivas, entre outras razões, por ter maior experiência com o processamentos das demandas no Judiciário, tendo maior familiaridade com as regras, linha de julgamento dos juízes e Tribunais, além de poder ter uma visão mais ampla, global, *big picture* das demandas, facilitando sua tomada de decisão; conforme GALANTER, Marc. *Why the ‘Haves’ come out ahead: speculations on the limits of legal change*. *Law and Society Review*, vol. 9, n. 2, 1975.

<sup>12</sup> “Observa-se [...] que o setor público (Federal, Estadual e Municipal), bancos e telefonia representam 95% do total de processos dos 100 maiores litigantes nacionais. Desses processos, 51 % têm como parte ente do setor público, 38% empresa do setor bancário, 6% companhias do setor de telefonia e 5% de outras empresas”; “bancos e telefonia representam 94% do total de processos dos 100 maiores litigantes da Justiça Estadual, sendo que cerca de 54% dos processos têm como parte empresa do setor bancário, 31 % ente do setor público, 10% empresa do setor de telefonia e 6% outras empresas”; conforme Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Justiça em números 2014*, p. 15 e 23, disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pj-justica-em-numeros> e; Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *100 maiores litigantes*. disponível em: [http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa\\_100\\_maiores\\_litigantes.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf) (Acesso em 21 de julho de 2017).

Em outras palavras, sob um manto de uma grande quantidade de demandas, encobrem-se questões complexas quanto o acesso do cidadão à justiça, que não se limita ao ingresso no sistema judicial.

Muitas vezes, acaba-se por observar que a preocupação de parte dos processualistas estende-se da “porta de entrada do Judiciário”<sup>13</sup> à efetivação do decidido em sentença. É possível, contudo, que esse seja um recorte insuficiente, tendo em vista que o processo, entre outras finalidades, tem como escopo final pacificar os conflitos e, conseqüentemente, a sociedade.<sup>14</sup>

Felstiner, Abel e Sarat realizaram um estudo sobre a trajetória do conflito. Nele, os autores posicionaram a “porta de entrada do Judiciário” não como ponto inicial, mas sim, como fim. Como fruto dessa análise, eles apontam a existência de três etapas: *naming*, *blaming*, *claiming*.<sup>15</sup>

A primeira fase, *naming*, remete à capacidade de dizer a si mesmo que uma experiência particular foi prejudicial ou ofensiva, isto é, ter consciência da violação de seu direito. O *blaming*, resumidamente, é a capacidade de atribuir o dano percebido à culpa de outro indivíduo ou entidade social. Por fim, a última etapa, *claiming*, é a capacidade ou o interesse de reclamar o prejuízo para a pessoa ou entidade que acredita ser responsável por ele,

---

<sup>13</sup> Utiliza-se uma expressão alegórica, visando remeter às fases iniciais do processo judicial. Além disso, com essa ilustração, visa-se também criar uma associação com a temática do “acesso à Justiça”.

<sup>14</sup> “A *pacificação é o escopo magno da jurisdição* e, por conseqüência, de todo o sistema processual (uma vez que todo ele pode ser definido como a disciplina jurídica da jurisdição e seu exercício). É um escopo social, uma vez que se relaciona com o resultado do exercício da jurisdição perante a sociedade e sobre a vida gregária dos seus membros e felicidade pessoal de cada um”; conforme CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 22ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 30. A constatação de escopos sociais e políticos ampliou, para além dos escopos jurídicos, a ordem processual, promovendo o desenvolvimento crítico das práticas e conceitos, assim como dos próprios mecanismos consensuais; conforme DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil*. Vol. I. 5ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 145.

<sup>15</sup> “*This first transformation-saying to oneself that a particular experience has been injurious-we call naming [...] The next step is the transformation of a perceived injurious experience into a grievance. This occurs when a person attributes an injury to the fault of another individual or social entity [...] We call the transformation from perceived injurious experience to grievance blaming [...] The third transformation occurs when someone with a grievance voices it to the person or entity believed to be responsible and asks for some remedy. We call this communication claiming*”; conforme FELSTINER, William L.F.; ABEL, Richard L.; SARAT, Austin. *The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming*. Law & Society Review. Vol. 15, No. 3/4, Special Issue on Dispute Processing and Civil Litigation (1980 - 1981), pp. 631-654.

visando alguma reparação. Considerando a abrangência do objeto do estudo dos autores, essa reclamação não precisa ter necessariamente forma de ação judicial, nem ser feita ao Poder Judicial.

Por óbvio, não é possível pular etapas e é exatamente por isso que a crise de acesso torna-se ainda mais grave. Muitos conflitos e violações de direito não conseguem completar sua trajetória e se perdem antes de chegar ao Judiciário ou outra instância capaz de solucioná-los.

A situação é ainda pior, caso se leve em consideração o acesso à justiça qualificado, ou seja, o acesso à ordem jurídica justa, conforme interpretação de Kazuo Watanabe<sup>16</sup> da norma constitucional.<sup>17 18</sup>

Tendo em vista esse ideário, além das mencionadas questões em relação ao ingresso, os problemas também se estendem ao outro extremo, à “porta de saída do Judiciário”.

---

<sup>16</sup> Kazuo Watanabe apresenta o seguinte entendimento em relação ao acesso à Justiça: “o direito de acesso à Justiça é, fundamentalmente, direito de acesso à ordem jurídica justa; b) são dados elementares desse direito: (1) direito à informação e perfeito conhecimento do direito substancial e à organização de pesquisa permanente a cargo de especialistas e orientada à aferição constante de adequação entre a ordem jurídica e a realidade sócio-econômica do País; (2) direito de acesso à Justiça adequadamente organizada e formada por juízes inseridos na realidade social e comprometidos com o objetivo de realização da ordem jurídica justa; (3) direito à preordenação dos instrumentos processuais capazes de promover a efetividade tutela de direito; (4) direito à remoção de todos os obstáculos que se antepõem ao acesso efetivo à Justiça com tais características”; conforme WATANABE, Kazuo. *Acesso à Justiça e sociedade moderna*. In *Participação e processo*. Coordenação: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988, p. 135.

<sup>17</sup> O princípio do acesso à justiça, tanto em seu aspecto formal, quanto em relação ao acesso à ordem jurídica justa, são decorrências do disposto no artigo 5º, inciso XXXV da Constituição Federal: “XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

<sup>18</sup> “Resolução 125 pelo Conselho Nacional de Justiça, que atualizou o conceito de acesso à justiça, explicitando-o como acesso à ordem jurídica justa, e não mais como simples acesso aos órgãos judiciários para a solução adjudicada dos conflitos de interesses por meio de sentença, e incorporando os chamados meios “alternativos” de resolução de controvérsias, em especial os consensuais (mediação e conciliação), ao instrumental do Judiciário para solucionar, com adequação e justiça, os conflitos de interesses que lhe são canalizados, e ainda conferindo direito à orientação aos jurisdicionados que tenham problemas jurídicos, e não necessariamente conflitos de interesses”; conforme SILVA, Érica Barbosa e. *Conciliação Judicial*. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013, p. XI.

O acesso à ordem jurídica justa, de forma simplificada, engloba não só o ingresso no mecanismo de solução de conflito (acesso formal), mas também um processamento justo, com observação do efetivo contraditório, assim como um desfecho justo, ou seja, uma solução que tenha o condão de pacificar as partes.

É questionável que todos os processos judiciais que tiveram o mérito de suas demandas julgados e, dessa forma, cujos conflitos são tidos como resolvidos, tenham efetivamente atingido a pacificação social, escopo processual final. Quem sai do Judiciário com uma resposta jurisdicional injusta ou demorada,<sup>19</sup> por exemplo, não teve acesso, em tese, à ordem jurídica justa.

Considerando os pontos levantados até aqui, chega-se à conclusão de que a objetividade dos números dos relatórios do CNJ mencionados inicialmente, neste caso, não consegue abarcar a complexidade do problema de acesso à justiça, nem da justiça dos procedimentos e das decisões.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> “A morosidade sistémica é aquela que decorre da sobrecarga de trabalho, do excesso de burocracia, positivismo e legalismo. Muitas das medidas processuais e de produtividade adoptadas recentemente no Brasil e em Portugal, que têm tido como principal objecto a litigação de massa, são importantes para o combate à morosidade sistémica. Será necessário monitorar o sistema e ver se essas medidas estão a ter realmente a eficácia que se pretendia e se não estão a gerar efeitos perversos. Com as reformas que incidem sobre a morosidade sistémica podemos ter uma justiça mais rápida mas não necessariamente uma justiça mais cidadã. Ao contrário, com a revolução democrática da justiça a luta não será apenas pela celeridade (quantidade da justiça), mas também pela responsabilidade social (qualidade da justiça). Naturalmente que a questão da celeridade é uma questão importante, que é necessário resolver. Sou, naturalmente, a favor de uma justiça rápida. A celeridade de resposta do sistema judicial à procura que lhe é dirigida é também uma componente essencial da sua qualidade. Mas é evidente que, do ponto de vista de uma revolução democrática de justiça, não basta a rapidez. É necessária, acima de tudo, uma justiça cidadã. Deve-se ter em mente que, nalguns casos, uma justiça rápida pode ser uma má justiça. E, portanto, não podemos transformar a justiça rápida num fim em si mesmo. Aliás, a justiça tende a ser tendencialmente rápida para aqueles que sabem que previsível mente a interpretação do direito vai no sentido que favorece os seus interesses. Uma interpretação inovadora, contra a rotina, mas socialmente mais responsável, pode exigir um tempo adicional de estudo e de reflexão”; e “Há ainda um outro tipo de morosidade, a morosidade activa. Veja-se o caso de demarcação de terras dos indígenas Pataxós Hã Hã Hãe, que tramita nos tribunais brasileiros há mais de 25 anos, é um caso de morosidade activa pois consiste na interposição, por parte não só de operadores concretos do sistema judicial (magistrados, funcionários, membros do ministério público, advogados) mas também de algumas das partes e terceiros envolvidos no processo, de obstáculos para impedir que a sequência normal dos procedimentos com vista ao desfecho do caso. Essa recusa em enfrentar a questão não se limita aos órgãos judiciais, alcança também a administração pública em geral”; conforme: SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da justiça*. Coimbra: Almedina, 2015, p. 45 e 49.

<sup>20</sup> Essa conclusão não descaracteriza a pesquisa “Justiça em números”, realizada anualmente pelo Poder Judiciário, de ser uma importante fonte de informação, como a referente ao número de processos existentes atualmente no Brasil. Ela traz uma análise válida para pesquisadores, juristas, assim como para o cidadão e para o

A discussão sobre acesso à justiça está intimamente ligada à implementação dos mecanismos consensuais como instrumento de solução de conflitos.

Para enfrentar a crise do Judiciário,<sup>21</sup> os meios consensuais muitas vezes foram apontados como válvula de escape para diminuir a tensão causada pelo excesso de processos judiciais, ao criar um caminho alternativo para as demandas.<sup>22</sup> <sup>23</sup> “O Judiciário adotou os

---

próprio Judiciário, possibilitando que este utilize seus dados como *feedback* para melhorar os serviços prestados à sociedade.

<sup>21</sup> Cabe ressaltar, contudo, que esse excesso de processos judiciais pendentes de solução é apenas uma faceta da crise do Judiciário. Essa expressão, “crise do Judiciário”, tende a ser usada de forma ampla pelos processualistas, “Nos países em que a função jurisdicional é desempenhada exclusivamente pelo Poder Judiciário, a crise da Justiça confunde-se e se identifica com a crise do Judiciário e de seus membros. Crise da Justiça, crise do Judiciário, crise da Magistratura. Tudo é levado de roldão [...] no entanto, há que se distinguir [...] na crise que se generaliza como sendo própria do Judiciário, seus diversos aspectos, ora atinentes à crise estrutural de um dos Poderes do Estado; ora relativos à crise institucional que surge no delicado jogo de equilíbrio entre os Poderes; ora peculiares à mentalidade dos operadores da Justiça; ora próprios da inadequação dos controles sobre o exercício da função jurisdicional” (conforme GRINOVER, Ada Pellegrini. *A crise do Poder Judiciário*. In *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, n° 34, dezembro, 1990, p. 12) o que acaba culminando em uma análise simplificada da questão. Ilustrativamente, a pesquisa “*Doing Business Reports*” do Banco Mundial sugere que, entre 2006 e 2011, os indicadores de cumprimento judicial de contratos no Brasil sofreram importantes pioras, tanto quanto ao número de procedimentos necessários, que aumentou de 25 para 45, quanto ao tempo médio de duração, que passou de 546 para 616 dias (conforme Banco Mundial - *Doing Business Reports*. Disponível em: <http://portugues.doingbusiness.org/> (Acesso em 21 de julho de 2017)). Quanto à visão que os brasileiros têm em relação à instituição do Poder Judiciário, a pesquisa de opinião “SIPS – Sistema de Indicadores de Percepção Social”, realizada pelo IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e publicada em maio de 2011, (conforme Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). *SIPS – Sistema de Indicadores de Percepção Social - Justiça*. Brasília: Ipea, 2011) teve como resultado a nota média de 4,5. Essa percepção negativa é mais intensa junto àqueles que já figuraram como autores de uma ação na Justiça. Entre as dimensões postas em pesquisa, os entrevistados avaliaram rapidez, facilidade no acesso, custo, qualidade e justiça das decisões, honestidade e punição da corrupção interna e imparcialidade, com o tratamento igualitário de todos os cidadãos. Com dados mais recentes, o “ICJBrasil – Índice de Confiança na Justiça no Brasil”, organizado pela FGV Direito SP, (conforme FGV Direito SP. *ICJBrasil – Índice de Confiança na Justiça no Brasil, 2014, Ano 06*. São Paulo: 2014. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/6618> (Acesso em 21 de julho de 2017)), em sua edição 2014, é de 4,6 pontos. Na pesquisa anterior, o índice era de 5,2 pontos. Esse índice mede a percepção da população sobre o Poder Judiciário e sobre os seus serviços, assim como o comportamento da população quanto a recorrer ao judiciário em determinadas situações. A crise estrutural de excesso de processos, por exemplo, não se confunde com eventual crise política entre os Poderes, Legislativo, Executivo e Judiciário, ou mesmo com crise institucional perante a sociedade. A não confusão, contudo, não significa que são questões absolutamente independentes, que não sofram influência uma das outras. Existe sim relação entre elas. Mas, por terem causas e consequências distintas, cada uma dessas questões problemáticas tende a precisar de respostas próprias para a sua solução (conforme SADEK, Maria Teresa; ARANTES, Rogério Bastos. *A Crise do Judiciário e a visão dos juízes*. In *Revista USP*, n°21, mar-mai, 1994, p. 37).

<sup>22</sup> “*The many reasons for preferring one dispute mechanism over another can be reduced to two basic arguments. The first of these, which we might call the "production" cluster, is that one or another mechanism will produce "more" with less expenditure of resources. Thus we find arguments that a given device will increase the number and speed of resolutions and lower their cost. A great deal of talk about alternatives consists of claims about production effects. Due to the infirmities of selection and measurement that often attend reform undertakings, there is probably a tendency to overestimate the degree to which programs achieve such production effects*”;

Meios Alternativos de Solução de Conflitos vinculados (ou ‘anexados’, como dizem) aos foros judiciais como forma de reduzir o crescente número de processos e redirecionar casos que entendem não serem merecedores da sua atenção”.<sup>24</sup> Desse modo, construiu-se um ideário no qual há um caminho principal e os secundários, aos quais se deu o nome de “mecanismos alternativos de solução de conflito”, dando origem, em inglês, à sigla “ADRs”.

A celeridade<sup>25 26</sup> da conciliação e da mediação para atingir seu desfecho está entre as razões para esta indicação. Criou-se a possibilidade de produzir mais, com menos consumo de recursos.

Paralelamente à celeridade, os mecanismos consensuais, devido à sua própria natureza, apresentam também algumas outras características que, de modo geral, são tidas como benéficas no tratamento de conflitos. Entre elas, podem ser indicadas, por exemplo, a

---

conforme GALANTER, Marc. *Compared to what? Assessing the quality of dispute processing*. In *Denver University Law Review*, n. 66, 1988-1989, p. xii.

<sup>23</sup> “[C]omo esse movimento [conhecido por ADR (*Alternative Dispute Resolution* – Solução Alternativa de Controvérsias)] busca a redução da quantidade de processos iniciados, a maioria de suas propostas é dedicada à negociação ou mediação anteriores ao processo judicial [...] Estende-se também aos processos em andamento e os defensores da ADR têm procurado novos caminhos para facilitar, ou até mesmo forçar, a celebração de acordos entre as partes em casos pendentes”; conforme FISS, Owen. *Um novo processo civil: estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade*. Coordenador da tradução: Carlos Alberto de Salles. Tradução: Daniel Porto Godinho da Silva e Melina de Medeiros Rós. Editora Revista do Tribunais, 2004, p. 122.

<sup>24</sup> Conforme GALANTER, Marc. *Acesso à justiça em um mundo de capacidade social em expansão*. Tradução: João Eberhardt Francisco, Maria Cecília de Araújo Asperti e Susana Henriques da Costa. In *Revista Brasileira de Sociologia do Direito*, v. 2, n. 1, Porto Alegre: ABraSD, 2015, p. 42.

<sup>25</sup> A defesa da celeridade deve ser feita de modo a encontrar equilíbrio com outras garantias do devido processo legal; conforme entendimento de José Roberto dos Santos Bedaque: “Mas constitui perigosa ilusão pensar que simplesmente conferir-lhe celeridade é suficiente para alcançar a tão almejada efetividade. Não se nega a necessidade de reduzir a demora, mais não se pode fazê-lo em detrimento do mínimo de segurança, valor também essencial ao processo justo. Em princípio, não há efetividade sem contraditório e ampla defesa. A celeridade é apenas mais uma das garantias que compõe a ideia de devido processo legal, não a única”; conforme BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Efetividade do processo e técnica processual*. 3ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 49.

<sup>26</sup> Pondera-se que a celeridade é uma qualidade relativa. Algo é rápido em comparação a outro ou em relação a um padrão, um conceito de normalidade. Os mecanismos consensuais que contam com a assistência de um terceiro imparcial são bastante céleres quando comparados ao tempo médio de andamento de um processo judicial, por outro lado, tendem a não ser mais rápidos que a negociação. Por exemplo, segundo estudo do IPEA, uma execução fiscal, que, por si só é um procedimento mais simples, visto a não necessidade da fase de conhecimento, demora em média mais de 8 anos; conforme Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). *Nota técnica: Custo e tempo do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional*. Brasília: Ipea, 2011.

dinâmica de convergência necessária ao consenso e a autodeterminação das partes na definição da solução de seus problemas.

Assim, a aplicação dessas alternativas, passou a auxiliar não só no controle do número de processos judiciais, como também a trazer benefícios adicionais ao tratamento dos conflitos.

Essa perspectiva em relação aos mecanismos consensuais, como alternativas, vias secundárias e remédio à crise, entretanto, mostrou-se equivocada. Ela tende a focar em quantidade e não na qualidade,<sup>27</sup> bem como desconsidera a necessária relação de adequação entre o conflito e o mecanismo a ele aplicado.<sup>28</sup> Isso faz com que haja a propensão a consensos patológicos, que não pacificam o conflito e que podem resultar na eclosão de novas disputas, inclusive de novos processos judiciais.

Os mecanismos consensuais não são adequados para todos os tipos de conflitos e utilizá-los como filtro de acesso ao processo judicial para todos os casos, não é compatível com a perspectiva de tratamento adequado, bem como pode reforçar a ideia de conciliação *pro forma*, inútil, dispensável.

É importante que se tenha um melhor entendimento do que é o tratamento adequado dos conflitos e de como efetivamente implementá-lo. Ademais, a aplicação dos mecanismos consensuais, em especial a conciliação, de modo não alinhado com o vetor do

---

<sup>27</sup> Já em 1989, Marc Galanter, em seu artigo *Compared to what? Assessing the quality of dispute processing*, criticava a falta de atenção dada à análise de qualidade: “*I use the term "quality" as shorthand for the valued aspects of the process, including but not confined to justice, and including but not confined to those aspects that admit of quantification. The term was adopted to summarize and emphasize the wide range of valued characteristics, apart from cost, time and institutional convenience, that are implicated in disputing. Although quality arguments, explicit or tacit, are everywhere in discussions of dispute resolution, much less attention has been given to analyzing and appraising quality effects than to the more readily measurable production effects*”; conforme GALANTER, Marc. *Compared to what? Assessing the quality of dispute processing*. In *Denver University Law Review*, n. 66, 1988-1989, p. xii.

<sup>28</sup> Owen Fiss, em seu texto contra o acordo, em uma de suas críticas combate o uso indiscriminado das vias consensuais: “Não acredito que o acordo, como prática genérica, seja preferível ao julgamento ou deve ser institucionalizado em uma base extensa e ilimitada”; conforme FISS, Owen. *Um novo processo civil: estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade*. Coordenador da tradução: Carlos Alberto de Salles. Tradução: Daniel Porto Godinho da Silva e Melina de Medeiros Rós. Editora Revista do Tribunais, 2004, p. 122.

tratamento adequado dos conflitos, pode gerar malefícios, como a redução do acesso do cidadão à justiça.

Em uma conjuntura na qual o Judiciário brasileiro encontra-se com um grande acervo de processos pendentes de julgamento e com milhares de novas demandas sendo propostas diariamente,<sup>29</sup> o CNJ estabeleceu a “Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário”,<sup>30</sup> concentrando-se na ampliação do acesso à justiça e na melhora da adequação no tratamento dos conflitos.

Conforme a Resolução nº 125 do CNJ, norma criadora desta política pública, ela deve ser posta em execução pelo Poder Judiciário e tem como escopo o tratamento adequado “dos problemas jurídicos e dos conflitos de interesses, que ocorrem em larga e crescente escala na sociedade”.<sup>31</sup> Para tanto, em âmbito nacional, deveriam ser organizados não só o processo adjudicatório judicial, como também outros mecanismos de solução de conflito, com ênfase nos consensuais.

Desse modo, a resolução dispõe ainda sobre a criação e funcionamento dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs), designando-os como órgãos judiciais especializados para a concentração das sessões de conciliação e mediação judiciais e pré-processuais.

---

<sup>29</sup> Conforme relatório do CNJ de 2017, o Poder Judiciário tinha um acervo de aproximadamente 80 milhões de processos e, ao longo do ano de 2016, quase 30 milhões de novas demandas ingressaram no sistema; conforme relatório do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Justiça em números 2017*, p. 65. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pj-justica-em-numeros> (Acesso em 21 de setembro de 2017).

<sup>30</sup> Tendo em vista a extensão da denominação dada à política estudada, buscando beneficiar a leitura do presente trabalho, será utilizada alternativamente a expressão “política judiciária de tratamento adequado de conflitos”.

<sup>31</sup> Conforme se observa no seguinte trecho do preâmbulo da resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ): “Considerando que, por isso, cabe ao Judiciário estabelecer política pública de tratamento adequado dos problemas jurídicos e dos conflitos de interesses, que ocorrem em larga e crescente escala na sociedade, de forma a organizar, em âmbito nacional, não somente os serviços prestados nos processos judiciais, como também os que possam sê-lo mediante outros mecanismos de solução de conflitos, em especial dos consensuais, como a mediação e a conciliação”, o elaborador da norma buscou ampliar o objeto da norma, abrangendo não apenas os conflitos jurídicos, como também os de interesse. A depender do caso concreto, o conflito jurídico pode coincidir com o de interesse. Contudo, este último, tende a ser mais amplo e, quando sem respaldo jurídico, fora dos limites normativos, tende também a não ser tutelado no processo adjudicatório estatal. Os mecanismos consensuais, por sua vez, oferecem a oportunidade de esses conflitos de interesses serem trazidos à tratativa e, eventualmente, considerados e tratados por seus participantes.

Ao analisar a estrutura normativa dessa política, em especial suas normas principiológicas,<sup>32</sup> constata-se que ela tem como premissa a existência de múltiplos mecanismos de solução de conflito, com suas peculiaridades e, cada um, com a potencialidade de ser o mais adequado para tratar os diferentes tipos de conflito. Alinhado com este ideário, a princípio, este programa não teria como escopo salvar o Judiciário dos seus milhões de processos, mas sim, construindo soluções satisfatórias e pacificando a sociedade, traria, de forma reflexa, benefícios ao combate à crise. Isso por que gerenciaria adequadamente parcela dos conflitos, ao facilitar o acesso formal, ao promover o acesso do cidadão à ordem jurídica justa e ao tratar e solucionar adequadamente o conflito.

Contudo, diante do cenário de excesso de demandas que pressiona o Judiciário por produtividade e eficiência,<sup>33</sup> como visto acima, há um evidente embate entre a principiologia da política pública judiciária criada pela Resolução n° 125 do CNJ e a pauta da gestão de acervo. Justifica-se, portanto, um trabalho que procure verificar se, da forma como vem sendo implementada, a referida política pública está de fato pautada pela lógica da adequação ou se serviu para criar vias secundárias e de escape para redução de processos judiciais, constituindo verdadeiros filtros de acesso ao mecanismo da adjudicação estatal.

Isso é o que se pretende desenvolver, a partir do recorte exposto a seguir.

O presente estudo tem como **premissa a potencialidade de ampliação do acesso à justiça pelo adequado uso dos diversos mecanismos de solução de conflitos**. Esta

---

<sup>32</sup> A resolução n° 125, de 29 de novembro de 2010, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário. Em seu preâmbulo, indica-se que “cabe ao Judiciário estabelecer política pública de tratamento adequado dos problemas jurídicos e dos conflitos de interesses, que ocorrem em larga e crescente escala na sociedade, de forma a organizar, em âmbito nacional, não somente os serviços prestados nos processos judiciais, como também os que possam sê-lo mediante outros mecanismos de solução de conflitos, em especial dos consensuais, como a mediação e a conciliação. Além disso, seu artigo 1° traz a seguinte disposição: “Art. 1° 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 [...] Parágrafo único. Aos órgãos judiciários incumbe oferecer mecanismos de soluções de controvérsias, em especial os chamados meios consensuais, como a mediação e a conciliação, bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão”.

<sup>33</sup> “*Productive efficiency means that activity should be organized to obtain the maximum output from given inputs*”; conforme BARR, Nicholas. *Economics of the welfare state*. 5ª Ed. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 43.

premissa tem como base o marco teórico que será adotado pela pesquisa, qual seja, a teoria do acesso à justiça, nas suas duas acepções, formal e material,<sup>34 35</sup> com ênfase à necessidade de tratamento adequado dos conflitos.

**Busca-se responder se: (i) a base normativa da “política judiciária de tratamento adequado de conflitos” tem como vetor preponderante tratar adequadamente os conflitos encaminhados à conciliação ou gerir o excesso de acervo?; e (ii) a aplicação dessa política pelos CEJUSCs tem como vetor preponderante tratar adequadamente os conflitos encaminhados à conciliação ou gerir o excesso de acervo?**

Como **hipóteses** a ser verificadas com o desenvolver da pesquisa, têm-se que: (i) a base normativa da “política judiciária de tratamento adequado de conflitos” tem como vetor primordial tratar adequadamente os conflitos; e (ii) a conciliação é empregada principalmente como instrumento de controle de gestão de acervo e não de tratamento adequado de conflitos.

Conforme as questões preliminares e as hipóteses propostas, observa-se que se delimitou a investigação ao mecanismo da conciliação desenvolvido nos CEJUSCs. Isso porque, após análise de dados do CNJ sobre os maiores litigantes<sup>36</sup> e pesquisa exploratória, relatados no tópico sobre pesquisa empírica,<sup>37</sup> por mais que se pretenda uma análise qualitativa, constatou-se uma maior ocorrência de conflitos que, devido sua matéria, eram encaminhados à conciliação, propiciando uma quantidade significativamente maior de sessões

---

<sup>34</sup> “A expressão “acesso à Justiça” é reconhecidamente de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico — o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado que, primeiro deve ser realmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos”; conforme CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 8.

<sup>35</sup> Conforme se observa no seguinte trecho do preâmbulo da resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ): “Considerando que o direito de acesso à Justiça, previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal além da vertente formal perante os órgãos judiciários, implica acesso à ordem jurídica justa”.

<sup>36</sup> Conforme Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *100 maiores litigantes*. Disponível em: [http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa\\_100\\_maiores\\_litigantes.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf) (Acesso em 21 de julho de 2017).

<sup>37</sup> Ver: Pesquisa Empírica, p. 161.

de conciliação em comparação à mediação, outro mecanismo consensual aplicado nestes centros.

Após essa primeira delimitação, verificou-se ainda que, dentro do universo de sessões de conciliação desenvolvidas nos CEJUSCs, abranger-se-ia uma variedade grande de tipos de conflitos, com características e peculiaridades distintas. Desse modo, ainda considerando a análise de dados e a pesquisa exploratória, restringiu-se o estudo a conflitos envolvendo litigantes eventuais, devido a sua grande ocorrência.

Nos próximos tópicos, serão desenvolvidas as premissas teóricas do presente trabalho: a teoria da trajetória do conflito, teoria do acesso à justiça, com suas duas acepções, formal e material, e a teoria do tratamento adequado do conflito. Posteriormente, serão objeto de análise as bases normativas da “política judiciária de tratamento adequado de conflitos”.

Propõe-se ainda o desenvolvimento de pesquisa empírica voltada à aplicação da conciliação em conflitos envolvendo litigantes eventuais nos CEJUSCs, assim como sobre as práticas destes centros, conforme método e justificativas apresentados em tópico próprio.<sup>38</sup>

Assim, passa-se à apresentação e análise das premissas teóricas, buscando-se, desse modo, criar os alicerces teóricos para a realização da pesquisa empírica e análise de seus resultados e, por fim, para a verificação das hipóteses apresentadas.

---

<sup>38</sup> Ver: Pesquisa Empírica, p. 160.

## 2. TRAJETÓRIA DOS CONFLITOS

Por mais que o tema acesso à justiça venha sendo tratado pelos processualistas há 40 anos,<sup>39</sup> o enfoque dos estudos sobre processo tende a estar em um espectro que vai do “como o demandante formulará sua pretensão em sua petição inicial” até “como será executado o quanto decidido”.

Em outras palavras e de forma alegórica, há uma grande preocupação com o como o indivíduo que está à “porta de entrada do Judiciário” ingressará e com quais instrumentos conseguirá apresentar e defender adequadamente seus argumentos ao magistrado e, por fim, com o como efetivar o decidido. Acabava-se por se esquecer de que não são todos, ou melhor, são poucos<sup>40</sup> os que conseguem chegar até a “entrada”.<sup>41</sup>

Felstiner, Abel e Sarat, em seu estudo sobre a trajetória do conflito, posicionaram a “porta de entrada do Judiciário” não como ponto inicial, mas sim, como marco final. Neste

---

<sup>39</sup> “*This vision of justice in many modalities and diverse institutional settings crystallized with the flourishing of the Florence Access to Justice Project. This project was sponsored by the Ford Foundation, the Italian Research Council (“CNR”), and the Italian Ministry of Education, under the direction of Mauro Cappelletti, a scholar of vast imagination and entrepreneurial energy. The work of the Florence project is embodied in the massive multi-volume series Access to Justice, published in 1978 and 1979 and in a small library of satellite volumes and law review articles*”; conforme GALANTER, Marc. *Access to Justice in a world of expanding social capability*. In *Fordham Urban Law Journal*, Volume 37, Issue 1. Berkey: 2009, p. 116, disponível em: <http://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2324&context=ulj> (Acesso em 21 de julho de 2017).

<sup>40</sup> Cabe esclarecer que deve se considerar a análise feita ao longo deste tópico sobre a trajetória do conflito para que haja uma melhor compreensão da afirmativa “são poucos os que conseguem chegar até a ‘entrada’”, até por que, como já mencionado, anualmente há o ingresso de dezenas de milhões de novas demandas, (conforme relatório do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Justiça em números 2014*, p. 34. Disponível em: [http://www.cnj.jus.br/images/programas/justica-em-numeros/relatorio\\_jn2014.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/programas/justica-em-numeros/relatorio_jn2014.pdf) (Acesso em 21 de julho de 2017), o que, em números absolutos, não são poucos. Além disso, existe ainda o entendimento de que não só não há um acesso restrito, como há um excesso de acesso, dando ensejo ao congestionamento do sistema Judiciário, conforme SICA, Heitor Vitor Mendonça. *Congestionamento viário e congestionamento Judiciário: Reflexões sobre a garantia de acesso individual ao Poder Judiciário*. Tópico 2. Disponível em: <https://jota.info/artigos/congestionamento-judicial-e-viario-reflexoes-sobre-a-garantia-de-acesso-ao-judiciario-15052015> (Acesso em 28 de novembro de 2017).

<sup>41</sup> “*Formal litigation and even disputing within unofficial fora account for a tiny fraction of the antecedent events that could mature into disputes*”; conforme FELSTINER, William L.F.; ABEL, Richard L.; SARAT, Austin. *The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming*. *Law & Society Review*. Vol. 15, No. 3/4, Special Issue on Dispute Processing and Civil Litigation (1980 - 1981), p. 631.

recorte do estudo do conflito, eles apontam a existência de três etapas elementares: *naming*, *blaming*, *claiming*,<sup>42</sup> como já mencionado.

## 2.1. AS FASES DA TRAJETÓRIA DO CONFLITO

Os avanços humanos e o conseqüente incremento das relações sociais tentem a aumentar a exposição dos indivíduos a experiências lesivas. No Brasil, ilustrativamente, a ascensão de milhões à classe média deu-se pelo consumo possibilitado pelo crédito ofertado pelas instituições financeiras.<sup>43</sup>

O cidadão médio constrói e mantém diversas relações jurídicas diariamente, sendo possível que em algumas delas esse indivíduo acabe por ter seus direitos ou interesses violados, seja, por exemplo, ao firmar contratos bancários com cláusulas abusivas ou, como na própria ilustração dos autores,<sup>44</sup> ao morar em uma comunidade localizada a favor do vento em

---

<sup>42</sup> “*This first transformation-saying to oneself that a particular experience has been injurious-we call naming [...] The next step is the transformation of a perceived injurious experience into a grievance. This occurs when a person attributes an injury to the fault of another individual or social entity [...] We call the transformation from perceived injurious experience to grievance blaming [...] The third transformation occurs when someone with a grievance voices it to the person or entity believed to be responsible and asks for some remedy. We call this communication claiming*”; conforme FELSTINER, William L.F.; ABEL, Richard L.; SARAT, Austin. *The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming*. Law & Society Review. Vol. 15, No. 3/4, Special Issue on Dispute Processing and Civil Litigation (1980 - 1981), pp. 631-654.

<sup>43</sup> Fabiana Oliveira e Ricardo Wada analisam a ascensão da nova classe média e, simplificadamente, observam a falta de consciência estes indivíduos quanto ao Direito do Consumidor: “O que possibilitou à classe C agir com valores de classe média foi a expansão e o barateamento do crédito, associado a um cenário macroeconômico bastante positivo [...]o que se sabe sobre hábitos e atitudes dos consumidores da nova classe média, ou classe C, em relação aos direitos do consumidor em suas relações de consumo?”; conforme OLIVEIRA, Fabiana Luci de; WADA, Ricardo Morishita. *O comportamento da nova classe média brasileira nas relações de consumo*. In *Direito do consumidor: os 22 anos de vigência do Código de Defesa do Consumidor*. Coordenação: Rio de Janeiro: Elieser: FGV, 2012, p. 32 e 34.

<sup>44</sup> “*Assume a population living downwind from a nuclear test site. Some portion of that population has developed cancer as a result of the exposure and some has not. Some of those stricken know that they are sick and some do not. In order for disputes to emerge and remedial action to be taken, an unperceived injurious experience (unPIE, for short) must be transformed into a perceived injurious experience (PIE). The uninformed cancer victims must learn that they are sick*”; conforme FELSTINER, William L.F.; ABEL, Richard L.; SARAT, Austin. *The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming*. Law & Society Review. Vol. 15, No. 3/4, Special Issue on Dispute Processing and Civil Litigation (1980 - 1981), p. 633.

relação a uma área de testes nuclear ou ainda, aproximando da realidade brasileira, atingida pela fumaça das queimadas para a colheita da cana-de-açúcar.

Por mais que tenda a existir, em um determinado momento, um conceito padrão dentro de uma sociedade sobre o que seria ou não lesivo,<sup>45</sup> a percepção da experiência lesiva não é uniforme. Um determinado correntista, por exemplo, pode entender que certa cobrança feita pelo seu banco não só é lesiva, como tem fundamento em uma cláusula abusiva. Outros indivíduos, todavia, podem nem tomar conhecimento da cobrança ou não ter conhecimento de sua lesividade.

Poderia se supor, a título de exemplo, que grupos com melhor educação formal ou com melhor conhecimento de economia doméstica estariam mais propensos a identificar eventuais lesões. Todavia, as causas que levam alguns indivíduos a conseguir perceber experiências lesivas e outros não, são várias e de difícil identificação e explicação, podendo variar de caso a caso.<sup>46 47</sup>

Os mineiros de amianto, por exemplo, só saberiam que exerciam uma atividade prejudicial à saúde deles anos depois, quando surgem os casos de abestose e os médicos relacionam a fibrose pulmonar ao pó de amianto.<sup>48</sup>

---

<sup>45</sup> “*An injurious experience is any experience that is disvalued by the person to whom it occurs. For the most part, people agree on what is disvalued. But such feelings are never universal*”; conforme FELSTINER, William L.F.; ABEL, Richard L.; SARAT, Austin. *The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming*. Law & Society Review. Vol. 15, No. 3/4, Special Issue on Dispute Processing and Civil Litigation (1980 - 1981), p. 634.

<sup>46</sup> “*Nevertheless, in many cases it will be difficult to identify and explain transformations from unPIE to PIE. This first transformation-saying to oneself that a particular experience has been injurious-we call naming. Though hard to study empirically, naming may be the critical*”; conforme FELSTINER, William L.F.; ABEL, Richard L.; SARAT, Austin. *The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming*. Law & Society Review. Vol. 15, No. 3/4, Special Issue on Dispute Processing and Civil Litigation (1980 - 1981), p. 635.

<sup>47</sup> Por mais que ainda vá se abordar alguns desafios na identificação de uma experiência lesiva, não se pretende uma análise aprofundada ou exaustiva das causas que levam indivíduos a percebê-la ou não, por extrapolar o objeto deste estudo.

<sup>48</sup> “*Assume that we want to know why some shipyard workers perceive they have asbestosis and others do not. In order to correlate perception with other variables, it is necessary to distinguish the sick workers who do not know they are sick from those who actually are not sick*”; conforme FELSTINER, William L.F.; ABEL, Richard L.; SARAT, Austin. *The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming*. Law & Society Review. Vol. 15, No. 3/4, Special Issue on Dispute Processing and Civil Litigation (1980 - 1981), p. 634.

Esta ilustração trazida pelos autores parece própria do contexto norte-americano ou dos livros de biologia, contudo, o Brasil é um dos grandes produtores de amianto.<sup>49</sup> Além disso, fenômeno semelhante é observado entre os trabalhadores das várias carvoarias que existem pelo interior do país.<sup>50</sup>

Nesses casos, foi necessário aguardar que os danos à saúde latentes tornassem-se aparentes e, depois, que as ciências médicas avançassem o suficiente para conseguir relacionar a doença às atividades. Ainda assim, foi necessário aguardar que a descoberta se disseminasse entre os trabalhadores, o que tende a ser um processo lento e não uniforme.<sup>51</sup>

Quanto à comunidade contaminada pela radiação ou pela fumaça da queima da cana, essa terá que identificar a relação das mortes na região com o câncer ou outras lesões à saúde e destes com a radiação ou com a fumaça. Essas descobertas e sua comunicação não são simples e também tendem a ocorrer de forma não uniforme.<sup>52</sup>

---

<sup>49</sup> Conforme a Secretaria de Saúde do Município de São Paulo, o “Brasil é um dos grandes produtores mundiais de asbesto, também, conhecido como amianto. Por ser uma substância indiscutivelmente cancerígena, observa-se, atualmente, uma grande polêmica em torno da sua utilização. [...] A asbestose é a pneumoconiose associada aos asbestose ou amianto, sendo uma doença eminentemente ocupacional. A doença, de caráter progressivo e irreversível, tem um período de latência superior a 10 anos, podendo se manifestar alguns anos após cessada a exposição”, disponível em: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/saude/vigilancia\\_em\\_saude/doencas\\_e\\_agrivos/doencas\\_do\\_trabalho/index.php?p=6059](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/saude/vigilancia_em_saude/doencas_e_agrivos/doencas_do_trabalho/index.php?p=6059) (Acesso em 21 de julho de 2017).

<sup>50</sup> A fumaça do carvão é causadora da antracnose, que, assim como a asbestose, é uma pneumoconiose; conforme Ministério da Saúde - Secretaria de Atenção à Saúde Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. Pneumoconioses. Normas e Manuais Técnicos. Brasília: MS, 2016. Disponível em <http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/cerest/DOC/DOC000000000043377.PDF> (Acesso em 21 de julho de 2017).

<sup>51</sup> “For instance, asbestosis only became an acknowledged “disease” and the basis of a claim for compensation when shipyard workers stopped taking for granted that they would have trouble breathing after ten years of installing insulation and came to view their condition as a problem”; conforme FELSTINER, William L.F.; ABEL, Richard L.; SARAT, Austin. *The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming*. Law & Society Review. Vol. 15, No. 3/4, Special Issue on Dispute Processing and Civil Litigation (1980 - 1981), p. 635.

<sup>52</sup> “It urges us to examine, in this case, differences in class, education, work situation, social networks, etc. between those who become aware of their cancer and those who do not, as well as attend to the possible manipulation of information by those responsible for the radiation”; conforme FELSTINER, William L.F.; ABEL, Richard L.; SARAT, Austin. *The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming*. Law & Society Review. Vol. 15, No. 3/4, Special Issue on Dispute Processing and Civil Litigation (1980 - 1981), p. 633.

De todo modo, essa transformação de uma *unperceived injurious experience* (*unPIE*) em uma *perceived injurious experience* (*PIE*),<sup>53</sup> ou seja, afirmar a si mesmo que determinada experiência foi lesiva, é o que os autores chamam de *naming*.<sup>54</sup>

O segundo passo, *blaming*, consiste em imputar a experiência lesiva a alguém ou alguma entidade.<sup>55</sup> Considerando os exemplos, haveria a configuração do *blaming* ao se imputar ao banco a lesão causada por uma cláusula abusiva, à companhia mineradora a abestose, ao Estado as doenças e mortes decorrentes da radiação e as decorrentes da fumaça à indústria sucroalcooleira.

Para realizar essa atribuição, contudo, é necessário que o indivíduo consiga elaborar ou perceber o nexos existente entre a lesão e seu autor ou seu responsável.

Por mais que muitas vezes essa ligação entre a lesão e seu autor ou seu responsável seja óbvia, como o correntista que recebe uma cobrança abusiva de seu banco, existem hipóteses nas quais não há tanta proximidade ou clareza quanto ao polo adverso, como ainda será mais bem analisado neste capítulo.

Por fim, a última etapa prevista por Felstiner, Abel e Sarat é a apresentação pelo indivíduo, sujeito da experiência lesiva, de uma reclamação ou pleito à pessoa ou à instituição

---

<sup>53</sup> “Some of those stricken know that they are sick and some do not. In order for disputes to emerge and remedial action to be taken, an unperceived injurious experience (*unPIE*, for short) must be transformed into a perceived injurious experience (*PIE*)”; conforme FELSTINER, William L.F.; ABEL, Richard L.; SARAT, Austin. *The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming*. Law & Society Review. Vol. 15, No. 3/4, Special Issue on Dispute Processing and Civil Litigation (1980 - 1981), p. 633.

<sup>54</sup> “Nevertheless, in many cases it will be difficult to identify and explain transformations from *unPIE* to *PIE*. This first transformation-saying to oneself that a particular experience has been injurious-we call *naming*”; conforme FELSTINER, William L.F.; ABEL, Richard L.; SARAT, Austin. *The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming*. Law & Society Review. Vol. 15, No. 3/4, Special Issue on Dispute Processing and Civil Litigation (1980 - 1981), p. 635.

<sup>55</sup> “The next step is the transformation of a perceived injurious experience into a grievance. This occurs when a person attributes an injury to the fault of another individual or social entity [...] We call the transformation from perceived injurious experience to grievance *blaming*”; conforme FELSTINER, William L.F.; ABEL, Richard L.; SARAT, Austin. *The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming*. Law & Society Review. Vol. 15, No. 3/4, Special Issue on Dispute Processing and Civil Litigation (1980 - 1981), p. 635.

que entenda ser competente para solucionar a lesão.<sup>56</sup> O *claiming* perfaz-se com a apresentação pelo indivíduo, representado por seu advogado, de uma demanda junto ao Poder Judiciário pleiteando a tutela cabível, seja para interromper ou mitigar a lesão, ou ainda buscando reparação ou indenização pelos danos sofridos. Uma reclamação apresentada à ouvidoria de um banco,<sup>57</sup> a um mediador comunitário, ao CEJUSC, a uma instituição administrativa, como a PROCON - Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor ou o BACEN - Banco Central, também configuram a realização do *claiming*. Os autores desenvolvem uma perspectiva ampla quanto às instituições capazes de solucionar ou auxiliar na solução dessas experiências lesivas, em um panorama no qual há multiplicidade de vias para a solução dos conflitos.

A análise desenvolvida por Felstiner, Abel e Sarat permite que se alcance a gênese do conflito. Possibilita que se observe o fenômeno antes da eclosão da disputa, antes que se tenha consciência da identidade da contraparte, antes mesmo que a experiência lesiva tenha sido percebida. Oferta, desse modo, instrumentos que auxiliam a construção de um melhor entendimento quanto à dinâmica de acesso do cidadão à justiça, assim como quanto ao seu desafio.

A perspectiva proposta pelos autores estimula a reflexão sobre quantas dessas experiências que guardam em si a potencialidade de se tornarem conflitos, demandas, reclamações e processos judiciais não completam seu desenvolvimento: quantos indivíduos não conseguem perceber que estão tendo seus direitos violados? Quantos não conseguem identificar o causador desta violação? Quantos não sabem ou não têm interesse em reclamar ou demandar devido aos custos de um processo judicial ou à burocracia, reais ou imaginários,

---

<sup>56</sup> “*The third transformation occurs when someone with a grievance voices it to the person or entity believed to be responsible and asks for some remedy. We call this communication claiming. A claim is transformed into a dispute when it is rejected in whole or in part. Rejection need not be expressed by words. Delay that the claimant construes as resistance is just as much a rejection as is a compromise offer (partial rejection) or an outright refusal*”; conforme FELSTINER, William L.F.; ABEL, Richard L.; SARAT, Austin. *The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming*. Law & Society Review. Vol. 15, No. 3/4, Special Issue on Dispute Processing and Civil Litigation (1980 - 1981), p. 636.

<sup>57</sup> “O aumento da inadimplência fez com que os bancos abrissem sites exclusivos para a renegociação de dívidas de seus correntistas”; conforme *Correntistas podem renegociar dívidas com o banco pela internet*. Folha de S. Paulo, 22 de agosto de 2016, disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/08/1805498-correntistas-podem-renegociar-dividas-com-o-banco-pela-internet.shtml> (Acesso em 21 de julho de 2017).

para formalizar uma reclamação a uma autoridade pública? São números de difícil ou impossível apuração em concreto. Contudo, supõe-se que porção significativa dos indivíduos não consegue chegar à porta de instituição para tratamento do conflito ou via com finalidade análoga.

Galanter ilustra a trajetória do conflito com a “Pirâmide da Disputa”. Sua base é formada por lesões e problemas não percebidos. A camada subjacente, menor, é formada por lesões percebidas, subjacente às lesões quanto às quais se conhece a autoria ou responsabilidade. Nos estratos mais superiores e menores, encontram-se as reclamações, as disputas. Apenas uma pequena fração chega ao topo, ou seja, são levadas aos advogados e às cortes.<sup>58</sup> Isto é, apenas uma pequena parcela das experiências lesivas tornar-se-ão disputas, demandas: são poucos casos que conseguem completar a trajetória da base ao topo da pirâmide.<sup>59</sup>

De toda forma, ainda segundo Galanter, os sistemas jurídicos, em sua maioria, são desenhados esperando que exista esse afunilamento dos conflitos. Do contrário, isto é, caso todos os pleitos legítimos fossem apresentados, esses sistemas entrariam em colapso. A viabilidade dos sistemas jurídicos depende (i) da eficácia geral das normas: da tendência dos indivíduos a observar o sistema normativo, independentemente da existência de uma coerção

---

<sup>58</sup> “The central intellectual construct of the dispute perspective was the dispute pyramid - the notion that any sector of the legal world can be envisioned as a pyramid in which a base of troubles or injuries underlies a layer of perceived injuries, which leads in turn to successively smaller layers of grievances (injuries for which some human actor is viewed as responsible), claims, and disputes. A portion of these disputes are brought to lawyers and courts; successively smaller portions are the subject of trials, appeals, and published judicial opinions”; conforme GALANTER, Marc. *Access to Justice in a world of expanding social capability*. In *Fordham Urban Law Journal*, Volume 37, Issue 1. Berkeley: 2009, p. 117, disponível em: <http://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2324&context=ulj> (Acesso em 21 de julho de 2017).

<sup>59</sup> “The continued relevance of Why the ‘Haves’ Come out Ahead in a time of somewhat diminished interest in litigation is evidenced by Galanter’s own recognition that not all cases would make it to high-level or ‘peak’ institutions. Thus, even twenty-five years ago, Galanter recognized that much law would be made, developed, and enforced either in ‘field level’ agencies or in ‘alternatives to official systems’ such as those which were ‘appended’ to formal institutions (e.g., routine case processing, plea bargaining, court-oriented settlement, and even negotiation between the parties) or those which were ‘private remedy systems’ (religious courts, arbitration tribunals, institutional grievance mechanisms, ombuds, mediation, conciliation, trade associations, unions, complaint bureaus, and even public opinion)”; conforme MEADOW, Carrie Menkel. *Do the Haves Come Out Ahead in Alternative Judicial Systems? Repeat Players in ADR*. In *Ohio State Journal on Dispute Resolution*. Vol. 15. 1999, p. 21. Disponível em: <http://scholarship.law.georgetown.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2779&context=facpub> (Acesso em 10 de junho de 2017).

em concreto; (ii) da multiplicidade de mecanismos de solução de conflito, ou seja, da existência de caminhos em paralelo à adjudicação estatal; e, por fim, (iii) da apatia, tolerância, ignorância, barreiras culturais, riscos, pequena vantagem econômica, escassez de recursos técnicos e econômicos, que inibem ou impossibilitam os indivíduos de pleitear por seus direitos.<sup>60</sup>

Não se deve inferir desse potencial colapso, contudo, a restrição *prima facie* ao acesso do cidadão à justiça. É necessário que se equalize a eficácia geral das normas, a multiplicidade de mecanismos e a inação do indivíduo de forma a compatibilizar o sistema jurídico com a garantia constitucional do acesso à justiça, ainda que esse acesso não se dê pela adjudicação estatal, mas desde que observado o tratamento adequado do conflito.

## **2.2. OS DESAFIOS PARA A SUPERACÃO DAS FASES DA TRAJETÓRIA DO CONFLITO**

Esse afunilamento do número de indivíduos que alcançam o topo da pirâmide decorre das dificuldades enfrentadas na superação das etapas da trajetória do conflito.

Sem a pretensão de criar um rol exauriente, tendo em vista a complexidade e a multiplicidade de vetores que influenciam cada caso, será feita uma breve indicação desses desafios. Como poderá ser percebido, alguns desses ilustraram ou foram abordados brevemente ao longo da conceituação das etapas.

Quanto à superação do *naming*, observa-se que os autores, Felstiner, Abel e Sarat, debruçaram-se sobre um fenômeno suscetível a uma grande carga subjetiva.

---

<sup>60</sup> “the legal systems of (most?) modern democracies are designed in a way that if everyone with a legitimate claim invoked them, the system would collapse. The viability of such systems depends on: (a) the efficacy of ‘general effects,’ i.e., exerting control through communication of information rather than actual enforcement; (b) the availability of informal proxies for legal action; and, finally, (c) the apathy, ignorance, cultural and cost barriers that inhibit the assertion of legal rights”. conforme GALANTER, Marc. *Access to Justice in a world of expanding social capability*. In *Fordham Urban Law Journal*, Volume 37, Issue 1. Berkey: 2009, p. 118, disponível em: <http://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2324&context=ulj> (Acesso em 21 de julho de 2017).

Da mesma forma que existirão as experiências lesivas não percebidas, existirão também as experiências que serão percebidas pelo sujeito como lesivas, sem, contudo, efetivamente o serem.<sup>61</sup> Eventualmente, elas poderão até mesmo dar ensejo a demandas judiciais, as quais, por falha do sistema, poderão inclusive ser julgadas procedentes.

Acrescenta-se ainda que, por mais que possa existir um padrão jurídico ou moral do que é lesivo, ele não é estático. Esse padrão tende a ter variações no tempo e no espaço. Direitos e interesses anteriormente não reconhecidos, nem tutelados, podem vir a ser, como se observa quanto a relações de consumo, questões ambientais e de gênero.<sup>62</sup> São possíveis até mesmo alterações extremas, como ocorreu com a escravidão, a qual, por séculos, foi juridicamente tutelada por meio do direito de propriedade e atualmente não só é vedada, como constitui tipo penal. Esse padrão não está desassociado da sociedade, acompanhando, desse modo, suas evoluções sociais e científicas.

A percepção da lesão está intimamente ligada a características do indivíduo, como o seu nível de escolaridade,<sup>63</sup> as quais permitirão ou não que ele supere essa primeira etapa.

---

<sup>61</sup> “From a practical perspective, the lack of consensus about the meaning of experiences does not interfere with any of these tasks, since their purpose is to map covariation among interpretation, perception, and external factors. But if, on the other hand, the research objective is to provide a census of injurious experiences, then the lack of an agreed-upon definition is more serious. In a census, the researcher must either impose a definition upon subjects and run the risk that the definition will fail to capture all injurious experience or permit subjects to define injurious experience as they wish and run the risk that different subjects will define the same experience differently and may include experiences the researcher does not find injurious”; conforme FELSTINER, William L.F.; ABEL, Richard L.; SARAT, Austin. *The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming*. Law & Society Review. Vol. 15, No. 3/4, Special Issue on Dispute Processing and Civil Litigation (1980 - 1981), p. 634.

<sup>62</sup> “Ela não diz respeito apenas a um movimento de justiça para a inclusão de novos tipos de problemas, mas também um movimento na direção da inclusão dos problemas de pessoas que anteriormente tinham pouca ou nenhuma importância – pessoas com deficiências e minorias sexuais, por exemplo”; conforme GALANTER, Marc. *Acesso à justiça em um mundo de capacidade social em expansão*. Tradução por João Eberhardt Francisco, Maria Cecília de Araújo Asperti e Susana Henriques da Costa. In *Revista Brasileira de Sociologia do Direito*, v. 2, n. 1, Porto Alegre: ABraSD, 2015, p. 42.

<sup>63</sup> “Quanto ao nível de escolaridade, vis-à-vis ao envolvimento de pessoas de 18 anos ou mais de idade em situação de conflito, observou-se que quanto maior o nível de escolaridade, maior também era o percentual de pessoas que declararam terem vivido situação de conflito nos últimos cinco anos. A Região Centro-Oeste foi a que registrou a maior frequência de pessoas sem instrução envolvidas em situação de conflito no período de referência de cinco anos, 8,2%, e a Norte, a menor, 4,3%. [...] Ao analisar a existência de conflito segundo as faixas de rendimento mensal domiciliar per capita, verificou-se que nas faixas mais altas estavam os maiores percentuais de pessoas que tiveram situação de conflito no período. Entre aqueles com rendimento inferior a ¼ do salário mínimo, o percentual foi de 8,3%; na faixa de 4 a menos de 5 salários mínimos, foi de 14,1% e acima de 5

Por mais que a não percepção de um conflito, como já mencionado, tenha causas variadas e de difícil identificação e explicação, quanto aos conflitos com instituições financeiras, tipo de conflito observado com recorrência na pesquisa empírica proposta, cabe algumas considerações. No Brasil, com uma população com baixa escolaridade,<sup>64</sup> sem que exista na grade curricular qualquer disciplina sobre economia doméstica,<sup>65</sup> onde inflação, taxa de juros, rentabilidade e tarifa do pacote de serviços são temas e termos obscuros para grande parte dos cidadãos, muitos deveres contratuais, abusivos ou não, são firmados sem o real conhecimento das suas consequências. Essa conjuntura pode ser apontada como um óbice à percepção de uma lesão ou violação de direito.

Quanto ao *blaming*, segunda etapa, lista-se como elementos que dificultam a imputação da contraparte i) a distância do autor ou responsável com o evento lesivo; ii) a alteração da parte adversa e iii) a representação do autor ou responsável por terceiro.

É possível que nem todos os autores do dano e/ou responsáveis por sua reparação ou indenização sejam de fácil identificação. Em acidentes aéreos, por exemplo, além da companhia aérea, sujeito próximo ao evento, pode-se ainda estabelecer ligação,

---

salários mínimos, o percentual atingiu 15,9%. Destaca-se, ainda, que os domicílios com rendimento acima de 5 salários mínimos apresentaram os maiores percentuais de pessoas que tiveram em situação de conflito em todas as regiões. Na Região Nordeste chegou a 18,4%.”; conforme Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Características da vitimização e do acesso à justiça no Brasil – 2009*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010, p. 58. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv47311.pdf> (Acesso em 18 de novembro de 2017).

<sup>64</sup> Segundo o “Relatório sobre o Capital Humano”, elaborado pelo Fórum Econômico Mundial, o Brasil encontra-se na 83ª posição de 130 países em um ranking do “Índice de Capital Humano” que tem entre suas bases indicadores de ensino: “Brazil (83), the Latin American region’s largest economy, ranks in the lower half of the Index, with a poor performance on the Basic education survival rate (98th) and Quality of primary education (118th) indicators for its 0–14 age group in particular”; conforme WEF - World Economic Forum. *The Human Capital Report*. 2016, p. 7, disponível em: [http://www3.weforum.org/docs/HCR2016\\_Main\\_Report.pdf](http://www3.weforum.org/docs/HCR2016_Main_Report.pdf) (Acesso em 21 de julho de 2017).

<sup>65</sup> Segundo reportagem do Jornal Estado de São Paulo de julho de 2017, com base em uma pesquisa sobre inadimplência, 36% dos inadimplentes não sabem o valor total de suas dívidas, muitas vezes não conseguindo distinguir o valor original da dívida e os valores referentes à juros e multa. “Isso denota que, além de um cenário econômico adverso, pesa na equação – e no bolso – a falta de conhecimento financeiro do brasileiro. ‘O brasileiro tem dificuldades para lidar com o dinheiro. Para começar, ele superestima a sua renda, em média, em 8%’, afirma Bruno Poljokan, diretor da plataforma de crédito online Just, do grupo Guia Bolso. ‘Há ainda falta de informação sobre as modalidades de crédito, principalmente as mais caras, como cheque especial e cartão de crédito’, diz ele”; conforme *Inadimplente deve três vezes o salário*. Estado de São Paulo, 17 Julho 2017, disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,inadimplente-deve-tres-vezes-o-salario,70001892732> (Acesso em 19 de julho de 2017).

ilustrativamente, com seguradoras e resseguradoras, fabricantes da aeronave e de suas peças e autoridades públicas. Estes sujeitos listados mantêm distâncias diferentes em relação ao evento. Alguns estão mais próximos, facilitando sua identificação e seu relacionamento com o acidente, outros, mais distantes, dificultando a percepção de sua autoria ou responsabilidade.

Existem também casos nos quais a parte adversa é alterada ou se apresenta por meio de um representante. É o que ocorre nas hipóteses em que uma dívida é vendida a um terceiro ou há a contratação de uma empresa de cobrança. A alteração da parte adversa tanto dificulta sua identificação, como também, após sua identificação, pode causar desconforto, desconfiança e incertezas quanto à sua legitimidade, muitas vezes acarretando etapas adicionais para a confirmação de seu *status*.

Por fim, quanto aos desafios enfrentados na última fase, *claiming*, propõe-se inicialmente a análise do “ICJBrasil – Índice de Confiança na Justiça no Brasil”,<sup>66</sup> organizado pela FGV Direito SP, em sua edição de 2017, o qual traz um subíndice sobre comportamento da população. Nele, os pesquisadores levantam seis situações conflituosas hipotéticas e propõem que o entrevistado se manifeste quanto à probabilidade de acionar o Judiciário para resolver o conflito.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> Conforme FGV Direito SP. *ICJBrasil – Índice de Confiança na Justiça no Brasil, 2014, Ano 06*. São Paulo: 2014. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/6618> (Acesso em 21 de julho de 2017).

<sup>67</sup> “Para a produção do subíndice de comportamento (predisposição), foram construídas seis situações diferentes e pede-se ao entrevistado que diga, diante de cada uma delas, qual a chance de procurar o Judiciário para solucionar o conflito. As respostas possíveis para essas perguntas são: (i) não; (ii) dificilmente; (iii) possivelmente; (iv) sim, com certeza. As situações hipotéticas foram construídas com o objetivo de procurar relacionar conflitos nos quais a população das metrópoles urbanas pode se envolver e que podem suscitar processos na Justiça Comum e na Justiça Especial do Trabalho, excluindo-se as questões relativas à área penal, quando as pessoas envolvidas nem sempre têm liberdade de decidir se procuram ou não o Judiciário. Deste modo, foram elaborados casos envolvendo: direito do consumidor, direito de família, direito de vizinhança, direito do trabalho, um caso envolvendo o Poder Público e um caso relativo à prestação de serviço por particulares. Também houve um esforço para criar situações nas quais pessoas com rendas diferentes pudessem se envolver em situações em que os entrevistados ocupassem posições diferentes nos diversos conflitos. Assim, por exemplo, em uma das situações o entrevistado é o consumidor, sendo a parte mais fraca no conflito, e em outra situação o entrevistado é o contratante na relação de prestação de serviço, sendo a parte mais forte”; conforme FGV Direito SP. *ICJBrasil – Índice de Confiança na Justiça no Brasil, 1º semestre/2017, Ano 09*. São Paulo: 2017, p. 4. Disponível em: [http://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/arquivos/relatorio\\_icj\\_1sem2017.pdf](http://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/arquivos/relatorio_icj_1sem2017.pdf) (Acesso em 21 de novembro de 2017).

Tendo como base os conceitos analisados sobre a trajetória do conflito, a pesquisa busca aferir, em situações hipotéticas, qual a probabilidade de um indivíduo que já superou o *naming* e o *blaming* realizar o *claiming* frente ao Judiciário.

Neste contexto hipotético, “a maioria dos entrevistados declarou que ‘certamente’ procuraria o Judiciário para resolver eventuais conflitos”.<sup>68</sup> Considerando as seis situações, a parcela dos entrevistados que procuraria o Judiciário variou de 91% a 83%.

Esses são índices claramente altos. Sem qualquer demérito à pesquisa, cabem, contudo, algumas ponderações.

Inicialmente, destaca-se que, antes de chegar à etapa de escolha quanto a acionar ou não o Judiciário, os sujeitos teriam que superar as fases iniciais da trajetória do conflito, o que, muito provavelmente, acarretaria a redução dessas taxas.

Adiciona-se ainda que, além da pesquisa ser restrita a seis situações, os entrevistados refletem em um campo hipotético, no qual os custos de demandar no Judiciário são pouco concretos, estimados e distantes. Eventualmente, esses índices não seriam tão altos em situações reais.

Pondera-se ainda que fração desses conflitos tenderia a fluir por canais diversos e desassociados ao Judiciário. Por exemplo, sob os atrativos de um menor custo econômico, maior proximidade, menor burocracia/formalidade e maior agilidade, há um crescente número

---

<sup>68</sup> “Em 2017, 91% dos entrevistados afirmaram que buscariam o Judiciário para solucionar um problema decorrente das relações de consumo, se este envolver um produto de alto custo como a compra de um carro com defeito. Em segundo lugar, aparecem os conflitos envolvendo relações de trabalho. Em seguida, estão os conflitos com o Poder Público. Entre as situações hipotéticas, perguntamos aos entrevistados se eles recorreriam ao Judiciário para solicitar medicamentos de alto custo que não estão disponíveis no Sistema Único de Saúde (SUS), reforçando a chamada judicialização da saúde: 88% dos respondentes afirmaram que sim. Os conflitos de consumo envolvendo um produto como celular motivariam 87% dos entrevistados a acionarem o Judiciário para efetuar a troca o celular com defeito. Finalmente, aparecem os conflitos envolvendo direito de família e relações de vizinhança”; conforme FGV Direito SP. *ICJBrasil – Índice de Confiança na Justiça no Brasil, 1º semestre/2017, Ano 09*. São Paulo: 2017, p. 11. Disponível em: [http://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/arquivos/relatorio\\_icj\\_1sem2017.pdf](http://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/arquivos/relatorio_icj_1sem2017.pdf) (Acesso em 21 de novembro de 2017).

de vias para apresentação de reclamações como ouvidorias, páginas de internet,<sup>69</sup> órgãos administrativos e comunitários. Como já desenvolvido, essas também seriam hipóteses de concretização do *claiming* segundo Felstiner, Abel e Sarat.

Apesar dos 109 milhões de processos em 2016,<sup>70</sup> parcela significativa da população completará seu ciclo de vida sem nunca ter figurado como autor ou réu de uma demanda judicial, o que não implica nunca terem sido sujeitos de um conflito.<sup>71</sup>

A amplitude do conceito de *claiming* trazido pelos autores consegue abranger a multiplicidade de vias que os indivíduos adotam visando tratar seus conflitos.

Ainda assim, de forma geral, parte das lesões percebidas serão toleradas. O indivíduo pode tolerar determinada violação de direito de que é vítima e não apresentar sua reclamação, buscando, por exemplo, evitar a disputa, seu custo e outros aborrecimentos. Frente aos possíveis malefícios decorrentes do tratamento do conflito, a tolerância é uma das

---

<sup>69</sup> “Bancos, grandes litigantes, buscando uma melhor gestão de seus conflitos e frente ao aumento da inadimplência, estão ofertando canais pela internet exclusivos para a renegociação de dívidas”; conforme *Correntistas podem renegociar dívidas com o banco pela internet*. Folha de S. Paulo, 22 de agosto de 2016, disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/08/1805498-correntistas-podem-renegociar-dividas-com-o-banco-pela-internet.shtml> (Acesso em 21 de julho de 2017). Destaca-se ainda iniciativa governamental: “Numa tentativa de facilitar a resolução de conflitos de consumo no país e desafogar os Procons, o Ministério da Justiça lançou nesta sexta-feira uma plataforma alternativa para que os consumidores reclamem sobre o atendimento e a qualidade de produtos e serviços [...] Com o slogan ‘É seu. É fácil. Participe’, o portal consumidor.gov.br permite que os brasileiros registrem queixas de problemas com as empresas e que estas respondam na mesma plataforma”; conforme *Governo lança portal para o consumidor: Novo site do Ministério da Justiça cria canal para reclamações e respostas de empresas*. O Globo, 27 de junho de 2014, disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/defesa-do-consumidor/governo-lanca-portal-para-consumidor-13035358> (Acesso em 21 de julho de 2017).

<sup>70</sup> Ver: Introdução e justificativa, p. 16.

<sup>71</sup> Conforme pesquisa do IBGE, aproximadamente 6% da população teriam recorrido ao Judiciário dentro de um período de cinco anos, conforme recorte adotado pelos pesquisadores: “Observou-se que 12,6 milhões de pessoas de 18 anos ou mais de idade, cerca de 9,4% do total desta faixa etária, estiveram envolvidas em situação de conflito nos últimos cinco anos que antecederam à data da entrevista [...] Das 12,6 milhões de pessoas de 18 anos ou mais de idade que tiveram situação de conflito, 92,7% (11,7 milhões) buscaram solução, sendo que 57,8% recorreram principalmente à justiça e 12,4% ao juizado especial”; conforme IBGE. *Características da vitimização e do acesso à justiça no Brasil – 2009*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010, p. 60. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv47311.pdf> (Acesso em 18 de novembro de 2017).

possíveis reações ao dano percebido, o que é diferente da inação frente a um dano não percebido.<sup>72</sup>

Uma vez percebida a lesão e identificada a contraparte, a falta de recursos pode ser indicada como um óbice à concretização do *claiming*.

A falta de recursos técnicos dificulta a identificação da instituição para a qual se pode apresentar a reclamação. Ela dificulta ainda que as formas para a concretização dessa reclamação sejam observadas. Por sua vez, a falta de recursos econômicos, além de dificultar o acesso aos recursos técnicos, como na contratação de um advogado, dificulta também o deslocamento até a instituição, assim como na sustentação do pleito ao longo do seu processamento, principalmente em mecanismos que não são de baixo custo ou gratuitos.

Como barreiras ao acesso a vias de solução de conflitos, Cappelletti e Garth indicam a falta de recursos financeiros e a aptidão jurídica do indivíduo. Este último elemento, conceituado de modo amplo,<sup>73</sup> abrange vetores como recursos informativos, educacionais, financeiros, meio e *status* social, por exemplo.

Os recursos financeiros e a aptidão jurídica estão intimamente ligados ao indivíduo, auxiliando ou dificultando a superação de todas as três etapas.

---

<sup>72</sup> “*Yet, social scientists have rarely studied the capacity of people to tolerate substantial distress and injustice (but see Moore, 1979; Janeway, 1980). We do, however, know that such "tolerance" may represent a failure to perceive that one has been injured; such failures may be self-induced or externally manipulated*”; conforme FELSTINER, William L.F.; ABEL, Richard L.; SARAT, Austin. *The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming*. Law & Society Review. Vol. 15, No. 3/4, Special Issue on Dispute Processing and Civil Litigation (1980 - 1981), p. 633.

<sup>73</sup> “A ‘capacidade jurídica’ pessoal, se se relaciona com as vantagens de recursos financeiros e diferenças de educação, meio e status social, é um conceito muito mais rico, e de crucial importância na determinação da acessibilidade da justiça. Ele enfoca as inúmeras barreiras que precisam ser pessoalmente superadas, antes que um direito possa ser efetivamente reivindicado através de nosso aparelho judiciário. Muitas (senão a maior parte) das pessoas comuns não podem ou, ao menos, não conseguem superar essas barreiras na maioria dos tipos de processos. Num primeiro nível está a questão de reconhecer a existência de direito juridicamente exigível. Essa barreira fundamental é especialmente séria para os despossuídos, mas não afeta apenas os pobres. Ela diz respeito a toda a população em muitos tipos de conflitos que envolvem direitos”; conforme CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 22.

Além disso, a realização do *claiming* pode ficar menos atrativa nas hipóteses em que se tem uma lesão de pequeno reflexo econômico. Nesses casos, a vantagem de realizar o *claiming* cai à medida que o custo para tratar o conflito sobe. Esse desafio, todavia, será mais bem analisado no próximo capítulo.

Por fim, faz-se um destaque positivo quanto à superação de alguns desafios à realização do *claiming*. Os avanços tecnológicos, como as iniciativas mencionadas de páginas de internet, tendem a mitigar as dificuldades do acesso físico, decorrente, por exemplo, da distância espacial ou do horário de funcionamento restrito. Computadores conectados à internet, smartphones e o próprio telefone fixo tradicional possibilitam que a reclamação seja apresentada remotamente. As novas técnicas tendem inclusive apresentar algum reflexo na diminuição dos custos no tratamento dos conflitos.

### **2.3. ELEMENTOS DE TRANSFORMAÇÃO E AGENTES TRANSFORMADORES**

Em paralelo à identificação das fases e desafios enfrentados pelos sujeitos do conflito, Felstiner, Abel e Sarat, ao buscarem um método de estudo para a trajetória do conflito, observaram elementos que sofriam mutação e os que promoviam essas alterações, sistematizando-os em elementos de transformação e agentes transformadores. Essa distinção, todavia, não impede que um mesmo elemento possa figurar como elemento de transformação e agente transformador a depender da casuística.<sup>74</sup>

Para a presente análise, considerando o objeto da pesquisa, destacam-se três: as partes, os advogados e as instituições de solução de conflito. Esse destaque é feito, ainda que estes não sejam os únicos elementos de transformação e agentes transformadores que possam vir a existir no tipo de conflito analisado.

---

<sup>74</sup> “One way to organize the study of the transformations of PIEs, grievances, and disputes is to identify what is being transformed (the subjects of transformation) and what does the transforming (the agents of transformation). Unfortunately, it is not possible to present subjects and agents in a simple matrix, since every factor can be construed as both”; conforme FELSTINER, William L.F.; ABEL, Richard L.; SARAT, Austin. *The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming*. Law & Society Review. Vol. 15, No. 3/4, Special Issue on Dispute Processing and Civil Litigation (1980 - 1981), p. 639.

O sujeito do conflito é o agente elementar de transformação do conflito. A princípio, será ele que superará as etapas e que conduzirá o conflito ao longo de sua trajetória.

Todavia, os sujeitos dos polos do conflito não são fixos, podendo ser alterados, em número e identidade,<sup>75</sup> impactando as características e evolução do conflito.

A reunião de vítimas de uma lesão homogênea, por exemplo, pode facilitar a superação das três etapas, assim como encaminhar o conflito a um mecanismo capaz de tratá-lo conjuntamente, dando ensejo a uma solução coletiva.

As características da parte adversa ou da relação entre os sujeitos também podem influenciar a trajetória do conflito, afetando a realização *claiming* ou sua forma. Um indivíduo, ao identificar seu adversário, pode ficar intimidado por sua força, desistindo de procurar alguma reparação ou indenização. Ele pode ainda, visando minorar a disparidade de armas, procurar algum apoio institucional para a apresentação de sua reclamação, como do PROCON ou a Defensoria Pública.

Quando do estudo dos litigantes eventuais e litigantes habituais,<sup>76</sup> será retomada a análise quanto ao impacto das características dos sujeitos na trajetória do conflito e no acesso à justiça.

Destacam-se ainda os advogados e as instituições de solução de conflito como elementos de transformação e agentes transformadores. Eles têm a capacitação técnica para ofertar aos indivíduos os recursos necessários ou facilitadores para a superação das etapas dos conflitos.<sup>77</sup>

---

<sup>75</sup> “Neither the identity nor the number of parties is fixed”; conforme FELSTINER, William L.F.; ABEL, Richard L.; SARAT, Austin. *The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming*. Law & Society Review. Vol. 15, No. 3/4, Special Issue on Dispute Processing and Civil Litigation (1980 - 1981), p. 639.

<sup>76</sup> Ver: Litigantes eventuais e litigantes habituais, p. 98.

<sup>77</sup> “Lawyers, psychotherapists, union officials, social workers, government functionaries, and other agents and public officials help people understand their grievances and what they can do about them. [...] Of all of the agents of dispute transformation lawyers are probably the most important. This is, in part, the result of the lawyer’s central role as gatekeeper to legal institutions and facilitator of a wide range of personal and economic

Um advogado pode auxiliar um correntista a perceber que a dívida que tem com seu banco baseia-se em cláusulas abusivas ou ainda informá-lo contra quem, onde e como formular sua demanda, além de assisti-lo, ajudando o indivíduo a evoluir pelas etapas do conflito, aproximando-o de uma solução.

As instituições de solução de conflito, como os CEJUSCs, tendem a funcionar como um polo atrativo de indivíduos com conflitos. Isto porque, são vistos pela sociedade não só como o local para a solução de conflitos, como também para a obtenção de informações de como o fazer.

Advogados e instituições de solução de conflitos, todavia, tendem a permanecer inertes no aguardo da provocação do sujeito do conflito. Para que haja essa provocação, entretanto, é necessário primeiro que o indivíduo tenha sido capaz de perceber que foi vítima de uma lesão ou violação de direito.

#### **2.4. POLÍTICAS DE PROMOÇÃO AO ACESSO À JUSTIÇA**

Por fim, constata-se também que as políticas de acesso à justiça tendem a concentrar seus esforços na criação de meios para que o cidadão apresente sua demanda, ainda que seja uma reclamação que dará ensejo a uma sessão de conciliação pré-processual. Os Juizados Especiais, assim como a própria “política judiciária de tratamento adequado de conflitos” e seus CEJUSCs, são exemplos.

Considerando os degraus apresentados, tende-se a estimular e/ou facilitar que o indivíduo complete a etapa do *claiming*. Esses sujeitos já superaram as duas primeiras fases e, por impossibilidade ou por opção, não apresentariam sua reclamação à instituição competente.

---

*transactions in American society*”; conforme FELSTINER, William L.F.; ABEL, Richard L.; SARAT, Austin. *The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming*. Law & Society Review. Vol. 15, No. 3/4, Special Issue on Dispute Processing and Civil Litigation (1980 - 1981), p. 645.

Felstiner, Abel e Sarat entendem que, dentro de um contexto com premissas de ampliação e democratização do acesso à justiça, a aplicação de incentivos neste ponto da trajetória do conflito, isto é, na última fase, tende a ter efeito inverso, potencializando a desigualdade.

Na busca pela redistribuição de vantagens, acaba-se entregando a vantagem ao necessitado, que precisa concretizar sua reclamação, mas não ao mais necessitado, que ainda não superou o *naming* e o *blaming*. Desse modo, os programas de promoção ao acesso à justiça acabam por preterir, ainda que involuntariamente, os indivíduos impossibilitados de superar as primeiras fases, menos visíveis, menos aparentes. A impossibilidade de superação dessas primeiras fases tende a ter causas estruturais, como educação, mais difíceis de serem diagnosticadas e corrigidas.<sup>78</sup>

Assim, concluindo este tópico sobre a trajetória do conflito, observa-se que a análise desenvolvida por Felstiner, Abel e Sarat propõe uma perspectiva que atinge a origem do conflito e o seu afunilamento ao longo de sua trajetória. Ao apresentar esse panorama inicial, permite que se tenha melhor compreensão da dinâmica do acesso à justiça: os sujeitos que alcançaram a entrada do Judiciário, já superaram fases anteriores, ao mesmo tempo em que muitos ficaram pelo caminho.

A ciência e a reflexão quanto à trajetória dos conflitos apresentam grande impacto ao ideário do acesso à justiça e incrementam seu estudo. Isso porque permitem uma melhor

---

<sup>78</sup> “Finally, attention to naming, blaming, and claiming permits a more critical look at recent efforts to improve “access to justice”. The public commitment to formal legal equality, required by the prevailing ideology of liberal legalism, has resulted in substantial efforts to equalize access at the later stages of disputing, where inequality becomes more visible and implicates official institutions; examples include the waiver of court costs, the creation of small claims courts, the movement toward informalism, and the provision of legal services (see R. Abel, 1979c). Access to justice is supposed to reduce the unequal distribution of advantages in society; paradoxically it may amplify these inequalities. The ostensible goal of these reforms is to eliminate bias in the ultimate transformation: disputes into lawsuits. If, however, as we suspect, these very unequal distributions have skewed the earlier stages by which injurious experiences become disputes, then current access to justice efforts will only give additional advantages to those who have already transformed their experiences into disputes. That is, these efforts may accentuate the effects of inequality at the earlier, less visible stages, where it is harder to detect, diagnose, and correct”; conforme FELSTINER, William L.F.; ABEL, Richard L.; SARAT, Austin. *The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming*. Law & Society Review. Vol. 15, No. 3/4, Special Issue on Dispute Processing and Civil Litigation (1980 - 1981), p. 636.

compreensão das dificuldades que os indivíduos enfrentam em sua escalada até a realização da reclamação para ter seu direito observado, para ter acesso formal à justiça.

Acaba-se por ampliar o conhecimento quanto ao espectro de lesões quanto às quais não houve uma resposta justa, não houve acesso à justiça. Constata-se, desse modo, que a crise de acesso tem uma escala ainda maior que a estimada, já que não se resume a permitir aos que estão à porta que entre em um sistema de justiça. Essa análise ainda permite orientar políticas públicas de acesso à justiça, assim como um olhar crítico as já existentes, auxiliando para eventuais correções ou complementações.

Por fim, por mais que os autores Felstiner, Abel e Sarat, desenvolvam seu estudo sobre o sujeito que é vítima de uma lesão ou violação do seu direito, pode-se ampliar o raciocínio desenvolvido ao “sujeito do conflito”, independentemente se vítima ou autor, antes que seja estabelecida alguma relação de culpa ou responsabilidade. Um indivíduo que inadimpliu um contrato, também terá que perceber a existência deste conflito, identificar a contraparte e verificar as vias existentes para sanar este conflito ou mitigar seus efeitos negativos.

Continuando a evolução do conflito, passa-se à análise do acesso à justiça e suas reflexões.

### 3. ACESSO À JUSTIÇA

#### 3.1. ACESSO À JUSTIÇA E O PROJETO FLORENÇA

O estudo do acesso à justiça tem como marco teórico o projeto encabeçado por Mauro Cappelletti, Bryant Garth e Nicolò Trocker,<sup>79 80</sup> com origem no final dos anos 70, denominado Projeto Florença. Esse trabalho procurou mapear problemas e coletar soluções praticadas em diferentes países sobre o tema.<sup>81 82</sup>

Em um momento histórico de proliferação de novos direitos individuais e sociais, o estudo desse grupo de pesquisadores, em especial em seu volume final, enfatizava a importância de que, mais do que proclamados ou previstos, esses direitos deveriam poder ser gozados efetivamente por seus titulares. Nesse sentido, frente à inobservância ou à violação

---

<sup>79</sup> Conforme CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

<sup>80</sup> “[A] obra de Mauro Cappelletti, em colaboração com Bryant Garth e Nicolò Trocker, publicada em 4 (quatro) volumes, em anos distintos, a partir de 1974/1975, foi um marco para o direito processual, ao realizar, em conjunto com estudiosos de diversos países, uma abordagem nova sobre o acesso à Justiça na sociedade contemporânea. A pesquisa, denominada Projeto Florença, detectou diversas barreiras para a efetividade do acesso à Justiça”; “Apesar da extensão e da relevância em sua íntegra da pesquisa, apenas o último volume, assinado por Mauro Cappelletti e Bryant Garth, que representou a conclusão dos estudos do denominado Projeto Florença - na verdade, essa denominação representou a reunião de um conjunto de projetos de pesquisa centralizado em Florença-, foi traduzido para o português, sendo divulgado no Brasil através de tradução realizada pela hoje Ministra aposentada do Supremo Tribunal Federal Ellen Gracie Northfleet”; conforme MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; SILVA, Larissa Clare Pochmann da. *Acesso à Justiça: uma releitura da obra de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, a partir do Brasil, após 40 anos*. In *Revista Quaestio Iuris*. Vol. 08. N° 03. Rio de Janeiro, 2015, p. 1827 e 1829.

<sup>81</sup> “Nossa tarefa, neste Relatório será a de delinear o surgimento e desenvolvimento de uma abordagem nova e compreensiva dos problemas que esse acesso apresenta nas sociedades contemporâneas. Essa abordagem, como se verá, vai muito além das anteriores. Originando-se, talvez, da ruptura da crença tradicional na confiabilidade de nossas instituições jurídicas e inspirando-se no desejo de tomar efetivos e não meramente simbólicos os direitos do cidadão comum”; conforme CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 8.

<sup>82</sup> “O projeto de pesquisa resultou em um relatório comparativo sobre o acesso à Justiça, com escala mundial, preparado em Florença, na Itália, a partir do outono de 1973, envolvendo 100 experts de 27 países”; conforme MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; SILVA, Larissa Clare Pochmann da. *Acesso à Justiça: uma releitura da obra de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, a partir do Brasil, após 40 anos*. In *Revista Quaestio Iuris*. Vol. 08. N° 03. Rio de Janeiro, 2015, p. 1829.

desses direitos ou a qualquer obstáculo ao seu gozo, seria necessário possibilitar ao cidadão acesso a meios de reivindicá-los.<sup>83</sup>

Não basta, segundo as ideias desenvolvidas por estes pesquisadores, uma posição passiva do Estado, apenas disponibilizando o mecanismo de solução de conflito, como o sistema judicial, sem que seja verificado se o cidadão consegue alcançá-lo “no topo da pirâmide do conflito”, conforme problematizado no capítulo anterior, ou ainda, sem que seja verificado se o instrumento ofertado tem o condão de efetivamente sanar a crise apresentada pelo indivíduo. Até porque, o acesso aos instrumentos de tutela de direitos também compõe o conjunto de direitos a ser efetivado.<sup>84</sup>

Desse modo, o acesso efetivo à justiça estabeleceu-se como pilar para sociedades modernas<sup>85</sup> que presem tanto pela sua saúde como grupo, como pela boa convivência de seus membros, assim como pelo bem-estar de cada um dos seus indivíduos dentro de seu sistema jurídico.<sup>86 87</sup>

---

<sup>83</sup> “A partir do momento em que as ações e relacionamentos assumiram, cada vez mais, caráter mais coletivo que individual, as sociedades modernas necessariamente deixaram para trás a visão individualista dos direitos, refletida nas “declarações de direitos”, típicas dos séculos dezoito e dezenove. O movimento fez-se no sentido de reconhecer os direitos e deveres sociais dos governos, comunidades, associações e indivíduos. Esses novos direitos humanos, exemplificados pelo preâmbulo da Constituição Francesa de 1946, são, antes de tudo, os necessários para tornar efetivos, quer dizer, realmente acessíveis a todos, os direitos antes proclamados. Entre esses direitos garantidos nas modernas constituições estão os direitos ao trabalho, à saúde, à segurança material e à educação. Tomou-se lugar comum observar que a atuação positiva do Estado é necessária para assegurar o gozo de todos esses direitos sociais básicos”; conforme CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 10.

<sup>84</sup> “A concepção tradicional sobre o tema estava atrelada aos direitos individuais, limitada ao direito formal de ajuizar uma ação e de apresentar defesa quando da condição de réu. O acesso à Justiça seria um direito natural e, portanto, não demandaria uma atuação estatal para assegurá-lo, permanecendo o Estado passivo em relação a problemas como a aptidão de uma pessoa para reconhecer seus direitos e defendê-los adequadamente”; conforme MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; SILVA, Larissa Clare Pochmann da. *Acesso à Justiça: uma releitura da obra de Mauro Cappelletti e Bryant Garth*, a partir do Brasil, após 40 anos. In *Revista Quaestio Iuris*. Vol. 08. Nº 03. Rio de Janeiro, 2015, p. 1828.

<sup>85</sup> “[U]ma premissa básica será a de que a justiça social, tal como desejada por nossas sociedades modernas, pressupõe o acesso efetivo”; conforme CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 8.

<sup>86</sup> “De fato, 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”; conforme CAPPELLETTI, Mauro; GARTH,

Após análise dos desafios ao acesso e das medidas adotadas para superá-los, os pesquisadores constataram a existência de três ondas, à época, “renovatórias”.<sup>88</sup> De modo resumido, a primeira onda seria voltada ao desenvolvimento da assistência judiciária, aos carentes de recursos financeiros e técnicos, a segunda, à proteção de interesses transindividuais e a terceira “centra sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas”.<sup>89</sup>

Nesta última onda, que apresenta relação mais próxima com o tema proposto nesta pesquisa, os autores buscaram repensar as instituições, os mecanismos existentes, os procedimentos utilizados, os processos de tomada de decisão, as soluções ofertadas e as formas de prevenção de conflitos. Com isso, difundiu-se, por exemplo, a adoção de mecanismos adjudicatórios simplificados, para demandas de pequena monta econômica, e a aplicação das vias consensuais, ampliando a perspectiva quanto à resolução e prevenção de conflitos.<sup>90</sup> Esse conjunto de reflexões e ideias inspirou, por exemplo, a criação no Brasil dos

---

Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 11.

<sup>87</sup> “Como o Estado tem funções essenciais perante sua população, constituindo síntese de seus objetivos o bem-comum, e como a paz social é inerente ao bem-estar a que este deve necessariamente conduzir (tais são as premissas do *welfare State*), e hoje reconhecida a existência de uma íntima ligação entre o sistema do processo e o modo de vida da sociedade. Constituem inevitáveis realidades as insatisfações que afligem as pessoas, as quais são estados psíquicos capazes de comprometer sua felicidade pessoal e trazem em si uma perigosa tendência expansiva (conflitos que progridem, multiplicam-se, degeneram em violência etc.). Ignorar as insatisfações pessoais importaria criar clima para possíveis explosões generalizadas de violência e contaminação do grupo, cuja unidade acabaria por ficar comprometida”; conforme DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil*. Vol. I. 5ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005, p. 146.

<sup>88</sup> “O recente despertar de interesse em tomo do acesso efetivo à Justiça levou a três posições básicas, pelo menos nos países do mundo Ocidental. Tendo início em 1965, estes posicionamentos emergiram mais ou menos em sequência cronológica. Podemos afirmar que a primeira solução para o acesso a primeira onda desse movimento novo foi a assistência judiciária; a segunda dizia respeito às reformas tendentes a proporcionar representação jurídica para os interesses difusos, especialmente nas áreas da proteção ambiental e do consumidor; e o terceiro e mais recente é o que nos propomos a chamar simplesmente ‘enfoque de acesso a justiça’ porque inclui os posicionamentos anteriores, mas vai muito além deles, representando, dessa forma, uma tentativa de atacar as barreiras ao acesso de modo mais articulado e compreensivo”; conforme CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 31.

<sup>89</sup> Conforme CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 67.

<sup>90</sup> “Cappelletti e Garth (1978) utilizam como metáfora a existência de três vagas no movimento de acesso à justiça. Com início em meados da década de 60, a primeira vaga é caracterizada pela defesa e promoção de

Juizados Especiais e do objeto deste estudo, a “política judiciária de tratamento adequado de conflitos”.<sup>91</sup>

Ainda que os autores tenham sistematizado essas três ondas, elas não são estanques, apresentando ligações entre si. É possível que, por exemplo, um indivíduo cumule os benefícios da assistência jurídica gratuita da Defensoria Pública com a utilização de vias adjudicatórias ou consensuais de baixo custo ou gratuitas. Nesse sentido, no desenvolver da pesquisa empírica, foram observadas situações semelhantes à descrita, tanto quando das entrevistas dos usuários, como dos relatos dos representantes dos CEJUSCs. Após aconselhamento jurídico na Defensoria Pública, em alguns casos, o órgão encaminha o cidadão ao CEJUSC, para que lá possa apresentar sua reclamação, dando ensejo ao convite da contraparte para participar de uma dinâmica consensual, seja uma conciliação ou uma mediação.

### **3.2. MOVIMENTO DE ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL**

Entre seus reflexos no Brasil,<sup>92</sup> o movimento de acesso à justiça acabou influenciando a Constituição Federal Brasileira de 1988<sup>93</sup> e deu ensejo à lei dos Juizados

---

mecanismos de apoio Judiciário aos cidadãos carenciados. Assim, o apoio Judiciário deixa de ser entendido como filantropia e passa a ser incluído como medida de combate à pobreza nos programas estatais. As mudanças introduzidas com a segunda vaga procuram sobretudo encorajar a defesa dos interesses colectivos e difusos em juízo, uma vez que, a universalização do acesso dos particulares através de mecanismos de apoio Judiciário não é por si só uma garantia de defesa de interesses colectivos, em especial por parte de grupos sociais mais vulneráveis. Na terceira vaga, o movimento de acesso à justiça procura expandir a concepção clássica de Resolução judicial de litígios desenvolvendo um conceito amplo de justiça em que os tribunais fazem parte de um conjunto integrado de meios de Resolução de conflitos, o que inclui o que se convencionou chamar de ADR (Resolução alternativa de litígios)”; conforme SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da justiça*. Coimbra: Almedina, 2015, p. 41.

<sup>91</sup> “Mas, os movimentos sociais trouxeram, ainda, uma outra ideia muito importante. Mostraram que esta procura efectiva de direitos é a ponta do icebergue. Para além dela, há outra procura que eu designo de procura suprimida. Há uma demanda ou procura efectiva dos tribunais, que é a que se conhece, uma demanda ou procura potencial, que é aquela que se pode conquistar pelas reformas processuais”; conforme SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da justiça*. Coimbra: Almedina, 2015, p. 38.

<sup>92</sup> Cabe ponderar que, no Brasil, os problemas de acesso à justiça, a busca por procedimentos menos formalistas e com base nos mecanismos consensuais são anteriores ao Projeto Florença. Conforme análise histórica desenvolvida por Kazuo Watanabe, desde as ordenações buscava-se a implementação das vias consensuais: “Já nas Ordenações Filipinas, de 1603, que esteve em vigor no país até a independência e a promulgação de

Especiais de Pequenas Causas de 1984,<sup>94</sup> que, com as reformas judiciais dos anos 90, foi revogada pela lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais.<sup>95</sup>

Próximos a completar meio século de existência, o Projeto Florença e os conceitos por ele desenvolvidos vêm sendo exaustivamente revisitados pelas pesquisas acadêmicas brasileiras.<sup>96</sup>

Com isso, o princípio do acesso à justiça tornou-se um dos grandes pilares das normas, práticas, reformas e estudos no campo do direito processual. Isso se deve, em parte, a sua abrangência, considerando que, de forma resumida, ele busca não só o ingresso do cidadão nos sistemas de solução de conflito, como também que este indivíduo alcance uma solução justa e efetiva.

---

legislação própria, em substituição à legislação reinícola, encontramos expressa preocupação pela solução consensual dos conflitos de interesses [...] Proclamada a independência em 1822, tivemos a primeira Constituição em 1824, e nela foi adotada a mais abrangente política pública de tratamento dos conflitos de interesses [...] O procedimento de conciliação e outros aspectos relevantes do processo civil foram disciplinados, em 1832, na ‘Disposição Provisória acerca da Administração da Justiça Civil’, contida no Código de Processo Criminal [...] Logo após a proclamação da República, a “conciliação”, já em desuso, foi inteiramente eliminada de nossas leis processuais [...] Na vigência do atual Código de Processo Civil, de 1973, que menciona a conciliação em vários dispositivos, algumas experiências esparsas foram adotadas por juízes e tribunais. Porém, a conciliação como importante mecanismo de solução consensual de conflitos somente foi adotada em 1984, pela Lei dos Juizados Especiais de Pequenas Causas, que elegeu a composição amigável dos conflitos como pedra de toque de sua efetividade”; conforme WATANABE, Kazuo. *Mediação como política pública social e judiciária*. In *Revista do advogado*. AASP – Associação dos Advogados de São Paulo, Ano XXXIV, agosto de 2014, n° 123. São Paulo: 2014, p. 35 e 36.

<sup>93</sup> Conforme garantia individual de acesso à justiça ou vedação constitucional ao Estado de impedir que o indivíduo tenha acesso à tutela jurisdicional em caso de lesão ou ameaça a direito, conforme artigo 5º, inciso XXXV da Constituição Federal: “XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

<sup>94</sup> A Lei n° 7.244, de 7 de novembro de 1984, disponha sobre a criação e o funcionamento do Juizado Especial de Pequenas Causas, sendo revogada em 1995, pela Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, n° 9.099.

<sup>95</sup> Influenciou ainda a criação de instrumentos para a tutela dos interesses transindividuais e o desenvolvimento da assistência judicial por meio, por exemplo, da justiça gratuita (Lei 1060/50) e das Defensorias Públicas.

<sup>96</sup> “Despite the outdated repetition of Cappelletti and Garth’s text, fact is that the Brazilian academic research that derived from the ‘access to justice’ theoretical premise has expanded and consolidated over the years”; conforme GABBAY, Daniela Monteiro; ASPERTI, Maria Cecília de Araujo; COSTA, Susana Henriques da. *Are the haves getting even more ahead than ever? Reflections on the political choices concerning access to justice in Brazil in the search of a new agenda*. In *Research Paper Series - FGV Direito SP*. n. 158. p. 4. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2998779](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2998779) (Acesso em 8 de novembro de 2017)

Além disso, soma-se a essa abrangência, a topografia de sua norma fundante no sistema jurídico brasileiro. O ideário desenvolvido em torno do acesso à justiça tem como respaldo normativo o inciso XXXV do artigo 5º da Constituição Federal.

Essa abrangência ocasionou certa fluidez de seu conceito, possibilitando que seja empregado como argumento de defesa a projetos antagônicos.<sup>97</sup> Levanta-se, por exemplo, que, para que haja acesso a um tratamento adequado dos conflitos e a uma solução justa e efetiva, é necessária a redução do ingresso de demandas<sup>98 99</sup> ou que a análise delas dê-se de modo aglutinado.<sup>100</sup>

Essa influência do Projeto Florença existe ainda que ele esteja próximo de completar 50 anos, como mencionado. Em outras palavras, sua influência ocorre apesar de seus dados e conclusões já estarem, em alguma medida, datados, uma vez que, não encontrando completa correspondência com a atual conjuntura.

---

<sup>97</sup> “[P]robably due to an uncritical repetition, its content acquired such fluidity that it reflected sometimes antagonistic values”; conforme GABBAY, Daniela Monteiro; ASPERTI, Maria Cecília de Araujo; COSTA, Susana Henriques da. *Are the haves getting even more ahead than ever? Reflections on the political choices concerning access to justice in Brazil in the search of a new agenda*. In *Research Paper Series - FGV Direito SP*. n. 158. p. 4. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2998779](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2998779) (Acesso em 8 de novembro de 2017)

<sup>98</sup> “O reflexo do esforço feito para universalizar a jurisdição, contudo, é perverso. Quanto mais são abertas as portas do judiciário, mais se fecham as da justiça, porque não é humana (ou economicamente) possível pretender que um número limitado de juízes seja capaz de conferir uma análise adequada e aprofundada a todas as demandas (com seus recursos e incidentes) que lhe são dirigidas. [...] Para tanto, é necessário repensar o acesso à justiça. A mentalidade reinante sempre foi a de olhar para as técnicas de universalização da tutela jurisdicional sem levar em consideração a necessidade de racionalizar o custo que representa a prestação do serviço jurisdicional para o Estado”; conforme CAIS, Fernando Fontoura da Silva. *O paradoxo do Acesso à Justiça*. In PUOLI, José Carlos Baptista; BONÍCIO, Marcelo José Magalhães; LEONEL, Ricardo de Barros (Coordenadores). *Direito Processual Constitucional*. Brasília: Gazeta Jurídica, 2016, p. 62.

<sup>99</sup> Conforme SICA, Heitor Vitor Mendonça. *Congestionamento viário e congestionamento Judiciário: Reflexões sobre a garantia de acesso individual ao Poder Judiciário*. Tópico 2. Disponível em: <https://jota.info/artigos/congestionamento-judicial-e-viario-reflexoes-sobre-a-garantia-de-acesso-ao-judiciario-15052015> (Acesso em 28 de novembro de 2017).

<sup>100</sup> “Today, it is possible to identify claims resting on access to justice both for and against the suspension of individual claims in favor of sample trialing and of precedent formation”; conforme GABBAY, Daniela Monteiro; ASPERTI, Maria Cecília de Araujo; COSTA, Susana Henriques da. *Are the haves getting even more ahead than ever? Reflections on the political choices concerning access to justice in Brazil in the search of a new agenda*. In *Research Paper Series - FGV Direito SP*. n. 158. p. 4. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2998779](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2998779) (Acesso em 8 de novembro de 2017)

O contexto jurídico não só acompanhou as evoluções sociais, econômicas, tecnológicas, inclusive das ciências jurídicas, como também é resultado de reformas realizadas sob a influência do próprio movimento de acesso à justiça.

As ondas foram observadas e as reformas realizadas. Foram criadas as Defensorias Públicas e os Juizados Especiais, entre outras reformas legais e estruturais do Judiciário. Ainda assim, persiste a reflexão quanto a como efetivar a garantia constitucional de ingresso do cidadão ao Poder Judicial ou a mecanismo de solução de conflito equivalente.

Já quando da elaboração do Projeto Florença, os pesquisadores levantaram que parte das soluções encontradas para promover o acesso à justiça já enfrentavam algumas dificuldades. Alguns dos Juizados de causas de pequeno valor econômico tornaram-se complexos, dispendiosos e lentos ou ainda foram cooptados por litigantes habituais<sup>101</sup> para redução de seus custos e melhor gestão de seus conflitos.<sup>102</sup>

A “política judiciária de tratamento adequado de conflitos” compõe uma nova leva<sup>103</sup> de reformas ou incrementos do sistema com base no movimento de acesso à justiça.

Como será desenvolvido em capítulo próprio, essa política renova e unifica a regulação dos diversos setores e postos de conciliação e mediação existentes no Brasil. Além disso, fomenta a pulverização dos CEJUSCs, o que tende a facilitar o acesso físico do cidadão

---

<sup>101</sup> Ver Litigantes eventuais e litigantes habituais, p. 98.

<sup>102</sup> “Tais reformas, no entanto, mesmo quando destinadas a promover o acesso dos cidadãos, mas não a simplesmente cortar despesas, têm sofrido severas críticas ultimamente. Primeiro, muitos tribunais de pequenas causas tomaram-se quase tão complexos, dispendiosos e lentos quanto os juízos regulares (devido, particularmente, à presença dos advogados e à resistência dos juízes em abandonar seu estilo de comportamento tradicional, formal e reservado). Em segundo lugar, onde os tribunais de pequenas causas se tomaram eficientes, eles têm servido mais frequentemente para os credores cobrarem dívidas do que para os indivíduos comuns reivindicarem direitos. Alega-se que procedimentos mais rápidos, informais e modernos facilitam principalmente a lesão em larga escala dos direitos de devedores individuais”; conforme CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 35.

<sup>103</sup> “A retomada abrangente dos mecanismos consensuais de resolução de controvérsias, especial da mediação e da conciliação, somente ocorreu em 2010, com a Resolução n° 125/2010, do Conselho Nacional de Justiça(CNJ), que instituiu a “política judiciária nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses”; conforme WATANABE, Kazuo. *Mediação como política pública social e judiciária*. In *Revista do advogado*. AASP – Associação dos Advogados de São Paulo, Ano XXXIV, agosto de 2014, n° 123. São Paulo: 2014, p. 37.

a mecanismos consensuais de solução de conflito de baixo custo e voltados a soluções integrativas e globais.<sup>104</sup>

### **3.3. ACESSO À JUSTIÇA E AS CAUSAS DE PEQUENO VALOR MONETÁRIO**

Entre os desafios à efetivação do acesso à justiça enumerados pelos pesquisadores do Projeto Florença, está a problemática dos conflitos de pequeno valor econômico. A questão, resumidamente, concentra-se na relação desvantajosa entre o eventual benefício econômico que pode ser alcançado com a solução do conflito e os recursos que devem ser dispendidos para tal solução.<sup>105</sup>

Apesar das reformas realizadas no sistema brasileiro, como a criação dos Juizados Especiais, essa é uma questão que perdura, sendo também enfrentada pela “política judiciária de tratamento adequado de conflitos”.

Inicialmente, cabe esclarecer que um conflito, mesmo que enquadrado como de pequeno valor econômico, pode ter grande impacto na economia específica de suas partes, bem como na psique e na dinâmica familiar ou empresarial destes sujeitos. Além disso, como ainda será desenvolvido neste tópico, essa modalidade de conflito é de grande ocorrência nas sociedades contemporâneas, ainda que, em parte, tenda a ser tolerada e deixada sem solução.

---

<sup>104</sup> No tópico “Tratamento adequado dos conflitos”, p. 73, será mais bem desenvolvida a potencial relação entre as características dos mecanismos consensuais e o tratamento adequado de conflitos.

<sup>105</sup> “Ainda em relação aos custos, as causas mais afetadas eram as pequenas demandas: muitas vezes, o benefício econômico com a demanda seria menor do que seus custos, o que poderia desincentivar a busca pela reparação de pequenas lesões”; conforme MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; SILVA, Larissa Clare Pochmann da. *Acesso à Justiça: uma releitura da obra de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, a partir do Brasil, após 40 anos*. In *Revista Quaestio Iuris*. Vol. 08. N° 03. Rio de Janeiro, 2015, p. 1829.

Dessa forma, por mais que haja a tendência de considerar esse tipo de conflito como de menor relevância dentro do sistema jurídico estatal,<sup>106</sup> deve-se ter ciência de seu impacto individual e social.

Como premissa desta análise, tem-se que o tratamento de conflitos acarreta custos inevitáveis (*costs of disputing*), que extrapolam o campo financeiro.<sup>107 108</sup> Estes consomem parcialmente, integralmente ou até mesmo extrapolam eventual benefício que se possa alcançar com a solução do conflito. Obviamente, cada mecanismo de solução de conflito tem sua própria lista de custos e ganhos, certos ou potenciais, que devem ser considerados quando da análise de adequação em relação ao conflito.<sup>109</sup>

---

<sup>106</sup> Cappelletti e Garth, quando da análise sobre os conflitos de pequeno reflexo econômico, ou, conforme expressão utilizada pelos autores “conflitos relativamente insignificantes”, apontam a importância destes para seus sujeitos: “Em outras palavras, a finalidade principal consiste em criar um órgão acolhedor para as pessoas comuns sujeitas a conflitos relativamente insignificantes – embora da maior importância para aqueles indivíduos – e que eles nem podem solucionar sozinhos, nem teriam condições de trazer ao exame dos tribunais regulares”; conforme CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 42.

<sup>107</sup> O custo de disputar ou custo do tratamento do conflito (*cost of disputing*) é objeto de estudo de diferentes autores, que estabelecem seus próprios critérios de análise. Galanter, por exemplo, estabelece como base para seus estudos sobre custos dois critérios, i) produtividade e ii) benefícios e qualidade: “*The first of these, which we might call the "production" cluster, is that one or another mechanism will produce "more" with less expenditure of resources. Thus we find arguments that a given device will increase the number and speed of resolutions and lower their cost. [...] We arrive at the question of the benefits or qualities that we attribute to the rival arrangements. This brings us to our second great cluster of arguments-assertions about the superiority of alternative processes or the outcomes that they produce. For example, it may be argued that a given process is superior because it increases the parties' satisfaction, encourages the re-establishment of friendly relations, is more suffused by social norms, fosters integrative solutions, leads to more compliance, generates useful precedents, and so forth*”, (GALANTER, Marc. *Compared to what? Assessing the quality of dispute processing*. In: Denver University Law Review, n. 66, 1988-1989, p. XII). Ury, Brett e Goldberg, por sua vez, decompõem o estudo do *cost of disputing* em quatro elementos: i) custos de transação, ii) satisfação com os resultados, iii) consequências para a relação entre as partes e iv) a possibilidade de reincidência do conflito (conforme URY, William L.; BRETT, Jeanne M.; GOLDBERG, Stephen B. *Getting disputes resolved: designing systems to cut the cost of conflict*. 1ª Ed. São Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1988, p. 11.).

<sup>108</sup> Entre os elementos que compõem o custo de disputar ou custo do tratamento do conflito (*cost of disputing*), estão os custos de transação, gênero que, por sua vez, comporta: i) custos relacionados ao intervalo de tempo empregado no tratamento do conflito, aumentando com a demora e diminuindo com a celeridade; ii) custo econômico; iii) custo emocional; iv) os recursos não financeiros consumidos e destruídos, podendo ter tanto natureza material, como imaterial; e v) as oportunidades perdidas, seja em relação à contraparte, seja com qualquer outro agente que esteja no mesmo contexto ou mesmo mercado, em decorrência, por exemplo, da falta de recursos alocados ou gastos na disputa; conforme WILLIAMSON, Oliver Eaton. *Transaction cost economics: The governance of contractual relations*. In *Journal of law and economics*, Vol. 22, No. 2 (Oct., 1979), p. 233.

<sup>109</sup> Ver Tratamento adequado dos conflitos, p. 73.

Um dos principais desafios dos conflitos de pequeno valor econômico encontra-se no fato dos custos do tratamento do conflito não acompanharem diretamente a variação do valor da causa. Conforme dados levantados por Cappelletti e Garth, considerando especificamente a adjudicação estatal, mas que, em algum grau, podem ser transpostos para outros mecanismos, a relação entre os custos do processamento do conflito e o valor da causa é progressivamente menos vantajosa ou até desvantajosa, antieconômica, na medida em que se reduz o valor da causa.<sup>110</sup>

Observa-se ainda que parte significativa desses conflitos de pequeno valor econômico decorre de uma das características estruturantes das sociedades contemporâneas: a economia de massa.<sup>111</sup>

Dentro de uma sociedade preponderantemente massificada,<sup>112</sup> há o consumo de produtos padronizados, os cidadãos aderem a contratos padronizados, vivem em concentrações urbanas. Desse modo, muito de seus conflitos são igualmente massificados. Uma pequena lesão ao interesse de um indivíduo pode ser uma fração de um conjunto de lesões iguais ou similares, todas procedentes de uma relação jurídica estabelecida de forma massificada.

---

<sup>110</sup> “Se o litígio tiver de ser decidido por processos judiciários formais, os custos podem exceder o montante da controvérsia, ou, se isso não acontecer, podem consumir o conteúdo do pedido a ponto de tomar a demanda uma futilidade. Os dados reunidos pelo Projeto de Florença mostram claramente que a relação entre os custos a serem enfrentados nas ações cresce na medida em que se reduz o valor da causa”; conforme CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 19.

<sup>111</sup> “Essa situação é decorrente, em grande parte, das transformações por que vem passando a sociedade brasileira, de intensa conflituosidade decorrente de inúmeros fatores, um dos quais é a economia de massa. Alguns desses conflitos são levados ao Judiciário em sua configuração molecular, por meio de ações coletivas, mas a grande maioria é judicializada individualmente, com geração, em relação a certos tipos de conflitos, do fenômeno de processos repetitivos, que vem provocando a sobrecarga de serviços no Judiciário”; conforme WATANABE, Kazuo. *Política pública do Poder Judiciário Nacional para o tratamento adequado dos conflitos de interesses*, p. 1. Disponível em: <http://www.tjsp.jus.br/download/conciliacao/nucleo/parecerdeskazuowatanabe.pdf> (Acesso em 21 de julho de 2017).

<sup>112</sup> “[P]or mais que considerar a sociedade como uma grande massa homogênea facilite seu estudo, isto não corresponde à realidade. Observa-se que a sociedade atual é extremamente complexa. Não há um grande grupo absolutamente homogêneo, mas sim diversos grupos de indivíduos reunidos a partir de suas características e de seus interesses comuns. [...] Desse modo, a homogeneidade e a diversidade, por mais que se contraponham, coexistem na mesma realidade. Uma preponderará sobre a outra a depender da perspectiva que se adote sobre o objeto analisado”; conforme OSTIA, Paulo Henrique Raiol. *Desenho de sistema de solução de conflito: sistemas indenizatórios em interesses individuais homogêneos*. Orientadora: Susana Henriques da Costa. Dissertação de mestrado apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: 2014.

Assim, um agente, por meio de uma conduta lesiva abrangente, é capaz de gerar diversas lesões dissipadas, que se apresentam para cada um dos indivíduos de modo diluído.

Esse fenômeno pode ser observado em duas perspectivas: individualizada ou aglutinada, ou, conforme denominação utilizada por Kazuo Watanabe: atomizada e molecularizada.<sup>113</sup>

Na primeira, tem-se como base a lesão ao interesse de um indivíduo, em um contexto de litigiosidade repetitiva ou de direitos individuais homogêneos, enquanto na segunda, observa-se a lesão ao interesse de um grupo, coletividade, sociedade. Essas perspectivas não são excludentes. Um indivíduo deve poder solicitar a tutela, por todas as vias legais, de seus interesses individualmente considerados contra uma cláusula bancária abusiva, assim como os legitimados ativos podem pleitear pela coletividade o fim desse abuso e a reparação aos lesados. Tanto o tratamento individualizado, como o global são válidos.

Destaca-se, todavia, que são conflitos diferentes, já que representam dimensões diferentes, ainda que estejam ligados a uma mesma origem.

Os interesses e necessidades de um indivíduo podem não encontrar total correspondência quando estes são aglutinados a outros para a construção de pleitos e interesses genéricos, do grupo, da coletividade, externadas por representantes na busca pelo tratamento do conflito de modo coletivizado.

Ilustrativamente, um sujeito pode preferir resolver seu conflito por meio de uma negociação direta com seu banco a aguardar que demanda coletiva que abranja seu caso seja julgada pelos tribunais superiores. A solução individualizada pode ocorrer inclusive não por preferência, mas sim por necessidade, por exemplo, de “limpar” seu nome, isto é, retirar seu

---

<sup>113</sup>Kazuo Watanabe utiliza o termo “atomizado” para as demandas individuais em um contexto de litigiosidade repetitiva ou de direitos individuais homogêneos, contrapondo a tutela coletiva dessas demandas, para a qual o autor utiliza o termo “molecularizado”; conforme WATANABE, Kazuo. *Relação entre demanda coletiva e demandas individuais*. In GRINOVER, Ada Pellegrini; MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro; WATANABE, Kazuo (Coordenadores). *Direito processual coletivo e o Anteprojeto do Código Brasileiro de Processos Coletivos*. São Paulo: RT, 2007.

nome da lista de inadimplentes das instituições de proteção ao crédito, para voltar a consumir no mercado formal ou até mesmo para poder ter sucesso em processo seletivo de emprego e ser contratado, saindo da situação de desemprego que havia dado motivo a sua inadimplência.

A “política judiciária de tratamento adequado de conflitos” volta sua atenção, a princípio,<sup>114</sup> à primeira perspectiva, do tratamento individualizado. Busca, por meio das vias consensuais, descobrir e trabalhar com as peculiaridades trazidas por aqueles sujeitos específicos, construindo soluções que integrem seus interesses, condições e necessidades.

Os conflitos entre consumidores e instituições financeiras, dados como exemplo, além de muitas vezes seguirem essa dinâmica de questões de pequena monta monetária que atingem homogeneamente indivíduos ou mesmo uma coletividade, também têm como estrutura subjetiva o confronto de litigantes habituais e eventuais, com suas forças e fraquezas, como serão mais bem analisadas em tópico próprio.<sup>115 116</sup>

Essa falta de mobilização do lado do indivíduo na busca de uma solução para o conflito, devido à fraca relação de custo-benefício, tende a ser considerada pela parte adversa, como as instituições financeiras, para desenhar suas estratégias de ação, como manter ou não cláusulas de legalidade duvidosa.<sup>117 118</sup>

---

<sup>114</sup> Como será observado quando da análise específica das normas da “política judiciária de tratamento adequado de conflitos”, há a previsão de que o Judiciário atuará junto a entes públicos e grandes litigantes de modo a promover as vias consensuais. Não se trata do tratamento coletivo dos conflitos, contudo, são ações que tendem a abranger um conjunto de conflitos, existentes ou futuros.

<sup>115</sup> Ver: Litigantes eventuais e litigantes habituais, p. 98.

<sup>116</sup> “*In the Brazilian case, the main users of the courts are repeat players: governmental and private players that are involved in a significant share of cases and that frequently litigate (as plaintiffs or defendants) with individuals, to whom the case is a unique interaction with the court system*”; conforme ASPERTI, Maria Cecília de Araujo. *Accessing justice through settlement?: Repeat players in court-connected mediation and conciliation programs in Brazil*. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2676293](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2676293) (Acesso em 26 de março de 2017).

<sup>117</sup> “O causador do dano sabe, de antemão, que nem todos os ofendidos ingressarão em juízo e, mais ainda, que nem todos que ingressarem em juízo sairão vencedores ao final da demanda, seja por faltarem à audiência, seja pela dificuldade na produção da prova, seja pela contratação de um advogado pouco experiente”; conforme MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; SILVA, Larissa Clare Pochmann da. *Acesso à Justiça: uma releitura da obra de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, a partir do Brasil, após 40 anos*. In *Revista Quaestio Iuris*. Vol. 08. Nº 03. Rio de Janeiro, 2015, p. 1829.

Quanto a essas questões levantadas ao longo deste tópico, visando ofertar vias para que os sujeitos desse tipo de conflitos, de pequeno valor econômico, pudessem tratá-los, foram criados sistemas de baixo custo.

Contudo, esses indivíduos muitas vezes mantinham-se distantes das opções de tratamento, principalmente de vias formais, não só pelos custos e pela lentidão, mas também por falta de disposição psicológica,<sup>119</sup> por se sentirem desconfortáveis, impotentes e intimidados pelos formalismos, jargões, pelas burocracias e pela magnificência do sistema Judiciário ou da imagem que construíram da instituição.<sup>120</sup> Assim, em paralelo à redução dos custos, buscou-se desenhar sistemas mais atraentes, céleres, com formas mais enxutas, menos tecnicistas e mais voltados ao entendimento do conflito apresentado pelas partes e a busca por

---

<sup>118</sup> “Apesar de um Poder Judiciário assoberbado, e com recursos materiais e humanos insuficientes, diversas lesões ainda não são levadas ao Poder Judiciário. Trata-se das lesões de bagatela, retratadas como entrave ao acesso à Justiça pelo Projeto Florença, que, se consideradas separadamente, em termos econômicos, são de pequena monta, fazendo com que, na relação custo-benefício, o ajuizamento de ações individuais seja desestimulante e, até mesmo, deficiente, deixando perpetuar práticas ilegais e lesivas. [...] Ademais, o causador da lesão, em tese, com mais recursos materiais e humanos, estará mais bem preparado para o embate do que os que buscam amparo no Poder Judiciário, ocasionando o desequilíbrio na relação processual. Esse desequilíbrio pode ser agravado pela falta de formação e informação jurídica, como já tinha constatado Cappelletti na conclusão de suas pesquisas”; conforme MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; SILVA, Larissa Clare Pochmann da. *Acesso à Justiça: uma releitura da obra de Mauro Cappelletti e Bryant Garth*, a partir do Brasil, após 40 anos. In *Revista Quaestio Iuris*. Vol. 08. Nº 03. Rio de Janeiro, 2015, p. 1845.

<sup>119</sup> “O estudo inglês, por exemplo, fez a descoberta surpreendente de que ‘até 11% dos nossos entrevistados disseram que jamais iriam a um advogado’. Além dessa declarada desconfiança nos advogados, especialmente comum nas classes menos favorecidas, existem outras razões óbvias por que os litígios formais são considerados tão pouco atraentes. Procedimentos complicados, formalismo, ambientes que intimidam, como o dos tribunais, juízes e advogados, figuras tidas como opressoras, fazem com que o litigante se sinta perdido, um prisioneiro num mundo estranho”; conforme CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 24.

<sup>120</sup> “[H]á também uma outra área, que é a da procura suprimida. É a procura daqueles cidadãos que têm consciência dos seus direitos, mas que se sentem totalmente impotentes para os reivindicar quando são violados. Não é a filantropia, nem a caridade das organizações não-governamentais que procuram; apenas reivindicam os seus direitos. Ficam totalmente desalentados sempre que entram no sistema judicial, sempre que contactam com as autoridades, que os esmagam pela sua linguagem esotérica, pela sua presença arrogante, pela sua maneira cerimonial de vestir, pelos seus edifícios esmagadores, pelas suas labirínticas secretarias, etc. Esses cidadãos intimidados e impotentes são detentores de uma procura invisibilizada. Para reconhecer a sua presença, precisamos daquilo que noutros trabalhos tenho designado por uma sociologia das ausências. A procura suprimida é uma área da sociologia das ausências, isto é, é uma ausência que é socialmente produzida, algo activamente construído como não existente. A procura de direitos da grande maioria dos cidadãos das classes populares é procura suprimida”; Conforme SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da justiça*. Coimbra: Almedina, 2015, p. 38.

uma solução integrativa com base na dinâmica oral das vias consensuais,<sup>121 122</sup> como os juizados<sup>123</sup> ou os próprios CEJUSCs, criados pela “política judiciária de tratamento adequado de conflitos”.

Frente à tradicional adjudicação estatal, essas vias muitas vezes são classificadas como sendo de segunda classe, “uma justiça mais pobre”.<sup>124 125</sup> Contudo, não são inferiores,

---

<sup>121</sup> “Nesse sentido, a terceira onda renovatória, hoje, combina o aperfeiçoamento da técnica judicial com o incentivo a técnicas extrajudiciais de solução de conflitos”; conforme MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; SILVA, Larissa Clare Pochmann da. *Acesso à Justiça: uma releitura da obra de Mauro Cappelletti e Bryant Garth*, a partir do Brasil, após 40 anos. In *Revista Quaestio Iuris*. Vol. 08. N° 03. Rio de Janeiro, 2015, p. 1853.

<sup>122</sup> “A análise dos tribunais de pequenas causas, tribunais populares e órgãos de proteção aos consumidores sublinha os aspectos principais e cobre grande parte da recente atividade reformista envolvidos no esforço de criar mecanismos novos para os tipos de demandas que se tornaram o ponto focal do movimento de acesso à justiça. É preciso recordar que a ênfase tem sido dada no sentido de tomar efetivos os direitos substantivos relativamente novos, de que as pessoas desprovidas de poder agora dispõem (pelo menos em teoria) contra os comerciantes, poluidores, empregadores, locadores e burocracia governamental. Tem sido dirigida muita atenção aos tribunais de pequenas causas e tribunais de consumidores, como meio de promover esses direitos novos. O que tem surgido com crescente intensidade é um novo enfoque de procedimento civil, destinado a atrair indivíduos que, de outra maneira, não reclamariam seus direitos, e dar-lhes uma oportunidade real de defini-los perante um órgão informal, mas sensível a esses direitos em evolução. Por outro lado, o enfoque levou à criação de meios para a reconciliação das partes envolvidas em relações quase permanentes que, de outra forma, seriam postas em perigo”; conforme CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 132.

<sup>123</sup> “Essa previsão foi reconhecida como a possibilidade de trazer ao Poder Judiciário uma parcela da população que se afastava em determinadas causas pela formalidade e burocracia tradicionalmente associadas à estrutura. [...] A finalidade principal dos Juizados Especiais Cíveis é facilitar o acesso à justiça, especialmente por se revelarem como a experiência de justiça de grande parte da população, sem tentarem resolver a problemática dos juízos comuns. Os Juizados são regidos pelos princípios da oralidade, da simplicidade, da informalidade, da economia processual e da celeridade, e do estímulo à conciliação ou à transação, trazendo figuras já previstas por Mauro Cappelletti e merecem destaque as figuras do conciliador e do juiz leigo, que auxiliam o juiz togado e trazem uma nítida tentativa de aproximar o Poder Judiciário da sociedade”; conforme MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; SILVA, Larissa Clare Pochmann da. *Acesso à Justiça: uma releitura da obra de Mauro Cappelletti e Bryant Garth*, a partir do Brasil, após 40 anos. In *Revista Quaestio Iuris*. Vol. 08. N° 03. Rio de Janeiro, 2015, p. 1847.

<sup>124</sup> “A finalidade não é fazer uma justiça ‘mais pobre’, mas torná-la acessível a todos, inclusive aos pobres”; conforme CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 165.

<sup>125</sup> “Os Meios Alternativos de Resolução de Conflitos sofreram outro desvio. Focando na redução de custos transacionais e externalidades (incluindo frustração e falta de satisfação) que acompanham o recurso à justiça formal, eles propunham estabelecer fóruns ou procedimentos alternativos que propiciariam algo melhor, ou pelo menos não tão custoso e protraído. Os MASCs podem ser promovidos de modo a perseguir uma maior qualidade do processo ou dos resultados – aumento da mútua satisfação, obtenção de soluções ganha-ganha, cicatrização de relações rompidas, e assim por diante. Essas características são frequentemente aduzidas na defesa dos Meios Alternativos e podem ocorrer em alguns programas, particularmente na Resolução de disputas empresariais de alto nível. Todavia, a maioria dos programas são implementados e justificados em razão de fatores de custo e controle. Seja fundada na sua qualidade ou na sua produtividade, a justificativa de defesa dos MASCs deve ter como parâmetro a ser igualado ou superado a noção de justiça advinda das medidas geralmente prescritas (mas frequentemente não entregues) pelas instituições legais”; conforme GALANTER, Marc. *Acesso à justiça em um*

mas sim, diferentes. Apresentam características e vetores-guia próprios, que, conforme será analisado no próximo capítulo, equalizam sua adequação aos diferentes conflitos.

Ademais, conflitos de pequeno valor econômico não implicam necessariamente simplicidade. Além do já mencionado impacto e relevância aos sujeitos do conflito, este pode ser composto por questões jurídicas complexas envoltas em um contexto multidisciplinar, por exemplo.<sup>126</sup>

Ainda que, como analisado no capítulo anterior, a ampliação da porta de entrada ao sistema judicial atinja de forma distinta os indivíduos dos diferentes estratos da estudada trajetória do conflito. Pode se afirmar que essa ampliação tem um impacto positivo nos indivíduos que se encontram na última fase, *claiming*, auxiliando-os na apresentação de seus pleitos.

Desse modo, em uma visão global, avanços ao acesso formal do cidadão foram observados.<sup>127</sup> Em alguma medida, o Estado passou a buscar ofertar vias mais adequadas aos conflitos de pequeno valor econômico.<sup>128</sup> Com isso, conseguiu-se atingir um público que antes estava à margem dos sistemas estatais de solução de conflito. Essas novas demandas

---

*mundo de capacidade social em expansão*. Tradução por João Eberhardt Francisco, Maria Cecília de Araújo Asperti e Susana Henriques da Costa. In *Revista Brasileira de Sociologia do Direito*, v. 2, n. 1, Porto Alegre: ABraSD, 2015, p. 42.

<sup>126</sup> “Pequenas causas, afinal, não são necessariamente simples ou desimportantes; elas podem envolver leis complexas em casos de vital importância para litigantes de nível econômico baixo ou médio. A questão, portanto, é saber por que elas devem ser apreciadas através de procedimentos supostamente de segunda classe”; conforme CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 35.

<sup>127</sup> “O esforço de criar sociedades mais justas e igualitárias centrou as atenções sobre as pessoas comuns aqueles que se encontravam tradicionalmente isolados e impotentes ao enfrentar organizações fortes e burocracias governamentais. Nossas sociedades modernas, como assinalamos, avançaram, nos últimos anos, no sentido e prover mais direitos substantivos aos relativamente fracos [...] Embora reconhecêssemos que esses novos direitos precisam de maior desenvolvimento legislativo substancial, os reformadores processualistas aceitaram o desafio de tornar efetivos os novos direitos que foram conquistados”; conforme CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 91.

<sup>128</sup> “Sem por esta análise em causa, deve contudo ter-se presente a questão do acesso está intimamente ligada à questão das reformas processuais que, ao diminuírem a morosidade da justiça, tomam-na automaticamente mais acessível e mais credível”; conforme SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma revolução democrática da justiça. Coimbra: Almedina, 2015, p. 41.

trouxeram sujeitos e tipos de conflitos novos ao sistema e também apresentaram um efeito colateral: contribuíram para o aumento no acervo de processos, eventualmente impactando na qualidade do serviço, na eficiência e na efetividade do mecanismo,<sup>129 130</sup> como será analisado no último tópico deste capítulo.

### 3.4. MECANISMOS CONSENSUAIS COMO VIAS DE ACESSO À JUSTIÇA

Quando das primeiras reformas influenciadas pelo movimento de acesso à justiça, em alguma medida, adotou-se um entendimento restritivo, no qual acesso à justiça significaria acesso ao sistema judicial.<sup>131</sup>

Com isso, medidas foram tomadas de modo a facilitar o ingresso ao Judiciário: redução do custo financeiro, apoio técnico-jurídico, dispersão espacial dos fóruns e juizados, por exemplo. Em parte, a academia adotou esse olhar, o que os “impediu de conhecer e buscar o aperfeiçoamento de outros meios de tutela às pessoas envolvidas em conflitos”.<sup>132</sup>

---

<sup>129</sup> “The big number of law suits is an obstacle to the effectiveness of the Brazilian Judicial System. Guaranteeing access to justice is not enough. Having effective results is a must. According to Professor Kazuo Watanabe, an outstanding Brazilian scholar, adequate timing, adequate means and effective results when dealing with conflicts are the tripod upon which Justice stands. Moreover in Brazil nowadays the great challenge is not only to guarantee access to the Judicial System but to ensure its effectiveness”; conforme ALMEIDA, Tania. *Access to Justice and Conflict Mediation*. De 25 de novembro de 2011. Disponível em: <http://kluwermediationblog.com/2011/11/25/access-to-justice-and-conflict-mediation/> (Acesso em 19 de março de 2017).

<sup>130</sup> “[I]mportante destacar que esse histórico de reformas para o aperfeiçoamento da técnica judicial não foi capaz de inibir o número de processos em tramitação no Poder Judiciário”; conforme MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; SILVA, Larissa Clare Pochmann da. *Acesso à Justiça: uma releitura da obra de Mauro Cappelletti e Bryant Garth*, a partir do Brasil, após 40 anos. In *Revista Quaestio Iuris*. Vol. 08. N° 03. Rio de Janeiro, 2015, p. 1849.

<sup>131</sup> “Since the 1980’s Brazil has taken steps based on Cappelletti and Garth’s reflections both through its New Constitution (1988) and The Judicial Reform which took place in the nineties. At the same time a misunderstanding came about – we mistook access to justice for access to the Judicial System”; conforme ALMEIDA, Tania. *Access to Justice and Conflict Mediation*. De 25 de novembro de 2011. Disponível em: <http://kluwermediationblog.com/2011/11/25/access-to-justice-and-conflict-mediation/> (Acesso em 19 de março de 2017).

<sup>132</sup> Conforme DINAMARCO, Cândido Rangel. *Fundamentos do processo civil moderno*, v. 1. São Paulo, Malheiros, 2010, p. 391.

Contudo, conforme desenvolve Salles, o objetivo do legislador constitucional, ao incluir o acesso à justiça no rol de garantias constitucionais, não era prever o ingresso do cidadão ao sistema judicial, mas sim “propiciar uma resposta adequada a qualquer ameaça ou lesão a direito”.<sup>133</sup>

Passou-se então a uma perspectiva ampla quanto aos caminhos possíveis para que os indivíduos alcançassem a justiça, seja na adjudicação estatal, seja na privada, seja nas vias consensuais internas ou anexas ao Judiciário, seja em formas privadas ou ainda em diversos outros mecanismos híbridos ou especialmente desenhadas para o tratamento de conflitos.<sup>134</sup>

A quem entenda que esse movimento no sentido da ampliação das vias consensuais seja apenas mais uma etapa na evolução histórica pendular, a qual oscila entre a busca por mecanismos menos formais e mais formais para a solução de conflitos.<sup>135</sup>

Neste contexto, os mecanismos consensuais, mais céleres e de menor custo comparados à adjudicação estatal, foram adotados como alternativa a ela.

---

<sup>133</sup> “Aceitar a inclusão no conceito de jurisdição de mecanismos não judiciais de solução de conflitos permite uma interpretação mais próxima das Finalidades da norma de inafastabilidade discutida acima. Afinal, o objetivo do legislador constitucional não é outro do que aquele de propiciar uma resposta adequada a qualquer ameaça ou lesão a direito”; conforme SALLES, Carlos Alberto de. *Mecanismos alternativos de solução de controvérsias e acesso à justiça: a inafastabilidade da tutela jurisdicional recolocada*. In: FUX, Luiz; NERY JR., Nelson; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. *Processo e Constituição. Estudos em homenagem ao Professor José Carlos Barbosa Moreira*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006, p. 784.

<sup>134</sup> O desenho de sistemas de solução de conflito (DSD – *Dispute System Design*), buscando o máximo de adequação entre o instrumento e a situação conflituosa, pode ser feita por meio de técnicas e princípios organizados por William L. Ury, Jeanne M. Brett e Stephen B. Goldberg na obra *Getting disputes resolved: designing systems to cut the cost of conflict*; conforme URY, William L.; BRETT, Jeanne M.; GOLDBERG, Stephen B. *Getting disputes resolved: designing systems to cut the cost of conflict*. 1ª Ed. São Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1988, p. 6, e OSTIA, Paulo Henrique Raiol. *Desenho de sistema de solução de conflito: sistemas indenizatórios em interesses individuais homogêneos*. Orientadora: Susana Henriques da Costa. Dissertação de mestrado apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: 2014.

<sup>135</sup> “Valiosa tese de antropologia legal defende haver uma tendência constante na história das sociedades para a desformalização dos mecanismos de solução de conflitos. Segundo esta perspectiva, sempre houvera impulsos religiosos, étnicos, políticos, territoriais e temporais no sentido dos mecanismos menos formais de justiça. E esses impulsos teriam sido, de tempos em tempos, refreados por reações no sentido da institucionalização de mecanismos formais, normalmente baseados em leis e no poder de um órgão centralizador”; conforme SILVA, Paulo Eduardo Alves da. *Solução de controvérsias: métodos adequados para resultados possíveis e métodos possíveis para resultados adequados*. In: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (Coordenadores). *Negociação, mediação e arbitragem – curso básico para programas de graduação em Direito*. São Paulo, Método, 2012, p. 6.

Em um posicionamento mais crítico, Ada Pellegrini Grinover afirmar que, mais que uma alternativa,<sup>136</sup> a conciliação foi institucionalmente empregada como instrumento para evitar a adjudicação estatal.<sup>137</sup>

Em outras palavras, os mecanismos consensuais passaram a ser empregados não só como instrumento de tratamento de conflitos, como também instrumentos para mitigação do problema de excesso de acervo que acometia e ainda acomete o Poder Judiciário.

Frente à crise de gestão, na busca pela retomada de controle sobre o acervo de demandas, optou-se por dar ênfase à produtividade, à quantidade. Afastou-se, assim, de uma perspectiva qualitativa do mecanismo consensual. Isto, por sua vez, tende a acarretar a deturpação do mecanismo e a perda de sua potencialidade de tratamento adequado de conflitos.<sup>138 139 140</sup>

---

<sup>136</sup> Por mais que o termo “alternativo” em regra remeta a opções equivalentes, muitas vezes tende a conotar uma diferença hierárquica entre as opções.

<sup>137</sup> Ada Pellegrini Grinover afirma que a conciliação foi aplicada institucionalmente para evitar a adjudicação estatal e, assim, como remédio à crise: “o enfoque da conciliação, como procedimento institucionalizado para evitar o processo, dá ênfase à consideração da conciliação como atividade utilizada no quadro da política judiciária, para obstar à crise da administração da Justiça. Deixa-se, assim, de lado o aspecto negocial da conciliação, realçado em épocas anteriores”; conforme GRINOVER, Ada Pellegrini. *Novas tendências do direito processual*. Rio de Janeiro: Editora forense universitária, 1990, p. 191.

<sup>138</sup> Marc Galanter afirma que a ênfase na quantidade tende a prejudicar a qualidade das vias consensuais; “Even where it can be shown that one process is cheaper and faster than another, such a demonstration is necessarily incomplete, for it is necessary to ask whether what is obtained for the lower cost is equally desirable. We arrive at the question of the benefits or qualities that we attribute to the rival arrangements. This brings us to our second great cluster of arguments-assertions about the superiority of alternative processes or the outcomes that they produce”; conforme GALANTER, Marc. *Compared to what? Assessing the quality of dispute processing*. In *Denver University Law Review*, n. 66, 1988-1989, p. xii.

<sup>139</sup> “Sem dúvida, a mensagem é negativa, merecendo repúdio o frequente discurso sobre o estímulo ao acordo pela inviabilidade de a prestação jurisdicional produzir resultados eficientes. [...] O foco deve ser a pessoa em crise e não as instituições ou seus problemas estruturais”; conforme: TARTUCE, Fernanda. *Conciliação em juízo: o que (não) é conciliar?*. In: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (Coordenadores). *Negociação, mediação e arbitragem: curso básico para programas de graduação em Direito*. São Paulo, Método, 2012, p. 170.

<sup>140</sup> “[N]ão é porque o Poder Judiciário está sobrecarregado de serviço que tentaremos descobrir formas de aliviar a carga. Tenho um grande receio que a mediação venha a ser utilizada com esse enforque e não com o maior, que seria dar tratamento adequado aos conflitos que ocorrem na sociedade”; conforme WATANABE, Kazuo. *Modalidades de Mediação*. In *Série cadernos do CEJ*, nº 22. Brasília: Conselho de Justiça Federal, 2001, p. 45.

Entre as constatações alcançadas por Cappelletti e Garth no volume final o Projeto Florença, está o reconhecimento que as vias consensuais apresentam qualidades decorrentes da sua própria natureza e que seriam mais adequadas para determinados tipos de conflitos.<sup>141</sup> Apesar disso, reconhecem também, como finalidade principal das vias consensuais, seu emprego como instrumento para a redução do congestionamento do Judiciário, instrumento para o gerenciamento de acervo.<sup>142</sup>

Com isso, os autores apresentaram preocupação quanto à utilização das vias consensuais como filtro de retenção de todos os tipos ou grande parte dos tipos de conflito e que, desse modo, fosse perdida a relação de adequação.<sup>143</sup> O emprego dos mecanismos consensuais como filtro de contenção, para que os conflitos não evoluam para novas demandas judiciais, tende a inviabilizar o tratamento adequado dos conflitos e o acesso à justiça, em seu aspecto material.<sup>144</sup>

Além disso, como será mais bem analisado no próximo capítulo, as vias consensuais apresentam maior flexibilidade quanto ao objeto do conflito, não estando adstrito

---

<sup>141</sup> “À medida que a conciliação cresceu em importância, os métodos e estilos de conciliação tomaram-se tema de estudos mais acurados. Já há indicadores acerca dos tipos de comportamento por parte dos conciliadores que se prestam melhor a obter a resolução efetiva dos conflitos. Aqui, novamente, precisamos ser cuidadosos. A conciliação é extremamente útil para muitos tipos de demandas e partes, especialmente quando consideramos a importância de restaurar relacionamentos prolongados, em vez de simplesmente julgar as partes vencedoras ou vencidas”; conforme CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 86.

<sup>142</sup> “Mas, embora a conciliação se destine, principalmente, a reduzir o congestionamento do judiciário, devemos certificar-nos de que os resultados representam verdadeiros êxitos, não apenas remédios para problemas do judiciário, que poderiam ter outras soluções”; conforme CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 87.

<sup>143</sup> “Devemos, no entanto, ser cautelosos para que o objetivo de evitar o congestionamento não afaste causas que, de fato, devam ser julgadas pelos tribunais, tais como muitos casos que envolvem direitos constitucionais ou a proteção de interesses difusos ou de classe”; conforme CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 92.

<sup>144</sup> “Como o feroz debate sobre a legitimidade e os efeitos da arbitragem mandatória e as preocupações acerca das mediações impostas pelos tribunais demonstraram, os Meios Alternativos não desfrutam mais da presunção de que facilitam o Acesso à Justiça. Ao invés, tornaram-se objeto de suspeita e, em alguns casos, rivais diretos de programas de Acesso à Justiça”; conforme GALANTER, Marc. *Acesso à justiça em um mundo de capacidade social em expansão*. Tradução por João Eberhardt Francisco, Maria Cecília de Araújo Asperti e Susana Henriques da Costa. In *Revista Brasileira de Sociologia do Direito*, v. 2, n. 1, Porto Alegre: ABraSD, 2015, p. 42.

aos seus aspectos jurídicos, até porque “[n]ão visam a dar efetividade ao direito material, ou à atuação da vontade concreta da lei – isto é, não são movidos pelo escopo jurídico”.<sup>145</sup>

Levanta-se assim a questão de como se afirmar que os mecanismos consensuais são vias de acesso à justiça se não apresentam como finalidade basilar dar efetividade ao direito material.

Dinamarco enfrenta essa questão. Segundo seu entendimento, entre os vetores que norteiam os mecanismos consensuais, diferentemente da adjudicação estatal, observa-se que o escopo jurídico apresenta maior maleabilidade, variando de caso a caso e na medida da relevância deste vetor às partes. Não se está afirmando que se transite no campo da ilegalidade. Pelo contrário, as tratativas devem ocorrer em um campo no qual os indivíduos, fundados na autonomia privada, transacionam seus direitos e interesses. Isso porque, para os mecanismos consensuais, antes do escopo jurídico, está o pacificador, que, segundo o autor, é o verdadeiro fator de legitimidade da jurisdição estatal.<sup>146</sup>

Independentemente se o mecanismo tratará o conflito com base em regras ou buscando atender aos interesses das partes, segundo Dinamarco, o importante é que sejam aptos a pacificá-los, fazendo alcançar a ordem jurídica justa.<sup>147</sup>

---

<sup>145</sup> Conforme DINAMARCO, Cândido Rangel. Fundamentos do processo civil moderno, v. 1. São Paulo, Malheiros, 2010, p. 391.

<sup>146</sup> “Os meios alternativos para a solução destes ocupam hoje lugar de muito destaque na preocupação dos processualistas, dos quais vêm recebendo especial ênfase a conciliação e a arbitragem e, em tempos mais recentes, a mediação. Não visam a dar efetividade ao direito material, ou à atuação da vontade concreta da lei – isto é, não são movidos pelo escopo jurídico que por muitas décadas se apontou como mola legitimadora do exercício da jurisdição pelo Estado. Mas, tanto quanto esta, têm o escopo pacificador que é o verdadeiro fator de legitimidade da jurisdição mesma no Estado moderno. Por isso é que, ao se falar do direito substancial como portador dos critérios para a tutela jurisdicional e ao examinar as técnicas processuais capazes de efetivá-la em casos concretos, é preciso sempre ressaltar esses meios alternativos”; conforme DINAMARCO, Cândido Rangel. Fundamentos do processo civil moderno, v. 1. São Paulo, Malheiros, 2010, p. 391.

<sup>147</sup> “Não importa se são ou não fiéis ao direito substancial, em cada caso: o importante é que sejam aptos a pacificar as pessoas e eliminar seus conflitos, fazendo-lhes justiça. Afinal, tudo que interessa ao processualista moderno é o esclarecimento e agilização dos meios de acesso à *ordem jurídica justa*, mediante um sistema em que figure como estrela de primeira grandeza a preocupação com os resultados”; conforme DINAMARCO, Cândido Rangel. Fundamentos do processo civil moderno, v. 1. São Paulo, Malheiros, 2010, p. 391.

Depreende-se, dessa análise, que nem sempre os mecanismos de solução de conflito são aptos a tratá-los adequadamente e ofertar aos seus sujeitos o acesso à ordem jurídica justa. Em outras palavras, observa-se que o acesso formal a um mecanismo de solução não implica necessariamente acesso a um tratamento adequado e à ordem jurídica justa, isto é, acesso à justiça em sua acepção material.

### **3.5. AS DUAS ACEPÇÕES DO ACESSO À JUSTIÇA: FORMAL E SUBSTANCIAL**

O compartilhamento do acesso à justiça em duas acepções evidencia e enfatiza que ele não se resume ao ingresso a um sistema de solução de conflito. Seu conceito é mais amplo que sua acepção formal, devendo ser considerada também sua acepção substancial, de adequação no tratamento, produzindo solução efetiva e alcançando a pacificação social.

Neste sentido, Ada Pellegrini Grinover entende, ainda que circunscrita à adjudicação estatal, que o acesso à justiça não se esgota na possibilidade dos indivíduos poderem apresentar suas pretensões ao sistema de justiça, correspondendo sim à possibilidade de tutela, efetiva e concreta, mediante um processo justo, sendo observadas garantias de amplo contraditório, para que os sujeitos do conflito possam efetivamente apresentar e sustentar suas razões e provas, assim como influir na solução da demanda.<sup>148</sup> Como destacado, a autora desenvolve sua conceituação dentro da racionalidade do Judiciário e da solução adjudicada, contudo, é possível transportar suas reflexões a um ambiente amplo, compostos por diferentes mecanismos de solução de conflito, estatais ou privados, adjudicatórios ou consensuais.

O acesso à justiça em sua acepção material é resumido por Kazuo Watanabe como sendo o acesso à ordem jurídica justa. Entre seus elementos, estão (i) o direito ao

---

<sup>148</sup> “[O] acesso à justiça não se confunde nem se esgota na possibilidade de todos levarem suas pretensões aos tribunais, mas significa a oportunidade de efetiva e concreta proteção judiciária, mediante o justo processo, entendido como conjunto de garantias que permitem efetivamente às partes a sustentação de suas razões, a produção de suas provas, a possibilidade de influir sobre a formação do convencimento do juiz”; conforme GRINOVER, Ada Pellegrini. *Novas tendências do direito processual*. Rio de Janeiro: Editora forense universitária, 1990, p. 188.

contraditório, compreendendo tanto a oportunidade de agir, como os recursos informativos necessários para tanto; (ii) o direito de acesso a um sistema de solução de conflito independente e imparcial, cujos membros têm a capacitação técnica e principiológica necessárias para a realização da ordem jurídica justa; e o (iii) direito aos instrumentos necessários para efetivação da garantia de acesso à ordem jurídica justa, assim como para a efetivação da solução alcançada.<sup>149</sup>

Por mais que essa visão também tenha sido construída voltada ao processo adjudicatório estatal, pode ser transportada aos mecanismos consensuais sem grandes alterações. A despeito das diferentes técnicas e linhas de atuação, deve-se almejar também nos consensuais o equilíbrio de oportunidade de participação entre os sujeitos do conflito, assim como um desfecho que integre seus interesses e direitos ou, ao menos, consiga incrementar a comunicação e relação.

Essas duas acepções já estavam presente no Projeto Florença. Conforme Cappelletti e Garth, o acesso à justiça em sua acepção formal é o ingresso do indivíduo a um sistema no qual possa “reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios”. Adiciona-se ao acesso formal efetivo aos mecanismos, que estes produzam soluções individual e socialmente justas. Compõem-se, desse modo, as duas acepções.<sup>150</sup>

---

<sup>149</sup> “o direito de acesso à Justiça é, fundamentalmente, direito de acesso à ordem jurídica justa; b) são dados elementares desse direito: (1) direito à informação e perfeito conhecimento do direito substancial e à organização de pesquisa permanente a cargo de especialistas e orientada à aferição constante de adequação entre a ordem jurídica e a realidade sócio-econômica do País; (2) direito de acesso à Justiça adequadamente organizada e formada por juízes inseridos na realidade social e comprometidos com o objetivo de realização da ordem jurídica justa; (3) direito à preordenação dos instrumentos processuais capazes de promover a efetividade tutela de direito; (4) direito à remoção de todos os obstáculos que se anteponham ao acesso efetivo à Justiça com tais características”; conforme WATANABE, Kazuo. *Acesso à Justiça e sociedade moderna*. In *Participação e processo*. Coordenação: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988, p. 135.

<sup>150</sup> “A expressão acesso à Justiça é reconhecidamente de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico o sistema, pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado que, primeiro deve ser realmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos. Nosso enfoque, aqui, será primordialmente sobre o primeiro aspecto, mas não poderemos perder de vista segundo. Sem d vida, uma premissa básica será a de que a justiça social, tal como desejada por nossas sociedades modernas, pressupõe o acesso efetivo”; conforme CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 8.

Essa partição do conceito de acesso à justiça é relevante para a presente pesquisa, pois oferta insumo teórico para a análise da “política judiciária de tratamento adequado de conflitos”. Isso por que, como ainda será analisado, essa política busca não só ofertar mais uma porta de acesso, como também tratar adequadamente os conflitos apresentados ao seu sistema, observando um processamento e uma solução justos.

### **3.6. A SUPERAÇÃO DOS DESAFIOS AO ACESSO À JUSTIÇA**

Como foi desenvolvido ao longo deste capítulo, existe um conjunto de desafios a ser enfrentados para propiciar ao cidadão acesso à justiça, inclusive pela “política judiciária de tratamento adequado de conflitos”. Não é possível afirmar que esses óbices foram removidos por completo, mas foram mitigados em algum grau.

Como consequência, ocorreu o óbvio, houve um aumento no número de conflitos trazidos ao Poder Judiciário.<sup>151</sup> Este, por sua vez, não conseguiu gerenciar o incremento de conflitos, e se viu com um grande e crescente acervo de processos, impactando sua agilidade e qualidade dos seus serviços.

Assim, a promoção ao acesso formal tornou-se tanto uma solução como um problema, a depender da perspectiva com a qual se olha a questão.

Não se pode afirmar que o aumento da litigiosidade decorre exclusivamente dos avanços alcançados com o acesso formal à justiça. Esse fenômeno compõe um ambiente mais amplo e complexo. O crescimento econômico e social,<sup>152</sup> com o aumento das relações, a

---

<sup>151</sup> “A ampliação do acesso certamente libera a litigiosidade contida, gerando uma enorme judicialização de conflitos. Como exemplo dessa assertiva é possível mencionar a procura pelos Juizados Especiais. A existência de uma resolução rápida, oral e mais informal, com custos reduzidos, ocasionou uma corrida dos pequenos conflitos ao Poder Judiciário, revelando-se apenas mais uma porta de entrada, sem que a resposta esperada estimulou a judicialização de conflitos que antes passavam à margem do Judiciário”; conforme SILVA, Érica Barbosa e. Conciliação Judicial. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013, p. 36.

<sup>152</sup> Conforme OLIVEIRA, Fabiana Luci de; WADA, Ricardo Morishita. *O comportamento da nova classe média brasileira nas relações de consumo*. In *Direito do consumidor: os 22 anos de vigência do Código de Defesa do Consumidor*. Coordenação: Rio de Janeiro: Elieser: FGV, 2012.

expansão de direitos,<sup>153</sup> indivíduos mais informados de seus direitos, assim como a postura de grandes litigantes, como a Fazenda e outras entidades, como as de classe, na cobrança de suas dívidas, são algumas outras possíveis explicações para o aumento dos conflitos.

Marc Galanter aprofunda a análise de acesso ao concluir que o embate entre a produção de justiça e a criação de injustiça não é um jogo de “soma-zero”.<sup>154</sup> A expansão e a maior complexidade das relações socioeconômicas e do conhecimento humano fazem com que novas soluções extingam velhos problemas, mas também promovem novas situações de injustiças cujos remédios ainda não foram inventados. Segundo o autor, não se caminha para um mundo livre de problemas, já que a mesma capacidade humana existente na criação de soluções, também dá ensejo a novos conflitos, anseios, necessidades.

A identificação e a criação de novos problemas são tão rápidas quanto à descoberta das soluções aos velhos problemas. Com os avanços humanos, situações tidas como corriqueiras passam a ser vistas como anomalias. Posteriormente, com o intuito de mitigar ou extinguir tal desvio, a situação passa a ser regulada, como ocorreu com o próprio

---

<sup>153</sup> “Essa expansão do direito se liga também ao problema da falência do Estado-Providência, que, para poder estabelecer o controle da sociedade, administrando as contradições sociais, políticas e regionais, e os conflitos delas resultantes tem procurado ampliar os direitos sociais, mesmo sem ter a certeza da existência de recursos financeiros necessários para tanto, consagrando-os inclusive nas cartas políticas, como o fez a nossa Constituição de 1988. Esses direitos ou não são efetivamente implementados ou, embora implementados, não são cumpridos a contento ou de modo completo pelo Estado, O que gera conflitos sócio-jurídicos, que vão parar na Justiça”; conforme WATANABE, Kazuo. *Processo civil de interesse público: introdução*. In *Processo civil e interesse público: O processo como instrumento de defesa social*. Organização de Carlos Alberto de Salles. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 19.

<sup>154</sup> “*The justice to which we seek access is the negation or correction of injustice. But there is not a fixed sum of injustice in the world that is diminished by every achievement of justice. The sphere of perceived injustice expands dynamically with the growth of human knowledge, with advances in technical feasibility, and with rising expectations of amenity and safety. The domain of unvindicated and unremedied injustice is growing because it is indissolubly linked to the expanding realms of human knowledge and technical feasibility and to the elevated expectations that they generate. The search for justice is driven by the production of injustice. The discomforts and risks of everyday life have declined dramatically for most people over the past century and there is a widespread sense that science and technology can produce solutions for, at least, many of the remaining problems. Even so, we will not approach a problem-free world, for people are capable of identifying or inventing new problems as quickly as the old ones are solved. This is not a cynical observation about an insatiable appetite for a 'risk free world.'* Rather, it is premised on the notion that the very same human capabilities that create solutions for existing problems-by fulfilling existing needs and wants--discover or create new needs, new wants, and new problems”; conforme GALANTER, Marc. *Access to Justice in a world of expanding social capability*. In *Fordham Urban Law Journal*, Volume 37, Issue 1. Berkey: 2009, p. 125, disponível em: <http://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2324&context=ulj> (Acesso em 21 de julho de 2017).

direito do consumidor, por exemplo. Esses mesmos avanços facilitarão ao cidadão que perceba a violação de seus direitos e pleiteie a tutela cabível.<sup>155</sup>

Desse modo, deve-se pensar a promoção do acesso à justiça como um trabalho contínuo. Reformas e políticas públicas provavelmente não trarão a solução definitiva, mas são de fundamental importância para equalizar as dinâmicas sociais.

---

<sup>155</sup> “O primeiro ator relevante que surge na construção desse ambiente é o cidadão, que se mostra capaz de identificar no seu dia a dia ameaça ou lesão aos seus direitos. Essa conquista na configuração do status de cidadão na Democracia e no Estado de Direito indica que o crescimento da demanda e do volume dos casos no Judiciário não deve ser tido como um fenômeno essencialmente negativo, sobretudo no que diz respeito à ampliação e à democratização do acesso à Justiça”; conforme CUNHA, Luciana Gross; GABBAY, Daniela Monteiro. *Litigiosidade, Morosidade e Litigância Repetitiva: uma análise empírica*. Série Direito e Desenvolvimento (Direito GV). Saraiva: São Paulo, 2013, p. 27.

## 4. TRATAMENTO ADEQUADO DOS CONFLITOS

### 4.1. SISTEMA “MULTI-PORTAS”

O sistema jurídico brasileiro prevê que o Estado detém o monopólio da força, do poder coercitivo para garantir o cumprimento dos seus julgados. Não é monopólio do Estado, contudo, a solução dos conflitos.

Poucos são os conflitos que precisam ser solucionados pela adjudicação estatal. Até porque, caso houvesse dinâmica diversa, haveria um grande colapso do, já em crise, sistema judicial. Isso ocorreria apesar do afunilamento na trajetória dos conflitos e da formação da “pirâmide do conflito”, como analisados no segundo capítulo.<sup>156</sup>

Neste mesmo segundo capítulo, foi apresentado também o “ICJBrasil – Índice de Confiança na Justiça no Brasil”,<sup>157</sup> indicando o grande simbolismo que o Poder Judicial tem perante parte da população como o principal caminho na solução de conflitos.<sup>158</sup> Essa imagem foi construída ao longo das décadas e se reflete na cultura do brasileiro, como será visto nos próximos tópicos.

Tem-se, contudo, um cenário com múltiplos caminhos para a solução de conflitos.

Existem mecanismos que possibilitam aos indivíduos que tenham acesso à justiça de forma direta,<sup>159</sup> sem a intermediação de um magistrado e com formas procedimentais mais tênues, como as vias consensuais e a arbitragem.

---

<sup>156</sup> Ver Trajetória dos conflitos, p. 29.

<sup>157</sup> Conforme FGV Direito SP. *ICJBrasil – Índice de Confiança na Justiça no Brasil, 1º semestre/2017, Ano 09*. São Paulo: 2017. Disponível em: [http://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/arquivos/relatorio\\_icj\\_1sem2017.pdf](http://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/arquivos/relatorio_icj_1sem2017.pdf) (Acesso em 21 de novembro de 2017).

<sup>158</sup> “O processo judicial cada vez mais se tornou a fórmula de solução de controvérsias padrão para todos os tipos de demandas em paralelo ao fortalecimento e consolidação do Estado brasileiro”; conforme GUERRERO, Luis Fernando. *Os métodos de solução de conflitos e o processo civil*. São Paulo: Atlas, 2015, p. 3.

<sup>159</sup> “[P]arece evidente que há uma demanda social por um acesso à justiça direto e imediato, sem a intermediação de um agente estatal e regras formais que mais parecem distanciar a justiça da sociedade do que aproximá-las”;

Assim, a adjudicação estatal deixa de significar necessariamente a melhor saída ou a única saída. Ela é apenas mais um, dentro de um universo de mecanismos direcionados à solução de conflitos.<sup>160</sup>

Essa multiplicidade de mecanismos de solução de conflito compõe o que se chama de “sistema multi-portas”.

Cabe esclarecer que a expressão “multi-portas” tem origem na organização judicial e legal estadunidenses que preveem o tribunal “multi-portas” ou “*multi-door courthouse*”.<sup>161</sup> Essa estrutura judicial, de forma breve, constitui uma série de programas de resolução de litígio instituídos sob uma coordenação geral dentro da competência de determinado tribunal. Para definir o caminho da demanda, realiza-se uma triagem, que definirá o mecanismo que será aplicado ao conflito. Mesmo que a demanda seja encaminhada para a adjudicação estatal, o juiz ainda pode entender que aquela não é a via mais adequada e reencaminhar a demanda a outro mecanismo.<sup>162 163</sup>

---

conforme SILVA, Paulo Eduardo Alves da. *Solução de controvérsias: métodos adequados para resultados possíveis e métodos possíveis para resultados adequados*. In: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (Coordenadores). *Negociação, mediação e arbitragem – curso básico para programas de graduação em Direito*. São Paulo, Método, 2012, p. 3.

<sup>160</sup> “A alternativa judicial deixa de significar, entretanto, a saída melhor ou necessária de solucionar uma controvérsia. O modo judicial de solução de controvérsias deve ser visto como umas das formas dentro de um universo de alternativas parcial ou totalmente direcionadas aos mesmos fins”; conforme SALLES, Carlos Alberto de. *Mecanismos alternativos de solução de controvérsias e acesso à justiça: a inafastabilidade da tutela jurisdicional recolocada*. In: FUX, Luiz; NERY JR., Nelson; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. *Processo e Constituição. Estudos em homenagem ao Professor José Carlos Barbosa Moreira*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006, p. 784.

<sup>161</sup> Em entrevista para Mariana Crespo, Frank Sander esclarece a origem do da expressão “*multi-door courthouse*”: “FRANK SANDER: Yes. . . . After this Pound talk in the summer of 1976, one of the ABA [American Bar Association] publications had an article about this talk. On the cover, they had a whole bunch of doors, and they called it the multi-door courthouse. I had given it a much more academic name, the “comprehensive justice center,” but so often the label you give an idea depends a lot on the dissemination and the popularity of the idea. So, I am indebted to the ABA for having this catchy name—*multi-door courthouse*”; conforme SANDER, Frank; CRESPO, Mariana Hernandez. *A dialogue between professors Frank Sander and Mariana Hernandez Crespo: exploring the evolution of the multi-door courthouse*. In *University of St. Thomas Law Journal*, Vol. 5, Spring, 2008, p. 670. Disponível em: <http://ir.stthomas.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1164&context=ustlj> (Acesso em 25 de agosto de 2017).

<sup>162</sup> Conforme ÁLVAREZ, Gladys S.; HIGHTON, Elena I.; JASSAN, Elías. *Mediación y justicia*. Buenos Aires: Depalma, 1996, p. 122.

<sup>163</sup> Sander traz uma boa ilustração do sistema “multi-portas” americano: “*One might envision by the year 2000, not simply a courthouse but a Dispute Resolution Center, where the grievant would first be channelled through a*

O tribunal “multi-portas” não é aplicado no Brasil em seu sentido estrito. O juiz, pela vedação do *non liquet*, não pode, por exemplo, extinguir o processo e encaminhar o conflito para a mediação, por entender que este é um mecanismo mais adequado que o processo judicial para o caso concreto e se eximir de julgar a questão.

Extraíu-se dessa estrutura judicial suas ideias de multiplicidade de mecanismos e de relação de adequação entre o instrumento e o conflito para construir o que se chama de “sistema multi-portas”.

Conforme conceituação de Marco Lorencini, o “sistema multi-portas” é o complexo de opções de mecanismos que cada indivíduo tem na busca pelo tratamento de seu conflito, abrangendo tanto mecanismos consensuais, como adjudicatórios<sup>164</sup> e, até mesmo, como mencionado no capítulo anterior, formas híbridas idealizadas especificamente para um determinado conflito.

Neste cenário, o Estado pode desempenhar algumas funções.

Uma delas é figurar como uma das “portas”. O Estado é responsável pela adjudicação estatal, dessa forma, acioná-lo representa escolher um dos mecanismos possíveis.<sup>165</sup>

---

*screening clerk who would then direct him to the process (or sequence of processes) most appropriate to his type of case. The room directory in the lobby of such a center might read as follows: Screening Clerk Room 1, Mediation Room 2, Arbitration Room 3, Fact Finding Room 4, Malpractice Screening Panel Room 5, Superior Court Room 6, Ombudsman Room 7”*; conforme SANDER, Frank. *The multi-door courthouse: settling disputes in the year 2000*. HeinOnline: 3 Barrister 18, 1976, p. 20.

<sup>164</sup> “O Sistema Multiportas é o nome que se dá ao complexo de opções, envolvendo diferentes métodos, que cada pessoa tem à sua disposição para tentar solucionar um conflito. Este sistema pode ser articulado ou não pelo Estado, envolver métodos heterocompositivos ou autocompositivos, adjudicatórios ou consensuais, com ou sem a participação do Estado. Ele será mais ou menos amplo em razão de diferentes características do conflito”; conforme LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes. *Sistema Multiportas: opções para tratamento de conflitos de forma adequada*. In: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (coord.). *Negociação, mediação e arbitragem*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012, p. 58.

<sup>165</sup> “Neste cenário, o envolvimento do Estado é uma eventualidade, pois provocar o Estado-Juiz ou a Administração, é abrir uma das portas”; conforme LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes. *Sistema Multiportas: opções para tratamento de conflitos de forma adequada*. In: SALLES, Carlos Alberto de;

O Estado também pode ser o articulador dos mecanismos, como ocorre na “política judiciária de tratamento adequado de conflitos”, funcionando como “porteiro”, encaminhando os sujeitos às “portas” adequadas.

Além disso, em uma perspectiva mais ampla, ele pode criar leis que disciplinem os mecanismos existentes,<sup>166</sup> como as leis de mediação e de arbitragem e o próprio Código de Processo Civil, assim como adotar medidas para o gerenciamento do fluxo entre as portas existentes, incentivando determinada via por meio de uma política pública, por exemplo.

A existência de múltiplas opções traz uma implicação óbvia, mas relevante: a necessidade de se realizar uma escolha. Cabe ainda verificar como e por quem ela será realizada.

Segundo Sander, para uma mudança de paradigma, seria importante que os interessados participassem da gestão de seus conflitos. Ele observou que o sistema multiportas oferta ao cidadão não só mais opções, como também a oportunidade de escolher o mecanismo de solução de conflito e de vivenciar novas dinâmicas de solução de conflito.<sup>167</sup>

Em regra, não é isso que se observa.

---

LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (coord.). *Negociação, mediação e arbitragem*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012, p. 72.

<sup>166</sup> “O Estado, além de por à disposição uma porta ou várias portas, pode também influir neste cenário disciplinando por lei aspectos básicos desses métodos privados e regras de conduta dos envolvidos (Código de Ética para mediadores, árbitros e terceiros neutros em geral). [...] Além de disciplinar pode o Estado também por à disposição pessoas e órgãos da Administração encarregados de orientar sobre as portas existentes, como escolhê-las, além de, como já dito, por à disposição uma porta como caminho que tentará resolver o impasse da vida”. ; conforme LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes. *Sistema Multiportas: opções para tratamento de conflitos de forma adequada*. In: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (coord.). *Negociação, mediação e arbitragem*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012, p. 72.

<sup>167</sup> “To challenge a paradigm, I believe it is important for stakeholders to actually experience something different. I saw that the multi-door courthouse could promote this opportunity for citizens to experience participation... by selecting the conflict-resolution process, by experiencing a different form of dispute resolution, and by having more options—not just the courtroom and the court’s coercion as the main mechanisms for dispute resolution”; conforme SANDER, Frank; CRESPO, Mariana Hernandez. *A dialogue between professors Frank Sander and Mariana Hernandez Crespo: exploring the evolution of the multi-door courthouse*. In *University of St. Thomas Law Journal*, Vol. 5, Spring, 2008, p. 668. Disponível em: <http://ir.stthomas.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1164&context=ustlj> (Acesso em 25 de agosto de 2017).

Considerando as partes do conflito, por mais que os interessados possam estipular previamente a aplicação, por exemplo, do mecanismo da arbitragem ou da mediação, a escolha tende a ser feita pelo autor, ao menos em um momento inicial. Normalmente é esse o sujeito do conflito que apresentará seu *claiming* no ente que compreende ser o adequado para processar a questão. Obviamente, esse indivíduo pode ter algum apoio técnico,<sup>168</sup> como de um advogado ou da Defensoria Pública, para auxiliá-lo a realizar sua escolha. Neste ponto, mostra-se fundamental que esses entes técnicos mostrem domínio quanto aos detalhes de cada instrumento existente dentro do panorama e consigam ofertar ao seu cliente ou assistido as melhores informações e instruções, como um médico que discute as opções de tratamento com o paciente.<sup>169 170</sup>

Como ainda será mais bem analisado, seja quando do estudo da estrutura normativa da política, assim como quando da pesquisa empírica, os CEJUSCs desenvolvem

---

<sup>168</sup> “A pessoa disposta a resolver o conflito pode fazer a escolha sem a ajuda de um terceiro, mas pode também procurar um técnico, como é o caso de um advogado, que poderá orientá-la”; conforme LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes. *Sistema Multiportas: opções para tratamento de conflitos de forma adequada*. In: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (coord.). *Negociação, mediação e arbitragem*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012, p. 72.

<sup>169</sup> “*There also has been state and federal legislation on the subject. One interesting law that exists in a number of states is that lawyers have an ethical duty to apprise clients of different forms of dispute resolution for their cases. So when you come to a lawyer in those states—like Massachusetts, Colorado and New Jersey, and a number of other states—you have to canvass different options with a client, just the way a doctor ought to do if you come in with some ailment. You say, ‘My stomach hurts,’ and the doctor does not say, ‘Well, let me get out my scalpel and operate.’ [Doctors] must tell you your options: ‘You can take drugs, you can do nothing about it, [or] you can have an operation.’ So, lawyers ought to be doing the same thing with disputes, and that naturally leads to greater exploration of dispute options. And of course, then the lawyers have to be educated. That is one consequence of that kind of [legal] obligation. I remember once I was asked to give a short course on ADR at a major Washington, D.C. law firm, and I asked them, ‘Why did you ask me to do this?’ They said, ‘Well, some of our lawyers have gone into court, and the judge has said, ‘You ought to consider a mini-trial,’ which was one form of the dispute process for this case. The lawyer went back, embarrassed, to the firm and asked, ‘What’s a mini-trial?’ So, there is some education that has to take place, and that is a good thing*”; conforme SANDER, Frank; CRESPO, Mariana Hernandez. *A dialogue between professors Frank Sander and Mariana Hernandez Crespo: exploring the evolution of the multi-door courthouse*. In *University of St. Thomas Law Journal*, Vol. 5, Spring, 2008, p. 672. Disponível em: <http://ir.stthomas.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1164&context=ustlj> (Acesso em 25 de agosto de 2017).

<sup>170</sup> “*At the same time, we believe that those who have written against the dispute resolution movement have often overstated their arguments. In most cases, they reflect an oversimplified understanding of the application of dispute resolution principles to complex problems. [...] Quality instruction about dispute resolution processes must also include an appreciation for how one diagnoses a dispute*”; conforme BORDONE, Robert C.; MOFFITT, Michael L.; SANDER, Frank E. A. *The Next Thirty Years Directions and Challenges in Dispute Resolution*. In BORDONE, Robert C.; MOFFITT, Michael L. *The Handbook of Dispute Resolution*. São Francisco: Jossey-Bass Publishers, 2005, p. 510.

suas atividades baseando-se, a princípio, em dois mecanismos, o da conciliação e da mediação. Para realizar a triagem dos conflitos, estes centros contam com funcionários que verificam a possibilidade de recebimento da reclamação e a encaminham ao instrumento adequado, ao menos em tese. Esse encaminhamento pode ser reanalisado pelo conciliador ou mediador, quando da sessão, na busca pelo tratamento mais adequado.<sup>171</sup>

Além de quem realizará a escolha, existe ainda o desafio de como realizar essa escolha. Essa não é uma tarefa simples nem para um dos idealizadores do sistema, Frank Sander, que afirma estar trabalhando nessa questão desde 1976. Ele buscou analisar os mecanismos e encontrar algum tipo de classificação quanto a qual “porta” é adequada para qual conflito e constatou a dificuldade em estabelecer essas conexões.<sup>172</sup>

Ainda que algumas características de um determinado mecanismo possam apresentar certa identidade com alguns tipos de conflitos, estabelecer relações de adequação entre os instrumentos e os conflitos é um fenômeno complexo.<sup>173</sup>

---

<sup>171</sup> “A seleção também pode ser mecanicamente feita por um funcionário do tribunal, por um perito externo ou, ainda, pelo próprio julgador. No caso de pluralidade de autores, prevalece o critério da maioria. Nas hipóteses em que a escolha cabe a uma pessoa que não as partes, elas respondem a um questionário detalhado. Fundamental, então, que o “porteiro” (*gatekeeper*) conheça cada método e suas características, sem o que não pode fazer a escolha”; conforme LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes. *Sistema Multiportas: opções para tratamento de conflitos de forma adequada*. In: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (coord.). *Negociação, mediação e arbitragem*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012, p. 75.

<sup>172</sup> “*The idea is to look at different forms of dispute resolution—mediation, arbitration, negotiation, and med-arb (a blend of mediation and arbitration). I tried to look at each of the different processes and see whether we could work out some kind of taxonomy of which disputes ought to go where, and which doors are appropriate for which disputes. That is something I have been working on since 1976 because the thing about the multidoor courthouse is that it is a simple idea, but not simple to execute because to decide which cases ought to go to what door is not a simple task. That is something we have been working on*”; conforme SANDER, Frank; CRESPO, Mariana Hernandez. *A dialogue between professors Frank Sander and Mariana Hernandez Crespo: exploring the evolution of the multi-door courthouse*. In *University of St. Thomas Law Journal*, Vol. 5, Spring, 2008, p. 670. Disponível em: <http://ir.stthomas.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1164&context=ustlj> (Acesso em 25 de agosto de 2017).

<sup>173</sup> “Outro ponto importante é que não existe uma modalidade de método alternativo como o mais indicado aprioristicamente para um tipo de conflito. É verdade que há certas características do conflito e do direito em jogo que consagram determinado método. Há situações em que se forma uma identidade entre os contornos do conflito e o método, a ponto de um desavisado pensar que determinado método é indicado apenas para aquela modalidade. É o caso da mediação e as questões de direito de família. Como a mediação já mostrou sua eficiência neste campo do direito, o leigo pensaria que a mediação não caberia em mais nenhum outro ramo de direito. Não é verdade. A mediação é indicada para a solução de controvérsias de naturezas diversas. Fenômeno semelhante ocorre com a arbitragem. A arbitragem não se resume à solução de disputas comerciais e empresariais. O seu

A aplicação de um questionário, no qual sejam levantadas as características do conflito e os valores importantes para os indivíduos é uma possibilidade,<sup>174</sup> assim como a análise dos relatos apresentados pelos sujeitos do conflito, como é feito nos CEJUSCs.

Buscando auxiliar nessa escolha, podem ser levantados alguns critérios.

Deve-se estar atento, por exemplo, ao aspecto econômico do conflito, para que os custos do mecanismo não consumam eventual satisfação econômica proveniente da solução do conflito.

Como ainda será analisado nos próximos tópicos, deve-se observar também a natureza do conflito, se ele é referente apenas a questões jurídicas ou extrapola o campo do direito, sendo necessária uma abordagem multidisciplinar. Neste mesmo sentido, deve se verificar se os sujeitos querem a indicação de quem está certo segundo a lei, às cláusulas de um contrato ou a algum outro conjunto de normas, ou priorizam uma solução integrativa que preserve seus interesses.<sup>175 176</sup>

---

mundo é mais amplo que esse”; conforme LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes. *Sistema multiportas: opções para o tratamento de conflitos de forma adequada*. In: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (Coordenadores). *Negociação, mediação e arbitragem: curso básico para programas de graduação em Direito*. São Paulo, Método, 2012, p. 69.

<sup>174</sup> “Na experiência norte-americana, a escolha do método mais adequado passa geralmente pelo preenchimento de um questionário em que as características do conflito e os valores buscados pelas partes são explicitados”; conforme LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes. *Sistema Multiportas: opções para tratamento de conflitos de forma adequada*. In: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (coord.). *Negociação, mediação e arbitragem*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012, p. 77.

<sup>175</sup> Para Ury, Brett e Goldberg, duas das três formas elementares de solução de conflito são: *reconciling interests* e *determining who is right*; conforme URY, William L.; BRETT, Jeanne M.; GOLDBERG, Stephen B. *Getting disputes resolved: designing systems to cut the cost of conflict*. 1ª Ed. São Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1988, p. 5 e 7.

<sup>176</sup> “Based on the principle of adequacy we can rely on Mediation to make interests and needs compatible and seen to, not simply guided by the law but by abiding by it. We can reinstate the role of the citizen as a protagonist – of course, lessened by that of the State as a judge – without having to give up rights or make mutual concessions. At the same time a multidisciplinary treatment as to conflicts and access to justice to all are guaranteed”; conforme ALMEIDA, Tania. *Access to Justice and Conflict Mediation*. De 25 de novembro de 2011. Disponível em: <http://kluwermediationblog.com/2011/11/25/access-to-justice-and-conflict-mediation/> (Acesso em 19 de março de 2017).

Pode-se verificar também se o conflito é proveniente de um contrato *spot*, pontual, ou proveniente de uma relação continuada, como uma relação de vizinhança, familiar, societária. Em outras palavras, deve-se analisar se o tratamento desse conflito terá também que se atentar à saúde presente e futura desse vínculo entre as partes, assim como com o histórico da relação.<sup>177</sup>

Mecanismos que possam ter como características a confidencialidade são importantes para alguma das partes ou, pelo contrário, é importante que seja passível de acompanhamento por terceiros e dê ensejo à criação de precedentes para utilização futura?

Essas são algumas das perguntas e análises que podem nortear a escolha de um mecanismo adequado.

Segundo Galeno Lacerda, esses critérios de escolha ou elementos orientadores para a definição do mecanismo adequado devem poder ser sistematizadas em três campos: adequação quanto aos sujeitos, quanto ao objeto e quanto à finalidade. O estudo deve ser feito nesses três aspectos para que se promova um maior grau de adequação do mecanismo.<sup>178</sup>

O profissional do direito deve ter em mente que tem uma “caixa de ferramentas”<sup>179</sup> à sua disposição. Para fazer bom uso, todavia, é necessário conhecer não só quais são as ferramentas existentes, como também suas características, funções, vantagens e desvantagens.

---

<sup>177</sup> “When one chooses the appropriate means of resolution the principle of adequacy allows the ample use of Mediation in questions that involve ever lasting relationships thus keeping citizens away from the common practice of relying on legal Courts as a first step. It is clear that the judicial sentence does not necessarily solve the conflict. On the contrary, it sometimes makes it worse which has a devastating effect on long lasting relationships”; conforme ALMEIDA, Tania. *Access to Justice and Conflict Mediation*. De 25 de novembro de 2011. Disponível em: <http://kluwermediationblog.com/2011/11/25/access-to-justice-and-conflict-mediation/> (Acesso em 19 de março de 2017).

<sup>178</sup> “Instrumento é conceito relativo, que pressupõe um ou mais sujeitos-agentes, um objeto sobre o qual, mediante aquele, atua o agir, e uma finalidade que condiciona a ação. Requisito fundamental para que o instrumento possa atingir e realizar seu objetivo há de ser, portanto, a adequação. Como são três os fatores a considerar, a adequação se apresenta sob tríplice aspecto: subjetiva, objetiva e teleológica”; conforme LACERDA, Galeno. *O código como sistema legal de adequação do processo*. In: *Revista do instituto dos advogados do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, 1976, p. 252.

<sup>179</sup> Conforme ilustração feita em ÁLVAREZ, Elena I.; HIGHTON, Gladys S.; JASSAN, Elías. *Mediación y Justicia*. Buenos Aires: Depalma, 1996, p. 122

Assim, um instrumento adequado de solução de conflito seria aquele que se orienta de modo a apresentar respostas conformes às peculiaridades, especificidades e exigências do conflito e seus sujeitos.<sup>180</sup>

De plano, não há o melhor instrumento, nem o grupo dos bons ou ruins.<sup>181</sup> O mecanismo, seja consensual ou adjudicatório, deve ser adequado ao conflito.<sup>182</sup> Visões maniqueístas que entendem que as vias consensuais são necessariamente adequadas e a adjudicação, por sua vez, necessariamente inadequada, são simplórias ao não observarem a complexidade dos conflitos e dos mecanismos. Não se defende uma relação maniqueísta entre as vias consensuais e a adjudicação estatal, assim como se busca evitar uma visão acrítica à “ideologia da harmonia”.<sup>183</sup>

---

<sup>180</sup> “[o princípio da adaptabilidade] orienta os procedimentos no sentido da útil aderência às peculiaridades e exigências da situação jurídico-substancial”; conforme DINAMARCO, Cândido Rangel. *Das ações típicas. In Fundamentos do processo civil moderno*. Tomo I, 3ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 342.

<sup>181</sup> “Não há o melhor mecanismo, mas aquele mais funcional para dada situação concreta. Ou seja: a funcionalidade do instrumental e da metodologia de gestão de conflitos, disputas e problemas, implica adequação da via possível e assimilável por aquele contexto conflitivo”; conforme ZAPPAROLLI, Célia Regina. *Procurando entender as partes nos meios de resolução pacífica de conflitos, prevenção e gestão de crises*. In: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (Coordenadores). *Negociação, mediação e arbitragem: curso básico para programas de graduação em Direito*. São Paulo, Método, 2012, p. 28.

<sup>182</sup> “We believe dispute resolution processes must be tailored to the nature of the dispute. And we would say the same about all dispute resolution processes - whether adjudicative or not [...] Some in our field seem to insist that all disputes should be resolved through consensual means without resort to litigation”; conforme BORDONE, Robert C.; MOFFITT, Michael L.; SANDER, Frank E. A. *The Next Thirty Years Directions and Challenges in Dispute Resolution*. In BORDONE, Robert C.; MOFFITT, Michael L. *The Handbook of Dispute Resolution*. São Francisco: Jossey-Bass Publishers, 2005, 510.

<sup>183</sup> “[H]armony ideology the use of a rhetoric of peace through consensus [...] The rhetoric was part of the formula central to building a movement that would implement a harmony ideology of legal reform. It did not hurt that there was a close fit between the rhetoric, the ethic of Christian harmony, the interests of corporations in cutting legal fees, psychologists and other therapists, the woman's movement, and a myriad of vested interests. The harmony law model was for some antilaw, anti-confrontation, anti-anger, and for many a response to the ‘too many rights’ movement”; conforme NADER LAURA. *Controlling Processes in the Practice of Law: Hierarchy and Pacification in the Movement to Re-Form Dispute Ideology*. In *The Ohio State Journal on Dispute Resolution*. Volume 9, 1993, Number 1, p. 1 e 7.

## 4.2. A CULTURA E AS VIAS DE SOLUÇÃO DE CONFLITO

A complexidade do tema dos mecanismos de solução do conflito também decorre de questões culturais. A cultura influencia não só a adoção deste ou daquele mecanismo, mas também a sua própria existência. Em outras palavras, a visão que cada membro da sociedade tem em relação aos seus conflitos e aos mecanismos para solucioná-los são também consequências de sua cultura.<sup>184 185</sup>

Ademais, sendo a adoção ou incentivo pelo Estado de um determinado mecanismo ou de um conjunto de mecanismos uma escolha política,<sup>186</sup> também está sob a influência da cultura.

Os juristas criaram e moldaram o processo. O processo, por sua vez, também contribuiu na formação dos juristas, bem como na construção de mentalidade da sociedade quanto a como tratar seus conflitos. “*We shape our tools and thereafter they shape us*”.<sup>187</sup>

---

<sup>184</sup> “O protagonismo dos tribunais emerge desta mudança política por duas vias: por um lado, o novo modelo de desenvolvimento assenta nas regras de mercado e nos contractos privados e, para que estes sejam cumpridos e os negócios tenham estabilidade, é necessário um Judiciário eficaz, rápido e independente; por outro lado, a precarização dos direitos económicos e sociais passa a ser um motivo de procura do Judiciário. Parte da litigação que hoje chega aos tribunais deve-se ao desmantelamento do Estado social (direito laboral, previdência social, educação, saúde, etc.). A Suécia, provavelmente detentora do melhor sistema de Estado de bem-estar da Europa, tem baixíssima litigação judicial; a Holanda é, também, um dos países com uma das mais baixas taxas de litigação na Europa. O que significa que a litigação tem a ver, não só com culturas jurídicas e políticas, mas também com o nível de efectividade da aplicação dos direitos e com a existência de estruturas administrativas que sustentem essa aplicação”; conforme: SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma revolução democrática da justiça. Coimbra: Almedina, 2015, p. 22.

<sup>185</sup> Conforme SILVA, Paulo Eduardo Alves da. *Solução de controvérsias: métodos adequados para resultados possíveis e métodos possíveis para resultados adequados*. In: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (Coordenadores). *Negociação, mediação e arbitragem – curso básico para programas de graduação em Direito*. São Paulo, Método, 2012, p. 3.

<sup>186</sup> “*once we appreciate that an encounter or injury may be crystallized into very different kinds of disputes and may be handled in very different kinds of institutions, we recognize that sorting disputes by their suitability to particular dispute processes is not a technical exercise but a political choice of which kinds of disputes deserve which kinds of response, which in turn reflects our commitments about the good society and the good life. [...] We seem to be entering a period of intense debate about which disputes should be addressed in the courts and which diverted elsewhere*”; conforme GALANTER, Marc. *Compared to what? Assessing the quality of dispute processing*. In: *Denver University Law Review*, n. 66, 1988-1989, p. xiv.

<sup>187</sup> John Culkin sintetizou no trecho: “*Life imitates art. We shape our tools and thereafter they shape us*” uma das ideias de Marshall McLuhan, estudioso das ciências da comunicação que trouxe o termo *Global Village* (aldeia

Há uma grande quantidade de vetores que incidem na cultura, influenciando sua formação e mudança, o que é potencializado considerando os regionalismos de um país com dimensões continentais e a diversidade de perfis de educação, trabalho e renda, por exemplo.<sup>188</sup>

Dessa forma, não há a pretensão de esgotar o tema, apesar de ser imperioso, tendo em vista a política pública estudada, que busca alteração cultural, destacar não só a existência, como também a importância da cultura para que se entenda a dinâmica dos mecanismos de solução de conflito.

A imagem que a população tem da adjudicação estatal como via principal, mesmo que apenas fração utilize-a, como visto no segundo capítulo, evidencia o que Kazuo Watanabe chama de “cultura da sentença”. Ele indica algumas causas dessa cultura e os passos que podem ser dados no sentido da “cultura da pacificação” ou “cultura de paz”. Entre as causas, o jurista aponta a formação dos estudantes de direito e a práxis forense como sendo os criadores e os fortalecedores da mentalidade litigiosa, bem como dos preconceitos frente aos meios consensuais, que são vistos como atividades menos nobres.<sup>189</sup>

A “cultura de paz” é atualmente desenvolvida pelas organizações internacionais em uma perspectiva mais ampla, que abrange a solução de conflitos interpessoais, mas não se limita a ela. Segundo a UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a

---

global) já em 1962; conforme CULKIN, John M. *A schoolman's guide to Marshall McLuhan*. In *The Saturday Review*, March 18, 1967, p. 144.

<sup>188</sup> “Muito embora a prática adequada da mediação seja auxiliada pelo estabelecimento de certas diretrizes e parâmetros – a exemplo da Resolução nº 125/2010, do Conselho Nacional de Justiça e dos regulamentos das Câmaras de mediação –, há que se considerar também a especificidade dos locais nos quais a mediação é praticada. Isso devido não apenas às dimensões continentais do país, como também à grande variedade regional de indicadores básicos como educação, trabalho e renda. Para tanto, é de suma importância considerar a diversificação dos locais nos quais se desenvolveram as experiências inovadoras de mediação frente às particularidades regionais do país, uma vez que o acesso à justiça, no Brasil, se encontra intimamente relacionado às condições sociais, políticas e econômicas vigentes”; conforme Ministério da Justiça - Secretaria de Reforma do Judiciário. *Estudo qualitativo sobre boas práticas em mediação no Brasil*. Coordenação: GRINOVER, Ada Pellegrini; SADEK, Maria Tereza; WATANABE, Kazuo (CEBEPEJ); GABBAY, Daniela; CUNHA, Luciana Gross (FGV Direito SP). Colaboradores: NETO, Adolfo Braga et al. Brasília: 2014, p. 6.

<sup>189</sup> Conforme WATANABE, Kazuo. *Cultura da sentença e cultura da pacificação*. In YARSHELL, Flávio Luiz; MORAES, Maurício Zanoide de (Org.). *Estudos em homenagem à professora Ada Pellegrini Grinover*. 1ª Ed. São Paulo: DPJ Editora, 2005, p. 685 - 687.

Ciência e a Cultura, essa cultura tem como ideais basilares a tolerância, a solidariedade e formas não violentas de solução de conflito.<sup>190</sup>

Com traços idílicos para a realidade atual, deve-se compreender a “cultura de paz” como um guia, como uma meta programática ao desenvolvimento das sociedades, tanto que é mencionada a necessidade de esforço educativo prolongado para modificação cultural.<sup>191</sup>

Uma política pública de incentivo às vias consensuais, como é a “política judiciária de tratamento adequado de conflitos”, servem como catalisador da mudança cultural apontada por Kazuo Watanabe.<sup>192 193</sup>

Em paralelo ao incentivo às práticas consensuais, a política estudada busca atingir um dos pilares da proliferação e perpetuação da “cultura da sentença”, o ensino jurídico. Para

---

<sup>190</sup> “A cultura de paz está intrinsecamente relacionada à prevenção e à resolução não violenta dos conflitos. É uma cultura baseada em tolerância e solidariedade, uma cultura que respeita todos os direitos individuais, que assegura e sustenta a liberdade de opinião e que se empenha em prevenir conflitos, resolvendo-os em suas fontes, que englobam novas ameaças não militares para a paz e para a segurança, como a exclusão, a pobreza extrema e a degradação ambiental. A cultura de paz procura resolver os problemas por meio do diálogo, da negociação e da mediação, de forma a tornar a guerra e a violência inviáveis”; conforme Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO); Associação Palas Athena. *Cultura de paz: da reflexão à ação; balanço da Década Internacional da Promoção da Cultura de Paz e Não Violência em Benefício das Crianças do Mundo*. Brasília: 2010, p. 11. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001899/189919por.pdf> (Acesso em 22 de dezembro de 2017).

<sup>191</sup> “Substituir a secular cultura de guerra por uma cultura de paz requer um esforço educativo prolongado para modificar as reações à adversidade e construir um modelo de desenvolvimento que possa suprimir as causas de conflito. No campo do desenvolvimento econômico é preciso passar da economia competitiva de mercado para um modelo de desenvolvimento mútuo e sustentável, sem o qual é impossível alcançar uma paz duradoura”; conforme Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO); Associação Palas Athena. *Cultura de paz: da reflexão à ação; balanço da Década Internacional da Promoção da Cultura de Paz e Não Violência em Benefício das Crianças do Mundo*. Brasília: 2010, p. 11. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001899/189919por.pdf> (Acesso em 22 de dezembro de 2017).

<sup>192</sup> “É este o ponto em que hoje se encontra o movimento em prol dos ADR no Brasil: constatado que a questão é de cultura jurídica, mais que de carência legislativa, parte-se para as políticas públicas de apoio e disseminação da resolução consensual”; conforme SILVA, Paulo Eduardo Alves da. *Solução de controvérsias: métodos adequados para resultados possíveis e métodos possíveis para resultados adequados*. In: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (Coordenadores). *Negociação, mediação e arbitragem: curso básico para programas de graduação em Direito*. São Paulo, Método, 2012, p. 9.

<sup>193</sup> “É preciso que se reconheça, que as reformas judiciais e processuais não são substitutos suficientes para as reformas políticas e sociais”; conforme CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 161.

tanto, o programa procura estabelecer, junto às instituições de ensino, a criação de disciplinas voltadas aos mecanismos consensuais de solução de conflito.<sup>194</sup>

Contudo, a gestão dos conflitos não fica apenas sobre a governança dos profissionais do Direito, como os advogados, os quais já têm o dever de fomentar o consenso.<sup>195</sup> Como analisado ao longo dos capítulos sobre a trajetória do conflito e sobre acesso à justiça, ainda que a sociedade veja a adjudicação estatal como via principal, estando alinhada com a mentalidade da impotência e da necessidade da definição de uma solução externa, parte significativa dos conflitos será tratado por vias diversas, sem assistência técnica, fora da influência direta desses profissionais.

Segundo Kazuo Watanabe, a mudança cultural deve atingir também os cidadãos comuns, sujeitos dos conflitos, na alteração de mentalidade quanto aos mecanismos existentes e quanto à gestão de seus conflitos.<sup>196</sup>

---

<sup>194</sup> Conforme inciso V do artigo 6º da Resolução 125 de 2010 do CNJ: Art. 6º Para desenvolvimento dessa rede, caberá ao CNJ: [...] V – buscar a cooperação dos órgãos públicos competentes e das instituições públicas e privadas da área de ensino, para a criação de disciplinas que propiciem o surgimento da cultura da solução pacífica dos conflitos, bem como que, nas Escolas de Magistratura, haja módulo voltado aos métodos consensuais de solução de conflitos, no curso de iniciação funcional e no curso de aperfeiçoamento.

<sup>195</sup> “O fomento ao consenso, aliás, está presente no Código de Ética como dever no art. 2º, parágrafo único, VI e VII, cabendo ao advogado ‘estimular a conciliação entre os litigantes, prevenindo, sempre que possível, a instauração de litígios’ e ‘aconselhar o cliente a não ingressar em aventura judicial’ [...] [o advogado] deve mostrar ao jurisdicionado que seu dever como técnico é colaborar para a visão mais ampla e eficiente possível dos meios de enfrentamento de controvérsias. Tal assessoramento, aliás, deve ser valorizado, já que o advogado, valendo-se de técnicas diferenciadas, mostra-se apto a colaborar para o fim almejado pelo cliente, a pacificação com justiça; assim, é essencial pensar em mecanismos apropriados à sua remuneração não só em juízo, mas também em contextos diversos de composição de controvérsias”; conforme TARTUCE, Fernanda. *Conciliação em juízo: o que (não) é conciliar?*. In: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (Coordenadores). *Negociação, mediação e arbitragem: curso básico para programas de graduação em Direito*. São Paulo, Método, 2012, p. 155 e 156.

<sup>196</sup> “Essa transformação [o prevalecimento da cultura da pacificação, em vez da hoje dominante cultura da sentença] somente se obterá com a mudança de mentalidade dos profissionais do Direito e também dos próprios jurisdicionados, que veem na solução adjudicada pela autoridade estatal a forma mais nobre e adequada de solução de controvérsias, quando a solução negociada e amigável pode propiciar aos conflitantes uma solução mais célere, barata, exequível e acima de tudo mais democrática, porque nascida do diálogo e do entendimento entre as próprias partes”; conforme WATANABE, Kazuo. *Mediação como política pública social e judiciária*. In *Revista do advogado*. AASP – Associação dos Advogados de São Paulo, Ano XXXIV, agosto de 2014, n° 123. São Paulo: 2014, p. 37.

A autonomia privada,<sup>197</sup> a mesma que possibilita e fundamenta a criação de relações jurídicas entre as partes, dá o arcabouço jurídico para que elas possam tomar para si a gestão de seus conflitos. O empoderamento, ofertado pelas vias consensuais, dá aos sujeitos do conflito a oportunidade de participarem ativamente na construção da solução e, por conseguinte, dos caminhos de suas vidas.<sup>198</sup>

Contudo, o empoderamento, além da oportunidade de gestão dos aspectos da vida, traz consigo também o ônus.

Para que consiga gerir seu conflito, há um desafio inicial de compreender seus próprios interesses, necessidades e possibilidades e, em um segundo momento, trabalhar conjuntamente na elaboração de uma solução de coexistência com os interesses, necessidades e possibilidades do outro. Como será analisado no próximo tópico, as vias consensuais apresentam um ideário e uma linha de trabalho diversos da adjudicação estatal, cuja mentalidade adversarial tende a estar mais próxima dos membros da sociedade atualmente. Assim, para a boa aplicação das vias consensuais, tende a ser necessário um remapeamento

---

<sup>197</sup> “O sistema jurídico brasileiro prevê como garantia a inafastabilidade da tutela judicial, bem como a vedação à autotutela, tornando o uso da força atribuição exclusiva do Estado. A partir apenas destas disposições, poder-se-ia chegar ao entendimento equivocado de que o processo adjudicatório judicial seria a única via prevista ou desejável pelo ordenamento. Contudo, a despeito destas previsões, a Constituição Federal também consagra, em topografia superior, a dignidade da pessoa humana entre os fundamentos do Estado, e ainda, que todo poder emana do povo, construindo o pilar do sistema democrático brasileiro. Democracia que comporta, dentro de uma nova perspectiva, a participação direta do cidadão por meio do diálogo entre os interessados que compõem o pluralismo social na construção de consensos ou, ao menos, no enriquecimento dos debates políticos. Quanto à dignidade humana, é possível extrair dela a liberdade individual que, por sua vez, tem como um de seus desdobramentos a autonomia privada. Com base na autonomia privada, assegura-se ao indivíduo, entre outras liberdades, a faculdade de voluntariamente afastar a tutela jurisdicional, por exemplo, em prol da adoção de um mecanismo consensual na busca da composição do conflito. O inciso XXXV do artigo 5º da Constituição Federal, que prevê a inafastabilidade da tutela judicial, ao dispor que ‘a lei não excluirá’, pode ser entendido como uma proibição ao próprio Estado de impedir o acesso do cidadão à tutela jurisdicional. Extensivamente, extrai-se desta garantia a vedação a exclusão impositiva do acesso de alguém à tutela jurisdicional estatal”; conforme OSTIA, Paulo Henrique Raiol. *Desenho de sistema de solução de conflito: sistemas indenizatórios em interesses individuais homogêneos*. Orientadora: Susana Henriques da Costa. Dissertação de mestrado apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: 2014, p. 32.

<sup>198</sup> “Entre outras ideias, *empowerment* transmite a noção diametralmente oposta de dependência: ‘empoderar-se’ pressupõe não entregar a solução de um impasse a outra pessoa, mas sim participar ativamente dessa solução e, por consequência, do seu próprio destino. [...] Daí o lugar comum de que os métodos alternativos contribuem para o *empoderamento*, já que ninguém sai o mesmo depois de passar por um conflito, como também a solução de um conflito tem a capacidade de transformar e *empoderar* uma pessoa”; conforme LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes. *Sistema Multiportas: opções para tratamento de conflitos de forma adequada*. In: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (coord.). *Negociação, mediação e arbitragem*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012, p. 60.

dos vetores que exercem influência tanto sobre o contexto conflituoso, como sobre a postura de cada um dos sujeitos do conflito, abandonando uma dinâmica divergente em prol de uma convergente.

Com isso, reposicionam-se os atores. Retira-se o magistrado da posição de protagonista e colocam-se os sujeitos do conflito.

Muda-se de posicionamento frente ao conflito, afastando-se da passividade do aguardo da decisão declarada por um terceiro, nos moldes de uma relação paternalista do cidadão com o Estado,<sup>199 200</sup> para se assumir o bônus e o ônus da construção de uma solução consensual.

### **4.3. MECANISMOS CONSENSUAIS COMO VIA DE TRATAMENTO ADEQUADO**

Em um contexto de multiplicidade de mecanismos, a “política judiciária de tratamento adequado de conflitos” baseia-se preponderantemente nas vias consensuais. Assim, neste tópico, pretende-se levantar e estudar algumas características desse gênero de mecanismo, o qual passa por um crescente desenvolvimento científico, com a criação e aprimoramento de suas teorias e técnicas.<sup>201</sup>

---

<sup>199</sup> “Não podemos continuar na postura passiva, na eterna dependência do paternalismo do Estado”; conforme WATANABE, Kazuo. *Mediação como política pública social e judiciária*. In *Revista do advogado*. AASP – Associação dos Advogados de São Paulo, Ano XXXIV, agosto de 2014, n° 123. São Paulo: 2014, p. 37.

<sup>200</sup> “[N]ão se pode negar também a parcela de comodismo daqueles que, em uma relação equilibrada, preferem entregar na mão do outro – no caso, o Estado – a solução de um problema. Esta postura que, estereótipos à parte, se amolda a um modelo paternalista de relação entre cidadão e Estado, fez com que os métodos de solução de controvérsias diferentes da sentença judicial não se desenvolvessem a contento”; conforme LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes. *Sistema Multiportas: opções para tratamento de conflitos de forma adequada*. In: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (coord.). *Negociação, mediação e arbitragem*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012, p. 59.

<sup>201</sup> “Compared to earlier crusades for alternatives, the contemporary ADR movement is more informed by empirical learning, more theoretically sophisticated and more ambitious in scope. It advocates change not only for the domains of the minor and marginal but for the legal heartland”; conforme GALANTER, Marc.

É corriqueira a busca pelas vias consensuais em detrimento da adjudicação estatal devido à, por exemplo, sua economicidade, balanço entre seus custos e benefícios, e também devido à longa duração dos processos judiciais, o que tende a culminar em uma decisão intempestiva ou fora de uma razoável duração do processo.<sup>202</sup> Rodolfo Mancuso questiona ainda a equidade da prestação jurisdicional, assim como a qualidade do seu aspecto jurídico, consistência técnica e fundamentação.<sup>203</sup>

Contudo, escolher um mecanismo apenas para evitar eventuais malefícios de outros, talvez não seja o fluxo ideal para a adoção de um mecanismo adequado para o tratamento de um conflito. A princípio, para uma melhor adequação, deve se escolher um instrumento pela afinidade que suas características têm com as do conflito.

A análise dessas características, quando da escolha de um mecanismo, pode sinalizar um maior ou menor grau adequação no tratamento de determinado conflito.

Os mecanismos consensuais compõem o conjunto dos ADRs.<sup>204</sup> De forma simplificada, os ADRs foram originalmente definidos de modo negativo: mecanismos diversos da adjudicação estatal. Não se conceituou o que eram, mas sim, o que não eram. Ou seja, foram reunidos em um mesmo grupo uma série de instrumentos de solução de conflito que funcionam como opções à adjudicação estatal. Ao se fazer essa organização, foi observado um critério simples: mecanismos diversos da adjudicação estatal, independentemente da origem

---

*Compared to what? Assessing the quality of dispute processing.* In: *Denver University Law Review*, n. 66, 1988-1989, p. xi.

<sup>202</sup> “Inúmeros são os motivos que incentivam a busca pelos métodos adequados de solução de conflitos, especialmente a longa duração dos processos judicial e os custos envolvidos na sua utilização, com o objetivo de analisar diversos requisitos, especificamente celeridade, racionalidade e economia na sistemática dos interesses em jogo”; conforme GUERRERO, Luis Fernando. *Os métodos de solução de conflitos e o processo civil*. São Paulo: Atlas, 2015, p. 11.

<sup>203</sup> Conforme MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p. 52.

<sup>204</sup> A sigla “ADR” referia-se originalmente à *Alternative Dispute Resolution* ou, em português, Meios Alternativos de Solução de Conflitos. Contudo, atualmente, a letra “A” da sigla pode também referir-se aos termos “adequado”, “amigável”, dependendo do ideário que se segue e seu consequente entendimento do conceito dos ADRs; conforme LEE, Joel. *The evolving “A” in ADR*. 14.03.2012. Disponível em Kluwer Mediation Blog: <http://kluwermediationblog.com/2012/03/14/the-evolving-%E2%80%9Ca%E2%80%9D-in-adr/> (Acesso em 21 de julho de 2017).

histórica, do seu ideário ou sua natureza. Como consequência, foram unidos, em um mesmo conjunto, mecanismos com racionalidades diferentes, como as vias consensuais e a arbitragem.

Tanto que, ao se utilizar como critério de classificação a racionalidade dos mecanismos, a arbitragem encontra-se mais próxima da adjudicação estatal do que das vias consensuais.

A negociação, conciliação e mediação, como exemplos de vias consensuais, têm como fator legitimador a autonomia privada,<sup>205</sup> base para o consenso, para a comunhão de sentidos, de entendimentos.<sup>206</sup> <sup>207</sup> O consenso está presente desde a adoção<sup>208</sup> do mecanismo

---

<sup>205</sup> Considerando a revisão da concepção voluntarista do negócio jurídico, com o afastamento de sua conotação subjetiva e psicológica, parte da doutrina civilista entende ser inapropriado a expressão “autonomia da vontade”: Dentro das concepções de personalização do direito privado e de valorização da pessoa como centro do direito privado, o conceito de autonomia privada é de fato o mais adequado, pois a autonomia não é da vontade, mas da pessoa. Em reforço, não há dúvida de que a vontade – de per si – perdeu o destaque que exercia no passado, relativamente à formação dos contratos e dos negócios jurídicos”; conforme TARTUCE, Flávio. *O conceito de contrato na contemporaneidade*. Disponível em: <http://www.flaviotartuce.adv.br/artigos/4#void> (Acesso em 21 de julho de 2017).

<sup>206</sup> “Os mecanismos direcionados ao acordo dependem basicamente da convergência de vontade dos envolvidos. Já os mecanismos baseados em decisão dependem principalmente da legitimidade do terceiro — legitimidade que pode advir do seu poder de impor a decisão (v.g., a jurisdição) ou do consenso das partes em se submeter à decisão por ele proferida (em última análise, também de um acordo; v.g., a arbitragem)”; conforme: SILVA, Paulo Eduardo Alves da. *Solução de controvérsias: métodos adequados para resultados possíveis e métodos possíveis para resultados adequados*. In: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (Coordenadores). *Negociação, mediação e arbitragem: curso básico para programas de graduação em Direito*. São Paulo, Método, 2012, p. 15.

<sup>207</sup> Para os fins desta pesquisa, considera-se a mediação de forma ampla, como método consensual de Resolução de conflitos no qual um terceiro, devidamente capacitado, independente e imparcial auxilia a comunicação entre as partes envolvidas no intuito de melhor administrar suas disputas. Há diferentes visões sobre os contrastes e semelhanças entre mediação e a conciliação, esta última tida no Brasil como um mecanismo mais próximo do Poder Judiciário, mais célere e, portanto, adequado para conflitos nos quais não exista entre as partes um relacionamento significativo no passado ou com previsão de continuidade no futuro, havendo um papel mais ativo e avaliativo do conciliador”; Ministério da Justiça - Secretaria de Reforma do Judiciário. *Estudo qualitativo sobre boas práticas em mediação no Brasil*. Coordenação: GRINOVER, Ada Pellegrini; SADEK, Maria Tereza; WATANABE, Kazuo (CEBEPEJ); GABBAY, Daniela; CUNHA, Luciana Gross (FGV Direito SP). Colaboradores: NETO, Adolfo Braga et al. Brasília: 2014, p. 5.

<sup>208</sup> Quanto à aplicação compulsória das vias consensuais, ainda que existam marcos formais de início do procedimento, pode-se entender que a simples presença de uma das partes à sessão de conciliação ou mediação não implica sua adesão às tratativas. Ela pode estar presente para conhecer melhor o mecanismo, antes de optar por participar ou não, ou ainda, comparecer à sessão para comunicar que não deseja dar início às negociações.

pelos sujeitos do conflito, passando pela dinâmica colaborativa na construção de vias de comunicação e de opções de soluções, até eventual composição.<sup>209 210</sup>

Desse modo, os mecanismos consensuais apresentam uma racionalidade convergente. Em alguma medida, os sujeitos devem trabalhar conjunta e congruentemente para que sejam estabelecidos canais de comunicação e que seja construída eventual solução.

Já as vias adjudicatórias, estatal ou privada, apresentam uma racionalidade predominantemente divergente, adversarial. Os sujeitos, nestes mecanismos, conduzem-se no anseio de quebrar ou desqualificar a argumentação do oponente, ao mesmo tempo em que visam convencer o julgador da procedência de seus argumentos, esperando assim vencer a disputa.<sup>211</sup>

A racionalidade convergente dá ensejo à outra característica dos consensuais: a autoria dos sujeitos do conflito sobre a solução. Ao longo da dinâmica consensual, eles têm a oportunidade de participar do processo de construção de eventual solução conforme seus

---

<sup>209</sup> “Não é apenas na composição que o consenso mostra-se fundamental. Em regra, ele se destaca ao longo de todo o procedimento, desde a sua adoção até eventual acordo que pacifique as partes. A princípio, para que haja o consenso, deve estar presente a colaboração (*cum laborare*), cooperação (*cum operati*). Isto é, apesar do contexto conflituoso, os sujeitos devem se conduzir conjunta e congruentemente”; conforme OSTIA, Paulo Henrique Raiol. *Desenho de sistema de solução de conflito: sistemas indenizatórios em interesses individuais homogêneos*. Orientadora: Susana Henriques da Costa. Dissertação de mestrado apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: 2014, p. 62.

<sup>210</sup> “Para os fins desta pesquisa, considera-se a mediação de forma ampla, como método consensual de Resolução de conflitos no qual um terceiro, devidamente capacitado, independente e imparcial auxilia a comunicação entre as partes envolvidas no intuito de melhor administrar suas disputas. Há diferentes visões sobre os contrastes e semelhanças entre mediação e a conciliação, esta última tida no Brasil como um mecanismo mais próximo do Poder Judiciário, mais célere e, portanto, adequado para conflitos nos quais não exista entre as partes um relacionamento significativo no passado ou com previsão de continuidade no futuro, havendo um papel mais ativo e avaliativo do conciliador”; conforme Ministério da Justiça - Secretaria de Reforma do Judiciário. *Estudo qualitativo sobre boas práticas em mediação no Brasil*. Coordenação: GRINOVER, Ada Pellegrini; SADEK, Maria Tereza; WATANABE, Kazuo (CEBEPEJ); GABBAY, Daniela; CUNHA, Luciana Gross (FGV Direito SP). Colaboradores: NETO, Adolfo Braga et al. Brasília: 2014, p. 5.

<sup>211</sup> “Além da forma solução, outro critério de discrimen empregado na presente análise é a postura dos sujeitos do conflito. Diferentemente do proceder idealmente congruente e colaborativo das partes nos meios consensuais, na adjudicação, os sujeitos adotam posturas divergentes e adversariais. Conduzem-se desta forma no anseio de quebrar ou desqualificar a argumentação do oponente e de atrair o entendimento do julgador, convencendo-o de que seus argumentos são válidos e que, dessa forma, merecem vencer a disputa”; conforme OSTIA, Paulo Henrique Raiol. *Desenho de sistema de solução de conflito: sistemas indenizatórios em interesses individuais homogêneos*. Orientadora: Susana Henriques da Costa. Dissertação de mestrado apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: 2014, p. 63.

interesses e necessidades. Diferentemente das vias adjudicatórias, a solução não será determinada e imposta por um terceiro.

Ter a autoria da solução, após ter participado ativamente das tratativas e dos demais aspectos do processo decisório, ter criado opções de solução, assim como se sentir livre para firmar o acordo ou não,<sup>212</sup> promove nos sujeitos a sentimento de responsabilidade e autodeterminação, como analisado no tópico anterior, assim como os possibilita a satisfação de seus interesses, o que torna a solução mais propensa a ser cumprida.<sup>213</sup>

Com isso, os mecanismos consensuais têm como característica a potencialidade de criação de soluções integrativas, que integram os interesses existentes a partir de campos nos quais eles não são conflitantes ou são congruentes.

Afasta-se, desse modo, de uma solução com base distributiva, de um jogo com estrutura “soma-zero”, no qual, para um indivíduo ganhar, outro tem que perder, comum às vias adjudicatórias. Neste caso, dá-se a cada um o que tem direito, conforme interpretação das normas e o que se conseguiu provar, existindo, necessariamente, um lado certo e outro errado.<sup>214</sup>

---

<sup>212</sup> Conforme WELSH, Nancy. *The thinning vision of self-determination in court-connected mediation: the inevitable price of institutionalization?* In *Harvard Negotiation Law Review*. Vol. 6. Cambridge: 2001, p. 27.

<sup>213</sup> Em sentido oposto: “Some mediations end in an agreement, but the pressure exerted on one of the parties is such that a party might think the agreement was forced because it was signed under coercion. It is clear that, in this case, mediation leaves a bitter taste in the mouth of this party. As a result, the disappointed party may not be motivated to respect the agreement. Moreover, it is likely a latent conflict waiting to emerge at the first opportunity as the frustrated party may seek revenge. Is such an agreement a quality agreement? Can we truly consider this to be a successful mediation?”; conforme POITRAS, Jean.; LE TAREAU, Aurelia. *Quantifying the quality of mediation agreements*. In *Negotiation and Conflict Management Research*, vol. 2, November, issue 4, 2009, p. 363.

<sup>214</sup> Ury, Brett e Goldberg em seus estudos sobre mecanismos consensuais afirmam a existência de três formas básicas de solução de conflito: (i) por meio da conciliação de interesses, (ii) determinado quem está certo a partir de um conjunto de normas ou (iii) determinando quem é o mais poderoso: “*three ways to resolve a dispute: reconciling the interests of the parties, determining who is right, and determining who is more powerful*”; conforme URY, William L.; BRETT, Jeanne M.; GOLDBERG, Stephen B. *Getting disputes resolved: designing systems to cut the cost of conflict*. 1ª Ed. São Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1988, p. 4.

As soluções integrativas, por sua vez, aproximam-se da “ótima de Pareto”,<sup>215</sup> na qual é possível ter vencedores sem que existam perdedores.

Carrie Menkel Meadow apresenta um olhar crítico quanto a esse idílico “ganha-ganha”. Isso porque, nem sempre será possível que os dois sujeitos ganhem algo. Muitas vezes, o que será possível é uma solução “melhor”, não “a melhor”, mas sim, melhor que outra solução, a melhor entre as opções existentes. Assim, a autora conclui seu pensamento indicando que, muitas vezes, busca-se apenas evitar o “perde-perde”.<sup>216</sup>

Em paralelo, quando se pensa em tratamento adequado em um contexto de multiplicidade de mecanismos, tem-se como premissa que *one size does not fit all*. Frente a isso, observa-se outra característica dos mecanismos consensuais: sua flexibilidade procedimental. Com ela, possibilita-se que o procedimento se adeque às necessidades das partes e às características dos conflitos. Essa flexibilidade não implica ausência de formas, nem a inexistência de comandos diretivos para resguardar garantias mínimas. É indispensável às vias consensuais, como a conciliação e a mediação, a existência de um terceiro imparcial e independente, assim como que seja preservada a voluntariedade dos sujeitos e sua equânime oportunidade de participação, buscando observar um devido processo legal mínimo.<sup>217 218</sup>

---

<sup>215</sup> “Pareto efficiency incorporates two values judgments: social welfare is increased if one person is made better off and nobody worse off; and individuals are the best judges of their own welfare”; conforme BARR, Nicholas. *Economics of the welfare state*. 5ª Ed. Oxford: Oxford University Press, 2012, p. 46.

<sup>216</sup> “This seems an appropriate time for me to say why “win-win” is not how I would describe negotiation or conflict resolution. In many disputes, and most legal conflicts it will be impossible for both (or all) parties actually to ‘win’ something. Consider the criminal defendant who may bargain for a ‘better’ deal (less incarceration), but who will still be imprisoned. We aim for solutions that are ‘better than’ some other baseline (an inferior process or a more limited scope of possible remedies) so we can improve on what might otherwise be possible. That does not necessarily mean that all parties will ‘win’ something. So, I prefer to stay away from the ‘win-win’ language as much as I do not like ‘win-lose’ either. We are just trying to avoid ‘lose-lose’ (negative sum games) outcomes as much as possible”; conforme MEADOW, Carrie Menkel. *Mothers and Fathers of Invention: The Intellectual Founders of ADR*. In *Ohio State Journal on Dispute Resolution*. Ohio: 2000, p. 31.

<sup>217</sup> “Uma das características centrais da mediação é a sua flexibilidade procedimental, de forma que é o processo que deve se adequar ao conflito, e não o conflito ao processo (regra geral de ‘one size does not fit all’). Entretanto, [...] a existência de flexibilidade não equivale à ausência de forma e à ausência de relações de poder na mediação, havendo garantias mínimas a serem resguardadas. Não é possível se pensar em uma mediação sem voluntariedade, sem que ambas as partes sejam ouvidas com igualdade de oportunidades (contraditório) e sem um mediador imparcial e independente, havendo um devido processo legal mínimo a ser seguido”. GABBAY, Daniela Monteiro. *Mediação & Judiciário: condições necessárias para a institucionalização dos meios*

A maior flexibilidade na forma dos mecanismos consensuais permite uma maior liberdade e naturalidade na comunicação entre os sujeitos do conflito, permitindo que expressem suas perspectivas do conflito, suas posições, seus interesses,<sup>219</sup> com isso, eventualmente até mesmo ampliando ou alterando o objeto do conflito inicialmente apresentado.<sup>220</sup>

---

autocompositivos de solução de conflito. Tese de doutorado apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: 2011, p. 24.

<sup>218</sup> “O maior perigo que levamos em consideração ao longo dessa discussão é o risco de que procedimentos modernos e eficientes abandonem as garantias fundamentais do processo civil essencialmente as de um julgador imparcial e do contraditório. Embora esse perigo seja reduzido pelo fato de que a submissão a determinado mecanismo de solução dos litígios é facultativa tanto antes quanto depois do surgimento do conflito, e que os valores envolvidos são de certa forma flexíveis, é necessário reconhecer os problemas potenciais. Por mais importante que possa ser a inovação, não podemos esquecer o fato de que, apesar de tudo, procedimentos altamente técnicos foram moldados através de muitos séculos de esforços para prevenir arbitrariedades e injustiças. E, embora o procedimento formal não seja, infelizmente, o mais adequado para assegurar os ‘novos’ direitos, especialmente (mas não apenas) ao nível individual, ele atende a algumas importantes funções que não podem ser ignoradas”; conforme CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 163.

<sup>219</sup> “A partir da sistematização de Harvard, entende-se por posição as coisas que o sujeito manifesta querer ou não querer, suas exigências, os termos e condições por ele impostos, além das coisas que ele diz que fará ou não fará. A ‘posição’ denota os contornos da disputa que é a porção mais aparente do conflito. Normalmente, a posição expressa rigidez, inflexibilidade e impermeabilidade, sendo alicerçada em aspectos ideológicos, crenças e sentimentos da parte. Fixa-se em ideias de compromisso, julgamento, restrição e discussão, o que dificulta a administração dos problemas concretos decorrentes do conflito, porque impede a abertura para novas possibilidades e o exercício da criatividade. O ‘interesse’, a partir da identificação das reais necessidades, aspirações, motivações, preocupações, temores e desejos dos envolvidos em situações conflitivas, indica o que efetivamente é relevante para a parte. O ‘interesse’, ao ser alcançado, facilita o rompimento das barreiras de rigidez, inflexibilidade e impermeabilidade, viabilizando o exercício da criatividade, a redefinição das narrativas, a abertura para novas possibilidades, além de demonstrar os pontos relevantes e comuns à redução das diferenças para a obtenção de um acordo”; conforme ZAPPAROLLI, Célia Regina. *Procurando entender as partes nos meios de resolução pacífica de conflitos, prevenção e gestão de crises*. In: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (Coordenadores). *Negociação, mediação e arbitragem: curso básico para programas de graduação em Direito*. São Paulo, Método, 2012, p. 52.

<sup>220</sup> “Um dos mitos que cercam os meios alternativos é o de que, em razão de sua informalidade, eles não têm procedimento nem seguem uma pauta de organização. A confidencialidade, a flexibilidade e a informalidade, de fato, são atributos da mediação, mas o que se verifica é uma processualização da mediação, mediante a adoção de atos e procedimentos, muitos deles importados do processo judicial. Convivem, assim, a mediação sem procedimentos preestabelecidos e a mediação com regras procedimentais. [...] Com a informalidade, é possível explorar a naturalidade, atributo que as regras rígidas procedimentais tendem a tirar das Partes. E um dos ingredientes para a mediação chegar a bom termo é a atitude espontânea, notadamente porque na mediação, a despeito de o conflito poder girar em torno de disputa comercial ou econômica, não são tratados apenas aspectos objetivos, mas também sentimentos”; conforme LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes. *Sistema Multiportas: opções para tratamento de conflitos de forma adequada*. In: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (coord.). *Negociação, mediação e arbitragem*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012, p. 62.

Assim, entra-se na flexibilidade na delimitação do objeto, outra característica das vias consensuais.

Ao se adotar uma via adjudicatória, o conflito vivido pelas partes muitas vezes não encontra completa correspondência com o que está redigido nos autos do processo. Isso porque, o objeto conflituoso recebeu uma série de recortes, deformações, traduções. O advogado, ao receber do seu cliente sua perspectiva dos fatos, fará um recorte e extirpará os aspectos não jurídicos e tidos como irrelevantes para o julgamento da questão pelo juiz ou árbitro. Esse profissional terá ainda que enquadrar a realidade aos tipos legais, causando eventuais deformações, além de traduzir a linguagem leiga de seu cliente para a linguagem técnica das peças forenses.

Soma-se a isso que, a racionalidade divergente tende a guiar as partes e seus representantes a adotarem uma postura combativa, o que pode os afastar ainda mais da integridade dos aspectos do conflito.<sup>221</sup>

Assim, após estabilização, o que é debatido ao longo do processo e posto para julgamento do magistrado tende a ser apenas uma parte do conflito, seu aspecto jurídico. E, desse modo, a decisão do juiz tende a não alcançar a integridade do conflito, toda a sua complexidade, sua multiplicidade de aspectos, solucionando a questão jurídica, mas não o conflito, globalmente considerado, nem pacificando os sujeitos.

Como visto no capítulo anterior, as vias consensuais tentem a ser mais guiadas pelo escopo da pacificação social que pelo escopo jurídico.<sup>222</sup> Isso é possível, pois os mecanismos consensuais apresentam maior flexibilidade para adotar tratativas baseadas em

---

<sup>221</sup> “Muitas vezes o modelo contencioso de tratamento de conflitos, calcado no antagonismo, enseja respostas combatidas e acirradas, a gerar nas partes (e especialmente em seus advogados) uma postura de luta que acaba por afastá-las dos verdadeiros objetivos de composição com justiça”; conforme TARTUCE, Fernanda. *Mediação nos conflitos civis*. São Paulo: Método, 2008, p. 107.

<sup>222</sup> Ver: Mecanismos consensuais como vias de acesso à justiça, p. 63.

interesse como forma elementar<sup>223</sup> de tratar o conflito, no lugar de uma dinâmica lastreada em regras, como leis ou outros conjuntos normativos.

Essa maleabilidade das vias consensuais auxilia os sujeitos a superar hipóteses nas quais a perfeita subsunção da norma ao caso concreto, não é suficiente para trazer justiça a eles e nem satisfazer seus interesses.

Por fim, a última característica indicada e analisada neste tópico é a efetividade das vias consensuais. Ainda que a autoria dos sujeitos em relação ao acordo promova uma maior efetividade à solução, por seu cumprimento espontâneo, a solução consensual não é certa. A adoção das vias consensuais não garante que o conflito será solucionado.

Como mencionado no início desse tópico, a consensualidade deve estar presente do início ao fim e, ainda que existam técnicas para preservá-la ao longo do tratamento do conflito, ela é frágil. A qualquer tempo, um dos polos pode não mais consentir em manter as tratativas. Diferentemente da arbitragem e da adjudicação estatal, nas quais, em condições normais de temperatura e pressão, haverá decisão, com o condão de vincular as partes, nos consensuais, não há certeza quanto ao acordo.

Cabe destacar que a inexistência de acordo em uma conciliação ou em uma mediação não implica sua inutilidade. Ao longo da dinâmica consensual, os sujeitos podem colher diversos frutos da comunicação eventualmente estabelecida, auxiliando-os em tratativas futuras sobre aquele conflito ou mesmo no aprimoramento da relação.

---

<sup>223</sup> “Existem três formas básicas de solucionar um conflito: reconciliando interesses, determinando quem está certo com base em um conjunto de regras ou determinando quem é o mais poderoso. O conflito ocorre em um contexto no qual estão presentes os interesses das partes, suas forças, como também, parâmetros mínimos do que seria uma solução certa e justa. Desta análise, chega-se aos três elementos básicos em uma disputa: interesse, regras e poder”; conforme OSTIA, Paulo Henrique Raiol. *Desenho de sistema de solução de conflito: sistemas indenizatórios em interesses individuais homogêneos*. Orientadora: Susana Henriques da Costa. Dissertação de mestrado apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: 2014, p. 37; “*three ways to resolve a dispute: reconciling the interests of the parties, determining who is right, and determining who is more powerful*”. URY, William L.; BRETT, Jeanne M.; GOLDBERG, Stephen B. *Getting disputes resolved: designing systems to cut the cost of conflict*. 1ª Ed. São Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1988, p. 4.

Para que seja mantida a potencialidade das vias consensuais como vias adequadas para o tratamento de conflito, é indispensável que sejam observadas boas práticas. As características das vias consensuais, assim como seus potenciais benefícios, são alcançados por meio de dinâmicas que observem a boa aplicação de seus princípios e técnicas, evitando-se, assim, patologias.

Para tanto, especificamente quanto aos instrumentos consensuais que contem com a atuação de um terceiro, é importante sua capacitação, para que tenha o domínio das técnicas que o auxiliará nas diferentes situações com as quais se deparará ao longo da aplicação dos mecanismos.<sup>224</sup>

No mesmo sentido, para que se mantenha a potencial adequação dos consensuais para o tratamento de conflitos, deve-se atentar à saúde do consenso.

Deve-se salvaguardar a autonomia privada. Isso deve ser feito tanto pela preservação de sua estrutura basilar de eventuais máculas, como a coação ou o erro, assim como buscando que eventual livre manifestação de vontade ocorra de forma qualificada, que ela constitua uma decisão informada<sup>225</sup> dos sujeitos do conflito. Para tanto, eles devem ser mantidos informados das consequências de eventual acordo, bem como de seus direitos, deveres e do contexto fático no qual estão inseridos.

---

<sup>224</sup> “Mais importante do que se definir quais casos devem ser remetidos à conciliação e quais à mediação é o oferecimento de cursos de capacitação que trabalhem as técnicas e abordagens atinentes a esses dois meios, munindo o conciliador/mediador de uma “caixa de ferramentas” ampla e diversificada, capaz de auxiliá-lo nas mais diversas situações”; conforme ASPERTI, Maria Cecília de Araujo. *Meios consensuais de resolução de disputas repetitivas: a conciliação, a mediação e os grandes litigantes do Judiciário*. Orientador: Carlos Alberto de Salles. Dissertação de mestrado apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: 2014, p. 151.

<sup>225</sup> O Código de Ética de Conciliadores e Mediadores Judiciais, anexo à Resolução nº 125 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), traz logo em seu artigo primeiro, entre os princípios fundamentais que regem a atuação de conciliadores e mediadores judiciais a decisão informada: “Art. 1º São princípios fundamentais que regem a atuação de conciliadores e mediadores judiciais: confidencialidade, decisão informada, competência, imparcialidade, independência e autonomia, respeito à ordem pública e às leis vigentes, empoderamento e validação. [...] II – Decisão informada - dever de manter o jurisdicionado plenamente informado quanto aos seus direitos e ao contexto fático no qual está inserido”.

Cabe observar que os conciliadores e mediadores são imparciais, devendo garantir a informação aos sujeitos, sem, contudo, quebrar sua imparcialidade, muito menos atuar como advogado de uma das partes. As fronteiras não são claras em abstrato, cabendo ao terceiro, capacitado, verificar esses limites no caso concreto, assim como, por precaução, eventualmente, sugerir um intervalo na sessão para que as partes tenham a assistência necessária.

Ademais, vale lembrar que, considerando situações não patológicas, garantida a decisão informada e os demais aspectos elementares para a saúde do procedimento consensual, os sujeitos são capazes para decidir. Não sendo violadas as leis vigentes e a ordem pública,<sup>226</sup> não cabe ao terceiro impedir que as partes firmem um acordo por entender que os termos são desfavoráveis a uma delas.

Novamente, estando preservada a higidez do mecanismo, inclusive sendo garantida a decisão informada aos sujeitos, estes têm a autonomia para comporem seus conflitos.<sup>227</sup>

Destaca-se que o próprio indivíduo é a melhor pessoa para conhecer e julgar seus interesses, necessidades, angústias. Eventual acordo aparentemente desfavorável sob a perspectiva de um terceiro, pode atender perfeitamente aos anseios do sujeito do conflito.

---

<sup>226</sup> Conforme inciso VI do artigo 1º Código de Ética de Conciliadores e Mediadores Judiciais, anexo à Resolução nº 125 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ): “Art. 1º São princípios fundamentais que regem a atuação de conciliadores e mediadores judiciais: confidencialidade, decisão informada, competência, imparcialidade, independência e autonomia, respeito à ordem pública e às leis vigentes, empoderamento e validação. [...] VI – Respeito à ordem pública e às leis vigentes - dever de velar para que eventual acordo entre os envolvidos não viole a ordem pública, nem contrarie as leis vigentes”.

<sup>227</sup> “O reconhecimento da autonomia da vontade implica em que a deliberação expressa por uma pessoa plenamente capaz, com liberdade e observância dos cânones legais, seja tida como soberana”; conforme TARTUCE, Fernanda. *Mediação, autonomia e audiência inicial nas ações de família regidas pelo Novo Código de Processo Civil*. Disponível em: <http://www.fernandatartuce.com.br/wp-content/uploads/2017/05/Media%C3%A7%C3%A3o-autonomia-e-vontade-a%C3%A7oes-familiares-no-NCPC.pdf> (Acesso em 10 de dezembro de 2017).

#### 4.4. LITIGANTES EVENTUAIS E LITIGANTES HABITUAIS

Cappelletti e Garth afirmam que o acesso efetivo à justiça só seria perfeito em um contexto de completa igualdade de armas entre as partes, de modo que o resultado final dependesse apenas do mérito de suas alegações. Contudo, os próprios autores reconhecem que a perfeita igualdade não é factível.<sup>228</sup>

Neste contexto de desequilíbrio entre as partes, existem alguns grupos de indivíduos que apresentam vantagens estratégicas de forma sistêmica.

Dos diferentes perfis que se pode estabelecer ao analisar os sujeitos que litigam, Galanter constrói dois tipos puros: os litigantes habituais (*repeat players*) e os litigantes eventuais (*one-shotters*).<sup>229</sup> Obviamente, como tipos puros, quando transpostos do plano ideal para a realidade, são observados sujeitos com características que os posicionam em algum ponto no espectro entre esses dois tipos.<sup>230 231</sup>

---

<sup>228</sup> “A efetividade perfeita, no contexto de um dado direito substantivo, poderia ser expressa como a completa ‘igualdade de armas’ – a garantia de que a condução final depende apenas dos méritos jurídicos relativos das partes antagônicas, sem relação com diferenças que sejam estranhas ao Direito e que, no entanto, afetam a afirmação e reivindicação dos direitos. Essa perfeita igualdade, naturalmente, é utópica. As diferenças entre as partes não podem jamais ser completamente erradicadas”; conforme CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 15.

<sup>229</sup> “*Because of differences in their size, differences in the state of the law, and differences in their resources, some of the actors in the society have many occasions to utilize the courts (in the broad sense) to make (or defend) claims; others do so only rarely. We might divide our actors into those claimants who have only occasional recourse to the courts (one-shotters or OS) and repeat players (RP) who are engaged in many similar litigations over time*”; conforme GALANTER, Marc. *Why the ‘Haves’ come out ahead: speculations on the limits of legal change*. In *Law and Society Review*, vol. 9, n. 2, 1975, p. 97.

<sup>230</sup> “*So we ought to think of OS-RP as a continuum rather than as a dichotomous pair*”; conforme GALANTER, Marc. *Why the ‘Haves’ come out ahead: speculations on the limits of legal change*. In *Law and Society Review*, vol. 9, n. 2, 1975, p. 97.

<sup>231</sup> “*as various theories of ‘party capability’ have suggested, the relative advantages between and among litigants is more nuanced and dynamic than the terms one shotter and repeat player suggest*”; conforme GROSSMAN, Joel B.; KRITZER, Herbert M.; MACAULAY, Stewart. *Do the “Haves” Still Come out Ahead?*. In *Law & Society Review*. Vol. 33, No. 4, 1999, p. 810.

O autor delimita os conceitos, estabelecendo como litigante habitual o que litiga com recorrência, apresentando pequeno interesse no resultado das demandas individualmente consideradas e possuindo recursos para perseguir seus interesses de longo prazo.<sup>232</sup>

Enquanto isso, o litigante eventual é aquele cujas pretensões não conseguem ser administradas de forma racional, nem recorrente, pois são muito grandes em relação ao tamanho do seu titular ou muito pequenas, considerando o custo dos mecanismos de solução de conflito.<sup>233</sup>

Cabe ressaltar que Galanter desenvolve seus tipos puros com características antagônicas: litigantes habituais que “têm” recursos e os litigantes eventuais que “não têm” recursos.<sup>234</sup>

A habitualidade dá ao *repeat player* um recurso fundamental na construção de sua vantagem estratégica sobre o litigante eventual: o conhecimento, o *know-how*, a *expertise*.

Essa vantagem já pode ser observada antes mesmo da formação do conflito. As instituições financeiras, por exemplo, têm anos de experiência sobre seus produtos, seus contratos,<sup>235</sup> os riscos de sua atividade e quais pontos estão mais propensos a gerar questões, divergências e conflitos.

Nesse mesmo sentido, o litigante habitual conhece não só as características em abstrato dos instrumentos disponíveis para a solução de conflitos, como já vivenciou a

---

<sup>232</sup> “Let us refine our notion of the RP into an “ideal type” if you will—a unit which has had and anticipates repeated litigation, which has low stakes in the outcome of any one case, and which has the resources to pursue its long-run interests”; conforme GALANTER, Marc. *Why the ‘Haves’ come out ahead: speculations on the limits of legal change*. In *Law and Society Review*, vol. 9, n. 2, 1975, p. 98.

<sup>233</sup> “An OS, on the other hand, is a unit whose claims are too large (relative to his size) or too small (relative to the cost of remedies) to be managed routinely and rationally”; conforme GALANTER, Marc. *Why the ‘Haves’ come out ahead: speculations on the limits of legal change*. In *Law and Society Review*, vol. 9, n. 2, 1975, p. 98.

<sup>234</sup> Faz-se referência ao título do artigo elaborado por Galanter: “*Why the ‘Haves’ come out ahead*”; bem como às expressões em inglês que utiliza ao longo do seu estudo: “*Haves*” e “*Have-nots*”.

<sup>235</sup> “RPs, having done it before, have advance intelligence; they are able to structure the next transaction and build a record. It is the RP who writes the form contract, requires the security deposit, and the like”; conforme GALANTER, Marc. *Why the ‘Haves’ come out ahead: speculations on the limits of legal change*. In *Law and Society Review*, vol. 9, n. 2, 1975, p. 98.

dinâmica de funcionamento deles, tendo um leque maior de informações para determinar sua jogada, estabelecer suas estratégias.<sup>236</sup>

Além disso, por já ter tido experiências anteriores em juízo ou mesmo em mecanismos diversos, o litigante habitual tende a já ter estabelecido vínculo com especialistas de qualidade, tendo assim respaldo técnico. Considerando a multiplicidade de demandas, o litigante habitual pode aproveitar a economia de escala<sup>237</sup> e o fato de ser mais bem guarnecido de recursos econômicos<sup>238</sup> para desenvolver internamente sua própria equipe de especialistas, como seu próprio departamento jurídico.

Esses especialistas e demais representantes do litigante habitual, devido à quantidade de casos, estão propensos a ter maior proximidade com os indivíduos do sistema de solução de conflitos, como os servidores do Judiciário, magistrados, conciliadores, o que pode culminar no recebimento de um tratamento mais benéfico.<sup>239</sup> Fenômeno semelhante pode ocorrer em campos adjacentes, como no Legislativo e no Administrativo, acabando assim por

---

<sup>236</sup> “The one shotter's claims are too large (relative to their size) or too small (relative to the cost of remedies) to be managed routinely and rationally, but a one shotter's interest in winning a particular case is very high. A repeat player, on the other hand, has had, and anticipates having, repeated litigation. Repeat players have low stakes in the outcome of any particular case and have the resources to pursue their long term interests. They can anticipate legal problems and can often structure transactions and compile a record to justify their actions. They develop expertise and have access to specialists who are skilled in dealing with particular types of cases or issues. They enjoy economies of scale and encounter low start-up costs for any particular case”; conforme GROSSMAN, Joel B.; KRITZER, Herbert M.; MACAULAY, Stewart. *Do the “Haves” Still Come out Ahead?*. In *Law & Society Review*. Vol. 33, No. 4, 1999, p. 803.

<sup>237</sup> “RPs develop expertise and have ready access to specialists. 7 They enjoy economies of scale and have low startup costs for any case”; conforme GALANTER, Marc. *Why the ‘Haves’ come out ahead: speculations on the limits of legal change*. In *Law and Society Review*, vol. 9, n. 2, 1975, p. 98.

<sup>238</sup> “It is not suggested that RPs are to be equated with ‘haves’ (in terms of power, wealth and status) or OSs with ‘have-nots’. In the American setting most RPs are larger, richer and more powerful than are most OSs, so these categories overlap, but there are obvious exceptions. RPs may be ‘have-nots’ (alcoholic derelicts) or may act as champions of ‘have-nots’ (as government does from time to time)”; conforme GALANTER, Marc. *Why the ‘Haves’ come out ahead: speculations on the limits of legal change*. In *Law and Society Review*, vol. 9, n. 2, 1975, p. 103.

<sup>239</sup> “RPs have opportunities to develop facilitative informal relations with institutional incumbents”; conforme GALANTER, Marc. *Why the ‘Haves’ come out ahead: speculations on the limits of legal change*. In *Law and Society Review*, vol. 9, n. 2, 1975, p. 99.

influenciar a criação de novas leis ou normas, em alguma medida, congruentes com os interesses desses *habitués*.<sup>240</sup>

Enquanto o litigante eventual está preocupado apenas com o seu conflito, a princípio, tendo pouco ou nenhum interesse em efeitos futuros ou em outros casos semelhantes, o litigante habitual tem uma visão global, podendo testar estratégias para casos futuros ao mesmo tempo em que apresenta grande interesse em criar precedentes positivos e evitar os negativos.

Desse modo, haveria maior propensão aos litigantes habituais de firmarem acordos em casos desfavoráveis a eles, evitando seu prosseguimento a instâncias superiores e a criação de uma norma jurisprudencial. A contrário sensu, os litigantes habituais dentem a evitar uma solução em tratativas iniciais de conflitos nos quais observa alguma potencial vantagem. Visa, com isso, que o caso seja analisado e julgado por instâncias superiores, culminando assim na criação de precedentes.<sup>241</sup>

Obviamente, isso acaba impactando a política de acordo que os litigantes habituais podem adotar nos CEJUSCs, firmando acordo em determinados conflitos e não em outros.<sup>242</sup>

O litigante eventual, por sua vez, não tem a visão global decorrente da habitualidade e tende a ser o polo com menos recursos financeiros, o que pode se refletir em uma assistência técnica inexistente ou menos qualificada. Desse modo, ele terá mais

---

<sup>240</sup> “RPs can play for rules as well as immediate gains. First, it pays an RP to expend resources in influencing the making of the relevant rules by such methods as lobbying. (And his accumulated expertise enables him to do this persuasively.)”; conforme GALANTER, Marc. *Why the ‘Haves’ come out ahead: speculations on the limits of legal change*. In *Law and Society Review*, vol. 9, n. 2, 1975, p. 100.

<sup>241</sup> “RPs can also play for rules in litigation itself, whereas an OS is unlikely to. That is, there is a difference in what they regard as a favorable outcome. Because his stakes in the immediate outcome are high and because by definition OS is unconcerned with the outcome of similar litigation in the future, OS will have little interest in that element of the outcome which might influence the disposition of the decision-maker next time around. For the RP, on the other hand, anything that will favorably influence the outcomes of future cases is a worthwhile result. The larger the stake for any player and the lower the probability of repeat play, the less likely that he will be concerned with the rules which govern future cases of the same kind”; conforme GALANTER, Marc. *Why the ‘Haves’ come out ahead: speculations on the limits of legal change*. In *Law and Society Review*, vol. 9, n. 2, 1975, p. 100.

<sup>242</sup> Conforme POSNER, Richard Allen. *Economic analysis of law*. 8ª Ed. New York: Aspen Publishers, 2011, p. 763.

dificuldade de colher e analisar as informações para prever o desfecho de eventual processo judicial, para distinguir um caso forte de um fraco, assim como, um bom acordo de um mau acordo. Até porque, os sujeitos não negociam de forma alheatória. Ainda que busquem a integração de seus interesses, eles tendem a desenvolver suas tratativas a partir de parâmetros, como, por exemplo, potenciais ganhos na hipótese de adoção de outras vias para tratar o conflito.<sup>243</sup>

O litigante eventual ainda enfrenta o desafio do tempo. Isso por que, tem mais dificuldade em custear o mecanismo de tratamento do conflito, além de estar mais propenso a apresentar uma maior urgência pelo bem da vida em disputa,<sup>244</sup> podendo aceitar um valor menor no acordo.<sup>245</sup>

Nesse contexto, o litigante eventual tenderá a utilizar as informações que possui, em especial, seus próprios interesses, para buscar satisfazê-los da melhor forma possível e encerrar o conflito.

Cabe pontuar, contudo, que o litigante habitual também pode ter desvantagens sistêmicas. O número de demandas, ao mesmo tempo em que possibilita uma visão global para o litigante habitual e o propicia as demais vantagens mencionadas, representa também um desafio à sua organização. Gerir diversas demandas em diferentes localidades, estágios e

---

<sup>243</sup> “*Divorcing parents do not bargain over the division of family wealth and custodial prerogatives in a vacuum; they bargain in the shadow of the law. The legal rules governing alimony, child support, marital property, and custody give each parent certain claims based on what each would get if the case went to trial. In other words, the outcome that the law will impose if no agreement is reached gives*”; conforme MNOOKIN, Robert H.; KORNHAUSER, Lewis. *Bargaining in the shadow of the law: the case of divorce*. In *The Yale Law Journal*. Vol. 88, n. 5, Apr. New Haven: 1979, p. 968.

<sup>244</sup> “[Pessoas ou organizações que possuam recursos financeiros consideráveis] podem pagar para litigar. Podem, além disso, suportar as delongas do litígio. Cada uma dessas capacidades, em mãos de uma única das partes, pode ser uma arma poderosa; a ameaça de litígio toma-se tanto plausível quanto efetiva. De modo similar, uma das partes pode ser capaz de fazer gastos maiores que a outra e, como resultado, apresentar seus argumentos de maneira mais eficiente. Julgadores passivos, apesar de suas outras e mais admiráveis características, exacerbam claramente esse problema, por deixarem às partes a tarefa de obter e apresentar as provas, desenvolver e discutir a causa dentro de um prazo razoável é, para muitas pessoas, uma Justiça inacessível”; conforme CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 21.

<sup>245</sup> Conforme FISS, Owen. *Um novo processo civil: estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade*. Coordenador da tradução: Carlos Alberto de Salles. Tradução: Daniel Porto Godinho da Silva e Melina de Medeiros Rós. Editora Revista do Tribunais, 2004, p. 125.

mecanismos, pode ser não só complexo, como custoso. A Administração Pública acaba sendo, muitas vezes, um exemplo de falha na gestão devido ao grande número de demandas.

Além disso, a pulverização de demandas dilui os interesses do litigante habitual nas demandas individualmente consideradas, assim como seus riscos. Isso pode resultar em mecanismos excessivamente custosos frente aos possíveis benefícios.

Entre as soluções, Galanter aponta que seja alterada a relação de força entre esses dois tipos de sujeitos. Essa equalização das vantagens seria alcançada ao se aproximar os litigantes eventuais dos habituais, por exemplo, por meios de uma melhor assistência jurídica<sup>246</sup> e de técnicas de aglutinação dos conflitos.<sup>247 248</sup>

Percebe-se que as soluções sugeridas são semelhantes às analisadas no capítulo passado sobre acesso à justiça, o que pode decorrer, em alguma medida, da contemporaneidade das obras.

Pode-se levantar como reflexão, contudo, aspectos como o ativismo judicial em benefício do litigante eventual em demandas individualizadas, nas quais o magistrado trabalha com necessidades específicas de uma pessoa determinada, “com nome e rosto”, em comparação a análise de casos aglutinados, que trazem consigo o grande impacto econômico

---

<sup>246</sup> “The reform envisaged here is an increase in quantity and quality of legal services to “have-nots” (including greater availability of information about these services)”; conforme GALANTER, Marc. *Why the ‘Haves’ come out ahead: speculations on the limits of legal change*. In *Law and Society Review*, vol. 9, n. 2, 1975, p. 140.

<sup>247</sup> “One can imagine various ways in which OSs might be aggregated into RPs. They include (1) the membership association bargaining agent (trade unions, tenant unions); (2) the assignee manager of fragmentary rights (performing rights associations like ASCAP); (3) the interest group-sponsor (NAACP, ACLU, environmental action groups)”; conforme GALANTER, Marc. *Why the ‘Haves’ come out ahead: speculations on the limits of legal change*. In *Law and Society Review*, vol. 9, n. 2, 1975, p. 141.

<sup>248</sup> “[Galanter] focuses on the structural advantages of repeat players, and he concedes that one shotters without power may be able to gain many of the advantages of a repeat player if they can engage the support of organizations or lawyers who regularly handle similar cases. The contingent fee, punitive damages, and benefits of specialization and participating in networks of those who regularly handle cases of a particular type may all help one shotters acquire some of the advantages possessed by repeat players. Indeed, much that is called tort reform involves challenging the structural devices that allow individuals to hire lawyers who can supply the advantages of repeat playership”; conforme GROSSMAN, Joel B.; KRITZER, Herbert M.; MACAULAY, Stewart. *Do the “Haves” Still Come out Ahead?*. In *Law & Society Review*. Vol. 33, No. 4, 1999, p. 806.

da somada de necessidades de uma massa “sem rosto”.<sup>249</sup> <sup>250</sup> De toda forma, não se pretende aprofundar na análise do julgamento de casos individualizados ou aglutinados, pois estaria se extrapolando o objeto proposto.

Carrie Menkel-Meadow, ao buscar investigar se as vantagens os litigantes habituais se repetiam nos ADRs, constatou que estes “saem na frente” dos eventuais. Ela chega inclusive a especular se “quem tem” tem vantagens sobre “quem não tem” nos ADRs, assim como teria em qualquer lugar onde os dois estejam presentes.<sup>251</sup>

A disparidade de armas, as vantagens do litigante habitual e a grande quantidade de demandas repetitivas são desafios conhecidos pelos autores da Resolução nº 125 do CNJ, ao se prever, por exemplo, que se deve atuar junto aos litigantes habituais buscando soluções consensuais.<sup>252</sup> Esse fenômeno existe e tende a impactar a estruturação e as práticas da

---

<sup>249</sup> “Um estudo sociológico recente do sistema informal de arbitragem, colocado à disposição dos litigantes de pequenas causas em Nova Iorque, demonstra que, em igualdade de condições, os litigantes inexperientes tendem a ser mais bem sucedidos em relação aos habituais, nesse sistema, do que nas cortes ordinárias de pequenas causas. Segundo o autor do estudo, o Professor Sarat, as vantagens da experiência parecem diluir-se na atmosfera informal da arbitragem que visa a uma transação entre as partes, enquanto são realçadas no processo judicial”; conforme CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 109.

<sup>250</sup> Em um recorte específico, estudando conflitos com o INSS como litigante habitual, Ananda Almeida traz a seguinte reflexão de um procurador entrevistado: “O contraponto a se fazer entendendo o lado da administração também que tem certo receio em fazer alterações em âmbito nacional que impliquem impacto financeiro em monta significativa e vultoso, é a oscilação jurisprudencial que temos. A administração tinha receio de uma matéria mudar, depois de ter um grande rombo orçamentário. Por isso que para fazer a propositura de uma alteração é que nos preocupávamos em ter posicionamento uniformizado, consolidado no âmbito de um tribunal superior – e as grandes vitórias dessas demandas massificadas se dão nos tribunais superiores, até porque lá não se julga meramente juridicamente, levam em conta fatores econômicos, políticos, sociais”; conforme ALMEIDA, Ananda Palazzin de. *A atuação do INSS como litigante habitual no Recurso Extraordinário nº 631.240*. Orientadora: Susana Henriques da Costa. Monografia de Especialização GVLaw, 2015, p. 3 (Anexo A).

<sup>251</sup> “In the spirit of celebrating Marc Galanter's important achievement, it seems only appropriate to end with some speculations for reform, posited on the yet-to-be-totally-proven notion that the ‘Haves' Come out Ahead' in ADR, as they do wherever there are ‘Haves' and ‘Have-nots’”; conforme MEADOW, Carrie Menkel. *Do the Haves Come Out Ahead in Alternative Judicial Systems? Repeat Players in ADR*. In *Ohio State Journal on Dispute Resolution*. Vol. 15. 1999, p. 60. Disponível em: <http://scholarship.law.georgetown.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2779&context=facpub> (Acesso em 10 de junho de 2017).

<sup>252</sup> Conforme inciso VIII do artigo 6º da Resolução 125 de 2010 do CNJ: “Art. 6º Para desenvolvimento dessa rede, caberá ao CNJ: (Redação dada pela Emenda nº 1, de 31.01.13) [...] VIII – atuar junto aos entes públicos e grandes litigantes de modo a estimular a autocomposição”.

“política judiciária de tratamento adequado de conflitos”,<sup>253</sup> como também será investigado pela pesquisa empírica proposta.

Um desses impactos é a realização de mutirões, como será mais bem analisado quando da análise dos questionários aos representantes do CEJUSCs, por mais que essa não seja uma prática entendida como salutar por um dos idealizadores da política, Kazuo Watanabe. Isso porque, segundo ele, sua frequente utilização para processar demandas repetitivas entre os litigantes eventuais e habituais, tendem a ter como objetivo a redução do acúmulo de processos, sem que haja a preocupação e o efetivo tratamento adequado desses conflitos.<sup>254</sup>

As vantagens do litigante habitual existem no Judiciário, assim como nas vias consensuais. Em alguma medida, em graus maiores ou menores, a disparidade de armas sempre estará presente na relação entre sujeitos.

Assim, não é possível inviabilizar, de plano, os mecanismos de solução de conflito, já que, seja pela adjudicação, seja pelos mecanismos consensuais, em regra, busca-se um bom fim ao conflito, a despeito da falta de perfeita simetria entre os sujeitos. Exemplos de dinâmicas patológicas não podem ser considerados características naturais dos instrumentos.

Especificamente quanto aos mecanismos consensuais, cabe ao terceiro, dentro dos seus limites éticos, sem advogar para a parte e preservando sua imparcialidade, garantir a higidez da dinâmica consensual e, assim, em alguma medida, proteger o hipossuficiente, como

---

<sup>253</sup> “[É] necessário ponderar como a existência e os impactos da litigiosidade repetitiva e as características de seus litigantes impactam a estruturação, funcionamento e práticas adotadas pelos programas (centros e núcleos) encarregados da promoção e oferta da conciliação e a mediação judiciais”; conforme ASPERTI, Maria Cecília de Araujo. *Meios consensuais de resolução de disputas repetitivas: a conciliação, a mediação e os grandes litigantes do Judiciário*. Orientador: Carlos Alberto de Salles. Dissertação de mestrado apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: 2014, p. 83.

<sup>254</sup> “Não se afigura prática muito apropriada, em consequência, a utilização frequente de mutirões de conciliação e mediação com o objetivo de reduzir o acúmulo de processos, e não o de dar tratamento adequado dos conflitos de interesses”; conforme WATANABE, Kazuo. *Mediação como política pública social e judiciária*. In *Revista do advogado*. AASP – Associação dos Advogados de São Paulo, Ano XXXIV, agosto de 2014, n° 123. São Paulo: 2014, p. 37.

o consumidor, conforme prevê o sistema jurídico brasileiro,<sup>255</sup> sem anular a autonomia dos sujeitos.

---

<sup>255</sup> “Já nos litígios de consumo, a vulnerabilidade do consumidor deverá ser considerada, seja por um árbitro, seja por um mediador. O desequilíbrio entre um consumidor hipossuficiente e um fornecedor hiperssuficiente é resolvido na lei brasileira com previsões envolvendo a proteção ao primeiro tanto no plano do direito material como no plano do direito processual. Neste último, art. 6º, VIII, do Código de Defesa do Consumidor, é a demonstração mais evidente desta preocupação, de modo que a introdução de um método alternativo não altera este cenário, já que um mediador, um árbitro ou qualquer outro aplicador de um método alternativo não poderá perder este aspecto de vista”; conforme LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes. *Sistema Multiportas: opções para tratamento de conflitos de forma adequada*. In: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (coord.). *Negociação, mediação e arbitragem*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012, p. 70.

## **5. POLÍTICA JUDICIÁRIA NACIONAL DE TRATAMENTO ADEQUADO DOS CONFLITOS DE INTERESSES NO ÂMBITO DO PODER JUDICIÁRIO**

O estudo de uma política pública, quando idealizado de forma a abranger seu desenho, sua base normativa, sua estrutura, bem como seus resultados, acaba por apresentar aspectos predominantemente empíricos.

Neste trecho da pesquisa, buscar-se-á compreender melhor a “Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário” e o sistema de solução de conflito criado por ela, por meio de sua base normativa. Para tanto, também serão utilizadas fontes doutrinárias de fora do Direito Processual, assim como de fora do próprio Direito, atingindo o campo das Ciências Sociais e da Administração Pública.

Serão analisados os elementos dessa política, bem como os arranjos desenvolvidos para a interação de suas partículas, criando um sistema integrado.

Nesta fase, além da Resolução n° 125 do CNJ, serão analisadas as normas do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) sobre a matéria. Esse estudo será desenvolvido buscando verificar os escopos e premissas trazidos nestas normas. Com esses dados, uma vez descobertos e analisados, visa-se responder à primeira pergunta apresentada no capítulo introdutório deste trabalho: **se a base normativa da “política judiciária de tratamento adequado de conflitos” tem como vetor preponderante tratar adequadamente os conflitos encaminhados à conciliação ou gerir o excesso de acervo?**

Tem-se como hipótese a essa questão que **a base normativa da “política judiciária de tratamento adequado de conflitos” tem como vetor primordial tratar adequadamente os conflitos.**

## 5.1. INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS VIAS CONSENSUAIS

Antes de ingressar no aprofundamento do estudo da “política Judiciária de tratamento adequado de conflitos”, propõe-se, para o bom entendimento dessa política, buscar uma conjuntura mais ampla. Assim, por meio dos vetores que lhe deram origem, será analisada brevemente a relação dos mecanismos consensuais com o Judiciário.

As vias consensuais, em sua essência, não são instrumentos novos, existindo de forma atécnica ou com um baixo grau de tecnicidade desde estruturas sociais primitivas.<sup>256</sup> Quanto ao Brasil, sua prática é mencionada na Constituição do Império de 1824.<sup>257</sup>

Em um recorte cronológico mais recente, observam-se traços iniciais da institucionalização das vias consensuais e de seu emprego na gestão de conflitos pelo Judiciário nos Juizados Informais de conciliação,<sup>258</sup> os quais, direcionando-se a estruturas mais formais, deram ensejo à criação dos Juizados Especiais de Pequenas Causas, em 1984,

---

<sup>256</sup> Em sentido análogo: “Traçar o panorama histórico e mundial da mediação não é tarefa simples. Conflitos e disputas existem desde sempre no convívio humano e social e, de algum modo, os métodos de resolução de tais conflitos e disputas também existem, desde sempre, em diferentes tempos, lugares e culturas”; conforme FALECK, Diego; TARTUCE, Fernanda. *Introdução histórica e modelos de mediação*. Disponível em: <http://www.fernandatartuce.com.br/wp-content/uploads/2016/06/Introducao-historica-e-modelos-de-mediacao-Faleck-e-Tartuce.pdf> (Acesso em 10 de dezembro de 2017).

<sup>257</sup> “Tivemos no passado, por exemplo, a Constituição do Império (1824), que em seu art. 161 dispunha expressamente que: ‘Sem se fazer constar que se tem intentado o meio da reconciliação, não começará processo algum’. E o art. 162 estabelecia que, ‘para esse fim haverá juiz de paz ...’”; conforme WATANABE, Kazuo. *Cultura da sentença e cultura da pacificação*. In YARSHELL, Flávio Luiz; MORAES, Maurício Zanoide de (Org.). *Estudos em homenagem à professora Ada Pellegrini Grinover*. 1ª Ed. São Paulo: DPJ Editora, 2005, p. 686).

<sup>258</sup> “Os Juizados Especiais Cíveis e Criminais originaram-se de experiência extralegal, iniciada por juizes gaúchos, seguidos pelos magistrados paranaenses e baianos, com a criação dos Conselhos de Conciliação e Arbitramento, no ano de 1982. Os Conselhos eram compostos por pessoas idôneas da comunidade, de preferência escolhidos entre advogados, juizes e promotores aposentados, juiz de paz, professores, etc. Inicialmente, a reunião dessas pessoas acontecia, à noite, no curso da semana e o objetivo era solucionar, através da conciliação, desentendimentos entre vizinhos. Eram as pequenas causas que nunca chegavam ao Judiciário: a litigiosidade contida. [...]A imprensa acompanhava a movimentação imprimida pela “justiça paralela”, resolvendo os desentendimentos com rapidez, sem solenidade e sem despesa alguma para as partes. O funcionamento dos Conselhos despertou a atenção do Programa Nacional de Desburocratização, através do ministro Hélio Beltrão e seu fiel secretário, João Geraldo Piquet Carneiro. As observações e estudos promovidos geraram o Projeto de Lei 1.950/83, mais tarde Lei 7.244/84. O Programa buscou subsídios em Nova Iorque, onde funcionava a Small Claim Court desde o ano de 1934”; conforme CARDOSO, Antonio Pessoa. *Juizados especiais aproximam a Justiça do povo*. Disponível em: [http://www.conjur.com.br/2007-set-10/juizados\\_especiais\\_aproximam\\_justica\\_povo](http://www.conjur.com.br/2007-set-10/juizados_especiais_aproximam_justica_povo) (Acesso em 17 de novembro de 2017).

pela Lei nº 7.244. Em 1995, após reformas, estes seriam substituídos pelos Juizados Especiais Cíveis e Criminais.<sup>259</sup>

O desenvolvimento das práticas consensuais no Brasil deu-se principalmente por meio da promoção do Poder Judiciário.

Isso não quer dizer, obviamente, que os mecanismos consensuais se restringem a esse ambiente. Longe dos registros estatais e até mesmo das câmaras privadas de arbitragem e mediação, as vias consensuais são amplamente aplicadas, sejam em negociações entre empresas, mediações *ad-hoc* ou ainda em renegociações entre correntistas e os gerentes de suas contas nas agências bancárias, por exemplo.

De todo modo, a promoção em larga escala e a institucionalização dos mecanismos consensuais deu-se principalmente sob a sombra do Poder Judiciário.<sup>260</sup>

Ao se levantar algumas razões para que esse fenômeno tenha se dado sob a liderança do Poder Judiciário e, dessa forma, a sua sombra, Frank Sander aventa que o Judiciário atrai conflitos, pois é lá onde os conflitos estão.<sup>261</sup>

---

<sup>259</sup> “A Lei nº 9099/95 prevê a existência de conciliadores e de juízes leigos, tendo sido os Juizados Especiais de Pequenas Causas precedidos pelos Juizados Informais de conciliação. Os Juizados Especiais foram o ponto de partida para que a conciliação se inserisse na política judiciária como uma forma de aprimorar a administração da justiça e, principalmente, de dar maior visibilidade a conflitos que antes não chegavam ao Judiciário”; conforme GABBAY, Daniela Monteiro. *Mediação & Judiciário: condições necessárias para a institucionalização dos meios autocompositivos de solução de conflito*. Tese de doutorado apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: 2011, p. 86.

<sup>260</sup> Conforme HARRINGTON, Christine B. *Shadow justice: the ideology and institutionalization of alternatives to Court*. Westport: Greenwood Press, 1985.

<sup>261</sup> “Well, there is no inherent relationship. I think, on the other hand, it is a pretty natural relationship because courts are our main, perhaps our most important, dispute-resolution place. So, one can make a strong argument that the multi-door courthouse ought to be connected with the courts, but technically the comprehensive justice center [or multi-door courthouse] that I mentioned could be quite separate from the courts. It is a little bit like the story about Willie Sutton, the bank robber, who, when asked why he robbed banks, said, “That’s where the money is.” The court is where the cases are, so it is natural to have the court as one door of the multi-door courthouse—that is the idea. But, it could be that the court could be over here and the other processes [arbitration, mediation, etc.] could be over there; there is nothing inherent [in the scheme] that prevents this”; conforme SANDER, Frank; CRESPO, Mariana Hernandez. *A dialogue between professors Frank Sander and Mariana Hernandez Crespo: exploring the evolution of the multi-door courthouse*. In *University of St. Thomas Law Journal*, Vol. 5, Spring, 2008, p. 671, disponível em: <http://ir.stthomas.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1164&context=ustlj> (Acesso em 25 de agosto de 2017).

Ainda que possam ser feitas algumas ponderações quanto a essa afirmação,<sup>262</sup> como desenvolvido nos capítulos anteriores, especialmente no segundo, o Poder Judiciário representa para o indivíduo a principal arena para a solução de conflitos. Mesmo que um indivíduo nunca tenha sido parte de um processo judicial, ainda assim, ele tende a ter a imagem do Judiciário como local para a solução de conflitos. São diversos motivos para que se tenha construído essa imagem na sociedade, entre eles está a relevância da figura do Estado, assim como a sensação de segurança decorrente de sua autoridade e de seu caráter institucional, além, é claro, da sua função constitucional de tutela dos direitos. Assim, figura como um polo atrativo de conflitos.

Em paralelo, o Judiciário, em alguma medida, apresenta um constante esforço para encontrar maneiras de melhor gerir esses conflitos que atraí e o acervo que geram. Isso ocorre tanto no viés da eliminação de processos, como no de tratar adequadamente os conflitos a ele apresentados, ampliando o acesso e pacificando a sociedade. Nesse contexto, o Judiciário encontrou nas vias consensuais potenciais respostas a esses desafios.

Na relação entre o Poder Judiciário e os mecanismos consensuais, deve-se considerar esse Poder não como um ente indiferente, mas sim como um ator interessado, tanto no desenvolvimento de sua função institucional perante a sociedade, assim como na preservação de interesses corporativos. Tendo as vias consensuais desenvolvido-se à sua sombra e, desse modo, ao deter o controle desses mecanismos, o Poder Judiciário tem o condão de instrumentalizá-los para a administração de seus interesses, seja a gestão de acervo,<sup>263</sup> como a busca pelo escopo da pacificação social.

---

<sup>262</sup> Desataca-se que não questiona a importância do Poder Judiciário na solução dos conflitos, mas sim, que a maior parte dos conflitos sejam por ele resolvido. Frente a multiplicidade de vias e a pirâmide do conflito, mencionada no tópico sobre a trajetória do conflito, levanta-se essa indagação.

<sup>263</sup> “Quando a porta de ingresso a estes caminhos se situa no Judiciário, estando a mediação e a conciliação no ambiente judicial, há uma tendência de considera-las servis e instrumentais ao Judiciário e às suas demandas, como uma forma de redução da litigância e da morosidade judicial”; conforme GABBAY, Daniela Monteiro. *Mediação & Judiciário: condições necessárias para a institucionalização dos meios autocompositivos de solução de conflito*. Tese de doutorado apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: 2011, p. 13.

Existem aspectos positivos no fato da condução da promoção dos mecanismos consensuais ter sido feita pelo Poder Judiciário. Considerando o mencionado caráter legitimador que ele tem perante a sociedade, consegue transmitir aos indivíduos que estes mecanismos são confiáveis, seguros. Além disso, ao ser um polo de atração de conflitos, ele pode funcionar como ponto de partida para a distribuição de demandas a outros mecanismos que possam melhor se adequar às peculiaridades dos conflitos apresentados, tratando-os mais adequadamente. Nesse sentido, possibilita ainda a ampliação do ingresso e efetivação do acesso à justiça, podendo abarcar inclusive eventual litigiosidade contida.<sup>264</sup>

Por outro lado, na busca pela eliminação de demandas visando a redução do acervo de casos, ao controlar os ditames das mediações e conciliações, judiciais e pré-processuais, o Judiciário pode implementar os mecanismos consensuais não como filtros de reencaminhamento à via adequada, mas sim de contenção. Desse modo, reteria as demandas nas vias consensuais, impedindo seu ingresso ou seu pleno desenvolvimento no mecanismo da adjudicação estatal. Esse filtro não teria como finalidade a adequação no tratamento, mas sim, a redução do número de casos, por meio da constituição de um entrave.

Ao conter o ingresso à via da adjudicação estatal, o magistrado conseguiria lidar com uma elite de conflitos que, devido a recursos financeiros e técnicos, superaram o obstáculo criado. Criam-se, dessa forma, uma justiça de primeira classe, na qual os

---

<sup>264</sup> “Quando se reflete sobre os porquês de se institucionalizar a mediação, levando-a ao Judiciário, algumas respostas são usualmente apontadas: i. Porque o Judiciário é um lugar onde se encontram e para onde confluem os conflitos, devendo-se abrir uma porta e válvula de escape aos meios autocompositivos dentro dele. ii. Para se viabilizar uma nova forma de acesso à justiça, através dos meios autocompositivos, entendida não apenas como acesso formal ao Judiciário. iii. Para se reduzir a morosidade do Judiciário, atuando os meios alternativos como um dos remédios para a crise do Judiciário. iv. Para processualizar novos conflitos (litigiosidade contida ou reprimida), uma vez que a mediação seria uma nova porta e daria visibilidade a parcelas dos conflitos antes ofuscadas pela demanda judicial. v. Para incentivar a utilização da mediação, para que ela conte com a confiança das partes em relação ao Judiciário, em sua legitimidade, além do estabelecimento de regras sobre seu funcionamento e destinação de recursos orçamentários aos programas/setores de mediação e conciliação. vi. Para que um papel pedagógico possa ser exercido diante dos juízes, das partes e dos advogados quanto à escolha da técnica compositiva mais adequada a cada conflito, reconhecendo-se os limites do Judiciário para processar e resolver todos os litígios e a necessidade de mudança da mentalidade litigante”; conforme GABBAY, Daniela Monteiro. *Mediação & Judiciário: condições necessárias para a institucionalização dos meios autocompositivos de solução de conflito*. Tese de doutorado apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: 2011, p. 62.

magistrados julgarão as “grandes causas”, e uma segunda classe, na qual a conciliação e a mediação serão aplicadas às “pequenas causas”.<sup>265</sup>

Deve-se atentar, assim, à possibilidade de que movimentos de fortalecimento das vias consensuais e do ideário que as compõem estejam, na verdade, reforçando a via adjudicatória estatal, ao posicioná-la como via principal ou justiça de “primeira classe” sobre as vias consensuais, instrumentalizadas como escape e filtro retentor de demandas, com baixa preocupação com a qualidade e com a adequação.<sup>266</sup>

## **5.2. O CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015 E OS MECANISMOS CONSENSUAIS**

Antes de ingressar no estudo das normas específicas da “política judiciária de tratamento adequado de conflitos”, busca-se, neste tópico, observar o contexto normativo no qual essa política e as vias consensuais estão inseridas.

Cabe mencionar, inicialmente, que, no ano de 2015, foi remodelada a base normativa da solução de conflitos privada, com a reforma da lei de arbitragem e sanção da lei de mediação, disciplinando a aplicação do mecanismo entre particulares e a composição de

---

<sup>265</sup> “Um dos principais riscos da institucionalização da mediação é que ela seja considerada uma justiça de segunda classe, sendo vista como uma forma de contenção dos casos que chegam ao Judiciário, que se dedicaria dessa forma apenas aos casos “mais importantes”; conforme GABBAY, Daniela Monteiro. *Mediação & Judiciário: condições necessárias para a institucionalização dos meios autocompositivos de solução de conflito*. Tese de doutorado apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: 2011, p. 79.

<sup>266</sup> No mesmo sentido: “De fato, o problema surge quando se observa que há um discurso que se vale da conciliação como melhor forma de resolução de conflitos, ao mesmo tempo em que obscurece um objetivo mais ou menos consciente de resolução rápida dos processos. O discurso da valorização da qualidade se transforma em simples cliché, como um princípio abstrato nunca refutado, mas de pouca aplicação prática. Em suma, toma-se um discurso vazio. É o que se observa, por exemplo, em 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 que haja satisfação de todos”; conforme TAKAHASHI, Bruno. *O papel do terceiro facilitador na conciliação de conflitos previdenciários*. Orientador: Carlos Alberto de Salles. Dissertação de mestrado apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: 2015.

conflitos no âmbito da Administração Pública.<sup>267</sup> No mesmo ano, foi sancionada a nova edição do Código de Processo Civil.

Reforça-se que, nos CEJUSCS, são desenvolvidas as conciliações e mediações pré-processuais, bem como as judiciais. Ou seja, esses centros também realizam as audiências de conciliação e mediação disciplinadas pelo Código de Processo Civil.<sup>268</sup>

Dentre os possíveis pontos, optou-se por analisar mais detidamente a postura do Código de Processo Civil em relação aos mecanismos consensuais, bem como a obrigatoriedade das audiências de conciliação ou mediação.

### **5.2.1. NOVO OLHAR SOBRE OS MECANISMOS CONSENSUAIS (?)**

Como mencionado nos tópicos anteriores, a percepção quanto aos mecanismos consensuais foi se alterando conforme seus estudos e sua prática avançavam em quantidade e qualidade. De vias secundárias, alternativas e solução para a crise do Judiciário, em alguma medida, passaram a ser vistos dentro de um contexto no qual existem diversas ferramentas de solução de conflito, cujas características as tornam mais ou menos adequadas conforme o conflito.

Todavia, enquanto a academia e a prática esforçavam-se, buscando evoluir de mãos dadas, a legislação não as acompanhou.<sup>269</sup>

---

<sup>267</sup> “Paralelamente a essas medidas, foi sancionada a Lei nº 13.140/2015, que dispõe sobre a mediação entre particulares como o meio alternativo de solução de controvérsias e sobre a composição de conflitos no âmbito da Administração Pública e a Lei nº 13.129/2015, que reforma alguns dispositivos da lei da arbitragem (Lei nº 9.307/96), ampliando o âmbito de aplicação da arbitragem e dispondo sobre a escolha dos árbitros quando as partes recorrem a órgão arbitral, a interrupção da prescrição pela instituição da arbitragem, a concessão de tutelas cautelares e de urgência nos casos de arbitragem, a carta arbitral, a sentença arbitral e o incentivo ao estudo do instituto da arbitragem. O objetivo de ambos os projetos é o fortalecimento dos mecanismos de solução de conflitos”; conforme MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; SILVA, Larissa Clare Pochmann da. *Acesso à Justiça: uma releitura da obra de Mauro Cappelletti e Bryant Garth*, a partir do Brasil, após 40 anos. In *Revista Quaestio Iuris*. Vol. 08. Nº 03. Rio de Janeiro, 2015, p. 1851.

<sup>268</sup> Código de Processo Civil de 2015 - Art. 165. Os tribunais criarão centros judiciários de solução consensual de conflitos, responsáveis pela realização de sessões e audiências de conciliação e mediação e pelo desenvolvimento de programas destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição.

Salutarmente, em um curto espaço de tempo, houve a criação da lei de mediação, a revisão da lei de arbitragem e a publicação de um novo Código de Processo Civil.<sup>270</sup>

Ainda que essas novas normas sejam passíveis de crítica, implicam renovação do tema.

A alteração da legislação, em especial do diploma mais importante para o direito processual civil, tem o condão de redefinir práticas e o ensino jurídico.<sup>271</sup> Ela tem força necessária para alcançar, não só os profissionais da área do Direito, como também a população de modo geral, seus costumes e suas ideias em relação aos seus conflitos e às formas de solucioná-los,<sup>272</sup> podendo fomentar eventual mudança cultural.

De todo modo, diferentemente do que ocorre nos Estados Unidos,<sup>273</sup> por exemplo, onde a visão dos consensuais como instrumentos potencialmente adequados na solução de conflito e não apenas uma alternativa a eventuais malefícios da adjudicação estatal está mais difundida, no Brasil, essa transição ainda se encontra em fases iniciais.

A atualização do Código de Processo Civil e as demais alterações legais, contudo, podem ser vista como impulsionadores dessa mudança de paradigma.

---

<sup>269</sup> Como exceção, pode-se apontar a Resolução 125 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) de 29 de novembro de 2010. Ela, apesar de não ser uma lei, ela introduziu a “Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário”.

<sup>270</sup> Em março de 2015, houve a publicação do Código de Processo Civil (CPC), em maio, da revisão da Lei de Arbitragem (Lei 13.129/2015) e, em junho, da Lei de Mediação (Lei 13.140/2015).

<sup>271</sup> “A final, and dominant, source of the popularity of the standard map is legal education, which is thoroughly pervaded by this vision. Nearly all courses at most law schools are presented from the viewpoint of the practicing attorney who is working in an adversary system of act-oriented rules, a context that he accepts”; conforme RISKIN, Leonard L. *Mediation and Lawyers*. Ohio State Law Journal, Vol. 43, 1982, p. 48.

<sup>272</sup> Como bem aponta Kazuo Watanabe, o ensino jurídico é um dos vetores de conformação da postura do jurista e do próprio indivíduo em relação aos conflitos e às formas de solucioná-los. O autor defende que há uma cultura da sentença, que deve ser substituída pela cultura da pacificação; conforme WATANABE, Kazuo. *Cultura da sentença e cultura da pacificação*. In YARSHELL, Flávio Luiz; MORAES, Maurício Zanoide de (Org.). *Estudos em homenagem à professora Ada Pellegrini Grinover*. 1ª Ed. São Paulo: DPJ Editora, 2005, p. 685 - 687.

<sup>273</sup> Conforme LEE, Joel. *The evolving “A” in ADR*. 14.03.2012. Disponível em Kluwer Mediation Blog: <http://kluwermediationblog.com/2012/03/14/the-evolving-%E2%80%9Ca%E2%80%9D-in-adr/> (Acesso em 21 de julho de 2017).

O Código de Processo Civil, ao trazer expressamente em suas normas fundamentais a arbitragem e os mecanismos consensuais como caminhos disponíveis para a solução de conflitos,<sup>274</sup> aplica, em alguma medida, a mentalidade do sistema “multi-portas”.<sup>275</sup>

Como mencionado no capítulo anterior, os “tribunais multi-portas” não são aplicados no Brasil em seu sentido estrito. Mas o Código reconhece e apoia essa multiplicidade de caminhos para a solução de conflitos. Paralelamente, cabe lembrar que o diploma também evoca a promoção dos mecanismos consensuais, devendo o Estado, sempre que possível incentivar a solução consensual dos conflitos, assim como os juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público.

Esse avanço pode ser percebido também na distinção feita pelo Código entre conciliação e mediação,<sup>276 277</sup> como espécies distintas de um mesmo gênero de mecanismos de solução de conflito, os consensuais. Cabe pontuar ainda que há uma melhor integração com a arbitragem, enumerando-a entre os mecanismos de solução de conflito, como já mencionado, e a criação da carta arbitral, facilitando a comunicação entre o juiz estatal e o árbitro ou tribunal arbitral.

---

<sup>274</sup> Código de Processo Civil de 2015 - Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito. § 1º É permitida a arbitragem, na forma da lei. § 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos. § 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

<sup>275</sup> Ver: Sistema “multi-portas”, p. 73.

<sup>276</sup> Código de Processo Civil de 2015 - Art. 165. Os tribunais criarão centros judiciários de solução consensual de conflitos, responsáveis pela realização de sessões e audiências de conciliação e mediação e pelo desenvolvimento de programas destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição. [...] § 2º O conciliador, que atuará preferencialmente nos casos em que não houver vínculo anterior entre as partes, poderá sugerir soluções para o litígio, sendo vedada a utilização de qualquer tipo de constrangimento ou intimidação para que as partes conciliem. § 3º O mediador, que atuará preferencialmente nos casos em que houver vínculo anterior entre as partes, auxiliará aos interessados a compreender as questões e os interesses em conflito, de modo que eles possam, pelo restabelecimento da comunicação, identificar, por si próprios, soluções consensuais que gerem benefícios mútuos.

<sup>277</sup> “Embora contemple os principais diferenciais apontados pela doutrina sobre a distinção entre os mecanismos, sobreleva destacar que a diferenciação não é unânime e encontra variadas percepções a partir da distinção feita em algumas escolas americanas entre as modalidades facilitativa e avaliativa de mediação”; conforme TARTUCE, Fernanda. *Mediação no Novo CPC: questionamentos reflexivos*. Disponível em: <http://www.fernandartartuce.com.br/wp-content/uploads/2016/02/Media%C3%A7%C3%A3o-no-novo-CPC-Tartuce.pdf> (Acesso em 21 de julho de 2017).

Destaca-se que o Código de Processo Civil de 1973 não trazia qualquer disposição sobre a mediação, nem mesmo fazia menção ao termo. Agora, o Código de 2015 o emprega mais de 20 vezes.<sup>278</sup>

Muito da adoção desta postura pelo Código de Processo Civil de 1973 pode-se colocar como decorrência do contexto da época, no qual, apesar de já existir quando da sua elaboração, a mediação não apresentava o desenvolvimento técnico e político necessário para figurar como mecanismo independente, ao menos, não no Brasil. Ademais, também não possuía autonomia conceitual necessária para diferenciar-se da conciliação, a qual acabou sendo empregada no Código de 1973 como gênero de mecanismo consensual, quando, na verdade, é uma espécie, assim como a mediação.

Entretanto, existe certa resistência por parte de juristas e advogados a essa mudança de perspectiva em relação aos mecanismos consensuais. Isso se deve, em muito, à falta de qualidade das práticas, como acordos forçados, sessões *pro forma* e atécnicas. É corrente também o desenvolvimento nessas sessões de barganhas posicionais, das quais o melhor acordo possível tende a ser um “perde-perde”.<sup>279 280</sup>

---

<sup>278</sup> “Se o leitor buscar o vocábulo encontrará, ao longo do Novo Código, 22 (vinte e duas) ocorrências sobre mediação; tal presença revela uma considerável mudança, já que nos Códigos anteriores nenhuma menção era feita”; conforme TARTUCE, Fernanda. *Mediação no Novo CPC: questionamentos reflexivos*. Disponível em: <http://www.fernandatartuce.com.br/wp-content/uploads/2016/02/Media%C3%A7%C3%A3o-no-novo-CPC-Tartuce.pdf> (Acesso em 21 de julho de 2017).

<sup>279</sup> A escola de negociação de Harvard critica a negociação com base em barganha de posições. Isso porque, nestes casos, o consenso só é possível por meio de concessões, o que significa que nenhuma das partes conseguiu perfazer sua pretensão. Essa escola defende a negociação com base em interesse, que são campos mais amplos e que podem ter uma área de intersecção do qual sairia consensos capazes de satisfazer integralmente os interesses dos sujeitos do conflito. “*When negotiators bargain over positions, they tend to lock themselves into those positions. The more you clarify your position and defend it against attack, the more committed you become to it. The more you try to convince the other side of the impossibility of changing your opening position, the more difficult it becomes to do so. Your ego becomes identified\* with your position. You now have a new interest in "saving face" h in reconciling future action with past positions h making it less and less likely that any agreement will wisely reconcile the parties' original interests [...] As more attention is paid to positions, less attention is devoted to meeting the underlying concerns of the parties. Agreement becomes less likely. Any agreement reached may reflect a mechanical splitting of the difference between final positions rather than a solution carefully crafted to meet the legitimate interests of the parties. The result is frequently an agreement less satisfactory to each side than it could have been*”; conforme URY, William L.; BRETT, Jeanne M.; GOLDBERG, Stephen B. *Getting to yes: negotiating an agreement without giving in*. 2ª Ed. London: Random House Business Books, 1988, p. 8.

Essas práticas de má qualidade podem também afastar as partes das vias consensuais que, dentro da “cultura da sentença”, analisada no capítulo anterior, podem buscar que seus casos sejam tratados de forma “séria”, o que, na visão deles, seria a análise por um juiz. Pode-se acrescentar ainda que, nem sempre, os sujeitos terão interesse em resolver seus conflitos “amigavelmente” por vias consensuais, buscando, mais que resolver o conflito, que seja indicado quem está certo e condenada a contraparte.

Como forma de combate às conciliações e às mediações patológicas, é crescente a preocupação com a qualidade dos mecanismos consensuais.

A mencionada “política judiciária nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário”, introduzida, em 2010, pela Resolução nº 125 do CNJ, institui não só um código de ética para conciliadores e mediadores, como também estipula um conteúdo programático mínimo para a capacitação destes, como será objeto dos próximos tópicos.

O Código de Processo Civil de 2015 segue o mesmo posicionamento. Em seu artigo 167,<sup>281</sup> determina a necessidade de capacitação mínima dos profissionais.

Qualidade deve estar sim entre as principais preocupações quando se tem em mente o tratamento adequado de conflitos. Os mecanismos consensuais apresentam um grande leque de técnicas que devem ser conhecidas, dominadas e aplicadas na forma, medida e momento pertinentes. A má técnica ou a má prática pode levar ao escalonamento de um conflito de violência doméstica, por exemplo, ou ainda, cair na barganha de valores, em procedimentos indenizatórios de grandes tragédias com vítimas fatais.

---

<sup>280</sup> O emprego da expressão “perde-perde” tem como objetivo remeter à “ganha-ganha” ou “ganha-perde”, normalmente relacionados aos mecanismos consensuais e adjudicatórios respectivamente.

<sup>281</sup> Código de Processo Civil de 2015 - Art. 167. Os conciliadores, os mediadores e as câmaras privadas de conciliação e mediação serão inscritos em cadastro nacional e em cadastro de tribunal de justiça ou de tribunal regional federal, que manterá registro de profissionais habilitados, com indicação de sua área profissional.

§ 1o Preenchendo o requisito da capacitação mínima, por meio de curso realizado por entidade credenciada; conforme parâmetro curricular definido pelo Conselho Nacional de Justiça em conjunto com o Ministério da Justiça, o conciliador ou o mediador, com o respectivo certificado, poderá requerer sua inscrição no cadastro nacional e no cadastro de tribunal de justiça ou de tribunal regional federal.

Por fim, deve-se ponderar que alterações legislativas não são procedimentos puramente técnicos, envolvendo grande carga política.

Nessa dinâmica de acomodação de interesses, cabe lembrar que o Judiciário também é um agente interessado nessas mudanças. Além dos interesses da população, em sua agenda, constam também seus próprios. Ele não busca apenas prestar um serviço mais eficiente, como também a diminuição do número de processos.

Não se critica que os Poderes tenham interesses próprios, até por que, muitas vezes estes se mostram como um fator relevante para avanços e outras mudanças benéficas à sociedade. Não se pode, todavia, esquecer desse fato e de que isso tem o condão de incentivar mudanças, bem como de conformar as práticas forenses.

Em acréscimo, como tratado nos tópicos anteriores, nesse contexto de coexistência de interesses, a promoção das vias consensuais, como por exemplo, pela obrigatoriedade da audiência de conciliação ou mediação, pode ter como base tanto a busca pela oferta de um caminho que pode ser mais adequado no tratamento de determinado conflito, como também a retenção de casos.

### **5.2.2. OBRIGATORIEDADE DA SESSÃO DE CONCILIAÇÃO OU MEDIAÇÃO**

O Código de Processo Civil de 2015 trouxe, entre as suas disposições, a obrigatoriedade da realização de audiência de conciliação ou de mediação no início do processo. A lei indica apenas duas exceções: quando a solução consensual não for admissível ou com a expressa manifestação de desinteresse de ambas as partes na aplicação do mecanismo consensual.<sup>282</sup>

---

<sup>282</sup> Código de Processo Civil de 2015 – Art. 334. Se a petição inicial preencher os requisitos essenciais e não for o caso de improcedência liminar do pedido, o juiz designará audiência de conciliação ou de mediação com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, devendo ser citado o réu com pelo menos 20 (vinte) dias de antecedência. [...] § 4o A audiência não será realizada: I - se ambas as partes manifestarem, expressamente, desinteresse na composição consensual; II - quando não se admitir a autocomposição.

Quanto à primeira hipótese, o legislador acertou ao adotar uma redação tecnicamente simples: “quando não se admitir a autocomposição”. Dessa forma, não entrou nos correntes questionamentos sobre a disponibilidade ou a natureza pecuniária do direito.

Até mesmo direitos indisponíveis tendem a apresentar aspectos sobre os quais pode se dispor. Isso ocorre, por exemplo, nas questões de paternidade, que, por mais que seja um direito indisponível, pode ser reconhecida voluntariamente, bem como pode trazer consigo providências em relação ao direito de guarda e de alimentos com aspectos plenamente transacionáveis.

O termo “admitir” utilizado pelo dispositivo, contudo, não tem um conceito estrito, possibilitando interpretações amplas. Ademais, o próprio Código traz algumas disposições que permitem ao magistrado mitigar essa obrigatoriedade. Já em seu início, o parágrafo segundo do artigo terceiro prevê que a solução consensual dos conflitos será promovida pelo Estado “sempre que possível”.<sup>283</sup> Em seu artigo 695, está disposto que caberá ao juiz, ao receber a petição inicial, citar o réu para comparecer à audiência de mediação e conciliação, “se for o caso”.<sup>284</sup> Desse modo, em alguma medida, a obrigatoriedade passa a estar sujeita ao juízo de conveniência, oportunidade e adequação do julgador.

Conforme Fernanda Tartuce, a inadmissibilidade da via consensual, pode remeter tanto à vedação jurídica da composição, quanto à inadequação do mecanismo à situação concreta. Dessa forma, pode-se entender que não deve ser designada audiência de conciliação ou mediação quando essas forem evidentemente inadequadas à situação concreta.<sup>285</sup>

---

<sup>283</sup> Conforme §2º do artigo 3º do Código de Processo Civil (CPC): “Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito. [...] § 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos”.

<sup>284</sup> Conforme artigo 695 do Código de Processo Civil (CPC): “Art. 695. Recebida a petição inicial e, se for o caso, tomadas as providências referentes à tutela provisória, o juiz ordenará a citação do réu para comparecer à audiência de mediação e conciliação, observado o disposto no art. 694”.

<sup>285</sup> “A segunda exceção diz respeito à impertinência da solução consensual no caso em análise; nessa perspectiva, a expressão ‘composição inadmissível’ pode retratar tanto a vedação jurídica da autocomposição quanto a sua inadequação à situação concreta [...] Nos casos em que resta patente a inadequação da sessão consensual para tentativa de autocomposição do conflito, ainda que uma das partes não manifeste sua oposição à realização da audiência, esta não deve ser designada. Afinal, como bem dispõe o art. 3º, § 2º, o Estado promoverá a solução consensual ‘sempre que possível’; não sendo viável a autocomposição, porquanto inadmissível no caso sub

Já quanto à segunda hipótese, “se ambas as partes manifestarem, expressamente, desinteresse na composição consensual”, observa-se que o dispositivo vai não só contra os princípios trazidos pelo Código,<sup>286</sup> em especial o princípio da autonomia privada, como também contra a própria racionalidade dos mecanismos consensuais,<sup>287</sup> já que não basta um dos polos manifestar desinteresse.

Como analisado no capítulo anterior, a adjudicação estatal e os mecanismos consensuais apresentam racionalidades distintas. De modo sucinto, enquanto no primeiro, busca-se a divergência entre os polos, que visam o reforço, a prova e o convencimento de que suas alegações são as juridicamente corretas e as do seu adversário são juridicamente incorretas, nas vias consensuais, há a necessidade de convergência dos sujeitos do conflito, em prol da comunicação e, conseqüentemente, da construção de uma solução de ganhos mútuos.

Considerando a racionalidade de colaboração e convergência da mediação e da conciliação, observa-se que o consenso não está apenas presente em eventual acordo, como também na adoção do mecanismo e ao longo de todas as tratativas.<sup>288</sup>

Tendo em vista que a parte é obrigada a comparecer, mas não a fazer o acordo, permite-se que, assim que se declare iniciada a sessão, ela manifeste o interesse em interromper as tratativas. Basta apenas um dos sujeitos não ter interesse, para que a sessão não consiga se desenvolver. Desse modo, a sessão de conciliação ou mediação pode se revelar

---

judice, a parte tem direito ao julgamento do mérito de sua pretensão em prazo razoável”; conforme TARTUCE, Fernanda. *Mediação, autonomia e audiência inicial nas ações de família regidas pelo Novo Código de Processo Civil*. Disponível em: <http://www.fernandatartuce.com.br/wp-content/uploads/2017/05/Media%C3%A7%C3%A3o-autonomia-e-vontade-a%C3%A7oes-familiares-no-NCPC.pdf> (Acesso em 10 de dezembro de 2017).

<sup>286</sup> Código de Processo Civil de 2015 - Art. 166. A conciliação e a mediação são informadas pelos princípios da independência, da imparcialidade, da autonomia da vontade, da confidencialidade, da oralidade, da informalidade e da decisão informada.

<sup>287</sup> “Por outro, a obrigatoriedade da tentativa feriria a liberdade dos possíveis mediandos, um dos pilares em que a mediação está baseada”; conforme LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes. *Sistema Multiportas: opções para tratamento de conflitos de forma adequada*. In: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (coord.). *Negociação, mediação e arbitragem*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012, p. 74.

<sup>288</sup> Ver: Mecanismos consensuais como via de tratamento adequado, p. 87.

como uma fase inútil ao processo judicial, tendo consumido tempo e acrescentado custos para a solução do conflito.<sup>289</sup>

O consenso é, ao mesmo tempo, uma vantagem dos mecanismos consensuais, por permitir, por exemplo, soluções integrativas, como também é um ponto fraco desses instrumentos, já que sua quebra, não permite o prosseguimento no tratamento do conflito.

Ao prever a obrigatoriedade das audiências de conciliação ou mediação logo nas fases iniciais do processo judicial, o Código posiciona-as como um grande filtro.

Com isso, visa reter casos nos quais as partes não conseguiram estabelecer um canal de comunicação, por exemplo. De toda forma, mesmo que tenha existido oportunidade anterior para tratativas consensuais, a tentativa obrigatória de composição dá-se em um contexto no qual os sujeitos estão cientes da existência e da potencialidade de desenvolvimento de uma demanda judicial. Além disso, nesse momento, ao menos em tese, esses sujeitos têm a estrutura e o apoio técnico de um profissional capacitado, conciliador ou mediador.

Essa disposição sobre a obrigatoriedade, em alguma medida, vai contra a nova postura que o Código de Processo Civil de 2015 adotou em relação aos meios consensuais.

A aplicação da conciliação e da mediação de forma indiscriminada desconsidera a relação de adequação entre os mecanismos e o conflito, assim como apresenta enfoque quantitativo, em detrimento de uma perspectiva qualitativa, buscando o maior número de acordos e, desse modo, retendo a evolução dos casos. Assim, essa prática tende a gerar aplicações patológicas, desnaturar as características da via, o que, por sua vez, colabora com o descrédito dos meios consensuais.

---

<sup>289</sup> “A obrigatoriedade não está relacionada à obtenção do acordo, mas à submissão das partes à mediação. A crítica que se faz quanto a essa obrigatoriedade é de que sem a anuência e vontade de ambas as partes em participar deste momento autocompositivo, a mediação não tem utilidade e nem potencial para se desenvolver, criando-se apenas uma fase a mais no procedimento, quando incidental ao processo judicial, o que eleva os custos e o tempo de demora”; conforme GABBAY, Daniela Monteiro. *Mediação & Judiciário: condições necessárias para a institucionalização dos meios autocompositivos de solução de conflito*. Tese de doutorado apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: 2011, p. 84.

Eventualmente, a conciliação e a mediação, com a observância de critérios de adequação, poderiam figurar como instrumentos para controle do número de processos, como resultado reflexo, não direto, da potencialidade que têm para o tratamento adequado de conflitos.

Ao construir conjecturas sobre um modelo ideal na aplicação dos mecanismos consensuais, é possível apontar a necessidade de uma triagem, definindo não só quais casos seriam encaminhados aos consensuais, como também para qual espécie: conciliação ou mediação. Em um segundo momento, deveria ser realizada uma apresentação aos sujeitos do conflito e a seus advogados da racionalidade e da dinâmica dos mecanismos, antes de efetivamente aplica-los.

O modelo canadense conseguiu compatibilizar melhor a obrigatoriedade com a liberdade das partes.<sup>290</sup> Nele, há uma pré-mediação obrigatória no formato de uma curta palestra, na qual são transmitidas informações sobre o mecanismo. Posteriormente, as partes podem livremente optar pela adoção ou não da via consensual.

Apesar das críticas realizadas à obrigatoriedade da audiência de conciliação ou mediação, esse dispositivo é uma forma de difundir os mecanismos consensuais e também alterar a prática e a cultura dos profissionais do direito e da população.<sup>291</sup>

Assim como ocorreu, por exemplo, com a obrigatoriedade do uso de cinto de segurança em automóveis, a lei tem o poder de influenciar o comportamento. Para o sucesso da iniciativa, contudo, é imperioso que haja qualidade e adequação na aplicação do

---

<sup>290</sup> “O exemplo canadense merece destaque: em Quebec foi instituído um serviço de pré-mediação obrigatório na apreciação dos conflitos familiares em que, por meio de uma palestra (de menos de uma hora), os interessados têm informações sobre a técnica consensual e seu respectivo procedimento; após certo prazo, as partes optam se utilizarão ou não tal mecanismo com plena liberdade”; conforme TARTUCE, Fernanda. *Mediação no Novo CPC: questionamentos reflexivos*. Disponível em: <http://www.fernandatartuce.com.br/wp-content/uploads/2016/02/Media%C3%A7%C3%A3o-no-novo-CPC-Tartuce.pdf> (Acesso em 21 de julho de 2017).

<sup>291</sup> “Por um lado, esta obrigatoriedade teria o mérito de inculcar nas pessoas a proposta da mediação, isto é, trabalhar na mudança de mentalidade, difundindo a cultura da mediação”; conforme LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes. *Sistema Multiportas: opções para tratamento de conflitos de forma adequada*. In: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (coord.). *Negociação, mediação e arbitragem*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012, p. 74.

mecanismo, satisfatória capacitação de conciliadores e mediadores, possibilitando a criação de experiências benéficas e exitosas.

A obrigatoriedade, aplicando as vias consensuais de forma ampla, presumindo sua adequação, ainda que caiba prova em contrário, pode ser meio para apresentar o funcionamento desses mecanismos e, desse modo, ter efeito pedagógico nas partes e advogados.<sup>292</sup> A obrigatoriedade também pode auxiliar na mitigação da desconfiança em relação a “novas” práticas em uma fase inicial de um programa que busque alteração de comportamento, sendo empregada até que a mudança cultural seja suficiente para não ser mais necessário esse artifício.<sup>293</sup>

De toda forma, a aplicação de forma indiscriminada e a obrigatoriedade, ainda que seja apenas para tentativa de composição, não são congruentes com a racionalidade baseada na voluntária das vias consensuais, nem com o vetor de tratamento adequado dos conflitos.

---

<sup>292</sup> “É pela baixa adesão voluntária que a mediação obrigatória é defendida muitas vezes no início da implementação do programa no Judiciário, dado o seu efeito pedagógico junto às partes em demonstrar como funciona esta forma autocompositiva de solução de conflitos”; conforme GABBAY, Daniela Monteiro. *Mediação & Judiciário: condições necessárias para a institucionalização dos meios autocompositivos de solução de conflito*. Tese de doutorado apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: 2011, p. 84.

<sup>293</sup> “Há normalmente desconfiança das partes e dos advogados, medo do desconhecido, de tomar o procedimento ainda mais longo, ter mais trabalho, assumir riscos e sair da zona de conforto em que estão acostumados a agir, além do receio dos advogados de reduzir ou ter que mudar a forma de cobrança de honorários. Assim, aquele autor acredita que ao menos até que haja uma mudança cultural suficiente para gerar maior adesão voluntária aos meios alternativos ao Judiciário, a melhor abordagem seria tomá-los obrigatórios para tipos de casos que, por critérios objetivos, pareçam mais prováveis de se adaptar ao processo de mediação e que reforcem a importância e utilidade dos programas anexos às Cortes. Os casos poderão ser retirados do programa caso as partes demonstrem não julgar apropriada esta tentativa de solução autocompositiva, peticionando ao juiz. Este é o modelo adotado no programa de mediação pesquisado em Maine, no qual há a presunção de que os conflitos são passíveis de mediação, salvo prova em contrário das partes (presumptive mediation)”; conforme GABBAY, Daniela Monteiro. *Mediação & Judiciário: condições necessárias para a institucionalização dos meios autocompositivos de solução de conflito*. Tese de doutorado apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: 2011, p. 83.

### 5.3. BASE NORMATIVA DA CONCILIAÇÃO NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Para os trabalhos clássicos sobre políticas públicas, de forma simplificada, uma política seria criada a partir da escolha de um problema social, tendo como base objetivos e preferências preexistentes. Frente a esse problema, seriam aventadas possíveis soluções, selecionando-se a melhor após análise global das possibilidades.<sup>294</sup>

Contudo, existem políticas com dinâmica inversa. Esse é o caso da “política judiciária de tratamento adequado dos conflitos”, objeto deste estudo.

Como será mais bem analisado em tópico futuro,<sup>295</sup> essa política não parte de um problema para a análise de opções de solução. Pelo contrário, parte de uma estrutura já existente, a qual é aprimorada para o enfrentamento de um problema social. Como mencionado, na década dos anos 80, já existiam os Juizados Especiais de Pequenas Causas e, quando da edição da Resolução nº 125 do CNJ, diversos setores e postos de conciliação e mediação existiam pelo território nacional.

Em outras palavras, além da *expertise* adquirida pelo Judiciário proveniente da estrutura judicial instalada, esses setores e postos poderiam ser convertidos em CEJUSCs, a um custo menor do que a criação desses centros do zero.

Essa conjuntura, na qual já existe uma estrutura judicial instalada, reflete-se nos objetivos dessa política. Ao lado de promover os meios consensuais, a política implementada busca trazer coesão aos vários programas já existentes nas diferentes regiões do país.

---

<sup>294</sup> “[Segundo o processo de decisão concebido pelos trabalhos clássicos], considerando objetivos e preferências preexistentes, seriam escolhidos meios para a solução de um dado problema, obtendo-se o melhor a partir de cálculo sinóptico. Conforme MARQUES, Eduardo e FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. *As políticas públicas na Ciência Política*. In *A Política Pública como Campo Multidisciplinar*. São Paulo: Editora UNESP/Editora Fiocruz, 2013, p. 32.

<sup>295</sup> Ver: Estrutura elementar da política judiciária de tratamento adequado de conflitos, p. 136.

Considerando o recorte territorial proposto para a pesquisa empírica,<sup>296</sup> que analisará alguns CEJUSCs na capital do Estado de São Paulo, destaca-se que essa realidade também se repetiu na capital paulista. Antes da criação desses centros na cidade, já existiam, além dos Juizados, diversos setores e postos de conciliação e mediação.

Sendo assim, estudar-se-á a recente normatização do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) em relação às vias consensuais, especificamente quanto aos setores de conciliação e mediação.<sup>297</sup>

Em paralelo aos existentes Juizados, em março de 2003, o TJSP implementava o “Plano Piloto de Conciliação em Segundo Grau de Jurisdição”.<sup>298</sup> Dois anos depois, em 2004, após resultados avaliados como positivos, esse setor experimental de conciliação, voltado aos processos tramitando na segunda instância, tornava-se definitivo.<sup>299</sup>

Nesse ínterim, em 2003, amplia-se a ideia do plano piloto a processos da primeira instância, criando-se o “Setor Experimental de Conciliação no Fórum João Mendes Jr.”, inicialmente com processos de apenas 5 varas.<sup>300</sup>

---

<sup>296</sup> Ver: Pesquisa Empírica, p. 160.

<sup>297</sup> Por mais que os provimentos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo sejam voltados aos setores de conciliação e ao procedimento da conciliação nestes locais, dispõe que são aplicados à mediação no que for compatível: “Artigo 14 - Aplicam-se à mediação, no que forem pertinentes, as regras dos dispositivos anteriores, relativas ao Setor de Conciliação”; conforme Provimento nº 953/2005 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, emitido pelo Conselho Superior da Magistratura, disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gcnPtl/legislacaoConsultar.do> (Acesso em 23 de agosto de 2017).

<sup>298</sup> “Artigo 1º - Fica instituído, a título experimental, no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, o PLANO PILOTO DE CONCILIAÇÃO EM SEGUNDO GRAU DE JURISDIÇÃO”; conforme Provimento nº 783/2002 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, emitido pelo Conselho Superior da Magistratura, disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gcnPtl/legislacaoConsultar.do> (Acesso em 23 de agosto de 2017).

<sup>299</sup> “CONSIDERANDO, finalmente, os bons resultados obtidos com o Plano Piloto de Conciliação em Segundo Grau de Jurisdição instituído através do Provimento 783/2002, do Conselho Superior da Magistratura e instalado em 26 de março de 2003; [...] Artigo 1º - Fica criado o SETOR DE CONCILIAÇÃO EM SEGUNDO GRAU DE JURISDIÇÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA”; conforme Provimento nº 843/2004 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, emitido pelo Conselho Superior da Magistratura, disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gcnPtl/legislacaoConsultar.do> (Acesso em 23 de agosto de 2017).

<sup>300</sup> “Artigo 1º - Fica instituído o Setor Experimental de Conciliação no Fórum João Mendes Jr. [...] Artigo 3º - O Setor receberá, inicialmente, processos oriundos das 22ª, 29ª, 30ª, 32ª e 37ª Varas Cíveis”; conforme Provimento nº 796/2003 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, emitido pelo Conselho Superior da Magistratura, disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gcnPtl/legislacaoConsultar.do> (Acesso em 23 de agosto de 2017).

No preâmbulo desses provimentos, assim como nos de provimentos futuros, em regra, observa-se que são mescladas tanto motivações voltadas à gestão do acervo de processos, assim como voltadas a uma perspectiva qualitativa das vias consensuais.

Recorrentemente, por exemplo, é feita menção à grande quantidade de demandas: às “dezenas de milhares de processos em andamento”<sup>301</sup> ou às “dezenas de milhares de recursos pendentes, com prazo de distribuição e julgamento estimado em mais de três anos”.<sup>302</sup>

Por outro lado, em uma perspectiva qualitativa, reafirmam a potencialidade das vias consensuais como instrumento de pacificação, com acentuada utilidade social. Destacam ainda a características dos mecanismos consensuais de flexibilidade na delimitação do objeto do conflito, o que permite a ampliação do tratamento para além de seus aspectos jurídicos.<sup>303</sup>

Constata-se, nos dois provimentos criadores dos setores experimentais, planos piloto, a preocupação com a capacitação dos conciliadores, ao restringir a função a magistrados, membros do Ministério Público e Procuradores do Estado, todos aposentados,<sup>304</sup>

---

<sup>301</sup> Conforme Provimento n° 796/2003 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, emitido pelo Conselho Superior da Magistratura, disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gcnPtl/legislacaoConsultar.do> (Acesso em 23 de agosto de 2017).

<sup>302</sup> Conforme Provimento n° 783/2002 e Provimento n° 843/2004 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, emitido pelo Conselho Superior da Magistratura, disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gcnPtl/legislacaoConsultar.do> (Acesso em 23 de agosto de 2017).

<sup>303</sup> “CONSIDERANDO a necessidade de disseminar a cultura da conciliação, que propicia maior rapidez na pacificação dos conflitos e não apenas na solução da lide, obtendo-se assim resultados com acentuada utilidade social, podendo ser tentada a qualquer tempo, conforme dispõe o art. 125, IV, do Código de Processo Civil”; conforme Provimento n° 843/2004 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, emitido pelo Conselho Superior da Magistratura, disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gcnPtl/legislacaoConsultar.do> (Acesso em 23 de agosto de 2017).

<sup>304</sup> Além dos magistrados aposentados, especificamente quanto ao Setor Experimental de Conciliação no Fórum João Mendes Jr., juízes na ativa poderiam atuar, desde que, como voluntários ou mediante designação exclusiva: “[Artigo 2°] Parágrafo único - Juízes de Direito da ativa poderão atuar no Setor, voluntariamente ou mediante designação exclusiva”; conforme Provimento n° 796/2003 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, emitido pelo Conselho Superior da Magistratura, disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gcnPtl/legislacaoConsultar.do> (Acesso em 23 de agosto de 2017). Em 2005, contudo, deixou-se de ser necessária a aposentadoria desses funcionários públicos, desde que não haja incompatibilidade com suas atividades e atribuições: “[Artigo 3°] § 3° - Magistrados da ativa poderão atuar como conciliadores, voluntariamente ou mediante designação do Tribunal de Justiça, não havendo impedimento à atuação de membros do Ministério Público e Procuradores do Estado da ativa, desde que não haja incompatibilidade com suas atribuições. Poderão ser nomeados conciliadores os funcionários aposentados do Tribunal de Justiça, bem

professores universitários e advogados, com larga experiência, reconhecida capacidade e reputação ilibada. Frente às condições apresentadas, presume-se a alta qualidade dos conciliadores. Essas normas, contudo, ainda não disciplinam qualquer forma de capacitação dos conciliadores, cujas habilidades decorreriam da larga experiência e reconhecida capacidade, assim como, da função que exercem.

O provimento que criou o “Setor Experimental de Conciliação no Fórum João Mendes Jr.” restringiu o universo de conflitos que poderiam ser processados pelo setor, dispondo sobre critérios de triagem em abstrato em razão da matéria. Conforme tais critérios, seriam encaminhados ao setor apenas os processos que tivessem como matéria: i) reparação de danos causados em acidente de trânsito, ii) indenização por dano moral, iii) execução por quantia certa contra devedor solvente, iv) despejo por falta de pagamento, ou v) cobrança (procedimento ordinário, sumário ou monitório).<sup>305</sup>

Além disso, diferentemente do provimento voltado ao setor experimental de segunda instância, a norma disciplinadora do setor no Fórum João Mendes Jr. previa a designação de advogado *ad hoc* para assistir parte que comparecesse desacompanhada, limitando-se a atuação deste profissional à sessão de conciliação.<sup>306</sup>

Após a criação de alguns outros setores experimentais de conciliação, com normas próprias,<sup>307</sup> o provimento 893/2004 autorizou, de forma geral, a criação e instalação de setores

---

como os da ativa, em horário que não prejudique as suas atribuições normais”; conforme Provimento n° 953/2005 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, emitido pelo Conselho Superior da Magistratura, disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gcnPtl/legislacaoConsultar.do> (Acesso em 23 de agosto de 2017).

<sup>305</sup> “Artigo 4° - Os autos dos processos poderão ser encaminhados ao Setor a qualquer tempo, mediante despacho judicial, desde que se trate de cobrança (procedimento ordinário, sumário ou monitório), reparação de danos causados em acidente de trânsito, indenização por dano moral, execução por quantia certa contra devedor solvente ou despejo por falta de pagamento”; conforme Provimento n° 796/2003 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, emitido pelo Conselho Superior da Magistratura, disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gcnPtl/legislacaoConsultar.do> (Acesso em 23 de agosto de 2017).

<sup>306</sup> “Artigo 5° - Recebidos os autos, o Setor designará dia e hora para a sessão de conciliação, intimando as partes e seus advogados. Parágrafo 1° - Dar-se-á advogado à parte que comparecer desacompanhada, limitando-se a atuação do profissional à sessão de conciliação”; conforme Provimento n° 796/2003 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, emitido pelo Conselho Superior da Magistratura, disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gcnPtl/legislacaoConsultar.do> (Acesso em 23 de agosto de 2017).

<sup>307</sup> “Setor Experimental de Conciliação de Família no Foro Regional Santo Amaro”, instituído pelo Provimento CSM n° 864/2004; ‘Projeto Piloto de Mediação da Vara da Infância e Juventude de Guarulhos’, aprovado em

de conciliação ou de mediação nas comarcas e foros do Estado de São Paulo, posteriormente sendo substituído pelo provimento 953/2005. Com o crescente número de setores, observou-se a necessidade de uniformizar os procedimentos de instalação e as condições de funcionamento, ao mesmo tempo em que visava permitir flexibilidade para que os setores conseguissem se adequar às condições das diferentes localidades do Estado. Para tanto, esse provimento adota as diretrizes desenvolvidas no “Manual de implementação do projeto de gerenciamento de casos” elaborado pelo Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais (CEBEPEJ).<sup>308</sup>

Em termos mais genéricos que os critérios adotados para o “Setor Experimental de Conciliação no Fórum João Mendes Jr.”, esse novo provimento dispunha que os setores seriam voltados ao tratamento de conflitos cíveis que versassem sobre direitos patrimoniais disponíveis, conflitos de família e da infância e juventude.<sup>309</sup>

Desenhou-se a coordenação de forma descentralizada, existindo, na sede de cada circunscrição, uma comissão de magistrados responsáveis pelo acompanhamento das atividades.<sup>310</sup>

---

sessão de 19/9/2003 do Conselho Superior da Magistratura; ‘Setor Experimental de Mediação na Vara da Família e Sucessões da Comarca de Jundiaí’ e os ‘Postos de Atendimento e Conciliação do Juizado Especial Cível da Comarca de Campinas, em parceria com as Faculdades de Direito’, aprovados em sessão do Conselho Superior da Magistratura, de 30/8/2004”; conforme Provimento nº 893/2004 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, emitido pelo Conselho Superior da Magistratura, disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gcnPtl/legislacaoConsultar.do> (Acesso em 23 de agosto de 2017).

<sup>308</sup> “O Projeto de Gerenciamento de Casos surgiu de estudos realizados por juízes, promotores, advogados e sociólogos junto ao Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais (CEBEPEJ), e tinha como objetivo a resolução mais rápida e eficaz dos conflitos por meio de dois pilares: “a) melhor equacionamento das atividades do magistrado e da unidade judicial; b) inserção de técnicas de mediação nos processos em curso”; conforme CEBEPEJ. *Manual de implementação do projeto de gerenciamento de casos*. 2005, p. 5. Disponível em: [http://www.cnj.jus.br/images/programas/movimento-pela-conciliacao/arquivos/manual\\_do\\_gerenciamento\\_-\\_28%2010%2020091.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/programas/movimento-pela-conciliacao/arquivos/manual_do_gerenciamento_-_28%2010%2020091.pdf) (Acesso em 29 de agosto de 2017).

<sup>309</sup> “Artigo 1º - Fica autorizada a criação e instalação, nas Comarcas e Foros da Capital e do Interior do Estado, do Setor de Conciliação, para as questões cíveis que versarem sobre direitos patrimoniais disponíveis, questões de família e da infância e juventude, observadas as regras deste Provimento”; conforme Provimento nº 953/2005 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, emitido pelo Conselho Superior da Magistratura, disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gcnPtl/legislacaoConsultar.do> (Acesso em 23 de agosto de 2017).

<sup>310</sup> “[Artigo 2º] § 1º - Em cada sede de Circunscrição, no Interior, e no Fórum João Mendes Júnior, na Capital, será constituída, ainda, comissão integrada por cinco juízes, indicados pelos magistrados das áreas envolvidas pelos setores, para acompanhamento das atividades do setor de conciliação”; conforme Provimento nº 953/2005

O provimento 893/2004 introduz os mecanismos consensuais na modalidade “pré-processual”.<sup>311 312</sup> Com isso, conflitos que não foram ajuizados poderiam ser apresentados nos setores, os quais providenciariam o convite da contraparte para uma sessão de conciliação ou mediação. Caso a sessão resultasse em acordo, este seria reduzido a termo e encaminhado para homologação judicial, constituindo, desse modo, título executivo judicial.

Por sua vez, a não realização do acordo não implicaria nenhuma outra ação do setor ou do conciliador, a não ser a orientação das partes quanto à possibilidade de ajuizamento de demanda judicial na Justiça Comum ou em Juizado Especial.

Já quanto à conciliação judicial, na qual já existe um processo judicial instaurado, o provimento 893/2004 e depois o provimento 953/2005 recomendavam ao magistrado que encaminhasse o conflito ao setor de conciliação tão logo recebesse a petição inicial e que, no mesmo ato, determinasse a citação do réu.<sup>313</sup>

---

do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, emitido pelo Conselho Superior da Magistratura, disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gcnPtl/legislacaoConsultar.do> (Acesso em 23 de agosto de 2017).

<sup>311</sup> O procedimento em fase pré-processual foi introduzido pelo provimento 893/2004 e mantido pelo 953/2005: “Artigo 4º - A tentativa de conciliação poderá ocorrer antes do ajuizamento da ação. § 1º - Comparecendo o interessado diretamente, encaminhado através do Juizado Especial Cível ou pelo Ministério Público na atividade de atendimento ao público, o funcionário ou voluntário do Setor de Conciliação colherá sua reclamação, sem reduzi-la a termo, emitindo, no ato, carta-convite à parte contrária, informativa da data, horário e local da sessão de conciliação, facultada, ainda, a solicitação por meio de representante legal”; conforme Provimento nº 953/2005 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, emitido pelo Conselho Superior da Magistratura, disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gcnPtl/legislacaoConsultar.do> (Acesso em 23 de agosto de 2017).

<sup>312</sup> Cabem duas considerações quanto à denominação dada a essa modalidade de conciliação ou mediação. Inicialmente, a aplicação do prefixo “pré”, denota que essa fase antecede o processo adjudicatório judicial, como se fase fosse, tendo como sequência lógica o ajuizamento de uma demanda. Essa relação, contudo, não é necessária. Cabe ainda considerar que, como “pré-processual”, posiciona-se a aplicação da via consensual antes e fora do processo, logo, desconsiderando a natureza processual destes mecanismos.

<sup>313</sup> “[Art. 5º] § 1º - Recomenda-se a adoção desta providência, preferencialmente, após o recebimento da petição inicial, determinando a citação do réu e sua intimação, por mandado ou carta, para comparecimento à audiência no Setor de Conciliação, constando do mandado ou carta que o prazo para apresentação da resposta começará a fluir a partir da data da audiência se, por algum motivo, não for obtida a conciliação”; conforme Provimento nº 953/2005 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, emitido pelo Conselho Superior da Magistratura, disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gcnPtl/legislacaoConsultar.do> (Acesso em 23 de agosto de 2017).

O provimento 893/2004 ainda ampliou as profissões que poderiam compor o quadro de conciliadores, observados cursos preparatórios e de reciclagem.<sup>314</sup> Além de acrescentar estudantes de direito, passou a abarcar profissionais de fora da área jurídica, em decorrência na multidisciplinariedade característica dos mecanismos consensuais. Todos esses, contudo, a título de voluntários não remunerados.<sup>315</sup>

Uma das adequações feitas pelo provimento 953/2005 ao 893/2004 explicita uma das questões problemáticas quanto ao voluntariado dos conciliadores. A norma de 2004 dispõe que os conciliadores não terão vínculo com o TJSP, enquanto o provimento de 2005 acrescenta o termo “empregatício”,<sup>316</sup> esclarecendo que há sim vínculo, mas não empregatício, ou seja, sem qualquer tipo de remuneração ou outro benefício trabalhista.

Para que houvesse o acompanhamento do programa desenvolvido, foi previsto controle estatístico, registrando dados como acordos realizados e assim como o percentual de sessões terminadas em acordo frente ao universo de todas as audiências realizadas.<sup>317</sup>

---

<sup>314</sup> “[Artigo 3º] § 2º - Os conciliadores atuarão sob orientação dos magistrados coordenadores e demais juízes das varas envolvidas com o Setor, e deverão submeter-se a atividades, cursos preparatórios, realizados, preferencialmente, em até 180 dias após a instalação do setor, e de reciclagem, a cargo desses Juízes e de entidades, que a tanto se proponham, sem custos para o Tribunal de Justiça”; conforme Provimento nº 953/2005 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, emitido pelo Conselho Superior da Magistratura, disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gcnPtl/legislacaoConsultar.do> (Acesso em 23 de agosto de 2017).

<sup>315</sup> “Artigo 3º - Poderão atuar como conciliadores, voluntários e não remunerados, magistrados, membros do Ministério Público e procuradores do Estado, todos aposentados, advogados, estagiários, psicólogos, assistentes sociais, outros profissionais selecionados, todos com experiência, reputação ilibada e vocação para a conciliação, previamente aferida pela Comissão de Juízes ou Juiz coordenador, quando não constituída a Comissão”; conforme Provimento nº 953/2005 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, emitido pelo Conselho Superior da Magistratura, disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gcnPtl/legislacaoConsultar.do> (Acesso em 23 de agosto de 2017).

<sup>316</sup> “[Artigo 3º] § 1º - Os conciliadores não terão vínculo empregatício e sua atuação não acarretará despesas para o Tribunal de Justiça”; conforme Provimento nº 953/2005 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, emitido pelo Conselho Superior da Magistratura, disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gcnPtl/legislacaoConsultar.do> (Acesso em 23 de agosto de 2017).

<sup>317</sup> “Artigo 12º - O Setor de Conciliação, sob responsabilidade do juiz coordenador, fará o controle estatístico de suas atividades, anotando a quantidade de casos atendidos, audiências realizadas, conciliações obtidas, audiências não realizadas, motivo da não realização das audiências, prazo da pauta de audiências, percentual de conciliações obtidas em relação aos casos atendidos, percentual de conciliações obtidas em relação às audiências realizadas, entre outros dados relevantes, com separação dos dados por assunto: cível, família, infância e juventude, e por conciliador”; conforme Provimento nº 953/2005 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, emitido pelo Conselho Superior da Magistratura, disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gcnPtl/legislacaoConsultar.do> (Acesso em 23 de agosto de 2017).

O provimento 953/2005 previa ainda a possibilidade de se firmar convênios com instituições, como Universidades, para a cessão de estrutura física, equipamentos e pessoal para a instalação e funcionamento de Setores de Conciliação, desde que não houvesse custos para o Tribunal.<sup>318</sup>

Um ano depois, o provimento 1.077/2006 criava as “Unidades Avançadas de atendimento Judiciário” buscando atingir locais estratégicos e distantes dos Fóruns e Juizados existentes, por meio de convênios com entes privados ou públicos.<sup>319</sup>

De forma ampla, esse provimento estabelece que os conciliadores dessas unidades seriam escolhidos dentre os cidadãos de comprovada idoneidade da região, sem indicação de qualquer outra restrição ou menção a capacitação. Novamente, é prevista que a função será exercida a título honorário, sem qualquer vínculo com o Estado. Acrescenta-se, contudo, que tal atuação vale como título em concurso de ingresso na Magistratura do Estado de São Paulo.<sup>320</sup>

Existem outros provimentos relevantes ao tema publicados após a Resolução nº 125 do CNJ, visando especificar os ditames da resolução, que serão analisadas em tópicos futuros.

---

<sup>318</sup> “Artigo 11 - O Setor de Conciliação funcionará nas dependências do Fórum, devendo o juiz diretor disponibilizar o espaço físico, viável a celebração de convênios com Universidades, escolas ou entidades afins para a cessão de estrutura física, equipamentos e pessoal para a instalação e funcionamento do Setor de Conciliação, sem custos para o Tribunal de Justiça, dependendo a celebração desses convênios, de prévia autorização da Presidência do Tribunal”; conforme Provimento nº 953/2005 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, emitido pelo Conselho Superior da Magistratura, disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gcnPtl/legislacaoConsultar.do> (Acesso em 23 de agosto de 2017).

<sup>319</sup> “Artigo 1º - Por deliberação do Conselho Superior da Magistratura poderão ser instaladas Unidades Avançadas de atendimento judiciário em locais estratégicos e em bairros, distritos e municípios distantes dos Fóruns e Juizados existentes; Artigo 2º - Para a instalação das Unidades Avançadas serão firmados convênios (conforme Anexo 1) entre o Tribunal de Justiça e os entes públicos ou privados interessados no serviço, doravante denominados conveniados”; conforme Provimento nº 1.077/2006 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, emitido pelo Conselho Superior da Magistratura, disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gcnPtl/legislacaoConsultar.do> (Acesso em 23 de agosto de 2017).

<sup>320</sup> “Artigo 6º - Os conciliadores serão escolhidos pelo juiz responsável, dentre cidadãos de comprovada idoneidade. [...] § 4º - Os conciliadores prestarão seus serviços a título honorário, sem qualquer vínculo com o Estado, valendo o efetivo exercício das funções como título em concurso de ingresso na Magistratura do Estado de São Paulo”; conforme Provimento nº 1.077/2006 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, emitido pelo Conselho Superior da Magistratura, disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gcnPtl/legislacaoConsultar.do> (Acesso em 23 de agosto de 2017).

Antes, contudo, serão apresentadas algumas reflexões sobre as normas apresentadas.

A abertura ao cidadão da possibilidade de apresentar suas reclamações nos setores, postos e unidades de conciliação e mediação na modalidade “pré-processual” pode ser vista como um grande avanço na ampliação do acesso formal à justiça.

O cidadão pode se encaminhar a um setor de conciliação, com documentos pessoais e os existentes sobre o conflito, sem a necessidade de advogado ou do pagamento de despesas à instituição. Em poucos dias,<sup>321</sup> poderá participar de uma sessão de conciliação com a contraparte do conflito. Criou-se, assim, um caminho de acesso às vias consensuais de baixo custo, célere, com baixa burocracia ou formalidade. Além disso, eventual composição é documentada e homologada, adquirindo força de título executivo judicial.

Lembra-se, todavia, de que, em decorrência da própria natureza dos mecanismos consensuais,<sup>322</sup> a solução do conflito é incerta, enfraquecendo a efetividade da via. Na modalidade pré-processual, essa característica tende a ser ainda mais intensa, já que a contraparte não é citada ou intimada, mas apenas convidada a comparecer à sessão. Obviamente, este convite é encaminhado em papel timbrado do TJSP, o que pode ter um efeito de reforço para alguns indivíduos. De toda forma, a contraparte não é obrigada a comparecer.

Por mais que a não obrigatoriedade do comparecimento possa aumentar a probabilidade de audiências prejudicadas pela ausência de parte, ela está alinhada com o

---

<sup>321</sup> “Art. 8º - A pauta de audiências do Setor de Conciliação será independente em relação à pauta do juízo e as audiências de conciliação serão designadas em prazo não superior a 30 dias da reclamação ou do recebimento dos autos no Setor”; conforme Provimento nº 953/2005 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, emitido pelo Conselho Superior da Magistratura, disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gcnPtl/legislacaoConsultar.do> (Acesso em 23 de agosto de 2017).

<sup>322</sup> Ver: Tratamento adequado dos conflitos, p. 73.

ideário das vias consensuais, na qual o consenso, em regra, deve ser base não só de eventual solução, como também da adesão ao mecanismo.<sup>323</sup>

Soma-se à questão da efetividade, a inexistência de qualquer nova fase automática, caso a contraparte não compareça ou não se chegue a uma solução consensual, a não ser a orientação sobre outras vias possíveis, como já mencionado. O expediente pré-processual não dá ensejo automático a uma demanda judicial, nem há o encaminhamento do conflito entre as instituições, cabendo à parte interessada concretizar o próximo passo.

Ainda assim, mesmo que não haja acordo, não se pode descartar os possíveis ganhos decorrentes da comunicação entre os sujeitos do conflito. A o recebimento da carta convite informa à parte convidada que existe um conflito e que a parte reclamante tem interesse em solucioná-lo por vias consensuais.

Quanto à recomendação dos provimentos 893/2004 e 953/2005 aos magistrados para que encaminhassem o conflito ao setor de conciliação tão logo o recebessem, pode-se depreender que se busca a aplicação de meios consensuais antes que exista eventual acirramento do conflito decorrente da disputa judicial, ofertando às partes uma oportunidade de comunicação assistida por um terceiro em um ambiente neutro e institucional.

Por outro lado, acabava funcionando como filtro de contenção de demandas, já que não há critérios objetivos para o encaminhamento ou não de um conflito ao setor de conciliação, se não o entendimento do magistrado que preside o feito.

---

<sup>323</sup> “Os mecanismos consensuais desenvolvem-se sobre inúmeros e sucessivos consensos. São constantes afirmações, reafirmações, revalidações das tratativas que são dadas pelos sujeitos de forma expressa ou tácita. [...] Dois destes consensos destacam-se por serem polos de concentração e, por isso, gerarem efeitos relevantes para o mecanismo, para as partes e para o conflito. São eles: as comunhões de vontade pela adoção do mecanismo consensual e pela composição do conflito. O primeiro, referente à criação e adoção do mecanismo, antecede o outro e concentra predominantemente consensos de cunho formal, enquanto o segundo concentra os efeitos de consensos predominantemente materiais”; conforme OSTIA, Paulo Henrique Raiol. *Desenho de sistema de solução de conflito: sistemas indenizatórios em interesses individuais homogêneos*. Orientadora: Susana Henriques da Costa. Dissertação de mestrado apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: 2014, p. 82.

Outro ponto do sistema desenhado por pelos provimentos analisados que merece uma maior reflexão é a questão financeira.

Em uma realidade de recursos financeiros finitos, a necessidade de mão-de-obra, a grande quantidade de estudantes de direito, bacharéis e advogados, o programa de conciliação e mediação criado pelo TJSP baseou suas atividades no voluntariado dos conciliadores e mediadores. Constata-se, nos provimentos analisados, a recorrência de disposições sobre a condição de voluntário dos conciliadores e mediadores.

Ainda que não haja contrapartida financeira, o provimento 1.077/2006 prevê que a atuação vale como título em concurso de ingresso na Magistratura do Estado de São Paulo, não existindo qualquer outro benefício objetivo previsto nas normas.

O TJSP acabou desenhando seu programa de mecanismos consensuais sobre o pilar do voluntariado, cuja robustez é questionável. Por mais que o voluntário possa ser sancionado com seu desligamento dos quadros de conciliadores e mediadores, ter responsabilidade administrativa junto ao TJSP e criminal, equiparada a de servidor público, e, posteriormente, com a publicação da Resolução nº 125, ter que observar seu Código de Ética, como ainda será analisado em tópico futuro, ainda assim, podem-se encontrar variações no padrão de comprometimento dos voluntários. Podem surgir problemas quanto à pontualidade e à assiduidade. Além disso, torna-se delicada a cobrança pela profissionalização do voluntário por meio de capacitação e reciclagem, em um panorama no qual esses cursos muitas vezes não são ofertados gratuitamente pelo Tribunal, cabendo ao voluntário arcar com as despesas.<sup>324</sup>

---

<sup>324</sup> “A remuneração dos mediadores constitui fator que merece atenção, uma vez que a voluntariedade da atividade estimula grande rotatividade dos mediadores. Além da dificuldade de manter um quadro fixo de colaboradores, a natureza voluntária do ofício acaba por desestimular a permanência de mediadores mais experientes. Quanto à remuneração, dois aspectos devem ser salientados devido ao forte impacto no grau de institucionalização: a profissionalização e a continuidade do trabalho. [...] Da mesma forma, no CEJUSC Jundiaí a ausência de remuneração dos mediadores tem representado um desafio. Como se sabe, a boa prática da mediação requer acompanhamento e reciclagem das técnicas utilizadas pelos mediadores que, sem remuneração pelos seus serviços, não conseguem muitas vezes arcar com o alto valor cobrado pelos cursos e oficinas de mediação. Embora os mediadores tenham se mostrado envolvidos pela causa e preocupados em utilizar as técnicas aprendidas nos cursos de capacitação, sem remuneração e reciclagem de seu conhecimento sempre existe a possibilidade desses fatores prejudicarem a qualidade das mediações. Os mediadores são todos voluntários devidamente capacitados por cursos como os fornecidos pelo ESA, CEBEPEJ e EPD, e submetidos a programas de estágio supervisionado. Devido ao caráter voluntário da função, que impossibilita a dedicação exclusiva à

Obviamente, em uma análise simplista, sem considerar realocações internas de recursos financeiros, onerar o Poder Judiciário com o desenvolvimento e ampliação de um sistema baseado nos mecanismos consensuais, implica, na verdade, onerar a sociedade. Eventuais realocações dos recursos internos tende a encontrar barreiras políticas e legais. Desse modo, retoma-se uma das alegadas premissas das vias consensuais: “produzir mais, com um menor custo”, sendo esse menor custo aplicado não só ao sujeito do conflito, como também ao Judiciário, ator interessado na redução de acervo e na conservação de seu orçamento.

Nesta postura de contenção de custos, os provimentos dispõem ainda sobre a realização de convênios com instituições públicas e privadas, cabendo ao conveniado, em regra, oferecer a estrutura física, equipamentos e pessoal para a instalação e funcionamento do setor. Observa-se um rol de ônus ao conveniado, mas quais seriam os bônus que o faria ter interesse em firmar tal parceria?

Os benefícios às instituições de ensino e às instituições públicas exigem menor reflexão para serem identificados. De modo geral e resumido, a parceria possibilitaria às instituições de ensino ofertar uma melhor formação para seus alunos, facilitando que vivenciem as práticas forenses. Já quanto a entidades públicas, a parceria pode ir ao encontro das suas finalidades institucionais perante a sociedade.

Contudo, o que motivaria instituições privadas, como a Associação Comercial<sup>325</sup> e o Sindicato da Micro e Pequena Indústria,<sup>326</sup> firmarem tais convênios? Esses convênios, ainda

---

prática de mediação, cada mediador atua em média de 1 a 3 dias por semana por no máximo 4 períodos de 3 horas”; conforme Ministério da Justiça - Secretaria de Reforma do Judiciário. *Estudo qualitativo sobre boas práticas em mediação no Brasil*. Coordenação: GRINOVER, Ada Pellegrini; SADEK, Maria Tereza; WATANABE, Kazuo (CEBEPEJ); GABBAY, Daniela; CUNHA, Luciana Gross (FGV Direito SP). Colaboradores: NETO, Adolfo Braga et al. Brasília: MJ, 2014, p. 169.

<sup>325</sup> No site da Associação Comercial de São Paulo, há a apresentação do PACE - Posto Avançado de Conciliação Extraprocessual, fruto de convênio com o TJSP, existindo menção ao Prêmio INNOVARE conquistado em 2009: “Inaugurado em maio de 2008, o PACE da Associação Comercial de São Paulo que se localiza na Distrital Centro conseguiu resultados tão excelentes, que foi congratulado, em 2009, com o Prêmio INNOVARE”. Disponível em: <http://acsp.com.br/distritais/conheca-o-pace-posto-avancado-de-conciliacao-extraprocessual> (Acesso em 10 de novembro de 2017).

<sup>326</sup> No site do Sindicato da Micro e Pequena Indústria do Estado de São Paulo – SIMPI, noticia-se a parceria com o TJSP, trazendo a seguinte afirmativa do presidente da entidade de classe: “Com essa parceria, o SIMPI cumpre

que os postos sejam abertos ao público em geral, trazem benefícios, diretos ou indiretos, aos membros dessas entidades, pois oferta a eles, figurando como reclamantes ou reclamados, uma via de solução de conflito de baixo custo. Além disso, a criação dessas parcerias promove para esse público, os mecanismos consensuais como vias possíveis para a solução de conflitos.

Por fim, quanto ao controle das atividades previsto no Provimento n° 953/2005, constata-se que os dados coletados, como quantidade de acordos e sessões, possibilitam uma análise preponderantemente quantitativa, não sendo aparente a existência de um controle qualitativo dos setores, postos e unidades de conciliação e mediação.

Contudo, tendo em vistas as normas analisadas, observam-se traços de uma preocupação com a adequação do mecanismo, por exemplo, na limitação da atuação do “Setor Experimental de Conciliação no Fórum João Mendes Jr.” a cinco tipos de conflitos e no fato de que alguns provimentos trazerem em seus preâmbulos a menção indireta à potencialidade de um tratamento adequado por meio das vias consensuais.

#### **5.4. ESTRUTURA ELEMENTAR DA POLÍTICA JUDICIÁRIA DE TRATAMENTO ADEQUADO DE CONFLITOS**

Dando início ao estudo da “Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses”, é importante, para o bom entendimento do leitor, que sejam pontuados os propósitos desse programa, do sistema desenhado<sup>327</sup> por ele, assim como, os meios adotados para atingi-los.

---

um de seus mais importantes papéis, o social, ao ampliar o rol de serviços para os associados e o público em geral, colaborando para tornar a justiça mais ágil”, afirma o presidente do SIMPI, Joseph Couri”. Disponível em [http://simpi.org.br/n\\_posto.php](http://simpi.org.br/n_posto.php) (Acesso em 10 de novembro de 2017).

<sup>327</sup> “For example, the civil and criminal justice systems represent DSDs created by a government within a constitutional framework. In the context of a single national government, DSD in ADR exists in the shadow of these traditional justice systems. DSD encompasses the creation of systems for processing many similar claims in court, as in mass torts”; “Just as we have moved to control natural selection by using genetic engineering to create new life forms, so too we have moved to control the evolution of institutions and dispute systems through conscious design. The fields of institutional design and dispute system design both encompass the human activity

O artigo primeiro da Resolução n° 125 indica que a política pública estudada tem como objetivo principal assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade,<sup>328</sup> alcançando, como escopo final, a pacificação social.

Para tanto, a política apresenta objetivos secundários, como (i) a instalação dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs) que concentram a realização das sessões de conciliação e mediação e onde poderão ser encontrados advogados, defensores públicos e promotores de justiça para a orientação da população, como resultado da parceria com a OAB, Ministério Público e Defensoria; (ii) a capacitação de conciliadores, mediadores e serventuários, prevendo, inclusive, um parâmetro curricular;<sup>329</sup> (iii) o estabelecimento de cooperações com entidades de ensino para a criação de disciplinas que propiciem a cultura da solução pacífica dos conflitos;<sup>330</sup> (iv) a atuação junto ao Estado e outros grandes litigantes<sup>331</sup> para implementar práticas consensuais.

Esses objetivos secundários serão mais bem analisados conforme o desenvolvimento do estudo proposto.

---

*of creating new rules, organizations, institutions, and forums to serve various goals related to public policy. However, through these systems, we are also designing justice. The question is, which kind of justice?";* conforme BINGHAM, Lisa Blomgren. *Designing Justice: Legal Institutions and Other Systems for Managing Conflict*. 2009, p. 2 e 3. Disponível em: [http://works.bepress.com/lisa\\_bingham/3](http://works.bepress.com/lisa_bingham/3) (Acesso em 26 de agosto de 2017).

<sup>328</sup> Conforme artigo 1° da Resolução 125 de 2010 do CNJ.

<sup>329</sup> A redação original do inciso II do artigo 6° da Resolução n° 125 do CNJ previa um “conteúdo programático mínimo”, sendo alterado pela emenda n° 2, de 08 de março de 2016, para “parâmetro curricular”.

<sup>330</sup> “Para se atingir essa transformação social [o prevalecimento da cultura da pacificação, em vez da hoje dominante cultura da sentença], uma providência imprescindível é a mudança do ensino jurídico, com a adoção obrigatória de disciplinas que propiciem a formação, nos futuros profissionais do Direito, de nova mentalidade. É necessário também que, já no Ensino Fundamental, as crianças e adolescentes sejam iniciados na nova cultura, pois a postura do adulto, como é cediço, depende da formação recebida na infância e na adolescência”; conforme WATANABE, Kazuo. *Mediação como política pública social e judiciária*. In *Revista do advogado*. AASP – Associação dos Advogados de São Paulo, Ano XXXIV, agosto de 2014, n° 123. São Paulo: 2014, p. 37.

<sup>331</sup> A redação original do inciso VIII do artigo 6° da Resolução n° 125 do CNJ previa a atuação junto a grande litigantes para o desenvolvimento de práticas consensuais: “VIII - atuar junto aos entes públicos e grandes litigantes de modo a estimular a autocomposição”. Contudo, a emenda n° 2, de 08 de março de 2016, excluiu os grandes litigantes, ao dar nova redação ao inciso: “VIII - atuar junto aos entes públicos de modo a estimular a conciliação, em especial nas demandas que envolvam matérias sedimentadas pela jurisprudência”.

Como se observa pelo objetivo principal dessa política pública, tende a existir uma convergência entre a disposição normativa e a nova perspectiva doutrinária existente em relação aos mecanismos consensuais de solução de conflito, os quais são instrumentos potencialmente adequados em um contexto de multiplicidade de mecanismos.

Todavia, objetivos não bastam para a criação, implementação e sucesso de uma política. É indispensável a realização de um planejamento que organize os sujeitos, suas funções e ações.

O desenho jurídico-institucional,<sup>332</sup> a despeito de parcela da gestão estar concentrada no CNJ, é preponderantemente descentralizado, uma vez que grande parte das competências é dos Tribunais.

O CNJ é posicionado no sistema como figura central, mas não principal, tendo o papel de uniformizar as diretrizes que devem ser seguidas pelos Tribunais. Como mencionado no tópico anterior, essa política tem o condão de trazer coesão aos vários programas já existentes nas diferentes regiões do país.

O Código de Ética e o parâmetro curricular são dois marcos dessa unificação. O primeiro deve ser observado pelos conciliadores, mediadores e outros serventuários que venham a atuar no programa, independentemente do tribunal ao qual têm ligação. O segundo, o parâmetro curricular, deve ser seguido na capacitação desses sujeitos, destacando que, por ser um programa base, não há impedimentos para que os Tribunais complementem esse material com conteúdos de relevância regional, por exemplo.

Paralelamente à função de unificação e padronização, o CNJ figura como auxiliar dos Tribunais na implementação e incentivo da política, assim como na criação de parcerias.<sup>333</sup>

---

<sup>332</sup> O desenho jurídico-institucional é “a organização do programa, numa visão macro. O primeiro passo é identificar os principais agentes institucionais com competências, atribuições e responsabilidades sobre o funcionamento do programa, tanto no interior do aparelho governamental, como fora dele”; conforme BUCCI, Maria Paula Dallari. *Quadro de referência de uma política pública. Primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional*.

Os Tribunais, por sua vez, são os atores principais. Caberá a eles, em linguagem ilustrativa, criar as “cabeças”<sup>334</sup> e os “braços” dessa política, entes voltados à gestão e os voltados à execução da política.

As “cabeças” seriam os “Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos – NUPEMECs”, com as funções de desenvolver, implementar, planejar e aperfeiçoar a política. Além disso, esses núcleos são o ponto de comunicação com o CNJ, com os outros NUPEMECs, assim como com os parceiros, públicos ou privados, da política. Esses núcleos, que deveriam ter sido criados pelos Tribunais originalmente<sup>335</sup> em um prazo de 60 dias a contar da entrada em vigor da Resolução n° 125 do CNJ, são compostos por magistrados e outros servidores, preferencialmente, com experiência nas práticas consensuais.<sup>336</sup>

Já os “braços” seriam os “Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania - CEJUSCs”, que concentram as sessões de conciliação e mediação, judicial e pré-processual,<sup>337</sup> e também apresentam a estrutura de atendimento e orientação ao cidadão. Estes

---

<sup>333</sup> Conforme capítulo II da Resolução 125 de 2010 do CNJ.

<sup>334</sup> Publicações do TJSP utilizam-se de ilustração análoga: “‘cérebro autocompositivo’ do Tribunal, pois a este núcleo compete promover a capacitação de magistrados e servidores em gestão de processos autocompositivos, bem como capacitar mediadores e conciliadores - seja entre o rol de servidores, seja com voluntários externos. De igual forma, compete ao Núcleo instalar os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e planejar de forma centralizada a implantação dessa política publica no respectivo Tribunal”; conforme TJ-SP. *Relatório de Atividades 2016 - Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos*. São Paulo: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 2016, p. 2. Disponível em <http://www.tjsp.jus.br/Conciliacao/Conciliacao/MaterialDivulgacao> (Acesso em 21 de julho de 2017).

<sup>335</sup> A emenda n° 2, de 08 de março de 2016, à Resolução n° 125 do CNJ alterou este prazo para 30 dias.

<sup>336</sup> Conforme artigo 7° da Resolução 125 de 2010 do CNJ.

<sup>337</sup> A conciliação pré-processual é uma modalidade de mecanismos de solução de conflito ofertada pelo Estado ao cidadão e às empresas para que estes resolvam seus conflitos com o auxílio de um conciliador e na estrutura do Judiciário, sem que seja necessário dar início a um processo judicial. O requerente, por meio de uma reclamação simples e sem recolher custas judiciais, aciona o estrutura para que essa dê início ao procedimento, enviando uma carta convite à parte requerida para que esta compareça a uma sessão de conciliação. Não se trata de citação, mas sim, mero convite. Caso as partes compareçam e componham seu conflito, será posto a termo o acordado, que posteriormente seguirá para homologação do juiz responsável pelo setor, adquirindo, desse modo, força de título executivo judicial. Na hipótese das partes não comparecerem ou não firmarem um acordo, não há nenhuma consequência automática dentro do procedimento.

centros são a extremidade da política e deveriam ser abertos, nas principais comarcas e sessões judiciais, originalmente, em quatro meses a contar da vigência da Resolução.<sup>338</sup>

De acordos com o Relatório de 2014 do NUPEMEC do Tribunal de Justiça de São Paulo,<sup>339</sup> até o final de 2014, já tinham sido instalados 121 CEJUSCs e mais 41 já estavam em projeto. Por outro lado, 211 comarcas ou fóruns regionais ou distritais não contavam com o centro.

A partir desses dados, também é possível observar que, apesar dos prazos previstos na Resolução, apenas dois CEJUSCs foram instalados em 2011. A grande maioria concentra-se nos anos de 2012 e 2013, com 51 e 47 inaugurações, respectivamente.

Em 2015, alcançou-se a marca de 153 CEJUSCs instalados e 18 postos avançados, existindo ainda 181 Comarcas ou Fóruns Regionais ou Distritais sem CEJUSC.<sup>340</sup>

O Relatório de 2016 do NUPEMEC do Tribunal de Justiça de São Paulo,<sup>341</sup> último a ser disponibilizado, indica a existência de 188 CEJUSCs, 32 postos avançados e 3.960 conciliadores e mediadores cadastrados até o final de 2016.

Ambos, CNJ e Tribunais, têm competência comum quanto ao incentivo ao programa e a criação de parcerias com pessoas de direito público ou privado.

---

<sup>338</sup> Conforme artigo 8º da Resolução 125 de 2010 do CNJ. Deve ser ressaltado, contudo, que o prazo é de 12 meses, para as comarcas e sessões com menor movimento forense e fora das capitais e sedes de sessões, de acordo com o disposto no parágrafo quarto do mencionado artigo 8º. Além disso, seu parágrafo segundo dispõe que a instalação dos CEJUSCs só passa a ser obrigatória nas localidades que contarem com mais de cinco unidades jurisdicionais.

<sup>339</sup> Conforme TJ-SP. *Relatório de Atividades 2014 - Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos*. São Paulo: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 2014, p. 31, disponível em <http://www.tjsp.jus.br/egov/conciliacao/nucleo/default.aspx?f=2> (Acesso em 21 de julho de 2017).

<sup>340</sup> Conforme TJ-SP. *Relatório de Atividades 2015 - Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos*. São Paulo: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 2015, p. 29. Disponível em <http://www.tjsp.jus.br/Conciliacao/Conciliacao/MaterialDivulgacao> (Acesso em 21 de julho de 2017).

<sup>341</sup> Conforme TJ-SP. *Relatório de Atividades 2016 - Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos*. São Paulo: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 2016, p. 6. Disponível em <http://www.tjsp.jus.br/Conciliacao/Conciliacao/MaterialDivulgacao> (Acesso em 21 de julho de 2017).

A implementação do programa extrapola os limites do Estado, como já mencionado. Ela ocorre com a participação da rede constituída por todos os órgãos do Poder Judiciário, por entidades públicas<sup>342</sup> e também por entidades privadas parceiras.

Entre os agentes não governamentais, pode-se indicar entidades de ensino, os grandes litigantes, sejam públicos ou privados, e parte dos conciliadores e mediadores, muitas vezes voluntários e, dessa forma, fora dos quadros oficiais.

Essas parcerias com empresas e instituições de ensino convergem com a nova cultura de solução de conflitos proposta, como já abordado neste estudo.<sup>343</sup> Isso porque, a alteração das práticas dos grandes litigantes tende a gerar grande impacto na qualidade dos mecanismos adotados e das soluções alcançadas, além de acabar por funcionar como grande divulgador das vias consensuais.<sup>344</sup>

O Relatório de 2016 do NUPEMEC enumera algumas ações com os grandes litigantes.<sup>345</sup> Entre elas, destacam-se a “Semana Nacional da Conciliação” e o mutirão cível com a participação das empresas Bradesco, Crefisa, Itaú, Mapfre, Mercado Livre, Sabesp, Samsung, Santander, TAM, conforme lista presente no relatório. Outra iniciativa destacada é o “Programa Empresa Amiga da Justiça”, o qual resultou na premiação do Tribunal de Justiça de São Paulo no “VI Prêmio Conciliar é Legal” do CNJ. Constata-se, contudo, que são iniciativas voltadas preponderantemente à gestão do excesso de processos.

---

<sup>342</sup> Entre os agentes parceiros, está a Prefeitura da Cidade de São Paulo, que junto com o TJSP, implementou um CEJUSC no qual “[o]s conciliadores e mediadores que [...] auxiliarão a população a resolver seus problemas através do diálogo e da compreensão são integrantes da Guarda Civil Metropolitana, capacitados pelo TJSP”; conforme disponível em: <http://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=34759> (Acesso em 21 de julho de 2017).

<sup>343</sup> Ver: A cultura e as vias de solução de conflito, p. 82.

<sup>344</sup> “*For dispute resolution to gain traction outside the academy, we must identify and publicize stories in which organizations and individuals chose wise dispute resolution strategies. We need stories in which parties with apparent “power” realized even greater value through creative problem solving than they would have through traditional means of dispute resolution*”; conforme BORDONE, Robert C.; MOFFITT, Michael L.; SANDER, Frank E. A. *The Next Thirty Years Directions and Challenges in Dispute Resolution*. In BORDONE, Robert C.; MOFFITT, Michael L. *The Handbook of Dispute Resolution*. São Francisco: Jossey-Bass Publishers, 2005, p. 512.

<sup>345</sup> Conforme TJ-SP. *Relatório de Atividades 2016 - Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos*. São Paulo: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 2016, p. 12. Disponível em <http://www.tjsp.jus.br/Conciliacao/Conciliacao/MaterialDivulgacao> (Acesso em 21 de julho de 2017).

Neste ponto, cabe reforçar a análise realizada<sup>346</sup> sobre os litigantes habituais, com suas vantagens sistêmicas e a possibilidade de utilização do sistema de forma estratégica.

Entretanto, o principal instrumento de mudança cultural desenhado pelo programa é a parceria com instituições de ensino: “para a criação de disciplinas que propiciem o surgimento da cultura da solução pacífica dos conflitos”.<sup>347</sup> Essas parcerias não se limitam à graduação, atingindo cursos de pós-graduação, bem como as próprias Escolas de Magistratura, nas quais foi inserido, no curso de iniciação funcional e no curso de aperfeiçoamento, um módulo voltado aos métodos consensuais de solução de conflitos.

Ainda quanto às parcerias, o Relatório de 2016 do NUPEMEC do TJSP informa que 41 CEJUSCs foram instalados em parceria com as prefeituras; sete, com instituições de ensino; quatro, com entidades privadas.<sup>348</sup>

Os gestores dos CEJUSCs, bem como seus servidores, incluindo os conciliadores e mediadores, compõem o que se pode chamar de uma “burocracia de nível de rua”,<sup>349</sup> isto é, estão na extremidade da política pública, restando a eles o último nível de atuação, tendo contato direto com os beneficiários do programa. A conduta deles é fundamental para que não existam distorções aos escopos da política, devendo-se estar atento à qualidade do serviço prestado, assim como os guias, escopos, que estão adotando.

---

<sup>346</sup> Ver: Litigantes eventuais e litigantes habituais, p. 98.

<sup>347</sup> Conforme artigo 6º, inciso V, da Resolução 125 de 2010 do CNJ.

<sup>348</sup> Conforme TJ-SP. *Relatório de Atividades 2016 - Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos*. São Paulo: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 2016, p. 6. Disponível em <http://www.tjsp.jus.br/Conciliacao/Conciliacao/MaterialDivulgacao> (Acesso em 21 de julho de 2017).

<sup>349</sup> “[B]urocracia de nível da rua’ [Lipsky (1980)] após estudar, nos anos 1960 e 1970, burocracias diretamente envolvidas com a entrega de serviços públicos – policiais, funcionários municipais, professores e atendentes do serviço de saúde, por exemplo -, o autor formulou uma teoria ampla sobre a implementação final das políticas. Essa teoria parte da constatação da necessária adaptação de regras e procedimentos de política para a sua aplicação final, sustentando a existência, em qualquer política, do que denomina de ‘discrecionariade’ ou a existência de um razoável espaço para decisões por parte do implementador final. Os implementadores, portanto, são também sempre decisores. A discrecionariade pode alterar substancialmente o escopo dos benefícios, a elegibilidade dos beneficiários, assim como o padrão e os tempos de atendimento”; conforme MARQUES, Eduardo e FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de Faria. *As políticas públicas na Ciência Política*. In *A Política Pública como Campo Multidisciplinar*. São Paulo: Editora UNESP/Editora Fiocruz, 2013, p. 33.

Quanto aos conciliadores e mediadores, a emenda nº 2 à Resolução nº 125 do CNJ, de 08 de março de 2016, inclui a possibilidade de criação de parâmetros para a remuneração desses terceiros,<sup>350</sup> podendo ainda ser realizados concurso públicos para a função, mantendo, contudo a possibilidade de atuação voluntária.<sup>351</sup> Ao ser apenas uma possibilidade e não, mandatório, apenas alguns estados desenvolveram a remuneração de conciliadores e mediadores, o que não é uma realidade para o Estado de São Paulo, conforme dados obtidos por meio dos representantes dos CEJUSCs pesquisados.<sup>352</sup>

Quanto aos juízes coordenadores, pode-se entender que são incentivados a terem altos índices de acordo em seus centros, pois esses números são considerados na composição de seus índices de produtividade.<sup>353</sup> Ao dispor deste modo, a resolução adota uma perspectiva quantitativa de avaliação da coordenação, o que pode não refletir a qualidade do serviço, nem os escopos que estão o norteando.

As políticas públicas são ações governamentais, por definição e necessariamente, de alcance supraindividual.<sup>354</sup> Desse modo, para que a “política judiciária de tratamento adequado de conflitos” possa ser classificada como tal, torna-se relevante a identificação de

---

<sup>350</sup> Conforme artigo 6º, inciso XI, da Resolução 125 de 2010 do CNJ: “XI - criar parâmetros de remuneração de mediadores, nos termos do art. 169 do Novo Código de Processo Civil; (Incluído pela Emenda nº 2, de 08.03.16)”.

<sup>351</sup> Conforme artigo 7º, parágrafos 4º e 5º, da Resolução 125 de 2010 do CNJ: “§ 4º Os tribunais poderão, nos termos do art. 167, § 6º, do Novo Código de Processo Civil, excepcionalmente e desde que inexistente quadro suficiente de conciliadores e mediadores judiciais atuando como auxiliares da justiça, optar por formar quadro de conciliadores e mediadores admitidos mediante concurso público de provas e títulos. (Redação dada pela Emenda nº 2, de 08.03.16); § 5º Nos termos do art. 169, § 1º, do Novo Código de Processo Civil, a Mediação e a Conciliação poderão ser realizadas como trabalho voluntário. (Incluído pela Emenda nº 2, de 08.03.16)”.

<sup>352</sup> Ver: Resultados referentes ao questionário dirigido aos representantes dos CEJUSCs, p. 183.

<sup>353</sup> Conforme parágrafo 8º do artigo 8º da Resolução 125 do CNJ: “Art. 8º Os tribunais deverão criar os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Centros ou Cejuscs), unidades do Poder Judiciário, preferencialmente, responsáveis 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. (Redação dada pela Emenda nº 2, de 08.03.16) [...] § 8º Para efeito de estatística de produtividade, as sentenças homologatórias prolatadas em processos encaminhados de ofício ou por solicitação ao Centro Judiciário de Conflitos e Cidadania reverterão ao juízo de origem, e as sentenças decorrentes da atuação pré-processual ao coordenador do Centro. (Redação dada pela Emenda nº 2, de 08.03.16)”

<sup>354</sup> “O alcance de uma política pública é, por definição e necessariamente, supraindividual, envolvendo uma coletividade determinada, com demandas e expectativas comuns”; conforme BUCCI, Maria Paula Dallari. *Quadro de referência de uma política pública. Primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional*, p. 2.

seu público alvo. A política ora estudada tem como público alvo todos, pessoas físicas e jurídicas, passíveis de ser sujeitos de conflitos de interesse, constituindo, assim, uma política de grande escala.

Por fim, constata-se que essa política apresenta tanto um caráter incremental, como inovador, por buscar estabelecer um novo paradigma, um novo direcionamento para a ação estatal.

Afirma-se a existência de um caráter incremental,<sup>355</sup> uma vez que constam registros da aplicação de mecanismos consensuais pelas instituições estatais desde a Constituição do Império.<sup>356</sup> Em outras palavras, o método já existe e já vinha sendo, em alguma medida, aplicado, como analisado no início deste capítulo.<sup>357</sup> Contudo, essas práticas estavam longe de configurar uma ação estatal organizada ou uniforme, não havia um desenho jurídico-institucional definido, nem a coordenação entre os agentes.

---

<sup>355</sup> “Para Lindblom (1959), considerando a opacidade das informações e os custos envolvidos na própria decisão, não seria nem mesmo racional considerar que o processo de decisão se baseasse em grandes decisões racionais sobre as políticas, ponderadas a partir de análise exaustiva das alternativas e dos respectivos custos envolvidos. [...] Lindblom sugeriu que os meios e fins seriam escolhidos muitas vezes de forma simultânea e o processo de decisão em políticas seria ‘incremental’, estabelecendo pequenas decisões subsequentes que poderiam ser revertidas com custos relativamente baixos”; conforme MARQUES, Eduardo e FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. *As políticas públicas na Ciência Política*. In *A Política Pública como Campo Multidisciplinar*. São Paulo: Editora UNESP/Editora Fiocruz, 2013, p. 28.

<sup>356</sup> “No Brasil, a preocupação pela solução amigável dos conflitos sempre existiu, mesmo antes de nossa independência. As Ordenações Filipinas, no Livro 3º, T. 20, §1º, trazia a norma que dizia: ‘E no começo da demanda dirá o Juiz a ambas as partes, que antes que façam despesas, e se sigam entre eles os ódios e dissensões, se devem concordar, e não gastar suas fazendas por seguirem suas vontades, porque o vencimento da causa sempre é duvidoso. ...’. Dois anos após a independência, na Constituição do Império, de 1824, foi adotada a mais abrangente política pública de tratamento de conflitos de interesses, estabelecendo o seu art. 161 que ‘sem se fazer constar que se tem intentado o meio de reconciliação, não se começará processo algum’. E no art. 162 ficou dito que ‘para esse fim haverá juiz de paz’; conforme WATANABE, Kazuo. *Política pública do Poder Judiciário Nacional para o tratamento adequado dos conflitos de interesses*. Disponível em: <http://www.tjsp.jus.br/download/conciliacao/nucleo/parecerdeskazuowatanabe.pdf> (Acesso em 21 de julho de 2017).

<sup>357</sup> “CONSIDERANDO que a conciliação e a mediação são instrumentos efetivos de pacificação social, solução e prevenção de litígios, e que a sua apropriada disciplina em programas já implementados no país tem reduzido a excessiva judicialização dos conflitos de interesses, a quantidade de recursos e de execução de sentenças”; Conforme preâmbulo da Resolução 125 de 2010 do CNJ.

O ciclo da “Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses” assemelha-se ao “modelo da lata do lixo”.<sup>358</sup> Neste modelo não se parte de um problema, passando pelo levantamento e criação de opções, para, por fim, escolher o instrumento de combate ao problema. Parte-se sim do instrumento que já existe, ou seja, da capacidade já instalada, para então escolher o problema o qual atacar. Essa alteração do ponto de partida é compreensível dentro de um contexto no qual há recursos limitados e custos para levantamento de informações, criação de opções e implementação de ações.

Por outro lado, é uma política que tem traços inovadores ao, em alguma medida, visar alterar o paradigma existente. Ao analisar seu escopo apresentado em seu artigo primeiro, observa-se que ela considera as vias consensuais como instrumentos potencialmente adequados à natureza e às peculiaridades dos conflitos. Observam-se também, contudo, traços de mera busca pela expansão da aplicação das vias consensuais, independentemente de sua adequação no caso concreto ou presumindo sua adequação, sem que seja feita uma análise mais detida da adequação. No mesmo sentido, são observadas ações governamentais dentro dessa política voltadas preponderantemente à quantidade: índice de produtividade dos magistrados, números de CEJUSCs instalados, número de sessões, porcentagem de acordos, mutirões, semanas nacionais de conciliação.

Os avanços numéricos são ostensivamente indicados nos relatórios anuais analisados. Não se encontrou, por outro lado, qualquer menção a algum dado de satisfação do usuário em relação às instalações, qualidade de atendimento, observância dos princípios das vias consensuais durante as sessões ou de sua adequação.

---

<sup>358</sup> “trata-se do chamado ‘modelo da lata do lixo’ de Cohen, March e Olsen (1792). Para eles, seria equivocada a representação do processo de decisão conforme concebido pelos trabalhos clássicos, segundo a qual, considerando objetivos e preferências preexistentes, seriam escolhidos meios para a solução de um dado problema, obtendo-se o melhor a partir de cálculo sinóptico. Os autores sustentam que, dadas as restrições orçamentárias e operacionais que cercam a produção de políticas na quase totalidade das vezes, o processo de decisão ocorria ao contrário, com os gestores escolhendo o problema a enfrentar em função das capacidades administrativas já instaladas e existentes. O processo teria, portanto, um caráter bastante inercial e direcionado pelas capacidades do Estado: a existência de soluções prévias levaria à escolha de certos problemas e não ao contrário, como imaginado até então”; conforme MARQUES, Eduardo e FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. *As políticas públicas na Ciência Política*. In *A Política Pública como Campo Multidisciplinar*. São Paulo: Editora UNESP/Editora Fiocruz, 2013, p. 32.

## 5.5. TIPO NORMATIVO DA POLÍTICA JUDICIÁRIA DE TRATAMENTO ADEQUADO DE CONFLITOS

Uma peculiaridade da “Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses” é ter-se optado por utilizar, entre os possíveis tipos normativos existentes para a sustentação do programa, uma Resolução do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Desse modo, não se seguiu a linha tradicional de criação de políticas públicas por meio de lei, após debates políticos nas casas legislativas, sendo posteriormente regulamentadas por resoluções ou outras normas infralegais.<sup>359</sup>

Optou-se por uma Resolução do CNJ, o qual é um órgão do Poder Judiciário, competindo a ele o controle da atuação administrativa e financeira desse Poder, bem como zelar pelas boas práticas do Estado, incluindo a eficiente prestação dos serviços judiciais, o que está diretamente ligado ao acesso formal e material à Justiça, garantias constitucionais.<sup>360</sup>

361

Esse conselho é composto por juízes, membros do Ministério Público, advogados e cidadãos. Conforme o artigo 103-B da Constituição Federal, dos 15 membros que comporão o CNJ, dois serão escolhidos entre os cidadãos, um será indicado pela Câmara dos Deputados e o outro pelo Senado Federal, sendo, entretanto, imprescindível o notável saber jurídico e a reputação ilibada entre suas qualidades.

Assim, por um lado, pode-se afirmar que não se trata de um órgão homogêneo, existindo sim a participação de grupos de interesse, inclusive com representantes da sociedade. Essa participação social funciona não só como elemento fiscalizador, mas também como

---

<sup>359</sup> “Temos, assim, o sistema judicial a substituir-se ao sistema da administração pública, a quem primordialmente compete a efectivação das prestações sociais”; conforme: SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da justiça*. Coimbra: Almedina, 2015, p. 24.

<sup>360</sup> Conforme art. 92, inciso I-A da Constituição Federal.

<sup>361</sup> Conforme o preâmbulo da resolução 125 do CNJ.

“freios e contrapesos” (*checks and balances*). Ademais, ela agregaria, em alguma medida, legitimidade ao processo decisório do conselho.

Por outro lado, constata-se que a representação social no CNJ é proporcionalmente pequena, considerando os dois cidadãos de um total de 15 membros. Dessa forma, há uma diferença significativa em relação à via legislativa, compostas pelos “representantes do povo”.

Destaca-se, ainda, que todos seus membros apresentam conhecimento jurídico, fazendo com que esse tenha aspectos de um ente técnico.

Com isso, a Resolução nº 125 do CNJ consegue, em alguma medida, balancear tanto a capacidade política como a técnico-administrativa do programa.<sup>362</sup>

Essas duas possibilidades, resolução e lei, contudo, levariam ao mesmo resultado prático, considerando a aprovação de textos idênticos. O fato de a política ter como base uma Resolução do CNJ não enfraquece a sua implementação e existência. Isso se deve ao fato desse tipo normativo, ou seja, a Resolução do CNJ, ter força para vincular os agentes estatais relevantes para essa política pública, quais sejam o próprio CNJ e os Tribunais.

Em suma, a opção pela Resolução conta com alguma legitimidade social, apesar de ter contornado a demora dos debates políticos das casas legislativas, conseguindo também trazer inovações técnicas e criando vínculos com força semelhante à eventual lei, alcançando efeitos necessários perante os agentes estatais do programa.

Ademais, o fato de ter sido uma política pública fundada normativamente em uma resolução não a impediu de ser um dos elementos fomentadores de duas novidades

---

<sup>362</sup> Entende capacidade política e capacidade técnico-administrativa conforme o seguinte trecho: “As capacidades políticas estariam associadas à promoção da legitimidade da ação estatal em contextos democráticos, por meio da mobilização da sociedade e da articulação e compatibilização de interesses diversos em torno de plataformas comuns [...] capacidade técnico-administrativa, associada à competência da burocracia estatal em formular, coordenar e monitorar estratégias em diferentes níveis de governo”; conforme PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Avila. *Burocracia, Democracia e Políticas Públicas: Arranjos Institucionais de Políticas de Desenvolvimento*. 1940. Rio de Janeiro, IPEA, 2014, p. 14 e 15.

legislativas: a lei de mediação e o novo Código de Processo Civil, com seu reforço na difusão das práticas consensuais.

Por fim, a escolha pela resolução pode sinalizar um reforço da autonomia do próprio Judiciário, cuja defesa está entre as atribuições constitucionais do CNJ.<sup>363 364</sup> O papel do Poder Judiciário nessa política pública merece uma análise mais detida, devido aos seus grandes interesses envolvidos, como se fará no próximo tópico.

## **5.6. ATOR INTERESSADO: PODER JUDICIÁRIO**

Engana-se quem enxerga a sociedade como uma grande massa homogênea. Ela é sim complexa, formada por diversos grupos de indivíduos reunidos por suas características e interesses comuns.

Esses grupos não são necessariamente antagônicos, nem excludentes. Pelo contrário, muitas vezes são complementares ou coexistem em paralelo.

Um mesmo indivíduo pode pertencer a mais de um grupo de interesse, por exemplo, ser idoso, consumidor, ambientalista, morador de uma região com serviços precários de saúde.<sup>365</sup> São esses grupos de interesse que, organizados, influenciam os debates políticos e

---

<sup>363</sup> Conforme artigo 103-B, parágrafo 4º, inciso I, da Constituição federal.

<sup>364</sup> O tema é mais bem tratado por MOREIRA, Diogo Rais Rodrigues. *Atuação do Conselho Nacional de Justiça e independência jurisdicional: interfaces e interferências*. Orientador: André Ramos Tavares. Tese de doutorado apresentada na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo: 2015.

<sup>365</sup> “por mais que considerar a sociedade como uma grande massa homogênea facilite seu estudo, isto não corresponde à realidade. Observa-se que a sociedade atual é extremamente complexa. Não há um grande grupo absolutamente homogêneo, mas sim diversos grupos de indivíduos reunidos a partir de suas características e de seus interesses comuns. É o que ocorre, por exemplo, com os grupos dos idosos, dos ambientalistas, dos agraristas, dos religiosos, dos homossexuais, dos consumidores de serviços de telecomunicação, dos consumidores dos serviços de plano de saúde. Como facilmente se extrai dos exemplos, há alta probabilidade de que um mesmo indivíduo componha mais de um conjunto. Tem-se, desse modo, uma grande pluralidade e diversidade de grupos homogêneos”; conforme OSTIA, Paulo Henrique Raiol. *Desenho de sistema de solução de conflito: sistemas indenizatórios em interesses individuais homogêneos*. Orientadora: Susana Henriques da Costa. Dissertação de mestrado apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: 2014, p. 18.

as decisões do Estado. Organização, inclusive, pode ser um elemento mais determinante ao impacto político de um grupo, que seu tamanho.<sup>366</sup>

A produção de políticas é um processo complexo, com diversas dinâmicas nas quais há a interação dos vetores de poder.<sup>367</sup> Esses interesses são importantes não só no momento de criação da política, como também ao longo de toda sua existência, como se desenvolverá a seguir.

Lembra-se de que, a princípio, a política estudada, nos termos de seu artigo primeiro, tem como escopo o tratamento adequado dos conflitos de interesse. Assim, visa, no plano ideal, combater a crise de adequação no tratamento dos conflitos e não a crise de excesso de processos no Judiciário.

Contudo, é possível que, entre escopos ideais e reais, haja divergência e prevaleçam os reais, deformando o objetivo original da política. Esse possível reposicionamento dos escopos da política pode ser, em grande parte, resultado de uma acomodação de interesses de atores presentes na discussão, elaboração e execução da política.

O Judiciário representa um grupo de interesse<sup>368</sup> com grande força econômica, institucional e política, principalmente sobre o desenvolvimento dessa política. O que

---

<sup>366</sup> Grupos não organizados, ainda que defendam interesses social e juridicamente relevantes e tenham força numérica, podem acabar perdendo na batalha política para grupos menores, com interesses menos relevantes, desde que estes sejam organizados: minorias organizadas tendem a ter mais força que majorias organizadas.

<sup>367</sup> Segundo Eduardo Marques, há uma “crescente politização do processo de produção de políticas, entendidas cada vez mais como processos complexos, atravessados por diversas dinâmicas de poder, embora não conste interação com os ambientes institucionais, relacionais e cognitivos que as cercam, ambientes esses também construídos ativamente pelos atores”; conforme MARQUES, Eduardo e Faria, Carlos Aurélio Pimenta de Faria. *As políticas públicas na Ciência Política*. In *A Política Pública como Campo Multidisciplinar*. São Paulo: Editora UNESP/Editora Fiocruz, 2013, p. 24.

<sup>368</sup> “Outras faculdades de direito. Uma outra formação de magistrados. A exigência é enorme e requer, por isso, uma vontade política muito forte. Não faz sentido assacar a culpa toda no sistema Judiciário no caso de as reformas ficarem aquém desta exigência. Em grande medida, o sentido e o resultado das reformas vai depender de uma certa estrutura de oportunidades. Qual é o sentido da opinião pública a esse respeito? Qual a vontade política do poder legislativo e do poder executivo? Que tipo de mobilização política pode ser feita para sustentar uma mobilização jurídica de aprofundamento democrático? Que fracturas existem no seio dos corpos Judiciários (juízes, membros do ministério público, advogados, defensores públicos, etc.)? Qual o nível de corporativismo defensivo das profissões jurídicas? Eu penso que estas são as questões centrais a que será necessário dar alguma

possibilita, dentro dos limites normativos, que sejam acrescidos vetores outros que não o tratamento adequado de conflitos, como o combate ao excesso de processos.

Como já mencionado no começo deste capítulo, o Poder Judiciário visa tanto o desenvolvimento de sua função institucional perante a sociedade, como preservar seus interesses corporativos, cabendo à instituição gerir tais interesses, buscando tanto balanceá-los, como compatibilizá-los, estando neste contexto a política objeto desse estudo.

## **5.7. BASE NORMATIVA DA CONCILIAÇÃO NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO APÓS A RESOLUÇÃO N° 125**

Poucos meses após a edição da Resolução n° 125 do CNJ, o TJSP publicava uma série de provimentos para se adequar à “política judiciária de tratamento adequado de conflitos”, criando o NUPEMEC<sup>369</sup> e os CEJUSCs<sup>370</sup> e convertendo setores de conciliação e mediação em CEJUSCs. Em julho de 2016, foi publicado novo provimento, n° 2.348/2016, consolidando as normas anteriores e atualizando-as.

Essas normas determinavam que os CEJUSCs deveriam, obrigatoriamente, ser compostos pelos setores de solução pré-processual de conflitos, de solução processual de conflitos e também pelo setor de cidadania.<sup>371</sup>

---

atenção e vou procurar responder a algumas delas”; conforme: SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da justiça*. Coimbra: Almedina, 2015, p. 39.

<sup>369</sup> Conforme Provimento n° 1.868/2011 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, emitido pelo Conselho Superior da Magistratura, disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gcnPtl/legislacaoConsultar.do> (Acesso em 23 de agosto de 2017).

<sup>370</sup> “Art. 1° - Ficam criados, nas Comarcas e Foros da Capital, do Litoral e do Interior do Estado, onde houver mais de uma Vara, Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (‘Centros’), com competência nas áreas cível, da Fazenda Pública, previdenciária, de família ou dos Juizados Especiais Cíveis e da Fazenda Pública”; conforme Provimento n° 1.892/2011 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, emitido pelo Conselho Superior da Magistratura, disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gcnPtl/legislacaoConsultar.do> (Acesso em 23 de agosto de 2017).

<sup>371</sup> “Artigo 8°. Os CEJUSCs de Primeira Instância deverão, obrigatoriamente, dispor de Setor de Solução Pré-Processual de Conflitos, Setor de Solução Processual de Conflitos e Setor de Cidadania, nos termos do artigo 10 da Resolução n° 125/2010, do Conselho Nacional de Justiça”; conforme Provimento n° 2.348/2016 do Tribunal

Em regra, caberia aos dois primeiros setores sediar todas as sessões de conciliação e mediação, processual e pré-processuais, do sistema Judiciário.<sup>372</sup>

Para tanto, todos os conciliadores e mediadores deveriam ser, necessariamente, capacitados e cadastrados, nos moldes da Resolução nº 125 do CNJ,<sup>373</sup> além de terem seu ingresso avaliado pelos juízes coordenadores por meio de prova, concurso público, entrevistas ou qualquer outro meio idôneo.<sup>374</sup>

Diferentemente das normas anteriores à Resolução nº 125 do CNJ, o provimento nº 2.348/2016 dispõe que compete ao NUPEMEC regulamentar remuneração, se for o caso. Contudo, o provimento reforça que o cadastramento e eventual remuneração não estabelecem qualquer vínculo de natureza permanente com o Tribunal, sendo considerado, contudo, “atividade jurídica” para conciliadores e mediadores bacharéis em direito.<sup>375</sup>

---

de Justiça do Estado de São Paulo, emitido pelo Conselho Superior da Magistratura, disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gcnPtl/legislacaoConsultar.do> (Acesso em 23 de agosto de 2017).

<sup>372</sup> “Artigo 9º. As sessões de conciliação e mediação pré-processuais deverão ser realizadas, obrigatoriamente, nos CEJUSCs.”; conforme Provimento nº 2.348/2016 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, emitido pelo Conselho Superior da Magistratura, disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gcnPtl/legislacaoConsultar.do> (Acesso em 23 de agosto de 2017).

<sup>373</sup> “Artigo 21. São requisitos para a inscrição no processo de seleção de conciliadores e mediadores nos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania de Primeira Instância: I – ser capacitado em conciliação ou mediação por entidade habilitada perante o NUPEMEC, cujos cursos tenham sido ministrados de acordo com o conteúdo programático fixado pelo Comitê Gestor do Movimento pela Conciliação; II – ser graduado há pelo menos dois anos em curso de ensino superior; III - estar em pleno gozo dos direitos políticos; IV- não sofrer incapacidade que impossibilite o exercício da função; V - não ser cônjuge, companheiro ou parente, consanguíneo ou afim, em linha reta ou colateral, até o terceiro grau inclusive, do Juiz Coordenador, do Juiz Coordenador Adjunto, bem como do Chefe de Seção Judiciário responsável pelo CEJUSC”; conforme Provimento nº 2.348/2016 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, emitido pelo Conselho Superior da Magistratura, disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gcnPtl/legislacaoConsultar.do> (Acesso em 23 de agosto de 2017).

<sup>374</sup> “Artigo 22. O candidato a conciliador ou mediador submeterá o seu pedido de admissão ao Juiz Coordenador do CEJUSC instruído com os documentos referidos no artigo 21, § 1º, para análise.[...]§4º O Juiz Coordenador do CEJUSC avaliará o candidato, permitindo-se seu exame mediante prova, concurso público, entrevistas ou qualquer outro meio idôneo, e lançará a sua aprovação”; conforme Provimento nº 2.348/2016 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, emitido pelo Conselho Superior da Magistratura, disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gcnPtl/legislacaoConsultar.do> (Acesso em 23 de agosto de 2017).

<sup>375</sup> “Artigo 29. O cadastramento de conciliadores e mediadores perante os CEJUSCs de Primeira e Segunda Instâncias e sua remuneração não estabelecem qualquer vínculo de natureza permanente com o Tribunal de Justiça ou com o Estado”; “Artigo 30. Considerar-se-á atividade jurídica a atuação do bacharel em Direito como conciliador ou mediador nos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania, desde que não inferior a dezesseis horas mensais”; conforme Provimento nº 2.348/2016 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo,

Para o bom atendimento, os centros contariam com um corpo de funcionários, em número suficiente, todos capacitados em mecanismos consensuais de solução de conflitos, sendo que, ao menos um deles, seria também capacitado para a triagem e encaminhamento adequado de casos. Poderia se contar ainda com funcionários e estagiários disponibilizados por entidades públicas e privadas parceiras, devidamente capacitados e autorizados pelo juiz responsável.<sup>376</sup> Contudo, a atualização de 2016 deixou de empregar a expressão “em número suficiente” ao tratar dos funcionários dos centros.<sup>377</sup>

Para os setores de cidadania, encarregados de prestar ao cidadão orientações de diversas naturezas,<sup>378</sup> os centros contariam com a participação de advogados e representantes do Ministério Público, da Defensoria Pública e das Procuradorias.<sup>379</sup> Posteriormente, no

---

emitido pelo Conselho Superior da Magistratura, disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gcnPtl/legislacaoConsultar.do> (Acesso em 23 de agosto de 2017).

<sup>376</sup> “Art. 3º Os ‘Centros’, cujas atribuições e funcionamento estão regulamentados nos artigos 8º, 9º, 10 e 11, da Resolução nº 125, do CNJ, têm a seguinte composição: [...] § 1º Para a realização de seus fins, cada ‘Centro’ deverá contar com um servidor responsável, nível Chefe de Seção Judiciário, além de outros em número suficiente para a demanda apresentada, todos com dedicação exclusiva e capacitados em métodos consensuais de solução de conflitos, um deles, pelo menos, capacitado também para a triagem e encaminhamento adequado de casos (art. 9º, § 2º, da Resolução nº 125, do CNJ). § 2º Os ‘Centros’ poderão contar, ainda, com funcionários disponibilizados por entidades públicas e privadas parceiras, desde que devidamente selecionados pelo juiz coordenador e/ou adjunto, além de capacitados”; conforme Provimento nº 1.892/2011 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, emitido pelo Conselho Superior da Magistratura, disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gcnPtl/legislacaoConsultar.do> (Acesso em 23 de agosto de 2017).

<sup>377</sup> Artigo 6º. As atribuições e o funcionamento dos CEJUSCs de Primeira Instância estão regulamentados pelos artigos 8º, 9º, 10 e 11 da Resolução nº 125/2010, do Conselho Nacional de Justiça. § 1º Para a realização de seus fins, cada CEJUSC de Primeira Instância deverá contar com, ao menos, um servidor do Quadro do TJSP, com dedicação exclusiva, capacitado em métodos consensuais de solução de conflitos, para triagem e encaminhamento adequado de casos (artigo 9º § 2º, da Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça), com nível Chefe de Seção Judiciário que será o responsável pela unidade. § 2º Os CEJUSCs de Primeira Instância poderão contar, ainda, com funcionários e estagiários de nível médio e superior cedidos por entidades públicas e privadas parceiras, desde que devidamente selecionados pelo juiz coordenador e/ou adjunto”; conforme Provimento nº 2.348/2016 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, emitido pelo Conselho Superior da Magistratura, disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gcnPtl/legislacaoConsultar.do> (Acesso em 23 de agosto de 2017).

<sup>378</sup> “Artigo 13. O Setor de Cidadania deverá prestar orientações diversas à população quando se tratar de questões não relacionadas à mediação”; conforme Provimento nº 2.348/2016 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, emitido pelo Conselho Superior da Magistratura, disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gcnPtl/legislacaoConsultar.do> (Acesso em 23 de agosto de 2017).

<sup>379</sup> “Art. 10 Os ‘Centros’ contarão com a participação de advogados e representantes do Ministério Público, da Defensoria Pública e das Procuradorias. conforme Provimento nº 1.892/2011 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, emitido pelo Conselho Superior da Magistratura, disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gcnPtl/legislacaoConsultar.do> (Acesso em 23 de agosto de 2017).

provimento nº 2.348/2016, essa disposição foi alterada para “poderão atuar”, flexibilizando a presença desses advogados e servidores públicos.<sup>380</sup>

Quanto ao “controle de produtividade”, conforme expressão empregada no título do Capítulo VI do provimento nº 2.348/2016, caberá aos centros a elaboração de relatório sobre a produtividade dos conciliadores e mediadores, com a indicação de número de sessões, especificando a matéria, tipo de sessão: se judicial ou pré-processual, sua produtividade, taxas de sucesso, podendo conter ainda outros dados.<sup>381</sup>

Em paralelo, é prevista a avaliação do usuário, por meio de um formulário padrão entregue ao final da sessão.<sup>382</sup>

Tendo apresentado um panorama dos provimentos do TJSP após a Resolução nº 125 do CNJ, passe-se a exposição de algumas considerações sobre os dispositivos.

O setor de cidadania, que inicialmente contaria com a presença de advogados e representantes do Ministério Público, da Defensoria Pública e das Procuradorias, sendo um polo de orientação jurídica ao cidadão, acaba tendo a sua função esvaziada ao não contar com a presença fixa ou regular desses servidores ou advogados. Destaca-se que, ao prever tanto o acesso aos mecanismos consensuais de solução de conflito, como o setor de cidadania, visava-se criar um local completo, para o qual o cidadão encaminhar-se-ia para ter uma assistência

---

<sup>380</sup> “Artigo 10. Nos CEJUSCs de Primeira Instância, poderão atuar membros do Ministério Público, Defensores Públicos, procuradores e/ou advogados”; conforme Provimento nº 2.348/2016 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, emitido pelo Conselho Superior da Magistratura, disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gcnPtl/legislacaoConsultar.do> (Acesso em 23 de agosto de 2017).

<sup>381</sup> “Artigo 41. Cabe aos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania e às Comarcas a que estiverem vinculados os mediadores e conciliadores a elaboração de relatórios indicativos do número de sessões realizadas nas áreas extrajudicial e processual, das respectivas matérias, produtividade, taxas de sucesso e outros dados porventura relevantes, a critério do NUPEMEC”; conforme Provimento nº 2.348/2016 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, emitido pelo Conselho Superior da Magistratura, disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gcnPtl/legislacaoConsultar.do> (Acesso em 23 de agosto de 2017).

<sup>382</sup> “Artigo 28. Os conciliadores e mediadores serão avaliados periódica e cumulativamente:[...]III - pelos usuários de serviço, conforme formulário padrão estabelecido pelo NUPEMEC. Parágrafo único. Ao público em geral serão fornecidos, ao término da sessão de mediação ou conciliação, os formulários de avaliação da atividade, nos moldes propostos no Anexo II”; conforme Provimento nº 2.348/2016 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, emitido pelo Conselho Superior da Magistratura, disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gcnPtl/legislacaoConsultar.do> (Acesso em 23 de agosto de 2017).

integral de suas questões jurídicas, evitando outros deslocamentos, gastos com transporte e consumo de tempo. Além disso, ofertaria um melhor respaldo ao cidadão para as sessões de conciliação e mediação, auxiliando-o na construção de estratégias e na formação de sua decisão informada.

Quanto à remuneração, conforme confirmado pelo representante do CEJUSC da Barra Funda e membro do NUPEMEC, como será desenvolvido no próximo capítulo, ela ainda não existe no Estado de São Paulo.

Após aproximadamente sete anos da publicação da Resolução nº 125 do CNJ e 15 anos dos primeiros setores experimentais, o Estado com o maior número de CEJUSCs, ainda baseia seu sistema no voluntariado, sendo mantidas as considerações apresentadas anteriormente, quando da análise do sistema existente antes da “política judiciária de tratamento adequado de conflitos”.<sup>383</sup>

## **5.8. AVALIAÇÃO DA POLÍTICA JUDICIÁRIA DE TRATAMENTO ADEQUADO DE CONFLITOS PELO JUDICIÁRIO**

A Resolução nº 125 do CNJ, já em seu artigo segundo, assim como em seção própria, prevê que, com vista à boa qualidade dos serviços e à disseminação da cultura de pacificação social, serão realizados acompanhamentos estatísticos específicos sobre as atividades de cada CEJUSC,<sup>384</sup> cabendo aos Tribunais criar e manter tais bancos de dados e ao CNJ compilar essas informações.<sup>385</sup>

---

<sup>383</sup> Ver: Base normativa da conciliação no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, p. 124.

<sup>384</sup> Resolução 125 de 2010 do CNJ - Art. 2º Na implementação da Política Judiciária Nacional, com vista à boa qualidade dos serviços e à disseminação da cultura de pacificação social, serão observados: (Redação dada pela Emenda nº 1, de 31.01.13) [...] III – acompanhamento estatístico específico.

<sup>385</sup> Resolução 125 de 2010 do CNJ - Art. 13. Os tribunais deverão criar e manter banco de dados sobre as atividades de cada Centro, nos termos de Resolução própria do CNJ. (Redação dada pela Emenda nº 2, de 08.03.16); Art. 14. Caberá ao CNJ compilar informações sobre os serviços públicos de solução consensual das controvérsias existentes no país e sobre o desempenho de cada um deles, por meio do Departamento de Pesquisas

Esses dados auxiliam o CNJ na elaboração de seu relatório anual “Justiça em números”.

O relatório de 2017 lembra que a conciliação é uma política adotada pelo CNJ desde 2006, quando houve a implantação do “Movimento pela Conciliação”, anos antes da edição da Resolução n° 125 e a criação dos CEJUSCs.<sup>386</sup> Cabe lembrar que antes desse movimento nacional, existiam iniciativas locais, como o “Plano Piloto de Conciliação em Segundo Grau de Jurisdição” do TJSP, implementado em março de 2003.

Segundo o CNJ, até o relatório de 2016 do CNJ, não era possível saber qual a contribuição das vias consensuais, em termos estatístico, para a redução de processos no país.<sup>387</sup> Os primeiros dados, contudo, são apresentados com desapontamento pela instituição: “As pesquisas demonstram que os meios consensuais foram responsáveis por apenas 11% da solução dos conflitos”, sendo enfatizado os recursos e esforços dispendidos: “apesar do imenso investimento do CNJ e dos tribunais, desde 2006, em atos normativos, campanhas, sistemas e atividades de capacitação”.<sup>388</sup>

O relatório de 2016 do CNJ traz, todavia, um dado relevante quanto à dinâmica consensual dos sujeitos no âmbito dos Juizados Especiais, ainda que estes estejam fora do objeto desta pesquisa acadêmica. Segundo o estudo, a composição tende a ocorrer não nas audiências prévias, mas sim na fase final do processo de conhecimento, quando as partes têm

---

Judiciárias (DPJ), mantendo permanentemente atualizado o banco de dados. (Redação dada pela Emenda n° 2, de 08.03.16)

<sup>386</sup> “A conciliação é uma política adotada pelo CNJ desde 2006, com a implantação do Movimento pela Conciliação em agosto daquele ano. Há nove anos o Conselho promove as Semanas Nacionais pela Conciliação, momento em que os tribunais são incentivados a juntar as partes e promover acordos nas fases pré-processual e processual. Ademais, por intermédio da Resolução CNJ n. 125/2010, foram criados os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs)”; conforme relatório do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Justiça em números 2017*, p. 123. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/pj-justica-em-numeros> (Acesso em 21 de setembro de 2017).

<sup>387</sup> “No âmbito da Política Judiciária Nacional de Tratamento de Conflitos, algumas conclusões se destacam. Até a presente edição do Relatório Justiça em Números não era possível saber qual a contribuição – em termos estatísticos – das vias consensuais para a diminuição da litigiosidade brasileira”; conforme relatório do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Justiça em números 2016*, p. 382. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/pj-justica-em-numeros> (Acesso em 21 de setembro de 2017).

<sup>388</sup> Conforme relatório do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Justiça em números 2016*, p. 382. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/pj-justica-em-numeros> (Acesso em 21 de setembro de 2017).

mais informações quanto ao possível desfecho judicial,<sup>389</sup> podendo traçar melhor suas estratégias.

Quanto ao Código de Processo Civil de 2015, que entrou em vigor em março de 2016, o relatório de 2016 do CNJ dava como certa<sup>390</sup> a tendência de aumento no número de acordos, já que o Código previa, como regra geral, para todos os processos cíveis, a realização de uma audiência prévia de conciliação ou mediação como etapa obrigatória.<sup>391</sup> Contudo, conforme o relatório do ano seguinte, a previsão não se confirmou na magnitude esperada. Com crescimento de menos de um ponto percentual em relação ao ano de 2015, o desempenho foi classificado como “tímido” pelo relatório de 2017 do CNJ: “a resolução de casos por meio de conciliação ainda apresenta desempenho tímido, sendo que das 30,7 milhões de sentenças e decisões terminativas, apenas 11,9% foram homologatórias de acordo”.<sup>392</sup>

---

<sup>389</sup> “Em relação aos processos de conhecimento, o índice de processos concluídos por meio de acordo homologado nos Juizados Especiais estaduais não superou 20% das demandas – percentual próximo ao da Justiça comum, que foi de 10,5%. Nos Juizados Especiais federais, a realidade é ainda menos alentadora, pois apenas 5,6% dos processos de conhecimento tiveram seu desfecho por meio de acordo homologado. Pesquisas prévias realizadas pelo CNJ, seguras tecnicamente, porém de menor escopo, demonstraram que o encerramento de boa parte dos processos pela via da conciliação nos Juizados cíveis ocorre ao final do processo de conhecimento, quando o requerido percebe que não obterá êxito em sua defesa”; conforme relatório do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Justiça em números 2016*, p. 382. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoess/pj-justica-em-numeros> (Acesso em 21 de setembro de 2017).

<sup>390</sup> “o advento do novo Código de Processo Civil, que certamente incidirá positivamente neste índice. Seus efeitos, todavia, só serão sentidos no próximo Relatório, em 2017”; conforme relatório do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Justiça em números 2016*, p. 382. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoess/pj-justica-em-numeros> (Acesso em 21 de setembro de 2017).

<sup>391</sup> “A tendência é que esses percentuais aumentem, tendo em vista a entrada em vigor em março de 2016 do novo Código de Processo Civil (Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015), que prevê a realização de uma audiência prévia de conciliação e mediação como etapa obrigatória, anterior à formação da lide, como regra geral para todos os processos cíveis. Ainda não houve crescimento considerável do índice de conciliação, uma vez que o aumento em relação ao ano anterior foi de apenas 0,8 ponto percentual. Há de se considerar que na medição do indicador não são consideradas as conciliações feitas em fase pré-processual”; conforme relatório do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Justiça em números 2016*, p. 224. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoess/pj-justica-em-numeros> (Acesso em 21 de setembro de 2017).

<sup>392</sup> “Observou-se em 2016 que, apesar de o novo código de processo civil tornar obrigatória a realização de uma audiência prévia de conciliação e mediação, a resolução de casos por meio de conciliação ainda apresenta desempenho tímido, sendo que das 30,7 milhões de sentenças e decisões terminativas, apenas 11,9% foram homologatórias de acordo – crescimento de menos de 1 ponto percentual em relação ao ano de 2015. Os índices de conciliação aumentam um pouco quando se observa apenas a fase de conhecimento do primeiro grau de jurisdição: 17,4% no juízo comum e 16,0% nos Juizados Especiais. A Justiça do Trabalho é a que mais conciliou, com índice de 39,7%”; conforme relatório do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Justiça em números 2017*, p. 180. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoess/pj-justica-em-numeros> (Acesso em 21 de setembro de 2017).

Em um panorama mais amplo quanto ao tempo de análise, os dados mais atuais, publicados no relatório de 2016 do NUPEMEC do TJSP, específicos do Estado de São Paulo, indicam que há queda no índice de acordos desde 2013, quando se atingiu o índice de 63% de acordo, passando para 58%, mantendo os 58% e chegando a 55% nos casos pré-processuais em 2016, enquanto os casos judiciais caíram de 51% em 2013, passando para 38% e 35% nos anos subsequentes, até atingir 30% em 2016. Há um aumento, contudo, em números absolutos.<sup>393</sup>

O baixo índice de acordos é indicado pelo relatório de 2017 do CNJ como um dos gargalos para maior eficiência e qualidade na prestação jurisdicional.<sup>394</sup>

Por mais que essa pesquisa acadêmica não tenha como objeto a análise da “política judiciária de tratamento adequado de conflitos” em todo o território nacional, o Relatório de 2017 do CNJ traz dados sobre a distribuição dos CEJUSCs pelo Brasil, o que permite um melhor entendimento global desta política. Há um total de 905 CEJUSCs instalados no Brasil, contudo, cinco Estados têm mais da metade desses centros, 563. O Estado de São Paulo tem 191; o Estado do Ceará, 112; o Estado da Bahia, 97; o Estado de Minas Gerais, 93 e o Estado do Paraná tem 70, todos os demais Estados não ultrapassam a marca de 35 centros instalados, sendo que os Estados de Sergipe e Piauí têm apenas um centro cada.<sup>395</sup>

Esses dados demonstram um desenvolvimento heterogêneo da política no território nacional, o que tende a dificultar a expansão da alteração cultural buscada pela política, assim

---

<sup>393</sup> TJ-SP. *Relatório de Atividades 2016 - Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos*. São Paulo: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 2016, p. 10. Disponível em <http://www.tjsp.jus.br/Conciliacao/Conciliacao/MaterialDivulgacao> (Acesso em 21 de julho de 2017).

<sup>394</sup> “O conjunto de indicadores apresentados na edição de 2017 do Relatório Justiça em Números sumariza a realidade da justiça brasileira, propiciando a identificação de avanços, como o incremento da informatização, e dos gargalos ainda existentes na busca por maior eficiência e qualidade na prestação jurisdicional, como a demora na fase de execução, os baixos índices de conciliação e o constante congestionamento processual”; conforme relatório do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Justiça em números 2017*, p. 181. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pj-justica-em-numeros> (Acesso em 21 de setembro de 2017).

<sup>395</sup> “Na Justiça Estadual, havia, ao final do ano de 2016, 905 CEJUSCs instalados”; conforme relatório do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Justiça em números 2017*, p. 123. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pj-justica-em-numeros> (Acesso em 21 de setembro de 2017).

como pode significar um prejuízo no tratamento adequado dos conflitos da população, bem como seu acesso à justiça.

Em uma análise sobre os dados levantados, o relatório de 2016 do CNJ insta uma reflexão sobre a “política judiciária de tratamento adequado de conflitos” no sentido de serem tomadas ações mais intensas e adotadas estratégias mais eficientes.<sup>396</sup>

Fica claro que, com o tipo de dados levantados nos relatórios, com o desapontamento do CNJ em relação aos resultados tidos como pífio pela instituição no combate ao número de casos, com a indicação das vias consensuais como um dos gargalos para maior eficiência e qualidade na prestação jurisdicional, a instituição entende a “política judiciária de tratamento adequado de conflitos” como instrumento de gestão do grande acervo de casos.

Mas uma vez, o relatório não traz qualquer análise qualitativa das vias consensuais sobre a aplicação adequada desses mecanismos.

É possível que os resultados tidos como pífios pelo CNJ não decorram de uma falta de intensidade ou eficiência, como é indicado pelo relatório da instituição para um melhor desenvolvimento do programa. É possível que eles sejam consequência da aplicação inadequada das vias consensuais, utilizadas de forma ampla e genérica.

Ademais, a efetividade das vias consensuais como potenciais caminhos ao tratamento adequado dos conflitos e promoção do acesso à justiça não deve ser verificada apenas por meio de índices de acordo. Esse modelo de análise qualitativa empregado com base no índice de acordos desconsidera os possíveis benefícios alcançados na dinâmica consensual, independentemente do acordo, assim como os possíveis impactos benéficos ao futuro da

---

<sup>396</sup> “Verifica-se, assim, que as conclusões conduzem a necessária reflexão sobre a Política de Tratamento de Conflitos, seja no sentido da formulação de ações mais intensas, seja na elaboração de estratégias mais eficientes, de modo a que o tempo de duração do processo venha a ser mais fortemente impactado pelos índices de conciliação”; conforme relatório do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Justiça em números 2016*, p. 382. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pj-justica-em-numeros> (Acesso em 21 de setembro de 2017).

relação das partes, também não tem o condão de apurar a qualidade das dinâmicas consensuais, a justiça dos procedimentos, a satisfação dos sujeitos com a solução obtida, nem sua pacificação.<sup>397 398</sup>

---

<sup>397</sup> Conforme SANDER, Frank E. A. *The obsession with Settlement Rates*. In *Negotiation Journal*, October, 1995, p. 330.

<sup>398</sup> “Para que se possa considerar a mediação como instrumento eficaz na promoção do acesso à justiça, não se pode levar em consideração apenas a porcentagem de acordos celebrados pelas partes. A análise meramente quantitativa sobre os acordos celebrados é insuficiente para demonstrar a efetividade e a qualidade da mediação implementada, pois não tem o condão de demonstrar a real pacificação das partes, a satisfação com os resultados obtidos e o procedimento justo”; conforme LAVRADOR, João Guilherme Vertuan. *Mediação e acesso à justiça: os impactos da mediação nos conflitos*. Orientadora: Susana Henriques da Costa. Dissertação de mestrado apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: 2017.

## 6. PESQUISA EMPÍRICA

### 6.1. ANÁLISE DO MÉTODO

À luz das bases teóricas desenvolvidas nos capítulos anteriores deste estudo, considerando ainda as perguntas e hipóteses que o norteiam, passa-se à pesquisa empírica. Com ela, pretende-se aferir, no plano fático, determinadas qualidades dos serviços prestados nos CEJUSCs dentro da “política de tratamento adequado de conflitos”.

De modo mais específico, visa-se responder à segunda pergunta apresentada no capítulo introdutório deste trabalho: **se a aplicação da “Política Judiciária de tratamento adequado de conflitos” pelos CEJUSCs<sup>399</sup> tem como vetor preponderante tratar adequadamente os conflitos encaminhados à conciliação ou gerir o excesso de acervo?**

Lembra-se ainda de que, como hipótese a essa questão, tem-se que **a conciliação é empregada principalmente como instrumento de controle de gestão de acervo e não de tratamento adequado de conflitos.**

Para colher os dados sobre esse fenômeno social, objeto do estudo proposto, utilizou-se como ferramenta a pesquisa empírica qualitativa.

Desde logo, destaca-se que, ao se adotar essa modalidade de pesquisa empírica, pretende-se realizar uma análise qualitativa, sem pretensões de consolidar algum nível de representatividade numérica, restringindo-se, portanto, à apreensão de uma realidade específica de forma aprofundada.<sup>400</sup> Portanto, as conclusões desta pesquisa não podem ser

---

<sup>399</sup> Considerando que é proposta uma pesquisa qualitativa e que serão pesquisados quatro CEJUSCs, a resposta alcançada estará restrita aos centros pesquisados, não podendo ser estendida às demais unidades.

<sup>400</sup> “A pesquisa qualitativa não se preocupa com representatividade numérica, mas, sim, com o aprofundamento da compreensão de um grupo social [...] Os pesquisadores que utilizam os métodos qualitativos buscam explicar o porquê das coisas, exprimindo o que convém ser feito, mas não quantificam os valores e as trocas simbólicas nem se submetem à prova de fatos, pois os dados analisados são não-métricos”; conforme GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (Organizadoras). *Métodos de pesquisa*. Porto Alegre: editora da UFRGS, 2009, p. 31.

generalizadas para todos os demais centros. Servem, porém, para explicar a realidade dos CEJUSCS pesquisados e testar a hipótese, dentro das limitações desta pesquisa.

Por meio dela, foram levantados dados com base na percepção dos entrevistados, usuários do sistema criado pela política estudada, sobre aspectos das facilidades e dificuldades de acesso à justiça, assim como das práticas as quais foram submetidos. Em paralelo, foram ainda entrevistados representantes dos centros, gestores e juízes coordenadores, para a colheita de informações institucionais e técnicas sobre as práticas.

Durante as visitas, o pesquisador fez registros da situação de cada centro, verificando se havia alguma peculiaridade ou alguma característica positiva ou negativa da estrutura que acabasse por se refletir no tratamento adequado dos conflitos ou que auxiliasse na resposta da pergunta guia desta pesquisa.

Considerando o apresentado e visando restringir o objeto investigado pela pesquisa empírica, tem-se que, dentro da “Política Judiciária de tratamento adequado de conflitos”, a investigação recaiu especificamente sobre o serviço prestado pelo Poder Judiciário nos CEJUSCs da cidade de São Paulo.

Tendo em vista o tamanho da capital e a quantidade de centros, para a realização das entrevistas da pesquisa empírica, foi visitado um CEJUSC em cada região da cidade. Cabe novamente destacar que, por mais que se busque realizar uma pesquisa empírica com representatividade geográfica, não se tem como objetivo a realização de uma pesquisa quantitativa, mas sim, qualitativa.

Ressalta-se que a pesquisa foi desenvolvida pessoalmente pelo próprio autor. Dessa forma e tendo em vista o lapso temporal disponível, essa restrição espacial buscava estabelecer parâmetros plausíveis para a realização da pesquisa.

Por mais que a base normativa da política<sup>401</sup> disponha sobre a oferta de outros serviços ao cidadão nos CEJUSCs além das sessões de mecanismos consensuais, como o setor de cidadania, com orientação do cidadão por meio de eventuais parcerias com a Defensoria Pública e o PROCON, a análise aprofundada desses extrapola o escopo do estudo e da pesquisa empírica ora propostos. Desse modo, restringe-se o objeto da pesquisa empírica apenas a aplicação do mecanismo da conciliação.

Por fim, para compreender melhor os conflitos que seriam analisados, verificou-se, em pesquisa exploratória, quais eram os mais recorrentes.

Para tanto, em um primeiro momento, utilizou-se os dados da segunda edição da Pesquisa do CNJ sobre os 100 maiores litigantes, publicada em 2012.<sup>402</sup> Entre os cinco principais litigantes, excluindo os setores públicos das três esferas, municipal, estadual e federal, estão os bancos e as companhias de telefonia. Ambos os sujeitos remetem a litígios decorrentes de relações de consumo.

Não só esses dois grupos de instituições estão presentes entre os cinco maiores, como os bancos encabeçam a lista de maiores litigantes da Justiça Estadual, assim como o *ranking* global, que considera a Justiça Estadual, Federal e a do Trabalho.

Após análise dos dados do CNJ, os quais ofereceram um panorama em abstrato, buscou-se, em campo, a confirmação dessas informações.

Entre o segundo semestre de 2014 e o primeiro semestre de 2015, visitou-se o Setor de Conciliação de primeira instância do Fórum João Mendes, região central, o Posto Avançado de Conciliação Pré-Processual – SIMPI, na Vila Mariana, e o Posto Avançado de

---

<sup>401</sup> “Artigo 1º Parágrafo único: Aos órgãos judiciários incumbe, nos termos do art. 334 do Novo Código de Processo Civil combinado com o art. 27 da Lei de Mediação, antes da solução adjudicada mediante sentença, oferecer outros mecanismos de soluções de controvérsias, em especial os chamados meios consensuais, como a mediação e a conciliação, bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão”; conforme Resolução nº 125 do Conselho Nacional de Justiça, alterada por Emenda 2, de 8 de março de 2016.

<sup>402</sup> Conforme Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *100 maiores litigantes*. Disponível em: [http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa\\_100\\_maiores\\_litigantes.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf) (Acesso em 21 de julho de 2017).

Conciliação Extraprocessual – Associação Comercial de São Paulo, na Liberdade,<sup>403</sup> todos na cidade de São Paulo.

Ao acompanhar a dinâmica desses postos de conciliação, observou-se o grande número de conflitos envolvendo relações de consumo, assim como indicado na pesquisa do CNJ sobre os maiores litigantes.

Havia uma quantidade significativa de sessões de conciliação envolvendo dívidas com instituições bancárias. Cabe destacar também, por seu volume, sessões com a participação de seguradoras, de prestadores de serviços diversos das instituições bancárias e de fornecedores de bens de consumo. Esses dois últimos sujeitos, contudo, em menor quantidade.

De forma recorrente, as sessões de conciliação tinham como estrutura subjetiva uma pessoa física, inexperiente quanto ao contexto e à dinâmica da conciliação, frente a uma pessoa jurídica, cujos representantes mostravam-se habituados às práticas dos setores de conciliação.

Considerando esses dados e, principalmente, devido à discrepância entre os polos subjetivos, em especial, (i) pela diferente perspectiva dos grandes litigantes habituais,<sup>404</sup> frente à dos litigantes eventuais, em regra, pessoas físicas sem qualquer habitualidade com o sistema judicial; e (ii) pelos supostos escopos de acesso à justiça da política objeto do presente estudo, restringiu-se as entrevistas apenas aos litigantes eventuais, pessoas físicas, independentemente se reclamantes/autores/requerentes ou reclamados/réus/requeridos de conflitos tratados nos CEJUSCs, seja pela modalidade judicial, seja pela pré-processual.

Como mencionado, parcela dessa pesquisa empírica qualitativa foi realizada por meio de entrevistas com os indivíduos participantes de sessões de conciliação nos CEJUSCs que estejam no perfil delimitado no parágrafo anterior. Nessas entrevistas, isto é, nessas

---

<sup>403</sup> Quanto à expressão “posto avançado” e aos termos “pré-processual” e “extraprocessual”, cabe esclarecer que se utilizou as designações indicadas na lista de CEJUSCs disponível no site do Tribunal de Justiça de São Paulo: [http://www.tjsp.jus.br/Download/Conciliacao/Nucleo/Enderecos\\_Cejusc.pdf](http://www.tjsp.jus.br/Download/Conciliacao/Nucleo/Enderecos_Cejusc.pdf) (Acesso em 23 de julho de 2017).

<sup>404</sup> Ver Litigantes eventuais e litigantes habituais, p. 98.

conversas sobre o tema da pesquisa com fins de coleta de informações,<sup>405</sup> foi aplicado um questionário semiestruturado, anexo ao final deste trabalho.

Essa modalidade de questionário foi escolhida, pois, ao longo do planejamento do questionário e testes de sua aplicação, constatou-se a necessidade de um questionário compacto, cuja aplicação não fosse demorada, capaz de manter o interesse do entrevistado pela pesquisa, assim como não consumir tempo excessivo do usuário, que já havia aguardado por certo período sua audiência. Observou-se ainda que, a existência de parâmetros de resposta, ainda que com aberturas para complementações, auxiliava o entrevistado no entendimento da questão, promovia uma colheita sistêmica de informação, além de colaborar para que aplicação fosse dinâmica e célere.

Para a realização das entrevistas, foi solicitada autorização prévia do juiz coordenador e/ou do gestor de cada um dos centros. Além disso, no dia da visita ao centro, foi verificada junto ao seu gestor a melhor dinâmica para a realização das entrevistas para que não houvesse impacto ou para que houvesse o menor impacto as atividades do centro. Desse modo, almejava-se não só não perturbar os serviços da instituição, como também observar e colher dados dentro da rotina do local, com a menor interferência possível de distorções ou artificialidades.

O entrevistado foi convidado a responder o questionário após apresentação do entrevistador e da pesquisa. Foi ressaltado ao pesquisado que sua identidade não seria divulgada e suas respostas seriam utilizadas para fins estritamente acadêmicos.

Como será mais bem apresentado nos próximos tópicos, o questionário semiestruturado voltado ao usuário do sistema foi desenvolvido sobre alguns temas pertinentes à pesquisa. As questões apresentam respostas de múltipla escolha e campos para

---

<sup>405</sup> “[A entrevista é] uma conversa a dois, ou entre vários interlocutores, realizada por iniciativa do entrevistador, destinada a construir informações pertinentes para um objeto de pesquisa”; conforme MINAYO, Maria Cecília de Souza (Organizadora). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 29ª Edição. Petrópolis: Vozes, 2010, p. 261.

complementação, sendo o entrevistado esclarecido da possibilidade de apresentar observações e considerações livremente, as quais seriam registradas e consideradas na análise.<sup>406</sup>

Com essa atividade, pretendeu-se colher não só dados objetivos em relação ao mecanismo, como também dados subjetivos.

Todavia, como pondera Bordone, a percepção popular tende a ser mais suscetível à influência de uma única experiência real do que a dados de uma grande pesquisa empírica.<sup>407</sup>

Tendo isso em mente, buscando equalizar as informações colhidas dos usuários, assim como adquirir também informações técnicas e institucionais, complementarmente a essas entrevistas, foram adotadas duas medidas, já mencionadas: (i) foi entrevistado um representante de cada CEJUSC visitado que pudesse esclarecer sobre as práticas empregadas no centro; e (ii) o pesquisador esteve atento a peculiaridades de cada centro ou ainda características positivas ou negativas da estrutura física ou de recursos humanos.

Assim, estabelecido o objeto da pesquisa empírica e suas limitações, estabelecidos ainda os questionários, passa-se às informações coletadas, as quais serão analisadas<sup>408</sup> e confrontadas com a hipótese proposta.

---

<sup>406</sup> “O pesquisador organiza um conjunto de questões (roteiro) sobre o tema que está sendo estudado, mas permite, e às vezes até incentiva, que o entrevistado fale livremente sobre assuntos que vão surgindo como desdobramentos do tema principal”; conforme GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (Organizadoras). *Métodos de pesquisa*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009, p. 68.

<sup>407</sup> “*Popular perceptions are more frequently shaped by vivid accounts of a single transaction than by a broad empirical survey*”; conforme BORDONE, Robert C.; MOFFITT, Michael L.; SANDER, Frank E. A. *The Next Thirty Years Directions and Challenges in Dispute Resolution*. In BORDONE, Robert C.; MOFFITT, Michael L. *The Handbook of Dispute Resolution*. São Francisco: Jossey-Bass Publishers, 2005, 512.

<sup>408</sup> Essas são as etapas previstas por Dobinson e Johns para o desenvolvimento de uma pesquisa empírica qualitativa; conforme: DOBINSON, Ian; JOHNS, Francis. *Qualitative Legal Research*. In MCCONVILLE, Michael; CHUI, Wing Hong. *Research Methods for Law*. Edinburgh University Press, 2007.

## 6.2. ANÁLISE DOS CEJUSCS VISITADOS

Neste tópico, pretende-se relatar a situação encontrada nos CEJUSCs durante as visitas para aplicação dos questionários durante o segundo semestre do ano de 2017, tanto em relação à estrutura física, como quanto aos recursos humanos presentes nesses centros. Desse modo, busca-se conseguir uma maior contextualização dos dados coletados.

Conforme delimitação proposta, foi escolhido um CEJUSC em cada região de São Paulo: (i) na zona sul da capital, visitou-se o CEJUSC do Jabaquara - Foro Regional III; (ii) na zona leste, CEJUSC da Vila Prudente - Foro Regional IX; (iii) na zona norte, CEJUSC de Santana - Foro Regional I; e (iv) na zona oeste, CEJUSC da Barra Funda.

Para aplicar os questionários, permaneceu-se igual período em cada centro, duas tardes.

Neste ponto, cabe destacar que, a princípio, nenhum desses CEJUSC tem sessão de conciliação no período da manhã. Com exceção do CEJUSC da Barra Funda, todos os outros três centros funcionam das 12h30 às 18h00, tanto para atendimento ao público, como para as sessões de mecanismos consensuais. O CEJUSC da Barra Funda concentra as audiências no período da tarde, mas seu atendimento ao público começa às 10h00 e termina uma hora antes dos demais centros, às 17h00.

Conforme lista de CEJUSCs do Tribunal de Justiça de São Paulo,<sup>409</sup> nenhum dos centros da capital tem atendimento após às 18h00.

Constata-se, desse modo, que não há um horário de atendimento extenso, flexível, estendido ou funcionamento aos finais de semana. Com isso, é possível supor que a janela de

---

<sup>409</sup> Conforme lista de CEJUSCs do Tribunal de Justiça de São Paulo. Disponível em: [http://www.tjsp.jus.br/Download/Conciliacao/Nucleo/Enderecos\\_Cejusc.pdf](http://www.tjsp.jus.br/Download/Conciliacao/Nucleo/Enderecos_Cejusc.pdf) (Acesso em 01 de setembro de 2017).

atividade dos centros coincide com a de grande parte dos trabalhadores, dificultando, em alguma medida, seu acesso ao sistema.<sup>410</sup>

Quanto à localização, todos os quatro centros encontravam-se em vias principais ou em suas adjacências e estão próximos da rede de ônibus municipal. Contudo, apenas os CEJUSCs da Barra Funda e do Jabaquara apresentavam fácil acesso pelas linhas de metrô.

Com exceção do CEJUSC da Barra Funda, todos os centros visitados estavam dentro dos prédios de fóruns regionais.

O prédio do fórum do Jabaquara foi o que mostrou aparência mais limpa e nova. No corredor onde se localizava o CEJUSC, existia uma exposição de obras de arte, com quadros e esculturas. Destaca-se ainda que este centro contava com ar-condicionado, uma pequena brinquedoteca, café e água disponível para as partes e advogados e diversos cartazes informativos sobre as vias consensuais afixados nas paredes. Com essa estrutura física, foi o centro que apresentou o ambiente mais agradável dentro dos quatro visitados.

Ainda durante a visita ao CEJUSC do Jabaquara, observou-se que, em regra, as sessões eram de coconciliação ou mediação, isto é, dois terceiros imparciais atuavam conjuntamente nas audiências.

Quanto ao CEJUSC de Santana, este apresentou como peculiaridade suas salas de mediação. Diferentemente das salas de conciliação, semelhantes às salas de audiência dos demais centros, o local para as sessões de mediação eram amplos, com sofás e uma mesa de centro, compondo um ambiente semelhante a uma sala de estar.

---

<sup>410</sup> “Além do pagamento de custas e honorários, há outros óbices ao acesso do litigante com poucos recursos à conciliação e à mediação judiciais. Um fator levantado, tanto na pesquisa nos EUA quanto no Brasil, foi a dificuldade de esse litigante deslocar-se para o fórum em horário comercial para comparecer a uma mediação ou para levar uma disputa para programas de mediação ou conciliação pré-processuais. Uma solução aparentemente simples foi adotada pelo CEJUSC-MG, que oferece atendimento pré-processual em horário alternativo (das 18hrs às 21hrs), como forma de facilitar o comparecimento desse tipo litigante ao fórum”; conforme ASPERTI, Maria Cecília de Araujo. *Meios consensuais de resolução de disputas repetitivas: a conciliação, a mediação e os grandes litigantes do Judiciário*. Orientador: Carlos Alberto de Salles. Dissertação de mestrado apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: 2014, p. 154.

O CEJUSC da Vila Prudente, por sua vez, encontrava-se no subsolo do fórum, sem janelas. Mas, assim como no CEJUSC do Jabaquara, apresentava um pequeno setor com brinquedos junto à área na qual as partes aguardavam suas audiências ou algum outro atendimento.

Por fim, o CEJUSC da Barra Funda, único dos centros visitados situado fora de um fórum, localizava-se no mesmo prédio da Fundação PROCON-SP e era anexo à JUCESP - Junta Comercial do Estado de São Paulo e ao IMESC - Instituto de Medicina Social e de Criminologia de São Paulo. Esta última entidade tem entre suas atribuições a realização de perícias médico-legais, psiquiátricas e imunohematológicas, o que inclui exames de DNA voltados à verificação de paternidade/maternidade. Conforme será desenvolvido quando da análise das respostas dos representantes dos centros, essa proximidade entre as instituições possibilita parcerias que auxiliam no tratamento de conflitos familiares que necessitem deste tipo de exame. No mesmo sentido, a proximidade com o PROCON facilita parcerias entre as instituições e o encaminhamento e deslocamento do cidadão que procura a solução de um conflito referente a uma relação de consumo.

Este centro tinha a maior estrutura visitada: 16 salas, sendo 13 específicas para audiência e as demais para apoio, recepção e verificação dos documentos de identidade e representação.

Na primeira tarde em que se realizou a visita a este centro, estavam previstas 37 audiências e observou-se a atuação de, ao menos, sete conciliadores e mediadores que eram assistidos, para a redação do termo de audiência, por apenas dois funcionários. Neste contexto, constatou-se atraso maior que uma hora e meia, considerando o horário para o qual as sessões haviam sido designadas. Observou-se também atraso no CEJUSC de Santana, contudo, menor, de aproximadamente 30 minutos.

Nesta mesma tarde no CEJUSC da Barra Funda, ainda que a estrutura não apresentasse sinal visível de falta de higiene ou manutenção, pequenos insetos ou aracnídeos, semelhantes a carrapatos, começaram a cair do forro do teto em uma das áreas de espera.

Assim que alertados, os funcionários do centro vieram rapidamente verificar e buscar resolver o problema.

Quanto aos recursos humanos dos quatro centros visitados, os servidores e conciliadores/mediadores eram, em sua maioria, cordiais e prestativos e, com exceção da já mencionada consideração quanto aos funcionários designados para assistir aos conciliadores e mediadores no CEJUSC da Barra Funda e quanto à conciliação ou mediação no CEJUSC do Jabaquara, não foi observada nenhuma outra característica ou situação que mereça destaque.

Após as observações feitas em campo pelo pesquisador, serão analisados nos próximos tópicos os questionários aplicados na pesquisa empírica.

### **6.3. QUESTIONÁRIO DE ENTREVISTA**

#### **6.3.1. QUESTIONÁRIO DIRIGIDO AOS USUÁRIOS**

Com o questionário dirigido ao usuário do sistema desenhado pela “Política Judiciária de tratamento adequado de conflitos”, buscam-se dados sobre a fase final da trajetória do conflito do entrevistado e sobre seu ingresso nos serviços dos CEJUSCs. Serão levantadas ainda informações quanto à eventual assistência jurídica que tenha recebido e quanto a suas percepções a respeito da dinâmica da sessão de conciliação que participou.

Destaca-se que foram elaboradas e testadas em campo versões preliminares do questionário. Assim, a versão final é resultado de exclusões, complementações e adequações das questões existentes nas versões anteriores.

Nessa fase preliminar de teste, observou-se que, considerando os jargões jurídicos, a linguagem científica de uma pesquisa de doutorado e o perfil médio da população, para uma melhor compreensão do entrevistado, seria necessário um vocabulário menos técnico e, dessa forma, mais próximo da comunicação cotidiana, com expressões e ilustrações voltadas a

pessoas sem formação jurídica. Esse padrão de linguagem foi buscado na consolidação da última versão do questionário.

Para melhor entender o perfil do indivíduo entrevistado, serão solicitadas informações sobre seu gênero e sua faixa etária. Em paralelo, será ainda verificado se ele acionou o CEJUSC, classificando-se como reclamante/autor/requerente, ou foi chamado a participar da sessão de conciliação, sendo reclamado/réu/requerido. Como último ponto desta fase preliminar, será verificada a natureza da conciliação, judicial ou pré-processual.

Quanto a esta dicotomia, judicial ou pré-processual, cabe destacar que algumas perguntas não são compatíveis com a conciliação judicial, uma vez que já existe um processo e o ingresso no serviço dos centros decorre da designação de audiência de conciliação pelo juiz responsável pelo processo. Desse modo, como ficará mais claro, no próximo tópico, quanto da apresentação dos resultados, algumas perguntas serão realizadas apenas a litigantes eventuais que sejam partes de conciliações pré-processuais. Uma vez que os centros lidam com essas duas espécies de conciliação e elas fazem parte do objeto de estudo, conforme as questões, hipóteses e limites norteadores desta tese, optou-se por analisar as duas.

Para melhor entendimento das questões, elas foram divididas em três grandes temas: (i) acesso formal; (ii) recursos técnicos; e (iii) dinâmica da sessão de conciliação.

Como é possível observar no questionário anexo ao final deste estudo, procura-se compreender, nas primeiras perguntas, como o entrevistado tomou conhecimento dos serviços do CEJUSC, como resolveu dirigir-se à instituição ou se foi a ela encaminhado. Parte-se então para levantamento de informações quanto ao acesso formal, coletando dados de tempo, dificuldades em geral e a percepção do indivíduo quanto a eventuais informações técnicas que tenha recebido ao longo desta fase inicial. Por fim, passa-se para a percepção do entrevistado quanto à sessão de conciliação, quanto à postura do conciliador e da contraparte, assim como quanto à sua própria liberdade durante a dinâmica conciliatória e quanto a sua satisfação com eventual resultado alcançado.

Assim, procura-se coletar dados sobre se o sistema propicia, do ponto de vista do cidadão, acesso a um tratamento adequado de seus conflitos e se este é seu vetor preponderante.

### **6.3.1.1. RESULTADOS REFERENTES AO QUESTIONÁRIO DIRIGIDO AOS USUÁRIOS**

Para aplicação do questionário, o pesquisador passou dois períodos em cada um dos quatro CEJUSCs selecionados. Nessas visitas, foram entrevistados um total de 30 usuários, sendo 10 no CEJUSC da Barra Funda, oito no CEJUSC do Jabaquara, sete no CEJUSC de Santana e cinco no CEJUSC da Vila Prudente.

Desses 30 usuários, 17 eram homens e 12 eram mulheres, sendo que o mais novo tinha 20 anos e o mais velho, 71 anos. Grande parte dos entrevistados concentravam-se na faixa etária dos 35 a 55 anos.

Foram entrevistados 23 pessoas que se encontravam no polo ativo e sete no passivo, sendo que 14 referentes a conciliações judiciais e 16 de pré-processuais. No CEJUSC da Barra Funda, todas as sessões pesquisadas foram pré-processuais, enquanto no do Jabaquara, todas foram judiciais. Nos demais centros visitados, houve certo balanço entre os tipos.

Dos 12 entrevistados que participavam de procedimentos pré-processuais e estavam na posição de reclamantes, (i) dois deles tomaram conhecimento do CEJUSC por meio de pessoa com formação jurídica, como advogado, bacharel ou estudante de direito; (ii) dois, por meio de pesquisas na internet; (iii) um entrevistado mencionou que havia conhecido o centro por meio de sua mãe, que já havia utilizado os serviços; (iv) outro entrevistado mencionou que já conhecia o sistema, pois aquele era o segundo conflito que trazia ao CEJUSC, ressaltou, contudo, que, em sua primeira experiência no centro, havia sido encaminhado pelo PROCON; (v) e os sete restantes foram encaminhados aos centros por

instituições jurídicas: três pela Defensoria Pública e quatro pelo PROCON, especificamente por unidades localizadas em Poupatempos.<sup>411</sup>

Os sete entrevistados que haviam sido encaminhados por instituições jurídicas, foram perguntados sobre eventuais explicações que teriam recebido nestes locais junto ao encaminhamento, antes de chegarem ao CEJUSC. Dos quatro entrevistados que foram encaminhados pelo PROCON, dois afirmaram que tinha recebido informações sobre os seus direitos, contudo, um deles permaneceu com dúvidas, não ficou completamente seguro com as informações que recebeu. Quanto a esclarecimentos sobre a forma de funcionamento dos CEJUSCs, dois entrevistados afirmaram ter recebido essa informação, não restando dúvidas sobre elas. Por fim, nenhum dos quatro entrevistados encaminhados pelo PROCON afirmou ter recebido qualquer explicação sobre o que seria conciliação ou mediação. Um desses entrevistados ressaltou sua satisfação com a rapidez no atendimento no posto do PROCON localizado no Poupatempo e com a facilidade de marcar a sessão de conciliação.

Dos três entrevistados encaminhados pela Defensoria Pública, dois responderam negativamente às três perguntas: na instituição encaminhadora, não receberam explicações sobre seus direitos, nem sobre o funcionamento dos CEJUSCs, nem sobre a natureza ou a diferença entre as espécies de mecanismos consensuais. Ao final destas perguntas, um deles enfatizou que não o explicaram nada, apenas o encaminharam ao CEJUSC. O terceiro entrevistado encaminhado pela Defensoria Pública, que afirmou ter recebido informações sobre seus direitos e sobre o funcionamento do CEJUSC, mencionou ainda que, após explicar seu problema, o funcionário que o atendeu na Defensoria Pública entregou-o uma lista com os vários endereços dos CEJUSCs e orientou para que ele buscasse o centro que fosse mais próximo da sua residência, que acabou sendo o CEJUSC de Santana. Segundo relato do entrevistado, o funcionário da Defensoria Pública explicou ainda que no centro haveria uma tentativa de acordo com o banco e que, caso não houvesse composição, que ele deveria voltar

---

<sup>411</sup> “O Governo do Estado de São Paulo, para facilitar o acesso do cidadão às informações e serviços públicos, implantou em 1997 o Programa Poupatempo, que reúne, em um único local um amplo leque de órgãos e empresas prestadoras de serviços de natureza pública, realizando atendimento sem discriminação ou privilégios”; conforme site do Governo do Estado de São Paulo. Disponível em: <https://www.poupatempo.sp.gov.br/> (Acesso em 05 de dezembro de 2017),.

à Defensoria, com toda a documentação, inclusive com os “papéis” que lhe fossem dados no CEJUSC. Provavelmente, esses “papéis” seriam eventual termo de audiência sem acordo ou de audiência prejudicada. Ele destacou que o serviço de atendimento da Defensoria melhorou, relatando que, anos atrás, quando utilizou a instituição para o tratamento de outra questão, teve que chegar antes do sol nascer para pegar senha para atendimento. Esse terceiro entrevistado, assim como os outros dois, também não recebeu informações sobre os mecanismos consensuais, além do: “haverá uma tentativa de conciliação”.

Foi perguntado ainda aos 12 entrevistados autores dos procedimentos pré-processual qual havia sido o intervalo de tempo entre o início do conflito ou da percepção do conflito até a realização da reclamação no CEJUSC. Dos 12 entrevistados, 11 afirmaram que esse intervalo não foi maior que seis meses.

Após a apresentação da reclamação nos centros, todos os 12 afirmaram que tiveram a sua primeira audiência de conciliação dentro de aproximadamente um mês. Todos os 12 também disseram que, antes do dia da audiência, só haviam comparecido ao CEJUSC uma única vez, quando da realização da reclamação.

Após essas primeiras perguntas direcionadas apenas às partes de procedimentos pré-processuais, passa-se às respostas das questões feitas a todos, participantes de conciliações pré-processuais e judiciais.

Para verificar eventual dificuldade de acesso físico, perguntou-se qual o tempo de deslocamento até o CEJUSC. Dos 30 entrevistados, 14 disseram ter levado menos que trinta minutos e 11, menos que uma hora. Um dos entrevistados, contudo, demorou mais que uma hora e meia para chegar ao CEJUSC. Dois dos entrevistados no CEJUSC do Jabaquara reforçaram que a trajetória deles até a unidade havia sido rápida e que haviam utilizado o metrô, que fica a poucos quarteirões. No mesmo sentido, uma senhora entrevistada no CEJUSC da Vila Prudente comentou que o acesso era fácil: “o ponto [de ônibus] fica na porta”.

Quando perguntados se haviam tido alguma dificuldade para “procurar seus direitos”, 27 responderam que não. Um dos entrevistados encaminhados pela Defensoria Pública afirmou que havia enfrentado dificuldades e ilustrou com o fato de ter tido que se dirigir três vezes ao prédio da Defensoria Pública antes de ser encaminhado ao CEJUSC. Outro entrevistado, dessa vez um que havia sido encaminhado pelo PROCON, também apontou o fato de ter tido que se deslocar para vários lugares na tentativa de resolver seu conflito: algumas vezes à instituição financeira com a qual estava em conflito, ao PROCON e ao CEJUSC. Um terceiro entrevistado apontou como dificuldade o fato de ter ligado diversas vezes para o Serviço de Atendimento ao Consumidor – SAC de um site de turismo, mas que não conseguiu uma solução ao seu problema e procurou o CEJUSC após a indicação de um amigo seu que é advogado.

Os entrevistados que figuravam como partes de processos judiciais estavam acompanhados de seus advogados. Entre os entrevistados que estavam participando de procedimentos pré-processuais, um estava acompanhado por seu advogado e outro, apesar de desacompanhado, mencionou que havia conversado sobre a audiência com um amigo que é advogado, que lhe passou algumas orientações. Os demais responderam que, excluindo eventual auxílio dos servidores ou membros do CEJUSC, não contaram com nenhum apoio para questões jurídicas, seja por advogados ou instituições jurídicas, inclusive os encaminhados pela Defensoria Pública e pelo PROCON.

Quando perguntados, todos os entrevistados responderam não ter dito qualquer explicação pelos membros dos CEJUSCs das diferenças entre os mecanismos da conciliação e da mediação antes da audiência. Da mesma forma que não puderam escolher entre um ou outro mecanismo.

As perguntas finais focavam na experiência que os usuários tiveram durante suas sessões de conciliação. Ressalta-se, contudo, que, entre os entrevistados, cinco tiveram sua sessão prejudicada pelo não comparecimento da parte adversa. Uma das entrevistadas mencionou que a pessoa que havia lhe informado a ausência e entregue o termo de “audiência

prejudicada” chegou a comentar que a empresa com a qual a entrevistada teria a sessão costuma não comparecer.

Quanto à atuação do conciliador, com exceção de um entrevistado, todos afirmaram que não sentiram que o conciliador estava pressionado a terminar rápido a sessão de conciliação.

Perguntou-se ainda se os usuários sentiram que o conciliador estava pressionando as partes a realizar um acordo ou o acordo. Novamente, todos, com exceção de um entrevistado, disseram que não sentiram pressão por parte do conciliador.

O usuário que respondeu “sim” a essa questão complementou sua resposta reafirmando a conduta do conciliador, contudo, alternou o verbo “forçar” com o “incentivar”.

Quanto à imparcialidade do conciliador, dois indivíduos afirmaram que entendia que o terceiro havia sido parcial, os demais entrevistados afirmaram que sentiram que o conciliador havia sido imparcial e não teria favorecido nenhum dos sujeitos do conflito.

O primeiro entrevistado a indicar que, segundo sua percepção, houve parcialidade, quando perguntado qual das partes, segundo seu ponto de vista, havia sido favorecida pela conduta do conciliador, ele indicou a ele próprio, neste caso, um consumidor tentando negociar sua dívida com um banco.

O outro entrevistado que havia apontado a existência de parcialidade segundo sua percepção, relativizou sua resposta acrescentando que o conciliador havia sido “mais ou menos” parcial. Segundo o entrevistado, ele entendeu que o conciliador foi parcial, pois este ficou explicando de forma “insistente”, termo utilizado pelo entrevistado, à contraparte sobre as consequências e força do acordo, que ainda seguiria para homologação do juiz responsável. Apesar de ter mencionado a parcialidade do conciliador, esse entrevistado firmou acordo e mencionou estar satisfeito com os termos da composição.

Foram feitas também duas perguntas sobre a postura das contrapartes.

Quando perguntados se a contraparte havia trazido proposta pronta para a audiência, 16 afirmaram que “não” e nove, que “sim”. Desses nove, sete afirmaram que o preposto tinha autonomia para flexibilizar a proposta apresentada, enquanto os outros dois usuários afirmaram que o representante não tinha esse poder.

Cabe destacar que, das oito sessões de conciliação do CEJUSC do Jabaquara pesquisadas, todas judiciais, apenas em uma a contraparte trouxe proposta. Um dos entrevistados desse centro complementou sua resposta dizendo: “eles preferem aguardar o julgamento”.

Quando questionados se se sentiram forçados pela parte adversa a firmar um acordo ou o acordo, um dos entrevistados afirmou ter sentido tal pressão. Em um conflito envolvendo o inadimplemento de quotas condominiais, por meio de uma reclamação pré-processual, o condômino entrevistado, afirmou que se sentiu pressionado pelo síndico do prédio a fazer acordo, pois, caso contrário, o condomínio entraria com uma cobrança judicial. O entrevistado comentou que até gostaria de pagar, mas que não tinha condições, já que estava desempregado.

Para verificar a autonomia da vontade dos entrevistados, eles foram perguntados se, durante a sessão de conciliação, haviam se sentido livres para firmar ou não firmar o acordo. Todos responderam afirmativamente, isto é, que se sentiram livres.

Por fim, perguntou-se aos entrevistados se a sessão de conciliação havia resultado em acordo. Dos 25 usuários entrevistados cujas sessões efetivamente ocorreram, cinco firmaram acordo. Esses cinco entrevistados foram perguntados ainda se entendiam que os acordos alcançados eram adequados aos seus interesses e dois responderam afirmativamente, sendo que o outro, respondeu que ficou apenas parcialmente satisfeito. Ele esclareceu que o banco concedeu um desconto pequeno a sua dívida, alegando que ela ainda era uma “dívida nova”. Contudo, como precisava “limpar seu nome”, aceitou a proposta do banco.

Entre os entrevistados que não firmaram acordo, um deles, que apresentava conflito com uma empresa de viagem, afirmou que os representantes da empresa até

propuseram devolver o dinheiro gasto pelo entrevistado, mas se negavam a pagar danos morais. O entrevistado finalizou mencionando que levaria a questão a um Juizado Especial.

### **6.3.1.2. ANÁLISE DOS RESULTADOS REFERENTES AO QUESTIONÁRIO DIRIGIDO AOS USUÁRIOS**

Após apresentação dos resultados obtidos, busca-se nesse tópico analisar preliminarmente os dados obtidos por meio dos usuários pesquisados, antes que sejam apresentadas e analisadas as informações colhidas dos representantes dos CEJUSCs.

Quanto ao fato de terem sido entrevistados só partes de conciliações judiciais em determinados centros e só partes de conciliações pré-processuais em outros, supõe-se que tal situação pode estar ligada a características da pauta de audiência do dia da visita ou a características do CEJUSC.

Como será observado nos próximos tópicos, com os dados das entrevistas dos representantes dos CEJUSCs, alguns centros pesquisados firmaram parcerias mais próximas com instituições como o PROCON e a Defensoria, recebendo cidadãos encaminhados por essas entidades, que, por sua vez, apresentarão suas reclamações e darão ensejo a conciliações pré-processuais. Outros centros poderão ter baixo encaminhamento e baixa procura por esse tipo de indivíduo que pretende ingressar no sistema de modo pré-processual, podendo a sua estrutura utilizada preponderantemente pelos juízos do fórum ao qual é anexo, culminando que sua pauta seja composta principalmente de conciliações judiciais.

Entre os entrevistados, constatou-se que o encaminhamento realizado por instituições jurídicas, como PROCON e Defensoria Pública, especificamente nos casos analisados, não foi acompanhado de instruções ao cidadão ou foi acompanhado de informações incompletas. Desse modo, parte dos indivíduos entrevistados encaminhados ao CEJUSCs chegaram a eles com poucas informações sobre seus direitos, sobre o funcionamento dos centros ou sobre os mecanismos consensuais.

Quanto ao acesso formal dos entrevistados, estes reportaram um serviço que, para eles, tendeu a ser rápido e pouco burocrático. Isso porque, as sessões de conciliações pré-processuais pesquisadas foram designadas para em torno de um mês da apresentação da reclamação, período que remete ao intervalo de tempo necessário para o encaminhamento do convite a contraparte e o retorno do Aviso de Recebimento (A.R.) pelos correios, conforme informação de um dos gestores. Além disso, o fato de os reclamantes entrevistados terem se dirigido apenas uma vez ao CEJUSC para receberem o atendimento inicial e terem suas reclamações pré-processuais recebidas, tende a indicar que eles passaram por um procedimento pouco burocrático para que apresentassem suas reclamações e fosse dado início ao seu processamento. Esses dois pontos refletem, nos casos analisados, uma tendência à boa promoção do acesso formal.

Neste mesmo sentido, está o dado sobre o tempo de deslocamento dos usuários entrevistados até os centros, quanto ao qual, 25, dos 30 entrevistados, afirmaram ter levado menos do que uma hora no seu trajeto, sendo que três dos entrevistados chegaram a apresentar considerações enfatizando a facilidade de acesso. Isso pode sinalizar que, nos casos analisados, os CEJUSCs estavam bem distribuídos na capital de São Paulo, não sendo necessários grandes deslocamentos pelos usuários entrevistados.

Quando perguntados sobre eventuais dificuldades que tenham enfrentado para “procurar seus direitos”, apenas três afirmaram terem tido dificuldades.

As dificuldades apontadas por esses três entrevistados, todavia, estão relacionadas com deslocamentos físicos, a necessidade de ir a vários lugares ou várias vezes na mesma entidade na tentativa de solução do seu problema, ou ainda relacionadas às diversas ligações para a empresa com a qual estava com problemas. Não houve o registro, seja por inexistência, seja por falta de percepção, de dificuldades de cunho jurídico, material ou processual. Diante da limitação da amostra, porém, não é possível concluir que esta dificuldade não existe para os demais usuários.

Conforme os dados levantados nas entrevistas, nos procedimentos pré-processuais, observou-se que parte dos entrevistados seguiu aos CEJUSCs desacompanhada de advogado ou sem assistência jurídica. Isso foi observado ainda entre os entrevistados que foram encaminhados por instituições jurídicas, o PROCON ou a Defensoria Pública, cuja assistência foi preponderantemente falha para os entrevistados.

De toda forma, uma das características do sistema desenhado pela “política de tratamento adequado de conflitos” é não ser indispensável a representação por advogado, diminuindo os custos do tratamento do conflito.

Em paralelo, pode-se observar ainda a importância dos advogados, que podem instruir seus clientes a procurar os CEJUSCs, assim como sobre o funcionamento destes centros, sobre a dinâmica das vias consensuais, inclusive assistindo a eles durante as sessões.

Foi interessante observar, tendo em vista os vetores de mudança cultural da política, a existência de casos apresentados ao CEJUSC por influência de experiências positivas anteriores. A primeira ocorrência foi do senhor, que estava utilizando O CENTRO pela segunda vez, após ter sido encaminhando inicialmente pelo PROCON. A segunda ocorrência é da filha, que utilizou os serviços do centro após incentivo de sua mãe, que já havia os experimentado.

As experiências positivas tendem a ser resultado de sessões de conciliação que observaram boas práticas, conseguindo se apresentar para os sujeitos do conflito como um procedimento justo, com uma dinâmica na qual é possível alcançar soluções justas e satisfatórias, além de eventuais outros benefícios.

A divulgação de experiências positivas é uma forma salutar de promoção dos mecanismos consensuais, pois, ao invés de obrigar os indivíduos a participarem de uma audiência que eventualmente não desejam, será o próprio indivíduo que após a notícia procurará espontaneamente essa via para eventual solução do seu conflito.

Quanto à multiplicidade de mecanismos prevista pela “política judiciária de tratamento adequado de conflitos”, não se verificou, na amostra entrevistada, a possibilidade de o usuário ter gerência na escolha do mecanismo a ser empregado. Nos CEJUSCs, conforme relato dos entrevistados, não só não foi dada qualquer explicação das diferenças entre os mecanismos de solução de conflito antes da audiência, como também não houve oportunidade de escolha. Como será observado nos próximos tópicos, essa realidade encontrada pelos entrevistados é congruente com as respostas dos representantes dos centros e suas eventuais justificativas.

Tendo em vista as diferentes características de cada mecanismo de solução de conflito, o que implica diferentes racionalidades e dinâmicas, seria importante que o usuário fosse instruído sobre os mecanismos ou, ao menos, do mecanismo que será utilizado em seu caso, para que ele pudesse aproveitar ao máximo as qualidades e potencialidades do instrumento no tratamento de seu conflito.

Essa falha na contextualização do sistema para o usuário indica uma postura inclinada à quantidade, processar o maior número de conflitos, e não à qualidade, impactando a potencialidade de tratar adequadamente os conflitos.

Quanto às experiências dos entrevistados sobre a atuação dos conciliadores em audiência, observaram-se dados positivos, em alguma medida, alinhados com as boas práticas.

Segundo os entrevistados, em suas sessões, os conciliadores observaram o tempo necessário às partes para que houvesse uma dinâmica conciliatória voltada ao tratamento do conflito, sem apressá-la. Isso foi percebido pelos entrevistados, ainda que, em dois dos centros, tenham-se enfrentado atrasos.

Ainda sobre a percepção da postura dos conciliadores, eles foram indicados pela maior parte dos entrevistados como imparciais, sendo que, em um dos casos de percepção de parcialidade, o conciliador foi tendencioso ao próprio entrevistado, consumidor, e não ao grande litigante habitual. Na segunda indicação de possível parcialidade, posteriormente atenuada pelo entrevistado: “mais ou menos parcial”, ele descreve o conciliador explicando de

forma incisiva os procedimentos homologatórios e as consequências do acordo, o que, além de eventual parcialidade, pode também sinalizar, de alguma forma, que o conciliador estava buscando garantir ou confirmar a decisão informada de um dos sujeitos.

Quanto à postura das contrapartes, principalmente os entrevistados das conciliações judiciais, reportaram poucos casos nos quais houve apresentação de proposta, sendo até mesmo mencionado por um deles: “eles preferem aguardar o julgamento”.

Ainda que não se possa fazer generalizações pela modalidade de pesquisa empírica desenvolvida, essa postura é congruente com a indicação do relatório “Justiça em números 2016” do CNJ, analisado no capítulo anterior,<sup>412</sup> que a composição tende a ocorrer não nas audiências prévias dos Juizados Especiais, mas sim na fase final do processo de conhecimento. Essa postura também é congruente com as estratégias dos litigantes habituais, exercendo a possibilidade de escolha das causas que serão negociadas e as que serão encaminhadas para julgamento, como visto no tópico sobre litigantes habituais e eventuais,<sup>413</sup> assim como da possibilidade de aguardar que novas informações e provas sejam trazidas ao processo ao longo de seu desenvolvimento.

Outro dado, nos limites da amostra entrevistado, que esteve alinhado com o tratamento adequado de conflitos, principalmente considerando as vias consensuais, é a afirmação, por parte dos entrevistados, de que se sentiram livres durante a audiência para realizar ou não eventual acordo. Isso indica, nos casos pesquisados, que houve inclinação à preservação da autonomia privada, o que acabou se refletindo na congruência entre o acordo e os interesses dos entrevistados que o firmaram, com exceção de um entrevistado, que declarou ter seus interesses parcialmente satisfeitos.

A situação descrita por este entrevistado aproxima-se da análise crítica desenvolvida por Carrie Menkel Meadow sobre soluções “ganha-ganha”.<sup>414</sup> De forma

---

<sup>412</sup> Ver: Avaliação da política judiciária de tratamento adequado de conflitos pelo Judiciário, p. 154.

<sup>413</sup> Ver: Litigantes eventuais e litigantes habituais, p. 98.

<sup>414</sup> Ver: Mecanismos consensuais como via de tratamento adequado, p. 87.

resumida, ele tinha como seus interesses pagar sua dívida, na menor quantia possível, com o maior desconto possível, para ter seu nome “limpo”. Contudo, não conseguiu o desconto do tamanho que esperava, conforme suas expectativas, uma vez que a instituição financeira considerou sua dívida como “nova”, devido aos poucos dias de inadimplência. Ainda que aquela solução não tenha sido “a melhor” dentro das expectativas do entrevistado, ela foi a melhor solução possível para satisfazer seus interesses, ainda que parcialmente.

Por fim, cabe reforçar e ponderar que se trabalhou com dados sobre percepção, a percepção dos entrevistados, que não estão isentas de falhas e subjetividade. Além disso, os entrevistados são, em regra, leigos, não têm formação jurídica. Desse modo, tendem a não conhecer as práticas ideias e, muitas vezes, nem as práticas corriqueiras, por não terem tido experiências anteriores naquele ambiente, o que é característico dos litigantes eventuais. Da mesma forma que não têm como parâmetro as práticas ideias ou qualquer outra, podem não conseguir identificar patologias do sistema, principalmente se têm poucas informações sobre a “Política Judiciária de tratamento adequado de conflitos” e sobre os mecanismos consensuais.

Após a apresentação e análise dos dados obtidos por meio dos usuários entrevistados, passa-se ao questionário dirigido aos representantes.

### **6.3.2. QUESTIONÁRIO DIRIGIDO AOS REPRESENTANTES DOS CEJUSCS**

Em paralelo ao questionário direcionado aos usuários dos serviços dos CEJUSCS, foi aplicado também um questionário voltado aos representantes de cada um dos quatro centros visitados, buscando a colheita de dados técnicos e institucionais.

As questões deste questionário abrangeram os seguintes temas: processo de triagem; informações sobre a multiplicidade de mecanismos e a possibilidade de escolha pelo usuário; elaboração da pauta de audiência; controle de qualidade internos e externos, inclusive da atuação dos conciliadores; posição institucional sobre o número de acordo; parcerias com outras instituições e relacionamento com os litigantes habituais.

O questionário foi respondido pelo juiz coordenador do CEJUSC da Barra Funda, nesta função desde novembro de 2011, e pelas gestoras dos demais centros, todas atuam em seus respectivos centros há mais de um ano.

O juiz coordenador do CEJUSC da Barra Funda também compõe o Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos – NUPEMEC do TJSP.

Diferentemente do questionário voltado ao usuário, semiestruturado, que exigia uma aplicação mais dinâmica e rápida, para manter o interesse do entrevistado e consumir pouco de seu tempo, o questionário voltado aos representantes tinha estrutura aberta. Desse modo, busca-se alcançar respostas mais detalhadas, que relatassem as práticas dos centros.

Com exceção do juiz coordenador do CEJUSC da Barra Funda, que indicou data para realização da entrevista, permitindo a gravação de seu áudio, as demais representantes, gestoras, solicitaram alguns dias para que apresentassem suas respostas por escrito, sendo que algumas ainda teriam que confirmar com o respectivo juiz coordenador a situação, isto é, verificar se seria possível apresentar as respostas solicitadas, definir quem as responderia, se o gestor ou o juiz coordenador, e confirmar com o magistrado se este estava de acordo com as respostas eventualmente dadas.

#### **6.3.2.1. RESULTADOS REFERENTES AO QUESTIONÁRIO DIRIGIDO AOS REPRESENTANTES DOS CEJUSCS**

Inicialmente, cabe reforçar que, neste tópico, serão apresentadas as respostas obtidas dos representantes dos CEJUSCs pesquisados. Eventuais considerações e análises serão desenvolvidas posteriormente.

A primeira pergunta direcionada aos representantes dos centros era a respeito do recebimento dos conflitos, do funcionamento da triagem e de como se dava o encaminhamento à conciliação e à mediação.

O juiz coordenador do CEJUSC da Barra Funda respondeu que, após explicação do caso pelo cidadão, verifica-se a possibilidade de solução do conflito por vias consensuais. Uma vez atendida essa condição, o servidor apresenta resumidamente o sistema do CEJUSC e indica o dia para a audiência, gerando um termo da reclamação para o reclamante, assim como uma carta convite para a contraparte.

O representante acrescentou que, no resumo dos relatos, existente tanto no termo, como na carta convite, busca-se filtrar eventual conotação de responsabilização da contraparte, para atenuar ou, ao menos, não acirrar o conflito.

Quanto ao mecanismo a ser aplicado, conciliação ou mediação, faz-se uma análise do conflito pelo conciliador/mediador no dia em que todas as partes estão presentes para a audiência. Contudo, a princípio, aplica-se a conciliação.

A representante do CEJUSC do Jabaquara afirmou que a triagem é realizada por duas funcionárias do centro, ambas com mais de 25 anos de trabalho junto ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - TJSP. Nesta fase, segundo ela, prioriza-se o discurso da parte atendida, com esclarecimento das funções do centro e dos mecanismos da conciliação e da mediação, podendo realizar ainda eventual “encaminhamento de Cidadania” a outros órgãos. Esclarecida a intenção de conciliar e verificada a probabilidade, ainda que mínima, do interesse da parte contrária à solução do conflito extrajudicialmente, é agendada sessão de conciliação ou de mediação.

Quando há necessidade, principalmente quando há prazos em andamento, a parte é ainda orientada a, independentemente de eventual agendamento da sessão, buscar orientação jurídica.

No CEJUSC de Santana, conforme resposta de sua gestora, o cidadão é recepcionado e, após a escuta de seu conflito, identifica-se se o caso deve ser encaminhado à conciliação ou à mediação.

A resposta da representante do CEJUSC da Vila Prudente foi semelhante à anterior. Contudo, neste centro, o agendamento é realizado não distinguindo as espécies dos mecanismos consensuais. Ela acrescentou que seria ainda possível o encaminhamento do reclamante ao local “correto” para que ele consiga satisfazer o seu direito.

Com a segunda pergunta, buscou-se saber se, uma vez verificada a competência do CEJUSC e as demais condições formais para admissão, se existe a possibilidade de ser negado o recebimento da reclamação por eventual inadequação das vias consensuais.

O representante do CEJUSC da Barra Funda declarou que a ideia desses centros é oferecer um atendimento amplo às pessoas. Desse modo, se é verificado que o conflito pode ser processado por aquele centro, ele será recebido.

A representante do CEJUSC do Jabaquara respondeu que, diante da informalidade e ampla abrangência dos procedimentos pré-processuais, a verificação de competência, bem como demais formalidades para admissão, seria feita caso a caso, conforme orientação da juíza coordenadora do centro. Da mesma forma, eventual negativa também seria feita após análise específica do caso, quando do primeiro contato com o reclamante.

Ela ainda esclareceu que, diante do pouco tempo de existência do centro do Jabaquara, inaugurado em julho de 2016, teriam sido poucas as oportunidades nas quais houve negativa ao agendamento de sessão. Contudo, entre os casos de negativas dados como exemplo, destacam-se conflitos de grande repercussão, envolvendo grandes empresas e vultosas quantias, cujo tratamento por meio de vias consensuais pré-processuais, por prudência, nos termos da gestora, deveria ocorrer em outra “competência territorial”.

Por sua vez, a representante do CEJUSC de Santana afirmou que, uma vez que não se aplicam as regras de competência territorial aos CEJUSCs, receberiam todos os casos compatíveis com o centro. Contudo, conforme determinação do juiz coordenador do CEJUSC de Santana, as regras de competência territorial são adotadas para os casos de mutirão, com o objetivo de diluir a distribuição de casos entre os centros.

Por fim, a representante do CEJUSC da Vila Prudente afirmou que aquele centro atende os casos em que há possibilidade de acordo. Nas demais hipóteses, as pessoas são orientadas a procurar as vias cabíveis em cada caso.

Na terceira pergunta, foram solicitadas informações sobre se e como eram feitos eventuais esclarecimentos sobre os mecanismos existentes e suas diferenças.

O juiz coordenador do CEJUSC da Barra Funda respondeu que, no primeiro atendimento, há a explicação que a apresentação da reclamação ao centro dá ensejo a uma tentativa de composição, que não se está iniciando um processo judicial e que o centro não é um juizado. Conduto, neste momento, não se adentra os pormenores de cada mecanismo. Segundo ele, busca-se esclarecer que o que se pretende é oferecer um espaço neutro para que as partes consigam eliminar o conflito que levou uma delas a procurar a instituição. Ele pontuou ainda que, às vezes, o cidadão pretende determinada medida, como a aplicação de multa a certa empresa, que não pode ser alcançada pelo CEJUSC. Como o centro está no mesmo prédio do PROCON, encaminha-se o indivíduo à outra instituição. Ele enfatizou que é necessário deixar bem claro ao indivíduo que procura o centro, que tipo de serviço é por eles prestado.

Ainda segundo o juiz coordenador do CEJUSC da Barra Funda, os esclarecimentos aprofundados sobre os mecanismos não são feitos quando do primeiro contato do reclamante com o centro, o qual é voltado para o encaminhamento à sessão de autocomposição, mas sim, no dia da primeira sessão, quando será verificado se é caso de conciliação ou mediação. O representante ilustrou com eventos nos quais os autores entendem que o conflito é simples, contudo, na primeira sessão, a contraparte revela que a situação é mais complexa do que o autor pensava inicialmente. Nesta primeira sessão, após a manifestação das partes e a adoção da conciliação ou da mediação, são feitos os esclarecimentos sobre os mecanismos e suas diferenças. Especificamente na área da família, mediadores treinados realizam a triagem, uma entrevista pessoal com as partes, captando o tipo de conflito e encaminhando para um dos mecanismos. Nesses casos, há a apresentação dos mecanismos na abertura da sessão.

No CEJUSC do Jabaquara, conforme informações dadas por sua gestora, os esclarecimentos sobre os mecanismos consensuais e a diferença principal entre esses e a ação judicial são realizados por ocasião do atendimento inicial que é presencial, uma vez que a distribuição de reclamação no CEJUSC não é realizada eletronicamente, como os demais processos judiciais de primeiro grau no TJSP. Já para a parte convidada, os esclarecimentos são dados, quando possível e quando indagado, no momento em que se apresentam ao CEJUSC, caso contrário, os esclarecimentos são sempre realizados na abertura da sessão, por meio dos conciliadores ou mediadores da unidade.

A representante do CEJUSC de Santana respondeu que há o esclarecimento sobre os mecanismos e sobre a indicação da mediação ou da conciliação, deixando o indivíduo à vontade para resolver se quer passar pelo procedimento indicado.

Já a representante do CEJUSC da Vila Prudente afirmou que as pessoas são devidamente esclarecidas em relação a todo o procedimento processual ou pré-processual.

Com a quarta pergunta, buscou-se verificar se, considerando a multiplicidade de mecanismos, é dada oportunidade de escolha ao usuário.

No CEJUSC da Barra Funda, não é dada ao usuário a oportunidade de escolher entre os mecanismos. Conforme resposta do juiz coordenador do centro, a maior parte das pessoas não diferencia um mecanismo do outro. O centro incentiva inclusive que seus colaboradores dominem todas as técnicas, para que assim consigam transitar entre os mecanismos. De todo modo, se, por alguma razão, o conciliador não se sentir confortável para mediar os sujeitos do conflito, é possível que ele explique o método e encaminhe-os para um mediador disponível no centro.

Como resposta, a representante do CEJUSC do Jabaquara afirmou que os mecanismos da conciliação e da mediação, a priori, não são separados no centro. Contudo, a princípio, para os conflitos nas relações de família ou continuadas tender-se-ia a aplicar a mediação e nas demais hipóteses, conciliação. De qualquer forma, ainda segundo a gestora,

seria deixado a cargo dos terceiros, conciliadores e mediadores, decidir qual o melhor mecanismo a ser aplicado, caso a caso.

A representante do CEJUSC de Santana apenas respondeu que “sim”, é dada oportunidade de escolha ao usuário.

Já a representante do CEJUSC da Vila Prudente respondeu que a aplicação da conciliação ou da mediação depende do caso concreto a ser tratado. Afirmou ainda que não cabe à parte a escolha entre os mecanismos. Complementou, por fim, que uma sessão que tem início como conciliação pode ser finalizada como mediação, dependendo do que ocorrer ao longo da sessão.

Na quinta questão, solicitou-se que fosse indicado o intervalo de tempo empregado entre as sessões na pauta de audiência.

No CEJUSC da Barra Funda, o intervalo entre as conciliações varia de acordo com o tipo de evento e a complexidade dos conflitos que estão sendo tratados. Todavia, o intervalo mínimo seria de 30 minutos. O representante deu como exemplo os mutirões para renegociação de contratos, que seriam considerados conflitos mais simples, tendo sessões de menor duração, podendo, desse modo, estabelecer um intervalo mais curto entre elas.

Conforme informação da gestora do CEJUSC do Jabaquara, o centro dispõe de cinco salas para a realização de sessões de conciliação e de mediação e são agendadas três casos por hora. Também segundo ela, a média de duração das sessões é de uma hora à uma hora e meia quando há acordo. Ainda que possa ser ampliado, trabalha-se com o limite em abstrato de duas horas para o encerramento da sessão. Neste centro, é priorizado que as sessões sejam conduzidas em duplas, visando potencializar as técnicas e uma melhor abordagem e solução dos conflitos. Desse modo, a escala de conciliadores e mediadores é sempre formada por pares. Eventual quarta dupla ou a primeira dupla que estiver “livre” dará início à primeira sessão do horário seguinte. Buscam garantir que ao menos três duplas estejam disponíveis por hora. Na hipótese das sessões se prolongarem além do horário

previsto, utiliza-se a quinta sala para evitar atrasos na pauta de audiência. No mesmo sentido, é possível também que duplas sejam separadas.

Tanto no CEJUSC de Santana, como no da Vila Prudente, o intervalo é de 30 minutos, conforme informação de seus representantes.

A sexta questão buscava levantar informações sobre os controles de qualidade, em especial, a avaliação do usuário prevista no §9º do art. 8º<sup>415</sup> e no §2º do art. 12 da Resolução 125;<sup>416</sup> e o acompanhamento previsto no inciso XII do art. 6º da Resolução 125.<sup>417</sup> Por fim, indagou-se ainda se havia a aplicação de algum outro controle de qualidade das práticas e como seria seu funcionamento.

Todos os representantes indicaram que a avaliação do usuário é feita por meio de um formulário padrão, nos termos do Provimento nº 2.348/2016 do TJSP, emitido pelo Conselho Superior da Magistratura,<sup>418</sup> disponibilizado pelo NUPEMEC/TJSP.

Em resposta a essa pergunta, o juiz coordenador do CEJUSC da Barra Funda informou que, no fim da sessão, é fornecido formulário de avaliação ao usuário. São

---

<sup>415</sup> Art. 8º Os tribunais deverão criar os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Centros ou Cejuscs), unidades do Poder Judiciário, preferencialmente, responsáveis 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. (NR) [...] § 9º Para efeito de estatística referida no art. 167, § 4o, do Novo Código de Processo Civil, os tribunais disponibilizarão às partes a opção de avaliar Câmaras, conciliadores e mediadores, segundo parâmetros estabelecidos pelo Comitê Gestor da Conciliação.

<sup>416</sup> Art. 12. Nos Centros, bem como todos os demais órgãos judiciários nos quais se realizem sessões de conciliação e mediação, somente serão admitidos mediadores e conciliadores capacitados na forma deste ato (Anexo I), cabendo aos Tribunais, antes de sua instalação, realizar o curso de capacitação, podendo fazê-lo por meio de parcerias. (Redação dada pela Emenda nº 1, de 31.01.13) [...] § 2º Todos os conciliadores, mediadores e outros especialistas em métodos consensuais de solução de conflitos deverão submeter-se a reciclagem permanente e à avaliação do usuário.

<sup>417</sup> Art. 6º Para desenvolvimento dessa rede, caberá ao CNJ: (Redação dada pela Emenda nº 1, de 31.01.13) [...] XII - monitorar, inclusive por meio do Departamento de Pesquisas Judiciárias, a instalação dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania, o seu adequado funcionamento, a avaliação da capacitação e treinamento dos mediadores/conciliadores, orientando e dando apoio às localidades que estiverem enfrentando dificuldades na efetivação da política judiciária nacional instituída por esta Resolução.

<sup>418</sup> “Artigo 1º - Fica instituído o Setor Experimental de Conciliação no Fórum João Mendes Jr. [...] Artigo 3º - O Setor receberá, inicialmente, processos oriundos das 22ª, 29ª, 30ª, 32ª e 37ª Varas Cíveis”; conforme Provimento nº 2348/2016 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, emitido pelo Conselho Superior da Magistratura, disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gcnPtl/legislacaoConsultar.do> (Acesso em 30 de novembro de 2017).

preenchidos entre 60 a 80 formulários por mês em um universo de 600 a 800 sessões no mesmo período. Os dados são tabulados para análise do atendimento. Caso exista alguma reclamação específica à atuação do conciliador ou mediador, passa-se o *feedback* a ele. Esse formulário, segundo o juiz coordenador, abrange não só a atuação do terceiro, como também o atendimento dos servidores e as instalações do centro.

Além disso, o representante do centro da Barra Funda acrescentou que há avaliações recíprocas. No final de cada ano, os conciliadores e mediadores avaliam o trabalho dos servidores do CEJUSC e do juiz coordenador, podendo também propor melhorias. Segundo o representante, essa avaliação é muito importante já que os terceiros estão presentes diariamente e conseguem ver eventuais falhas. O juiz coordenador está buscando ampliar essa avaliação a outros setores e postos sob sua coordenação para padronizar o atendimento e compartilhar experiências.

O juiz ressaltou que o Ministério Público, quando atua no caso, torna-se um filtro para eventuais defeitos na qualidade do acordo, assim como o próprio juiz, ao homologar. O juiz coordenador, sempre que percebe que o acordo tem algum tipo de defeito ou é inexecutável, apresenta suas considerações ao conciliador e ao mediador para que ele possa melhorar sua atuação.

Além do formulário padrão, a representante do CEJUSC do Jabaquara complementou sua resposta, mencionando que esses formulários são entregues às partes no final de cada sessão. Comentou ainda que já foi sugerido que se procurasse parceria com o CNJ, para que se disponibilizassem totens nas unidades, com a possibilidade das partes e patronos, com a indicação do usuário e do número do processo, avaliarem os conciliadores e mediadores diretamente na plataforma da conciliação nacional. Acrescentou ainda que pretendem deixar à disposição dos usuários uma “Caixa de Sugestões” para que manifestações voluntárias possam ser depositadas, seja quanto à estrutura do centro, seja quanto ao atendimento dos funcionários ou dos colaboradores voluntários.

Ainda quanto às práticas dos conciliadores e mediadores, a gestora mencionou que o controle de qualidade também é feito por cada membro da dupla, que é composta por um profissional com formação jurídica e outro que não tenha necessariamente formação jurídica, além de se buscar reunir, na mesma dupla, colaboradores com mais tempo de atuação junto ao centro com os mais novos. Por fim, ela ainda aponta que se controla a qualidade das práticas por meio dos elogios dos cidadãos, dos estagiários e por meio da presença da gestora e demais servidoras nas salas, sempre apoiando e supervisionando os trabalhos.

A gestora do CEJUSC da Vila Prudente acrescentou à sua resposta que o controle de qualidade é feito diariamente com o acompanhamento do que ocorre nas sessões, ressaltando, por fim, que contam com o ótimo desempenho dos conciliadores e dos mediadores que atuam no centro.

O sétimo item do questionário indagava aos representantes sobre a existência de treinamento ou capacitação dos conciliadores. Em caso afirmativo, pedia-se ainda a explicação de como ele ocorria e quando, se prévio, único ou periódico.

Os quatro representantes indicaram que todos os conciliadores têm que passar pelo curso de formação, nos termos da Resolução nº 125 do CNJ, ministrado em várias escolas no Estado de São Paulo, para que eles tenham domínio do instrumental técnico para tratar o conflito.

O representante do CEJUSC da Barra Funda enfatizou que não existe mais a figura do conciliador sem capacitação. Quanto à atualização, ele mencionou que existem cursos, inclusive na Escola Paulista da Magistratura – EPM, mas não está sendo exigida a atualização ainda, por que os conciliadores são voluntários e, ao colocar muitos óbices, pode-se espantar e prejudicar o funcionamento dos centros. Pontuou ainda que a capacitação e a atualização não são cursos gratuitos.

A gestora do CEJUSC do Jabaquara mencionou que, quanto à reciclagem dos colaboradores, esta será realizada ou conferida a cada dois anos, ocasião em que os

conciliadores e mediadores devem atualizar seus cadastros, nos termos da resolução. Ressaltou, contudo, que aquele centro conta apenas com um ano e alguns meses de existência.

Paralelamente, ainda no CEJUSC do Jabaquara, uma vez por mês, é realizada uma “reunião de trabalho”, em cada dia da semana, com os colaboradores “ativos” na unidade e com os novos, para adaptação. Nessa reunião, segundo a gestora, são discutidos casos práticos que tenham ocorrido no centro, além de debates teóricos sobre as práticas e metodologias. Ela menciona ainda a existência de “grupos de trabalhos” desenvolvendo alguns projetos: orientação financeira; idoso; condomínio; mediação assistida, mecanismo voltado a pessoas com deficiência; e relações continuadas e família em conflitos cíveis.

A gestora do CEJUSC de Santana, por sua vez, acrescentou que, quanto à dinâmica dos trabalhos desenvolvidos no dia a dia, é dado aos conciliadores e mediadores todo o suporte quanto à formalidade e manuseio do sistema informatizado, inclusive com orientações na formalização de acordo.

A oitava questão buscava investigar a existência de metas de acordos a serem atingidas ou de eventual incentivo institucional para o aumento do número de acordos ou ainda a existência de algum *ranking* entre os CEJUSCS em índice de acordo.

O representante do CEJUSC da Barra Funda iniciou sua resposta dizendo que não se exige do conciliador que alcance nenhuma meta de acordo, sendo o índice de acordo do centro alcançado espontaneamente. Afirmou ainda que não existe qualquer prêmio ao CEJUSC que tenha índices altos de acordo, já que os números não necessariamente refletem a complexidade dos casos. Aplica-se o índice de acordos dos centros para, na comparação, diagnosticar eventuais problemas, como muitos procedimentos judiciais em detrimentos dos pré-processuais, tendo um caráter puramente administrativo para se evitar injustiças.

Segundo o juiz coordenador, há sim meta de acordo aos grandes litigantes nos mutirões, ainda que não haja uma porcentagem concreta, um número específico. Isso porque, conforme sua resposta, está se mobilizando o espaço do CEJUSC, suas salas e servidores. Para

que o centro faça ações junto a esse grande litigante, é necessário que ele tenha uma postura conciliatória que se reflita em acordos.

Ele lembrou também que esses grandes litigantes que têm uma política de conciliação bem sucedida, seja na via judicial, como na pré-processual, eventualmente, podem ganhar o prêmio “empresa amiga da justiça” outorgado pelo NUPEMEC. Ele esclareceu ainda que essas políticas conciliatórias de sucesso vão além dos mutirões. Observam-se também, como exemplo, a estruturação de mediação interna, a instituição de ouvidorias para melhor acolhimento do cliente, posturas que desincentivem o prosseguimento das demandas, como a renúncia prévia ao direito de recorrer caso seja condenado até um determinado valor. São ações voltadas a diminuir a incidência de demandas ou facilitar a sua solução. Para os mutirões, além da postura, a coordenação solicita, em uma reunião prévia de planejamento da ação, que o grande litigante traga prepostos educados e qualificados, com autonomia e contato direto com a empresa para conseguir flexibilizar as propostas. Ele mencionou ainda a existência de um curso desenvolvido pelo CNJ para a formação de prepostos de empresas para que eles saibam agir dentro do ambiente da sessão de conciliação.

Ele complementou ainda que há um trabalho de sensibilização junto a empresas para que tenham uma boa postura na solução dos conflitos. O representante ilustrou sua resposta com o fato de alguns grandes litigantes, como a empresa de fornecimento de energia, após parcerias com os CEJUSCs e grande número de sessões, terem desenvolvido seu próprio setor interno de conciliação, assim como um dos maiores bancos do país que conta atualmente com mais de 500 conciliadores em seus sistemas internos. Isso é visto de forma positiva pelo representante, pois sinaliza a mudança de postura das empresas e dos indivíduos em relação ao conflito, o que é um dos objetivos da política pública.

Segundo a gestora do CEJUSC do Jabaquara, não há metas de acordo a serem atingidas. Não há nenhuma pressão pela realização de acordos, mas apenas pela qualidade dos trabalhos.

Resposta semelhante foi dada pela representante do CEJUSC da Vila Prudente, que negou a existência de metas ou *rankings*, complementando com a afirmativa de que a finalidade principal é a resolução do conflito.

Diferentemente dos demais, a gestora do CEJUSC de Santana afirmou que há sim meta. Esta seria estabelecida pelo CNJ e incentivaria a realização de mais acordos no âmbito pré-processual comparados ao processual. Uma lista com a indicação dos CEJUSCS que atingiram essa meta seria disponibilizada anualmente.

A nona questão do questionário dizia respeito de eventuais parcerias entre os CEJUSCs com outras instituições ou com grandes litigantes para melhor gestão dos processos encaminhados aos centros.

O juiz coordenador do CEJUSC da Barra Funda listou diversos mutirões, pré-processual e judicial, já realizados, como os com empresas de telefonia, com bancos, com a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano - CDHU, com a seguradora responsável pelo Seguro de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres - DPVAT. Segundo o juiz, busca-se desenvolver uma linha de produção de insumos para que as pessoas possam resolver seus conflitos.

Ele deu como exemplo a estrutura do mutirão do CDHU, no qual era possível, já na recepção, levantar o valor do débito, assim como as opções de parcelamento. Segundo ele, essas informações permitem que o cidadão ingresse na sessão com elementos relevantes para que ela possa desenvolver a sua negociação.

Ele indicou também como ilustração o “mutirão da paternidade responsável”. Nele, o pai é convidado a assumir a paternidade. As sessões são designadas com grande espaçamento entre elas, já que, além do processo de inserção daquele ente na vida da filha ou filho, pode-se conversar sobre a definição de alimentos e visitação, por exemplo. Na hipótese do indivíduo não querer assumir a paternidade, ele é encaminhado ao IMESC - Instituto de Medicina Social e de Criminologia de São Paulo para realizar o exame no mesmo dia, com a data para retornar com o resultado. São realizados de 60 a 80 exames de investigação de

paternidade em um dia, o que, segundo o juiz coordenado, levaria vários anos em uma vara de família. Nessa ação há também parceria com a Defensoria, que permanece de plantão para os casos nos quais não houve acordo ou o pai convidado não compareceu.

Ainda quanto à resposta do representante do CEJUSC da Barra Funda, o PROCON, a Defensoria Pública e o Ministério Público, em regra, não ficam de plantão no centro. Contudo, ele indica o encaminhamento da Defensoria Pública, fruto de parceria, como responsável por grande parte do público da área de família. A coordenação deste centro está buscando restabelecer que um estagiário da Defensoria Pública ou um Defensor fique no centro, auxiliando o cidadão que necessite desse tipo de serviço. O Ministério Público, por sua vez, atua por via remota nos casos nos quais o MP tem envolvimento, já que são dispensados de estar presentes em sessões de conciliação ou mediação que não sejam presididas por um juiz. De toda forma, verifica-se, junto ao Ministério Público, nos casos cujos acordos dependam de sua anuência, de forma prévia e abstrata, uma moldura ou elementos mínimos dos acordos.

A gestora do CEJUSC do Jabaquara mencionou que o centro está em processo de parceria com a APAE-SP - Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais, e toda a rede de atendimento a pessoas com deficiência, entre elas: AMA - Associação de Amigos do Autista, Instituto Laramara e Fundação Dorina Nowill, essas duas últimas instituições são voltadas ao atendimento de pessoas com deficiências visuais. O centro está estabelecendo parcerias também com a Defensoria Pública, Ministério Público do Idoso (Promotoria do Jabaquara), Prefeitura Regional do Jabaquara e OAB/SP - Subseção Jabaquara.

O CEJUSC de Santana, conforme resposta de sua gestora, tem parceria com a Zukerman leilões na forma de um contrato de colaboração no funcionamento do CEJUSC de Santana, pelo qual disponibiliza dois funcionários para trabalhar no centro.

A gestora do CEJUSC da Vila Prudente afirmou que são realizados mutirões a pedido da parte interessada, mas que não há parceria firmada com qualquer litigante.

A décima pergunta visava levantar informações sobre como ocorre o contato do CEJUSC com os grandes litigantes e se há alguma diferenciação de tratamento.

O juiz coordenador do CEJUSC da Barra Funda inicia sua resposta afirmando não haver diferenciação de tratamento e mencionando que também são organizados mutirões com litigantes menores. Ele disse que, inicialmente, o Judiciário procurava os grandes litigantes, como bancos, empresas de telefonia e planos de saúde, para buscar as melhores formas de solucionar a grande quantidade de demandas. Com o tempo, segundo ele, houve também o movimento inverso, os litigantes passaram a procurar o NUPEMEC para propor mutirões e outras ações.

O CEJUSC do Jabaquara tem pouco tempo de sua instalação e ainda não pôde identificar seus grandes litigantes, conforme a resposta da sua gestora. Ela mencionou ainda que, à medida que prepostos ou advogados de grandes empresas comparecem às sessões na unidade, são oferecidos os serviços do centro e é disponibilizado contato para eventual mutirão.

A gestora do CEJUSC de Santana afirmou não ser feita distinção de tratamento e, por sua vez, a do CEJUSC da Vila Prudente remeteu à resposta anterior, reiterando que o contato é feito pela parte interessada.

A décima primeira questão buscava levantar a indicação do tempo médio para a devolução do processo para a vara de origem nas sessões judiciais sem acordo.

Todos os representantes responderam que o retorno é imediato. As gestoras dos CEJUSCs do Jabaquara e da Vila Prudente indicaram estimativas. Enquanto a primeira deu como prazo máximo até dois dias úteis, a segunda respondeu que os processos são devolvidos à vara de origem em geral no mesmo dia ou no dia seguinte à realização da sessão.

O representante do CEJUSC da Barra Funda comentou que a implementação do processo eletrônico auxilia para que os processos retornem em poucos dias.

Com a penúltima questão, buscava-se saber a opinião dos representantes sobre quais os conflitos que deveriam ser encaminhados aos CEJUSCs, por essa ser a via adequada, e quais conflitos, corriqueiros nos centros, não deveriam ser tratados por vias consensuais, por serem inadequadas.

Na visão do juiz coordenador do CEJUSC da Barra Funda, todos os casos deveriam passar pelo CEJUSC para que as partes tenham o auxílio de um terceiro independente antes de ingressar com a demanda no Judiciário. Ele ilustrou com o que ocorre na Argentina, onde há índice de 70% de acordo nas sessões pré-processuais obrigatórias, reduzindo assim o número de processos. Além disso, ainda segundo ele, o terceiro pode dar uma perspectiva realista às partes sobre o processo judicial. Ele mencionou também que o processo judicial não resolve necessariamente o conflito em sua perspectiva global, mas sim a questão jurídica que foi apresentada pelos advogados ao juiz.

Ele acrescentou ainda em sua resposta o aspecto educacional das vias consensuais e a oferta às partes da oportunidade de realizarem uma sintonia fina da sua linguagem jurídica, o que não ocorre no sistema Judiciário tradicional. Com isso, seria possível retomar a comunicação e a harmonia entre os sujeitos. Ainda segundo ele, qualitativamente, a experiência das vias consensuais é melhor para as partes, no sentido de aprendizado de convivência, quando comparado ao processo judicial tradicional. Dá-se o ferramental às partes para que haja o seu empoderamento e possam perceber os limites dos seus direitos e dos da contraparte, sem que aguardem a figura paternalista do Poder Judiciário para dizer quem está certo ou errado.

A representante do CEJUSC do Jabaquara comentou que, na época da pesquisa, havia uma discussão entre os voluntários sobre o direcionamento prévio de alguns conflitos às câmaras privadas, principalmente casos cíveis judicializados ou casos que envolvessem grande vulto econômico, familiares ou empresariais. Pela estatística do centro, os maiores índices de acordos estão, respectivamente, nos casos de família, pré-processuais e judicializados, e nos cíveis, pré-processuais e judicializados. Por fim, ela indicou que questões que envolvam relação continuada, como vizinhança e casos de família, são os conflitos que mais se adequam

à necessidade de se resolver de modo consensual, pela intermediação do facilitador, quer seja por meio do CEJUSC, quer seja pelas câmaras privadas.

A representante do CEJUSC de Santana respondeu que todos os casos podem ser encaminhados ao CEJUSC, dependendo da flexibilidade das partes ao diálogo.

Por sua vez, a gestora do CEJUSC da Vila Prudente respondeu que naquele centro são tratadas causas cíveis e de família e, por isso e na opinião dela, todos os casos que são a eles encaminhados são passíveis de resolução. Ela pontou, por fim, que os conflitos que não são cabíveis pela via consensual são devidamente encaminhados para resolução pela via correta.

Na última pergunta, questionava-se sobre a utilização da estrutura do CEJUSC, se havia subaproveitamento, sobrecarga ou se a utilização do centro seria adequada na opinião dos representantes.

O juiz coordenador do CEJUSC da Barra Funda afirmou que a estrutura física do centro é subaproveitada e que não é feito um aproveitamento melhor por falta de servidores. O juiz coordenador complementou, afirmando que o número de conciliadores e mediadores é suficiente. Ele mencionou que se atua na sensibilização da direção do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo para que seja alocado um número maior de funcionários no centro. Contudo, a princípio, o centro é visto como um setor sem processos judiciais próprios e os procedimentos pré-processuais, que têm natureza administrativa, também não são contabilizados. O representante pondera que a presidência do tribunal tem que gerenciar os recursos humanos disponíveis com outras partições que também enfrentam dificuldades, como a vara de execuções fiscais, que tem milhares de processos em andamento.

A representante do CEJUSC do Jabaquara respondeu que, infelizmente há distorções na utilização do CEJUSC, mas se reservou a possibilidade de não opinar. Justificou que, diante do pouco tempo de instalação, ainda não seria possível fazer afirmações sobre o aproveitamento da estrutura do centro.

A representante do CEJUSC de Santana respondeu que o centro tem uma estrutura de espaço bem aproveitada, todavia, diante do crescimento do setor, faz-se necessária uma reorganização dos recursos humanos para que não haja sobrecarga demasiada.

Por fim, a gestora do CEJUSC da Vila Prudente respondeu que a estrutura e a utilização do centro são adequadas e que a sobrecarga é intrínseca ao Judiciário.

### **6.3.2.2. ANÁLISE DOS RESULTADOS REFERENTES AO QUESTIONÁRIO DIRIGIDO AOS REPRESENTANTES DOS CEJUSCS**

Com a adoção de tipos diferentes de questionários para a colheita de informações dos usuários e dos representantes dos centros, alcançaram-se resultados diferentes, como era esperado.

Contudo, mesmo entre os representantes dos CEJUSCs pesquisados, que responderam ao mesmo questionário, foi possível observar diferenças, não só no conteúdo, como também na forma das respostas dadas.

Inicialmente, cabe pontuar que se procedeu com a mesma abordagem em todos os quatro centros escolhidos. Entrou-se em contato com o centro, foi feita a apresentação do pesquisador e da pesquisa, destacando a existência dos dois questionários, um direcionado ao usuário e outro a um representante do centro, deixando-os livres para escolher a pessoa que representaria o centro: juiz coordenador, gestor ou outro serventuário a ser apontado pela unidade.

Foi dada também liberdade aos entrevistados para que escolhessem a melhor forma para responder o questionário: oralmente, em uma entrevista com tendências a um maior dinamismo e espontaneidade, ou por escrito, tendo mais tempo para elaborar o conteúdo da resposta.

Assim, destaca-se que, ter sido o CEJUSC da Barra Funda representado por seu juiz coordenador e não por seu gestor, foi uma iniciativa e escolha da instituição. Da mesma forma, ter se aplicado o questionário em uma entrevista e não por escrito, foi também uma escolha do entrevistado, da mesma forma que os demais centros e representantes optaram por redigir suas respostas.

Ao aplicar o questionário com perguntas abertas e de cunho técnico aos representantes do CEJUSCs, pretendia-se uma maior quantidade de informações, respostas bem desenvolvidas que apresentassem suas linhas de pensamento e justificativas, com o detalhamento das práticas e ilustrações com elementos do dia-a-dia dos centros e ainda a indicação de peculiaridades das suas unidades.

As respostas colhidas trouxeram, em alguma medida, os elementos esperados.

Foram observadas, contudo, certas discrepâncias no desenvolvimento das respostas. Há uma assimetria esperada entre a resposta dada oralmente em entrevista e as realizadas por escrito. Mas, observaram-se também diferenças formais entre as três respostas apresentadas por escrito. Alguns representantes trouxeram informações ricas em detalhes, ilustrações e justificativas. Por outro lado, também foram obtidas respostas curtas, resumidas a um “sim”, ou que tendiam a manifestações *pro forma* ou estritamente institucionais.

Ainda que todos sejam representantes de suas instituições e suas respostas tenham cunho institucional, nas respostas do juiz coordenador do CEJUSC da Barra Funda, observou-se alguma tendência a uma maior liberdade nas manifestações e a uma postura mais crítica em relação ao sistema existente. Essas características podem decorrer do seu cargo e/ou da espontaneidade e do dinamismo da entrevista.

A resposta escrita, por sua vez, tende a apresentar um discurso mais controlado, cauteloso, que pode ter uma maior inclinação à preservação da instituição, exaltando suas qualidades e seus diferenciais positivos, em detrimento da indicação de eventuais falhas e dificuldades.

Após essa breve análise sobre o método e a apresentação de algumas ponderações sobre os dados colhidos, passa-se à análise do conteúdo das respostas obtidas.

Inicialmente, constata-se que, ainda que exista uma estrutura elementar padrão, há espaço para que a gestão de cada centro empregue ideias próprias para construir diferenciais de qualidade, seja no sentido de aproximar o sistema ao efetivo tratamento adequado dos conflitos apresentados, seja para aumentar a produtividade do centro ou ainda no sentido de buscar torná-lo mais útil a sua comunidade, às pessoas da região.

Como primeiro exemplo dessas peculiaridades, destaca-se a adoção pelo CEJUSC do Jabaquara de conciliações e mediações, como padrão, na busca por uma melhor qualidade nas práticas. Por outro lado, cabe ponderar que essa estrutura de uma dupla de terceiros por sessão é, a princípio, salutar, mas só é possível nos centros nos quais o número de conciliadores e mediadores atuando seja o dobro do número de sessões no mesmo período, o que pode não ser uma proporção viável ou realista em todos os CEJUSCs.

Outro exemplo de particularidade que será ressaltado são as parcerias com instituições próximas ou presentes na comunidade em que o CEJUSC está instalado, como ocorre com o centro da Barra Funda e do Jabaquara.

O primeiro estabeleceu parceria com o PROCON e com o IMESC, que compartilham a mesma edificação do CEJUSC, agilizando o encaminhamento entre as entidades e facilitando ou, ao menos, encurtando, o deslocamento do cidadão na busca de uma solução aos seus conflitos.

O segundo centro, o CEJUSC do Jabaquara, está localizado em uma região com hospitais e instituições de saúde importante para a cidade. Nesse sentido, este centro está desenvolvendo parcerias com algumas dessas entidades de saúde voltadas a atender pessoas com deficiências, como APAE-SP e a Fundação Dorina Nowill, com unidades a poucos quarteirões do CEJUSC. Ao elaborar um trabalho de tratamento de conflitos voltado a esse público, está buscando expandir as parcerias com instituições de perfil semelhante.

Após esses destaques, inicia-se uma análise das respostas acompanhando a sequência das questões.

Com as primeiras quatro perguntas do questionário dirigido aos representantes dos centros, visava-se verificar informações quanto ao primeiro contato do cidadão com um sistema consensual com multiplicidade de mecanismos, verificando-se se o recebimento e a triagem eram guiados pela relação de adequação entre o mecanismo e o conflito e quais seriam as informações passadas ao indivíduo para que ele pudesse, eventualmente, escolher entre as vias.

Com base nas respostas obtidas, observou-se certo padrão entre os quatro centros em relação ao recebimento da reclamação. Foi relatado pelos representantes que neste primeiro contato com o reclamante, são transmitidas orientações sobre as etapas do sistema, o procedimento interno do centro, mas não especificamente sobre os mecanismos consensuais e seu ideário. Estas informações sobre as técnicas consensuais tendem a ser passadas ao cidadão apenas na fase inicial das sessões pelos conciliadores e mediadores.

Ainda conforme as informações colhidas, de forma geral, no primeiro atendimento, feita triagem pelo tipo do conflito, tende-se a encaminhar o conflito à conciliação, sendo excepcional o encaminhamento à mediação, existindo ainda a possibilidade, conforme relato da gestora do centro da Vila Prudente, de uma designação genérica à sessão de autocomposição. Essa indicação do mecanismo a ser adotado seria confirmada ou alterada quando da primeira sessão, seja em seus momentos iniciais, seja ao longo da dinâmica.

Os usuários entrevistados não relataram, nem foi observado, nas audiências de conciliação acompanhadas pelo pesquisador,<sup>419</sup> a realização de uma “segunda triagem” formal no começo da sessão, para que se verificasse se a conciliação era o mecanismo mais adequado

---

<sup>419</sup> O pesquisador acompanhou algumas sessões quando da pesquisa exploratória e, quanto das visitas da pesquisa empírica aos quatro CEJUSCs, acompanhou quatro sessões, três no CEJUSC da Barra Funda e uma no CEJUSC do Jabaquara, com partes diversas das pesquisadas, para evitar o eventual constrangimento do entrevistado ou interferência na condução do conciliador ou da própria dinâmica das audiências que seriam analisadas.

ou se deveria haver o encaminhamento para mediação. Contudo, presenciou-se, pontualmente, em alguns casos e em alguns momentos das sessões de conciliação acompanhadas, que foram aplicadas técnicas mais próximas do conjunto de ferramentas da mediação do que das técnicas de conciliação, ao se buscar investigar mais profundamente aspectos subjetivos da relação das partes. Nessas poucas ocorrências presenciadas, não houve a interrupção ou o encerramento da sessão de conciliação para que ela fosse convertida em mediação ou que um mediador tomasse a condução.

De toda forma, é possível que o terceiro, ao longo da dinâmica consensual, perceba a necessidade de aplicar técnicas de mediação ou de converter a sessão em uma mediação. Caso ele se sinta seguro na aplicação dessas técnicas, é possível que ele transite entre os tipos puros das espécies, conciliação e mediação, ou mesmo converta a sessão, sem que haja alguma forma abrupta.

Quanto ao recebimento dos conflitos, tendo em vistas os dados obtidos, observou-se também congruência entre as práticas dos centros. Tendo como justificativa a natureza abrangente do atendimento prestado, em regra, recebem-se todos os casos nos quais seja possível a composição das partes ou ainda, como mencionado por um dos representantes, possível e provável, ainda que minimamente.

Constata-se assim que a hipótese de eventual não recebimento por inadequação das vias consensuais de um conflito sobre direitos disponíveis ou, ao menos, com aspectos disponíveis, que preencha os requisitos formais de admissão, não foi mencionada por nenhum dos representantes.

Em outras palavras, verifica-se que, de modo geral, a etapa de recebimento da reclamação está mais inclinada a ser guiada pelo critério abstrato da matéria ser ou não transacionável, do que eventual critério concreto de adequação entre o caso apresentado ao centro e as vias consensuais.

Existe ainda a possibilidade de adotarem uma presunção relativa quanto à adequação das vias consensuais, como analisado anteriormente,<sup>420</sup> aplicando-os de modo amplo e genérico. Essa presunção, contudo, se não afastada, não verifica a adequação no caso concreto e nem impede que haja a aplicação de forma inadequada das vias consensuais.

Superado o recebimento, após ingressar no sistema do CEJUSC, considerando as respostas colhidas dos representantes, em regra, o cidadão não tem a oportunidade de escolher qual instrumento será aplicado, o que está no mesmo sentido dos dados colhidos dos usuários.

Dessa forma, o usuário tende a não receber informações aprofundadas sobre os mecanismos até a primeira sessão com o conciliador ou mediador, o qual fará a apresentação.

Essa dinâmica, contudo, não vai ao encontro dos entendimentos de Frank Sander, um dos idealizadores dos sistemas multiportas, que acreditava que seria salutar a oportunidade de os interessados escolherem o mecanismo, como analisado anteriormente.<sup>421</sup>

Para poder escolher, todavia, as partes têm que conhecer suas opções, entender as vias consensuais e suas espécies, seus objetivos, características, potencialidades, suas vantagens e desvantagens. Pelo que se colheu de informação dos usuários e dos representantes, tende a não ser passada informação suficiente ao cidadão que procura esses centros pesquisados sobre as vias consensuais até a fase inicial da sessão, na qual o conciliador ou mediador fará alguma apresentação do mecanismo.

Seguindo para as demais questões, com exceção do CEJUSC do Jabaquara, os centros analisados empregam 30 minutos como unidade mínima de intervalo de tempo para o agendamento das sessões na pauta.

Considerando a indicação da representante do CEJUSC do Jabaquara, sessões nas quais haja o desenvolvimento da negociação e as partes aproximem-se de um acordo tendem a

---

<sup>420</sup> Ver: Obrigatoriedade da sessão de conciliação ou mediação, p. 118.

<sup>421</sup> Ver: Sistema “multi-portas”, p. 73.

durar em média de uma a uma hora e meia. Desse modo, o intervalo de tempo de 30 minutos tende a ser insuficiente para o seu livre desenvolvimento.

Dessa forma, ainda que a elaboração da pauta de audiências dos centros visitados seja feita em um contexto no qual há mais de uma sala, assim como um conjunto de conciliadores e mediadores, os centros trabalham considerando que muitas das sessões serão curtas, não se desenvolverão e, desse modo, não ultrapassarão os 30 minutos. Caso contrário, há propensão a atrasos na pauta, como o observado quando da visita ao CEJUSC da Barra Funda.

De toda forma, um destaque positivo foi que, mesmo com sessões com intervalos de 30 minutos entre elas e eventuais atrasos, apenas um dos usuários entrevistados indicou que sentiu que o conciliador estava pressionado a terminar rapidamente a sessão.

Acrescenta-se ainda que, entre os representantes, houve ainda o registro da possibilidade de estipular um período maior de tempo para conflitos tidos como mais complexos, como os de família.

As perguntas que se seguiram, da sexta a oitava, visavam à colheita de dados sobre os mecanismos de controle de qualidade das práticas e dos terceiros, assim como eventual cobrança institucional de produtividade.

Todos os representantes mencionaram o formulário padrão disponibilizado pelo NUPEMEC/TJSP.<sup>422</sup> Durante as visitas, contudo, não se observou qualquer movimentação ostensiva das partes recebendo, preenchendo ou depositando esses formulários, o que é corroborado pelo juiz coordenador do CEJUSC da Barra Funda que mencionou que, dentro de

---

<sup>422</sup> “Artigo 28. Os conciliadores e mediadores serão avaliados periódica e cumulativamente:[...] III - pelos usuários de serviço, conforme formulário padrão estabelecido pelo NUPEMEC. Parágrafo único. Ao público em geral serão fornecidos, ao término da sessão de mediação ou conciliação, os formulários de avaliação da atividade, nos moldes propostos no Anexo II”; conforme Provimento nº 2.348/2016 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, emitido pelo Conselho Superior da Magistratura, disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gcnPtl/legislacaoConsultar.do> (Acesso em 23 de agosto de 2017).

um universo de 600 a 800 sessões por mês no centro em que é responsável, são preenchidos apenas 60 a 80 formulários.

Cabe ponderar também que o usuário, muitas vezes, não tem formação, nem experiência para ter parâmetros do que seria uma dinâmica consensual ideal. Dessa forma, os dados obtidos por meio desses formulários devem ser analisados pelos gestores dos centros considerando tal característica.

Dois dos quatro representantes mencionaram que adotam ou que estão buscando desenvolver mecanismos de controles paralelos, constituindo exemplos de iniciativas das próprias gestões que extrapolam a moldura elementar determinada pelo programa.

A partir das respostas, observa-se que é possível utilizar um amplo leque de indicações de erros e problemas para desenvolver melhorias. Os eventuais *feedbacks* dos membros do Ministério Público, como apontado por um dos representantes, ou o controle de qualidade e apoio entre os colegas das duplas de conciliação e mediação, são exemplo. Para tanto, é necessário que os gestores estejam abertos e atentos a esses sinais e tenham os recursos e a engenhosidade para desenhar as melhorias.

Especificamente quanto à capacitação e à atualização de conciliadores e mediadores, constatou-se que, ainda que não exista mais a figura do terceiro sem capacitação formal, conforme afirmação dos representantes, não foi observada a mesma consistência quanto à atualização desses terceiros.

Como desenvolveu o representante do CEJUSC da Barra Funda, os terceiros são voluntários e a imposição de requisitos, preenchidos por meio de cursos pagos, pode desestimular o voluntariado, eventualmente esvaziando-o e, desse modo, acabar por prejudicar as atividades dos centros.

Quanto à existência de metas e um *ranking* de desempenho entre os CEJUSCs, as respostas obtidas não foram congruentes entre si. Três dos representantes pesquisados negaram o estabelecimento de metas de acordo. A representante do CEJUSC de Santana, por

sua vez, mencionou que há uma meta estabelecida pelo CNJ, incentivando a realização de mais acordos no âmbito pré-processual comparados ao judicial.

Quanto à informação recebida pela gestora, esclarece-se que o CNJ desenvolve, junto com os diferentes ramos da Justiça, um conjunto de metas voltadas a gestão do acervo de processos.<sup>423</sup> Essas são as “Metas Nacionais”, aprovadas anualmente.

A terceira meta, “meta 3”, ainda que seu detalhamento apresente variações ao longo dos anos e de acordo com o ramo do Poder Judiciário para o qual está direcionado,<sup>424</sup> tem como escopo aumentar os casos solucionados pelas vias consensuais.

Em 2015, o detalhamento da “meta 3” para a Justiça Estadual era impulsionar as atividades dos CEJUSCs e promover “acordos pré-processuais e conciliações em número superior à média das sentenças homologatórias nas unidades jurisdicionais correlatas”.<sup>425</sup>

No site do CNJ, são veiculadas notícias e relatórios sobre as metas.<sup>426</sup> É possível encontrar ainda tabelas com os resultados da “meta 3”, indicando quais tribunais a alcançaram.

---

<sup>423</sup> As “Metas Nacionais para 2017” foram aprovadas no 10º Encontro Nacional do Poder Judiciário em Brasília, conforme Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Metas Nacionais para 2016 - Aprovadas no IX Encontro Nacional do Poder Judiciário*. Brasília, 2015, p. 1. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/12/836582f936b369384260e92a09b1a9ad.pdf> (Acesso em 15 de dezembro de 2017).

<sup>424</sup> “[2016] META 3 – Aumentar os casos solucionados por conciliação (Justiça Federal, Justiça Estadual e Justiça do Trabalho) [...] Justiça Estadual: Aumentar os casos resolvidos por conciliação em relação ao ano anterior e aumentar o número de CEJUSCs”; conforme Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Metas Nacionais para 2016 - Aprovadas no IX Encontro Nacional do Poder Judiciário*. Brasília, 2015, p. 1. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/03/f2ed11abc4b5ddea9f673dec7fe39335.pdf> (Acesso em 15 de dezembro de 2017).

<sup>425</sup> “[2015] META 3 – Aumentar os casos solucionados por conciliação (Justiça Federal e Justiça Estadual) [...] Justiça Estadual: Impulsionar os trabalhos dos CEJUSCs e garantir aos Estados que já o possuem que, conforme previsto na Resolução 125/2010, homologuem acordos pré-processuais e conciliações em número superior à média das sentenças homologatórias nas unidades jurisdicionais correlatas. Aos que não o possuem, a meta é a implantação de número maior do que os já existentes”; conforme Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Metas Nacionais para 2015 - Aprovadas no VIII Encontro Nacional do Poder Judiciário*. Florianópolis, 2014, p. 1. Disponível em: [http://www.cnj.jus.br/images/gestao-planejamento-cnj/2015/Metas\\_Nacionais\\_aprovadas\\_no\\_VIII\\_Encontro.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/gestao-planejamento-cnj/2015/Metas_Nacionais_aprovadas_no_VIII_Encontro.pdf) (Acesso em 15 de dezembro de 2017).

<sup>426</sup> De acordo com o sistema de atualização de Metas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), existem atualmente no Brasil 500 Centros Judiciários de Solução de Conflito e Cidadania (Cejusc) em 24 Tribunais de Justiça Estadual, dos quais 55% deles alçaram a Meta 3, que determina para a Justiça Estadual que os tribunais julguem mais casos de conciliação nos Cejuscs do que nas Varas às quais são vinculados. Os Tribunais de Justiça de

Os últimos resultados<sup>427</sup> e relatório<sup>428</sup> disponibilizados são os referentes ao ano de 2016. Quanto ao ano de 2017, a Justiça Estadual não é signatária da “meta 3”.

O Relatório de Atividades 2015 do NUPEMEC do TJSP traz um gráfico com a evolução ao longo dos meses do ano de 2015 da porcentagem dos CEJUSCs que estavam cumprindo a “meta 3” no Estado de São Paulo, atingindo, no final do ano, a marca de 75%.<sup>429</sup>

Quanto à eventual *ranking*, o juiz coordenador do CEJUSC da Barra Funda, o qual também é membro do NUPEMEC do TJSP, mencionou a existência da tabulação dos dados dos CEJUSCs integrantes do TJSP. Contudo, esta teria função administrativa e de acompanhamento, não voltada à premiação, mas sim ao diagnóstico de eventuais anomalias.

Quanto às respostas obtidas, além da contradição observada, ressalta-se que a não existência de meta de desempenho e *rankings* não é congruente à insatisfação demonstrada pelo CNJ com o baixo índice de acordos em seus últimos relatórios anuais, “Justiça em números”, sendo destacado ainda pela própria instituição seus investimentos, atos normativos

---

Pernambuco, Ceará e Piauí não fizeram a inclusão de dados no sistema” Mais da metade dos Tribunais de Justiça cumpre meta de conciliação. CNJ, 25 de novembro de 2015, disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/81013-mais-da-metade-dos-tribunais-de-justica-cumpre-meta-de-conciliacao> (Acesso em 15 de dezembro de 2017).

<sup>427</sup> Os resultados sobre a “meta 3” referentes ao ano de 2016 são os mais recentes e estão disponíveis em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/04/703ce832526af587f7b504e9682c9146.pdf> (Acesso em 15 de dezembro de 2017).

<sup>428</sup> “A Meta 3 de conciliação definida pela Justiça Estadual foi aumentar os casos resolvidos por conciliação em relação ao ano anterior, e ainda, aumentar o número de Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs). Em 2016, a Justiça Estadual encerrou 542.261 casos por conciliação na fase pré-processual e 1.249.486 na fase processual, totalizando 1.791.747 casos encerrados por conciliação. O percentual de conciliação em 2016 foi de 14,80%, superando o do ano anterior (12,77%). O bom desempenho do segmento pode ser verificado individualmente também, uma vez que os Tribunais de Justiça Estaduais, com exceção de 6 tribunais, conseguiram aumentar o percentual de conciliação em relação a 2015. Além disso, a Justiça Estadual instalou 497 CEJUSCs em 2016”, conforme Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Relatório – Metas Nacionais do Poder Judiciário - 2016*. Brasília, 2017, p. 26. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/05/64acb190bee63682ea4b7f7805f5acce.pdf> (Acesso em 15 de dezembro de 2017).

<sup>429</sup> TJ-SP. *Relatório de Atividades 2015 - Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos*. São Paulo: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 2015, p. 15. Disponível em <http://www.tjsp.jus.br/Conciliacao/Conciliacao/MaterialDivulgacao> (Acesso em 21 de julho de 2017).

e campanhas em mais de uma década, como já analisado.<sup>430</sup> A manifestação de descontentamento da instituição em seus relatórios por dois anos seguidos, não pode ser considerada uma cobrança *intramuros*. Há uma pressão manifesta e institucional por melhores índices de acordo.

Além disso, a Resolução n° 125, ao dispor que os acordos realizados nos centros serão computados aos índices de desempenho dos magistrados, incentiva o aumento do número de acordos, sem que haja avaliação da qualidade da dinâmica para alcançá-lo, nem da solução alcançada.

Por meio da nona e décima questões, foram colhidos dados sobre as parcerias e quanto ao relacionamento dos centros com os grandes litigantes.

Neste ponto, além dos destaques realizados no início deste tópico, ressaltam-se as diferentes naturezas das parcerias firmadas. Os representantes reportaram a existência tanto de ligações com grandes litigantes e instituições jurídicas para a realização de mutirões, como com coletividades, para auxiliar no tratamento dos conflitos de seus integrantes, assim como com empresas que disponibilizam seus funcionários para suprir a falta de recursos humanos nos centros.

Observou-se também que, o CEJUSC da Barra Funda, talvez por ser o mais antigo e ter a maior estrutura entre os centros visitados, conseguiu estabelecer parcerias significativas com a Defensoria e o PROCON para o redirecionamento do atendimento do cidadão, assim como com essas instituições e grandes litigantes, na montagem da linha de insumos para os mutirões. Contudo, como foi levantado pelos usuários entrevistados, esses encaminhamentos analisados se deram sem a devida informação do cidadão sobre o serviço desenvolvido pelos centros e sobre as vias consensuais.

Os relatos dos usuários entrevistados permitem que se crie uma imagem de uma estrutura burocrática, na qual o cidadão é redirecionado de *bureau* em *bureau*, de ente em

---

<sup>430</sup> Ver: Avaliação da política judiciária de tratamento adequado de conflitos pelo Judiciário, p. 154.

ente, sob a alegação de que no próximo local seu problema será resolvido, sem que lhe sejam dadas maiores informações sobre o como isso ocorrerá: o PROCON e a Defensoria Pública indicam o CEJUSC, que por sua vez, caso não haja acordo, reencaminha para os Juizados Especiais ou para a Justiça Comum ou ainda de volta às instituições iniciais, para que seja aberto um processo administrativo, no caso do PROCON, ou que seja dada assistência jurídica, no caso da Defensoria Pública.

Pode ser que se tome como sabido informações que são corriqueiras para os funcionários dessas entidades, mas que são estranhas ao cidadão, litigante eventual, que, em regra, não sabe o que é conciliação e mediação em seu sentido técnico. Essa falta de orientação pode também ser fruto de eventual sobrecarga desses funcionários ou de possível entendimento que aquele tipo de orientação não faz parte de suas atribuições.

Nesse contexto, se propõe um exercício para que a situação seja analisada na perspectiva do reclamante, um cidadão médio: ele apresenta seu conflito ao CEJUSC e lhe dão um “papel” com a indicação de que ele deve comparecer em determinado dia e hora naquele mesmo centro para uma audiência/sessão de conciliação, sem que lhe seja efetivamente esclarecido o que isso significa; no dia e hora designados, ele comparece, apresenta o “papel” que lhe foi entregue na primeira visita e pedem para que ele aguarde, junto com outras pessoas, ser chamado para a audiência de conciliação, que ele ainda não sabe exatamente o que é e como se desenvolve; após aguardar, seu nome é apregoadado, ele é encaminhado a uma sala e, já a mesa, de frente à contraparte, recebe as primeiras informações sobre o que é conciliação e como será a dinâmica dos próximos minutos para tentar solucionar seu conflito.

Essa falta de informação tende a dificultar que seja aproveitada toda a potencialidade do mecanismo consensual. Antes disso, ela tende a impedir que o cidadão faça uma opção informada por adotar ou não a via consensual, inviabiliza também que ele verifique se a racionalidade das vias consensuais é condizente com seus interesses e adequada ao seu conflito.

Conforme relato dos representantes, as parcerias também foram observadas na base das ações para a aglutinação de sessões de um determinado tipo ou com determinado litigante habitual, os chamados mutirões.

Quanto a eles, Kazuo Watanabe, um dos autores da “política judiciária de tratamento adequado de conflitos”, como mencionado no capítulo sobre tratamento adequado dos conflitos,<sup>431</sup> não entende que a utilização frequente dos mutirões seja prática salutar. Isso por que eles teriam como objetivo a redução do acervo de processos e não o tratamento adequado dos conflitos de interesses.

O que se observou com a pesquisa empírica, contudo, é que, ao menos em alguns dos mutirões, outros vetores podem coexistir com o da redução do número de processos. Essas ações podem ser desenhadas de tal forma que a aglutinação dos casos semelhantes permite a criação de um sistema especialmente voltado atender adequadamente às características do conflito e às necessidades dos seus sujeitos, otimizando, por meio de uma linha de produção de insumos, o tratamento dos conflitos.

Não se afirma que todos os mutirões contam com esse planejamento e desenho de um sistema próprio. O que foi observado, com os dados dos representantes, é que algumas dessas ações são ou aproximam-se de ser guiadas também pelo vetor do tratamento adequado do conflito, ainda convivam com o objetivo de gestão e redução do acervo de casos.

Além disso, por mais que possam existir condições mais benéficas para a negociação com o litigante eventual, é patente que esse tipo de ação também traz benefícios para a organização e planejamento estratégico do litigante habitual, assim como para o próprio centro, que se prepara para apenas um tipo de conflito, e para o próprio Poder Judiciário, globalmente considerado, pela redução de casos.

Prosseguindo com a análise das respostas, quando se solicitou a opinião dos representantes sobre a adequação ou inadequação entre os tipos de conflitos e a forma de

---

<sup>431</sup> Ver: Tratamento adequado dos conflitos, p. 73.

tratamento oferecida nos centros, as respostas obtidas foram semelhantes às obtidas na segunda questão, sobre a possibilidade de não recebimento de um conflito por inadequação dele com os mecanismos aplicados no centro. As respostas inclinavam-se a desconsiderar uma relação de adequação ou a adotar uma postura mais abrangente em relação à adequação, uma presunção de adequação.<sup>432</sup> Pondera-se que, uma vez que se tem como premissa neste estudo que *one size does not fit all*, “abrangência” e “adequação” constituem quase uma contradição em termos. De uma forma geral, houve a afirmação de que todos os casos com aspectos transacionáveis encaminhados ao centro são passíveis de aplicação das vias consensuais. Não houve a análise, contudo, se, além de possível, a aplicação das vias consensuais é efetivamente a mais adequada ao caso concreto ou a determinado tipo de conflito.

O juiz coordenador do centro da Barra Funda, adotou uma visão abrangente quanto à aplicação das vias consensuais, buscando fundamentação para sua resposta na oportunidade de comunicação que as partes têm pelas vias consensuais, assim como a possibilidade de tratamento global do conflito, e destacou o caráter educacional das vias consensuais que reforçam o empoderamento das partes na gestão de seus conflitos, afastando da dependência da solução estabelecida pelo Estado.

Sua resposta, a mais detalhada entre as colhidas dos representantes, desenvolve como justificativa a essa perspectiva ampla da aplicação das vias consensuais, um rol de características desses mecanismos e seus potenciais benefícios. Contudo, não se desenvolve a adequação das vias consensuais. Tendo como premissa que não há mecanismos melhores ou piores de plano, mas sim, mais ou menos adequados, as respostas obtidas não fazem indicação de quais tipos de conflito ou quais características do conflito seriam mais congruentes ou não com os mecanismos consensuais.

Além disso, esse posicionamento abrangente poderia ser entendido como a aplicação das vias consensuais para retenção de conflitos, evitando seu ingresso no sistema adjudicatório estatal.

---

<sup>432</sup> Ver: Obrigatoriedade da sessão de conciliação ou mediação, p. 118.

Quanto à última pergunta, sobre a adequação da utilização dos centros, os representantes utilizaram termos e expressões como “infelizmente, há distorções na utilização do CEJUSC”, “para que não haja sobrecarga demasiada”, “sobrecarga é intrínseca ao Judiciário”, “a estrutura física dele[do CEJUSC] é subaproveitada [...] temos uma limitação severa de funcionários”. Evidenciou-se assim que os centros não funcionam em condições ideais, tendo, a princípio, como gargalo, ao menos em três dos quatro centros analisados, a falta de serventuários.

A sobrecarga de trabalho, de forma geral, tende a impactar a qualidade dos serviços prestados. Mais uma vez, volta-se a ideia: “produzir mais, com menos consumo de recursos”. Busca-se extrair o máximo de benefícios dos mecanismos consensuais com o menor custo possível. Essa pressão sobre a utilização dos mecanismos, não está surtindo os resultados esperados pelo CNJ, como mencionado neste tópico, muito provavelmente, pela deturpação da via, sua aplicação ampla e genérica e, conseqüentemente, em alguma medida, inadequada.

## 7. CONCLUSÃO

Acesso à justiça. Após quase meio século de desenvolvimento desse marco teórico, das diversas ondas de reformas influenciadas por ele, ainda constituiu um desafio ao processualista. Isso porque não basta garantir e promover o acesso formal, é necessário que se auxilie o indivíduo a superar os obstáculos e escalar a “pirâmide da disputa”.<sup>433</sup> Ele persiste como um desafio a ser superado, pois não basta o acesso a um sistema de solução de conflito, é necessário que esse instrumento tenha o condão de permitir aos indivíduos acesso à ordem jurídica justa, à efetiva pacificação.

Mas, como afirma Galanter, acesso à justiça é um desafio e vai continuar a ser um desafio, pois a soma de injustiças existentes não é um valor fixo, mas sim, crescente. A dinâmica entre a criação de injustiças e a promoção de justiças está em constante tentativa de balanço e não compõem um jogo de “soma-zero”.<sup>434</sup>

De toda forma, existe um conjunto de instrumentos postos e a ser criados que têm o potencial de auxiliar os sujeitos no tratamento dos seus conflitos. Esses mecanismos apresentam qualidades próprias, positivas e negativas, certas e potenciais, que encontrarão maior ou menor grau de afinidade com as características do conflito e de seus sujeitos.<sup>435</sup>

Em um contexto de sobrecarga do mecanismo da adjudicação estatal, as vias consensuais foram instrumentalizadas pelo Poder Judiciário para, além de tratar conflitos, ser elemento de controle do acervo de demandas.

Contudo, a ênfase na ampliação da aplicação das vias consensuais, mas como alternativas secundárias e remédio à crise, deixando em um segundo plano eventuais preocupações com a qualidade das práticas e com a adequação do mecanismo, acabou por

---

<sup>433</sup> Ver: As fases da trajetória do conflito, p. 30.

<sup>434</sup> Ver: A superação dos desafios ao acesso à justiça, p. 70.

<sup>435</sup> Ver: Sistema “multi-portas”, p. 73.

promover distorções e patologias, quebrando a potencialidade desses instrumentos de ofertar acesso à justiça.

Frente a isso, a “Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário” prometia, já em seu título, empregar as vias consensuais de forma alinhada com um ideário de adequação, capaz de possibilitar o tratamento adequado dos conflitos e, desse modo, propiciando ao cidadão efetivo acesso à justiça.

Dentro deste contexto de desafios e problemas, surgiram questionamentos sobre os escopos dessa política, que impulsionaram esse estudo. Ao longo de seu desenvolvimento, foram buscadas respostas para as seguintes perguntas: (i) **a base normativa da “política judiciária de tratamento adequado de conflitos” tem como vetor preponderante tratar adequadamente os conflitos encaminhados à conciliação ou gerir o excesso de acervo?**; e (ii) **a aplicação dessa política pelos CEJUSCs tem como vetor preponderante tratar adequadamente os conflitos encaminhados à conciliação ou gerir o excesso de acervo?**

Para análise dessas questões, foram construídas as seguintes hipóteses: (i) **a base normativa da “política judiciária de tratamento adequado de conflitos” tem como vetor primordial tratar adequadamente os conflitos;** e (ii) **a conciliação é empregada principalmente como instrumento de controle de gestão de acervo e não de tratamento adequado de conflitos.**

Considerando a primeira pergunta e sua hipótese, a análise da estrutura normativa dessa política, em especial de seu desenvolvimento normativo no Estado de São Paulo, onde se realizaram as visitas, entrevistas e onde foram aplicados os questionários da pesquisa empírica, possibilitou a identificação de outros vetores, além do tratamento adequado dos conflitos e o controle de acervo.

Já em seu primeiro artigo, a Resolução nº 125 do CNJ estabelece que a política tem como objetivo principal assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios

adequados à sua natureza e peculiaridade, o que faria com que a base normativa estivesse completamente alinhada com o vetor do tratamento adequado dos conflitos.

Contudo, os objetivos tidos como secundários pela resolução, como a promoção da qualidade dos serviços e a disseminação da cultura de pacificação social acabaram por tomar o protagonismo do tratamento adequado.

Observa-se que a busca pela qualidade dos serviços recai principalmente sobre os conciliadores e mediadores. Ainda que a capacitação seja exigida pela estrutura normativa de outros atores, como serventuários e juízes, é sobre o terceiro, principal figura da “burocracia de nível de rua”,<sup>436</sup> que recai a maior ênfase quanto à capacitação, estabelecendo um conteúdo programático mínimo ou parâmetros curriculares para a sua formação.

É estabelecido ainda um código de ética para o conciliador e mediador, com diretrizes a sua atuação.

A política busca ainda, em alguma medida, fomentar a profissionalização do terceiro, ao dispor que, além de capacitação, ele eventualmente receberá alguma remuneração, perdendo o *status* de voluntário. Contudo, como analisado, essa possibilidade ainda não é uma realidade no Estado de São Paulo, cujo sistema ainda tem como base o voluntariado de seus conciliadores e mediadores.

Quanto à disseminação da cultura de pacificação social, a estrutura normativa prevê a realização de eventos de promoção dos mecanismos consensuais, assim como o estabelecimento de parcerias com uma gama ampla de sujeitos e finalidades. É possível, por exemplo, que empresas privadas colaborem com os recursos humanos dos CEJUSCs ou mesmo disponibilizem toda a estrutura necessária para a implementação de novas unidades, expandindo a ação da “política judiciária de tratamento adequado de conflitos”.

---

<sup>436</sup> Ver: Estrutura elementar da política judiciária de tratamento adequado de conflitos, p. 136.

Além disso, a política, seguindo os entendimentos de Kazuo Watanabe no combate à “cultura da sentença”, ataca na base, buscando alterar a formação do profissional do Direito e, reflexamente, a sua cultura.<sup>437</sup>

Mas, em paralelo, além da promoção da qualidade dos serviços e da disseminação da cultura de pacificação social, a norma traz traços de uma expansão quantitativa das vias consensuais, com os seus índices e resultados, sem o necessário acompanhamento de outros vetores, em especial, o da adequação.

Nesse sentido, a estrutura normativa estabelece o acompanhamento estatísticos do número de audiências, da quantidade de acordo, dos índices de produtividade dos centros, dos conciliadores, dos mediadores e dos juízes, servindo inclusive para promoção dos magistrados.

Acrescenta a esses dispositivos, a postura do CNJ, com o estabelecimento de metas, divulgação de *rankings* e a demonstração pública de clara insatisfação com os resultados obtidos.<sup>438</sup>

São desenvolvidos critérios quantitativos para avaliação do programa, que podem ser considerados como inadequados, já que não apuram a qualidade das práticas e de seus resultados, assim como não verificam se os conflitos estão sendo efetivamente tratados de forma adequada, nos moldes previstos no artigo primeiro da resolução.

A política não se aprofunda no desenvolvimento de dispositivos de triagem dos conflitos e confirmação dessa adequação.

Há apenas uma única menção do termo “triagem” na Resolução n° 125, no dispositivo que determina que, ao menos um dos servidores do CEJUSC, deve estar capacitado para “triagem e encaminhamento adequado de casos”.<sup>439</sup>

---

<sup>437</sup> Ver: A cultura e as vias de solução de conflito, p. 82.

<sup>438</sup> Ver: Avaliação da política judiciária de tratamento adequado de conflitos pelo Judiciário, p. 154.

<sup>439</sup> Conforme parágrafo 2° do artigo 9° da Resolução 125 de 2010 do CNJ.

Dessa forma, conclui-se que a primeira hipótese, que **a base normativa da “política judiciária de tratamento adequado de conflitos” tem como vetor primordial tratar adequadamente os conflitos**, não se confirma.

O vetor de tratamento adequado não é o preponderante na base normativa da política estudada.

Ainda que não seja possível estabelecer o vetor preponderante, observa-se que os vetores de disseminação da cultura de pacificação social, de expansão das práticas consensuais e de sua qualidade apresentam-se com mais ênfase do que o do vetor de tratamento adequado dos conflitos.

A expansão dos consensuais é um objetivo amplo, que permitiria que fosse aplicado em conjunto com o tratamento adequado, mas tende a inclinar-se a uma aplicação abrangente e pouco criteriosa, dissociada da observação da relação de adequação.

Da mesma forma, essa promoção das vias consensuais, buscando ampliação das práticas, tende a criar um filtro. Esse óbice, uma vez que não é guiado pela adequação, não busca reter os conflitos e reencaminhá-los para as vias apropriadas, mas apenas impedi-los de acessar a adjudicação estatal.

Passa-se, assim, à segunda pergunta e sua hipótese, as quais tratavam da utilização da conciliação principalmente como instrumento de gestão de acervo e não de tratamento adequado de conflitos.

Para responder a essa pergunta e testar sua hipótese, destaca-se que, além da base teórica desenvolvida neste estudo, foram utilizados dados levantados por meio da pesquisa empírica qualitativa realizada em três frentes: análise dos CEJUSCs visitados e a aplicação de dois questionários, um voltado ao usuário e outro voltado aos representantes desses centros pesquisados.

Dessa forma, os dados coletados são válidos para os centros visitados e os usuários entrevistados. As conclusões encontradas estão restritas à amostra coletada, não se permitindo uma resposta generalizante e que extrapole os limites dos objetos pesquisados.

Inicialmente, destaca-se positivamente a iniciativa de algumas gestões dos centros visitados que, visando uma melhor qualidade dos seus serviços, ultrapassaram a moldura elementar estabelecida pela política.

Paralelamente, cabe mencionar que foram observados dados positivos também quanto ao acesso formal do cidadão. Os entrevistados não relataram longos deslocamentos, sendo que alguns chegaram a enfatizar a facilidade de acesso físico.

Os usuários pesquisados sinalizaram ainda no sentido de o sistema apresentar baixa burocracia e agilidade no processamento de seus conflitos. Para eles, uma única visita ao centro foi suficiente para ter seus casos recebidos e suas sessões de conciliação designadas para um prazo próximo a 30 dias.

Observou-se ainda que os entrevistados tomaram conhecimento dos serviços dos CEJUSCs por fontes variadas, como advogados, instituições jurídicas, como o PROCON e a Defensoria Pública, e por meio de informações coletadas na internet. Houve ainda o relato de alguns entrevistados que estavam utilizando o serviço do centro após experiência positiva anterior ou após notícia de experiências positivas de familiares ou amigos.

Esse tipo de comunicação entre os membros de uma comunidade auxilia não só na superação do *claiming*, como pode funcionar como um gatilho para que os demais indivíduos verifiquem se também não estão sofrendo alguma lesão, identifiquem eventual problema e sigam nos demais passos da trajetória do conflito até eventual solução.<sup>440</sup>

Ainda entre os dados positivos obtidos, os entrevistados reportaram um baixo índice de posturas patológicas dos terceiros durante suas sessões, o que se refletiu na

---

<sup>440</sup> Ver: Trajetória dos conflitos, p. 29.

percepção de liberdade para firmar eventuais acordos e, em alguma medida, na satisfação dos entrevistados com os acordos alcançados.

Isso pode ser um reflexo da busca da “política judiciária de tratamento adequado de conflitos” pela capacitação de conciliadores e mediadores.

Por outro lado, com os dados colhidos, constatou-se que os usuários entrevistados tiveram pouca ou nenhuma gestão sobre a escolha do mecanismo nos centros analisados. Todavia, ainda que tivessem essa faculdade, observou-se que não são ofertadas a eles as informações necessárias para que possam fazer uma análise dos instrumentos disponíveis e estabelecer sua escolha.

Detectou-se na pesquisa a baixa assistência formal aos usuários entrevistados sobre aspectos jurídicos, seja por advogados ou instituições jurídicas, o que tende a agravar essa falta de informação sobre o mecanismo.

Para que as partes consigam aproveitar ao máximo as potencialidades dos instrumentos adotados no tratamento adequado de conflitos, é indispensável que elas tenham informações sobre os mecanismos, assim como da sua racionalidade. Desse modo, os sujeitos passam a ser um agente de verificação da adequação do instrumento com as características do conflito, assim como com seus próprios interesses.

Em um contexto em que as mentalidades estão configuradas para mecanismos adversariais, a aplicação de um mecanismo consensual tende a exigir dos sujeitos do conflito uma alteração mais abrupta em relação aos seus costumes e expectativas.

Ao se investigar o vetor do tratamento adequado nas práticas dos centros visitados, observou-se que o processo de triagem tende a não barrar nenhum conflito por inadequação das vias consensuais.

Pelo contrário, observada a natureza transacionável do conflito, independentemente de sua adequação, a reclamação é recebida. Entre as justificativas

levantadas, argumentou-se que o programa busca atender de forma ampla o cidadão que procura os centros, promovendo assim um alegado acesso à justiça.

Essa prática encontra-se no mesmo sentido da expansão da aplicação das vias consensuais verificada na estrutura normativa da política.

Contudo, como premissa desenvolvida na fase teórica deste estudo, os mecanismos consensuais não são adequados para todos os tipos de conflitos e sua ampla e genérica aplicação, não é compatível com a perspectiva de tratamento adequado, o que, por consequência, tende a inviabilizar o efetivo acesso à justiça, acesso à ordem jurídica justa.

Esse tipo de mentalidade expansionista, sem que seja acompanhado da verificação da adequação do instrumento tende a conciliações *pro forma* e dispensáveis, o que enfraquece o movimento para alteração cultural buscado pela própria política.

A aplicação indiscriminada das vias consensuais também mostra propensão ao emprego dessas vias como filtro de acesso à adjudicação estatal, deixando-a acessível apenas a uma elite de conflitos. Assim, acaba-se por enquadrar as vias consensuais como uma justiça de segunda qualidade.

Essas práticas são congruentes às cobranças do CNJ, mencionadas anteriormente nesta conclusão. Ainda que apenas um dos quatro representantes entrevistados tenha confirmado a existência de metas, o posicionamento do CNJ, quanto à expansão da aplicação dos mecanismos consensuais e principalmente de sua produtividade, é público em seus relatórios.

Pela indicação das vias consensuais como um dos gargalos do Poder Judiciário e ao exigir que sejam solucionados um maior número de demandas por essas vias,<sup>441</sup> fica evidente que a preocupação principal do CNJ é a redução do número de processos e não o tratamento adequado de conflitos. Esse conselho, como criador da política e com influência

---

<sup>441</sup> Ver: Avaliação da política judiciária de tratamento adequado de conflitos pelo Judiciário, p. 154.

sobre todo o Judiciário, acaba por moldar as práticas do programa aos seus interesses e aos interesses do próprio Judiciário, de redução de acervo.

Dessa forma, a segunda hipótese, que **a conciliação é empregada principalmente como instrumento de controle de gestão de acervo e não de tratamento adequado de conflitos**, se confirmou parcialmente.

Ainda que não seja possível confirmar o controle do acervo de casos como o principal emprego da conciliação, este está entre os principais, não se conseguindo apurar nas práticas analisadas traços profundos de tratamento adequado de conflitos, ainda que a busca por qualidade das práticas esteja presente.

Em suma, observa-se que, em algum grau, a “política judiciária de tratamento adequado de conflitos” acabou sendo cooptada pelos interesses institucionais do Poder Judiciário.

Esse alinhamento com os interesses institucionais poderia ter efeitos positivos para a impulsão dessa política no sentido de ampliação do acesso à justiça se, e somente se, caminhasse, passo a passo, com o tratamento adequado dos conflitos.

## 8. BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Tania. *Access to Justice and Conflict Mediation*. De 25 de novembro de 2011. Disponível em: <http://kluwermediationblog.com/2011/11/25/access-to-justice-and-conflict-mediation/> (Acesso em 19 de março de 2017).

ALMEIDA, Ananda Palazzin de. *A atuação do INSS como litigante habitual no Recurso Extraordinário nº 631.240*. Orientadora: Susana Henriques da Costa. Monografia de Especialização GVLaw, 2015.

ÁLVAREZ, Elena I.; HIGHTON, Gladys S.; JASSAN, Elías. *Mediación y Justicia*. Buenos Aires: Depalma, 1996.

ASPERTI, Maria Cecília de Araujo. *Accessing justice through settlement?: Repeat players in court-connected mediation and conciliation programs in Brazil*. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2676293](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2676293) (Acesso em 26 de março de 2017).

ASPERTI, Maria Cecília de Araujo. *Meios consensuais de resolução de disputas repetitivas: a conciliação, a mediação e os grandes litigantes do Judiciário*. Orientador: Carlos Alberto de Salles. Dissertação de mestrado apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: 2014.

BARR, Nicholas. *Economics of the welfare state*. 5ª Ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Efetividade do processo e técnica processual*. 3ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

BINGHAM, Lisa Blomgren. *Designing Justice: Legal Institutions and Other Systems for Managing Conflict*. 2009. Disponível em: [http://works.bepress.com/lisa\\_bingham/3](http://works.bepress.com/lisa_bingham/3) (Acesso em 26 de agosto de 2017).

BORDONE, Robert C.; MOFFITT, Michael L.; SANDER, Frank E. A. *The Next Thirty Years Directions and Challenges in Dispute Resolution*. In BORDONE, Robert C.;

MOFFITT, Michael L. *The Handbook of Dispute Resolution*. São Francisco: Jossey-Bass Publishers, 2005.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Quadro de referência de uma política pública. Primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional*.

TAKAHASHI, Bruno. *O papel do terceiro facilitador na conciliação de conflitos previdenciários*. Orientador: Carlos Alberto de Salles. Dissertação de mestrado apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: 2015.

CAIS, Fernando Fontoura da Silva. *O paradoxo do Acesso à Justiça*. In PUOLI, José Carlos Baptista; BONÍCIO, Marcelo José Magalhães; LEONEL, Ricardo de Barros (Coordenadores). *Direito Processual Constitucional*. Brasília: Gazeta Jurídica, 2016.

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

CARDOSO, Antonio Pessoa. *Juizados especiais aproximam a Justiça do povo*. Disponível em: [http://www.conjur.com.br/2007-set-10/juizados\\_especiais\\_aproximam\\_justica\\_povo](http://www.conjur.com.br/2007-set-10/juizados_especiais_aproximam_justica_povo) (Acesso em 17 de novembro de 2017).

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 22ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

COSTA, Susana Henriques da. *STF e os filtros ao acesso à justiça: gestão processual ou vantagem ao grande litigante?*. Disponível em <http://politica.estadao.com.br/blogs/supremo-em-pauta/stf-e-osfiltros-ao-acesso-a-justica-gestao-processual-ou-vantagem-aogrande-litigante/>.

CRESPO, Mariana Hernandez. *Diálogo entre os professores Frank Sander e Mariana Hernandez Crespo: explorando a evolução do Tribunal Multiportas*. In: ALMEIDA, Rafael Alves de; ALMEIDA, Tania; CRESPO, Mariana Hernandez (org.). *Tribunal Multiportas: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

CULKIN, John M. *A schoolman's guide to Marshall McLuhan*. In *The Saturday Review*, March 18, 1967.

CUNHA, Luciana Gross; GABBAY, Daniela Monteiro. *Litigiosidade, Morosidade e Litigância Repetitiva: uma análise empírica*. In *Série Direito e Desenvolvimento (Direito GV)*. Saraiva: São Paulo, 2013.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Das ações típicas*. In *Fundamentos do processo civil moderno*. Tomo I, 3ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil*. Vol. I. 5ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

DOBINSON, Ian; JOHNS, Francis. *Qualitative Legal Research*. In MCCONVILLE, Michael; CHUI, Wing Hong. *Research Methods for Law*. Edinburgh University Press, 2007.

FALECK, Diego; TARTUCE, Fernanda. *Introdução histórica e modelos de mediação*. Disponível em: <http://www.fernandatartuce.com.br/wp-content/uploads/2016/06/Introducao-historica-e-modelos-de-mediacao-Faleck-e-Tartuce.pdf> (Acesso em 10 de dezembro de 2017)

FELSTINER, William L.F.; ABEL, Richard L.; SARAT, Austin. *The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming*. In *Law & Society Review*. Vol. 15, No. 3/4, Special Issue on Dispute Processing and Civil Litigation (1980 - 1981).

FOLLETT, Mary Parker. *Prophet of management: a celebration of writings from the 1920s*. Beard Books, 1996.

FISS, Owen. *Um novo processo civil: estudos norte-americanos sobre jurisdição, constituição e sociedade*. Coordenador da tradução: Carlos Alberto de Salles. Tradução: Daniel Porto Godinho da Silva e Melina de Medeiros Rós. Editora Revista do Tribunais, 2004.

GABBAY, Daniela Monteiro. *Mediação & Judiciário: condições necessárias para a institucionalização dos meios autocompositivos de solução de conflito*. Tese de doutorado apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: 2011.

GABBAY, Daniela Monteiro; ASPERTI, Maria Cecília de Araujo; COSTA, Susana Henriques da. *Are the haves getting even more ahead than ever? Reflections on the political choices concerning access to justice in Brazil in the search of a new agenda.* In *Research Paper Series - FGV Direito SP*, n. 158. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2998779](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2998779) (Acesso em 8 de novembro de 2017).

GALANTER, Marc. *Access to Justice in a world of expanding social capability.* In *Fordham Urban Law Journal*, Volume 37, Issue 1. Berkey: 2009. Disponível em: <http://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2324&context=ulj> (Acesso em 21 de julho de 2017).

GALANTER, Marc. *Acesso à justiça em um mundo de capacidade social em expansão.* Tradução por João Eberhardt Francisco, Maria Cecília de Araújo Asperti e Susana Henriques da Costa. In *Revista Brasileira de Sociologia do Direito*, v. 2, n. 1, Porto Alegre: ABraSD, 2015.

GALANTER, Marc. *Compared to what? Assessing the quality of dispute processing.* In *Denver University Law Review*, n. 66, 1988-1989.

GALANTER, Marc. *Why the 'Haves' come out ahead: speculations on the limits of legal change.* In *Law and Society Review*, vol. 9, n. 2, 1975.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (Organizadoras). *Métodos de pesquisa.* Porto Alegre: editora da UFRGS, 2009.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *A crise do Poder Judiciário.* In *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, n° 34, dezembro, 1990.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *Novas tendências do direito processual.* Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 1990.

GROSSMAN, Joel B.; KRITZER, Herbert M.; MACAULAY, Stewart. *Do the "Haves" Still Come out Ahead?.* In *Law & Society Review*. Vol. 33, No. 4, 1999.

GUERRERO, Luis Fernando. *Os métodos de solução de conflitos e o processo civil*. São Paulo, Atlas, 2015.

HARRINGTON, Christine B. *Shadow justice: the ideology and institutionalization of alternatives to Court*. Westport: Greenwood Press, 1985.

LACERDA, Galeano. *O código como sistema legal de adequação do processo*. In *Revista do instituto dos advogados do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, 1976.

LAVRADOR, João Guilherme Vertuan. *Mediação e acesso à justiça: os impactos da mediação nos conflitos*. Orientadora: Susana Henriques da Costa. Dissertação de mestrado apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: 2017.

LEE, Joel. *The evolving “A” in ADR*. 14.03.2012. Disponível em Kluwer Mediation Blog: <http://kluwermediationblog.com/2012/03/14/the-evolving-%E2%80%9Ca%E2%80%9D-in-adr/>.

LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes. *Sistema Multiportas: opções para tratamento de conflitos de forma adequada*. In: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (coord.). *Negociação, mediação e arbitragem*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

MARQUES, Eduardo e FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. *As políticas públicas na Ciência Política*. In *A Política Pública como Campo Multidisciplinar*. São Paulo: Editora UNESP/Editora Fiocruz, 2013.

MEADOW, Carrie Menkel. *Do the Haves Come Out Ahead in Alternative Judicial Systems? Repeat Players in ADR*. In *Ohio State Journal on Dispute Resolution*. Vol. 15. 1999. Disponível em: <http://scholarship.law.georgetown.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2779&context=facpub> (Acesso em 10 de junho de 2017).

MEADOW, Carrie Menkel. *Mothers and Fathers of Invention: The Intellectual Founders of ADR*. In *Ohio State Journal on Dispute Resolution*. Ohio: 2000.

MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; SILVA, Larissa Clare Pochmann da. *Acesso à Justiça: uma releitura da obra de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, a partir do Brasil, após 40 anos*. In *Revista Quaestio Iuris*. Vol. 08. N° 03. Rio de Janeiro, 2015, p. 1827 e 1829.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Organizadora). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 29ª Edição. Petrópolis: Vozes, 2010.

MNOOKIN, Robert H.; KORNHAUSER, Lewis. *Bargaining in the shadow of the law: the case of divorce*. In *The Yale Law Journal*. Vol. 88, n. 5, Apr. New Haven: 1979.

MOREIRA, Diogo Rais Rodrigues. *Atuação do Conselho Nacional de Justiça e independência jurisdicional: interfaces e interferências*. Orientador: André Ramos Tavares. Tese de doutorado apresentada na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo: 2015.

NADER LAURA. *Controlling Processes in the Practice of Law: Hierarchy and Pacification in the Movement to Re-Form Dispute Ideology*. In *The Ohio State Journal on Dispute Resolution*. Volume 9, 1993, Number 1.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de; WADA, Ricardo Morishita. *O comportamento da nova classe média brasileira nas relações de consumo*. In *Direito do consumidor: os 22 anos de vigência do Código de Defesa do Consumidor*. Coordenação: Rio de Janeiro: Elieser: FGV, 2012.

OSTIA, Paulo Henrique Raiol. *Desenho de sistema de solução de conflito: sistemas indenizatórios em interesses individuais homogêneos*. Orientadora: Susana Henriques da Costa. Dissertação de mestrado apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo: 2014.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Avila. *Burocracia, Democracia e Políticas Públicas: Arranjos Institucionais de Políticas de Desenvolvimento*. 1940. Rio de Janeiro, IPEA, 2014.

POITRAS, Jean.; LE TAREAU, Aurelia. *Quantifying the quality of mediation agreements*. In *Negotiation and Conflict Management Research*, vol. 2, November, issue 4, 2009.

POSNER, Richard Allen. *Economic analysis of law*. 8ª Ed. New York: Aspen Publishers, 2011.

RISKIN, Leonard L. *Mediation and Lawyers*. In *Ohio State Law Journal*, Vol. 43, 1982.

SADEK, Maria Teresa; ARANTES, Rogério Bastos. *A Crise do Judiciário e a visão dos juízes*. In *Revista USP*, nº21, mar-mai, 1994.

SALLES, Carlos Alberto de. *Mecanismos alternativos de solução de controvérsias e acesso à justiça: a inafastabilidade da tutela jurisdicional recolocada*. In: FUX, Luiz; NERY JR., Nelson; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. *Processo e Constituição. Estudos em homenagem ao Professor José Carlos Barbosa Moreira*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

SANDER, Frank. *The multi-door courthouse: settling disputes in the year 2000*. HeinOnline: 3 Barrister 18, 1976.

SANDER, Frank; CRESPO, Mariana Hernandez. *A dialogue between professors Frank Sander and Mariana Hernandez Crespo: exploring the evolution of the multi-door courthouse*. In *University of St. Thomas Law Journal*, Vol. 5, Spring, 2008. Disponível em: <http://ir.stthomas.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1164&context=ustlj> (Acesso em 25 de agosto de 2017).

SANDER, Frank E. A. *The obsession with Settlement Rates*. In *Negotiation Journal*, October, 1995.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para uma revolução democrática da justiça*. Coimbra: Almedina, 2015.

SICA, Heitor Vitor Mendonça. *Congestionamento viário e congestionamento Judiciário: Reflexões sobre a garantia de acesso individual ao Poder Judiciário*. Tópico 2. Disponível em: <https://jota.info/artigos/congestionamento-judicial-e-viario-reflexoes-sobre-a-garantia-de-acesso-ao-judiciario-15052015> (Acesso em 28 de novembro de 2017).

SILVA, Érica Barbosa e. *Conciliação Judicial*. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013.

SILVA, Paulo Eduardo Alves da. *Solução de controvérsias: métodos adequados para resultados possíveis e métodos possíveis para resultados adequados*. In: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (coord.). *Negociação, mediação e arbitragem*. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012, p. 5.

TARTUCE, Fernanda. *Conciliação em juízo: o que (não) é conciliar?*. In: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (Coordenadores). *Negociação, mediação e arbitragem: curso básico para programas de graduação em Direito*. São Paulo, Método, 2012.

TARTUCE, Fernanda. *Mediação, autonomia e audiência inicial nas ações de família regidas pelo Novo Código de Processo Civil*. Disponível em: <http://www.fernandatartuce.com.br/wp-content/uploads/2017/05/Media%C3%A7%C3%A3o-autonomia-e-vontade-a%C3%A7oes-familiares-no-NCPC.pdf> (Acesso em 10 de dezembro de 2017).

TARTUCE, Fernanda. *Mediação no Novo CPC: questionamentos reflexivos*. Disponível em: [www.fernandatartuce.com.br/](http://www.fernandatartuce.com.br/) (Acesso em 10 de dezembro de 2017).

TARTUCE, Fernanda. *Mediação nos conflitos civis*. São Paulo: Método, 2008.

TARTUCE, Flávio. *O conceito de contrato na contemporaneidade*. Disponível em: <http://www.flaviotartuce.adv.br/index2.php?sec=artigos&id=48>

URY, William L. *Getting to yes with yourself and other worthy opponents*. 1ª Ed. New York: Harper One, 2015.

URY, William L.; BRETT, Jeanne M.; GOLDBERG, Stephen B. *Getting disputes resolved: designing systems to cut the cost of conflict*. 1ª Ed. São Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1988.

URY, William L.; BRETT, Jeanne M.; GOLDBERG, Stephen B. *Getting to yes: negotiating an agreement without giving in*. 2ª Ed. London: Random House Business Books, 1988.

WATANABE, Kazuo. *Acesso à justiça e sociedade moderna*. In *Participação e processo*. Coordenação: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

WATANABE, Kazuo. *Cultura da sentença e cultura da pacificação*. In YARSHELL, Flávio Luiz; MORAES, Maurício Zanoide de (Org.). *Estudos em homenagem à professora Ada Pellegrini Grinover*. 1ª Ed. São Paulo: DPJ Editora, 2005.

WATANABE, Kazuo. *Mediação como política pública social e judiciária*. In *Revista do advogado*. AASP – Associação dos Advogados de São Paulo, Ano XXXIV, agosto de 2014, nº 123. São Paulo: 2014, p. 35.

WATANABE, Kazuo. *Modalidades de Mediação*. In *Série cadernos do CEJ*, nº 22. Brasília: Conselho de Justiça Federal, 2001.

WATANABE, Kazuo. *Política pública do Poder Judiciário Nacional para o tratamento adequado dos conflitos de interesses*. Disponível em: <http://www.tjsp.jus.br/download/conciliacao/nucleo/parecerdeskazuowatanabe.pdf> (Acesso em 21 de julho de 2017).

WATANABE, Kazuo. *Processo civil de interesse público: introdução*. In *Processo civil e interesse público: O processo como instrumento de defesa social*. Organização de Carlos Alberto de Salles. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

WATANABE, Kazuo. *Relação entre demanda coletiva e demandas individuais*. In GRINOVER, Ada Pellegrini; MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro; WATANABE, Kazuo (Coordenadores). *Direito processual coletivo e o Anteprojeto do Código Brasileiro de Processos Coletivos*. São Paulo: RT, 2007.

WELSH, Nancy. *The thinning vision of self-determination in court-connected mediation: the inevitable price of institutionalization?* In *Harvard Negotiation Law Review*. Vol. 6. Cambridge: 2001.

WILLIAMSON, Oliver Eaton. *Transaction cost economics: The governance of contractual relations*. In *Journal of law and economics*, Vol. 22, No. 2 (Oct., 1979).

ZAPPAROLLI, Célia Regina. *Procurando entender as partes nos meios de resolução pacífica de conflitos, prevenção e gestão de crises*. In: SALLES, Carlos Alberto de; LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes; SILVA, Paulo Eduardo Alves da (Coordenadores). *Negociação, mediação e arbitragem: curso básico para programas de graduação em Direito*. São Paulo, Método, 2012.

## 9. ESTUDOS E RELATÓRIOS

Banco Mundial. Doing Business Reports. Disponível em: <http://portugues.doingbusiness.org/>

CEBEPEJ. *Manual de implementação do projeto de gerenciamento de casos*. 2005. Disponível em: [http://www.cnj.jus.br/images/programas/movimento-pela-conciliacao/arquivos/manual\\_do\\_gerenciamento\\_-\\_28%2010%2020091.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/programas/movimento-pela-conciliacao/arquivos/manual_do_gerenciamento_-_28%2010%2020091.pdf) (Acesso em 29 de agosto de 2017).

Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *100 maiores litigantes*. Disponível em: [http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa\\_100\\_maiores\\_litigantes.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf) (Acesso em 21 de julho de 2017).

Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Justiça em números 2014*. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/pj-justica-em-numeros> (Acesso em 21 de julho de 2017).

Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Justiça em números 2015*. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/pj-justica-em-numeros> (Acesso em 21 de julho de 2017).

Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Justiça em números 2016*. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/pj-justica-em-numeros> (Acesso em 21 de julho de 2017).

Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Justiça em números 2017*. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/pj-justica-em-numeros> (Acesso em 21 de setembro de 2017).

Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Metas Nacionais para 2015 - Aprovadas no VIII Encontro Nacional do Poder Judiciário*. Florianópolis, 2014, p. 1. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/gestao-planejamento->

cnj/2015/Metas\_Nacionais\_aprovadas\_no\_VIII\_Encontro.pdf (Acesso em 15 de dezembro de 2017).

Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Metas Nacionais para 2016 - Aprovadas no IX Encontro Nacional do Poder Judiciário*. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/12/836582f936b369384260e92a09b1a9ad.pdf> (Acesso em 15 de dezembro de 2017).

Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Relatório – Metas Nacionais do Poder Judiciário - 2016*. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/05/64acb190bee63682ea4b7f7805f5accef> (Acesso em 15 de dezembro de 2017).

FGV Direito SP. *ICJBrasil – Índice de Confiança na Justiça no Brasil, 2014*, Ano 06. São Paulo: 2014. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/6618> (Acesso em 21 de julho de 2017).

FGV Direito SP. *ICJBrasil – Índice de Confiança na Justiça no Brasil, 1º semestre/2017, Ano 09*. São Paulo: 2017. Disponível em: [http://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/arquivos/relatorio\\_icj\\_1sem2017.pdf](http://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/arquivos/relatorio_icj_1sem2017.pdf) (Acesso em 21 de novembro de 2017).

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Características da vitimização e do acesso à justiça no Brasil – 2009*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv47311.pdf> (Acesso em 1º de setembro de 2017).

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Estimativas da população residente no Brasil e unidades da federação com data de referência em 1º de julho de 2017*. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. Disponível em: [ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas\\_de\\_Populacao/Estimativas\\_2017/estimativa\\_dou\\_2017.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2017/estimativa_dou_2017.pdf)

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). *Brasil em desenvolvimento 2014: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). *Nota técnica: Custo e tempo do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional*. Brasília: Ipea, 2011.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). *SIPS – Sistema de Indicadores de Percepção Social - Justiça*. Brasília: Ipea, 2011.

Ministério da Justiça - Secretaria de Reforma do Judiciário. *Estudo qualitativo sobre boas práticas em mediação no Brasil*. Coordenação: GRINOVER, Ada Pellegrini; SADEK, Maria Tereza; WATANABE, Kazuo (CEBEPEJ); GABBAY, Daniela; CUNHA, Luciana Gross (FGV Direito SP). Colaboradores: NETO, Adolfo Braga et al. Brasília: MJ, 2014.

Ministério da Saúde - Secretaria de Atenção à Saúde Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. *Pneumoconioses. Normas e Manuais Técnicos*. Brasília: MS, 2016. Disponível em <http://adcon.rn.gov.br/ACERVO/cerest/DOC/DOC000000000043377.PDF>

Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO); Associação Palas Athena. *Cultura de paz: da reflexão à ação; balanço da Década Internacional da Promoção da Cultura de Paz e Não Violência em Benefício das Crianças do Mundo*. Brasília: 2010. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001899/189919por.pdf> (Acesso em 22 de dezembro de 2017).

TJ-SP. *Relatório de Atividades 2014 - Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos*. São Paulo: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 2014. Disponível em <http://www.tjsp.jus.br/egov/conciliacao/nucleo/default.aspx?f=2> (Acesso em 21 de julho de 2017).

TJ-SP. *Relatório de Atividades 2015 - Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos*. São Paulo: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 2015. Disponível em <http://www.tjsp.jus.br/Conciliacao/Conciliacao/MaterialDivulgacao> (Acesso em 21 de julho de 2017).

TJ-SP. *Relatório de Atividades 2016 - Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos*. São Paulo: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 2016. Disponível em <http://www.tjsp.jus.br/Conciliacao/Conciliacao/MaterialDivulgacao> (Acesso em 21 de julho de 2017).

United Nations - Economic and Social Council - Commission on Human Rights. *Civil and Political Rights, including the questions of independence of the judiciary, administration of justice, impunity: Mission to Brazil*. Publicado em 22 de fevereiro de 2005. Disponível em <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/01/Report-of-the-SR-on-the-independence-of-judges-and-lawyers-Mission-to-Brazil-2005.pdf> (Acesso em 26 de março de 2017).

WEF - World Economic Forum. *The Human Capital Report*. 2016, disponível em: [http://www3.weforum.org/docs/HCR2016\\_Main\\_Report.pdf](http://www3.weforum.org/docs/HCR2016_Main_Report.pdf)

## 10. REPORTAGENS

*Governo lança portal para o consumidor: Novo site do Ministério da Justiça cria canal para reclamações e respostas de empresas.* O Globo, 27 de junho de 2014, disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/defesa-do-consumidor/governo-lanca-portal-para-consumidor-13035358>

*Correntistas podem renegociar dívidas com o banco pela internet.* Folha de S. Paulo, 22 de agosto de 2016, disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/08/1805498-correntistas-podem-renegociar-dividas-com-o-banco-pela-internet.shtml>

*Inadimplente deve três vezes o salário.* Estado de São Paulo, 17 Julho 2017, disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,inadimplente-deve-tres-vezes-o-salario,70001892732> (Acesso em 19 de julho de 2017).

*Mais da metade dos Tribunais de Justiça cumpre meta de conciliação.* CNJ, 25 de novembro de 2015, disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/81013-mais-da-metade-dos-tribunais-de-justica-cumpre-meta-de-conciliacao> (Acesso em 15 de dezembro de 2017)

*TJSP inaugura posto do Cejusc Central em parceria com a Prefeitura.* Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 01 de julho de 2016, disponível em: <http://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=34759> (Acesso em 21 de julho de 2017).

*Tribunais aprovam metas para agilizar tramitação processual.* CNJ, 06 de dezembro de 2016, disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/84145-tribunais-aprovam-metas-para-agilizar-tramitacao-processual> (Acesso em 15 de dezembro de 2017)

## 11. PROVIMENTOS

Provimento n° 783/2002 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, emitido pelo Conselho Superior da Magistratura, disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gcnPtl/legislacaoConsultar.do> (Acesso em 23 de agosto de 2017).

Provimento n° 796/2003 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, emitido pelo Conselho Superior da Magistratura, disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gcnPtl/legislacaoConsultar.do> (Acesso em 23 de agosto de 2017).

Provimento n° 843/2004 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, emitido pelo Conselho Superior da Magistratura, disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gcnPtl/legislacaoConsultar.do> (Acesso em 23 de agosto de 2017).

Provimento n° 953/2005 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, emitido pelo Conselho Superior da Magistratura, disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gcnPtl/legislacaoConsultar.do> (Acesso em 23 de agosto de 2017).

Provimento n° 1.077/2006 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, emitido pelo Conselho Superior da Magistratura, disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gcnPtl/legislacaoConsultar.do> (Acesso em 23 de agosto de 2017).

Provimento n° 1.868/2011 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, emitido pelo Conselho Superior da Magistratura, disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gcnPtl/legislacaoConsultar.do> (Acesso em 23 de agosto de 2017).

Provimento n° 1.892/2011 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, emitido pelo Conselho Superior da Magistratura, disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gcnPtl/legislacaoConsultar.do> (Acesso em 23 de agosto de 2017).

Provimento n° 2.348/2016 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, emitido pelo Conselho Superior da Magistratura, disponível em: <http://esaj.tjsp.jus.br/gcnPtl/legislacaoConsultar.do> (Acesso em 23 de agosto de 2017).

## 12. ANEXO 1 – QUESTIONÁRIOS

### Questionário [Usuário]:

Primeiro nome: \_\_\_\_\_

Gênero: \_\_\_\_\_

Faixa etária: \_\_\_\_\_

Conciliação judicial ou pré-processual: \_\_\_\_\_

Reclamante/autor/requerente ou reclamado/réu/requerido: \_\_\_\_\_

1. [pré-processual][para casos nos quais o entrevistado é **autor**] Como o(a) senhor(a) ficou sabendo da existência do CEJUSC? Existiu alguma indicação?
  - a. Por meio de instituição jurídica (por exemplo, Defensoria, PROCON, Ministério Público, Judiciário). Qual? \_\_\_\_\_
  - b. Por meio pessoa com formação jurídica (por exemplo, advogado, estudante de direito, bacharel)
  - c. Por meio de pessoa sem formação jurídica
  - d. Por meio das mídias (por exemplo, internet, TV, jornal, panfleto)
  - e. Por outra via. Qual? \_\_\_\_\_
  
2. [pré-processual][se a resposta anterior foi 1-a] Na [instituição jurídica que indicou/encaminhou], houve a explicação:
  - a. Dos seus direitos?
    - i. Sim.
      1. Se sim, restou alguma dúvida? (Sim / Não)
    - ii. Não

- b. De como funcionava o CEJUSC?
  - i. Sim
    - 1. Se sim, restou alguma dúvida? (Sim / Não)
  - ii. Não
  
- c. Do que é conciliação ou mediação?
  - i. Sim
    - 1. Se sim, restou alguma dúvida? (Sim / Não)
  - ii. Não
  
- 3. [pré-processual][para casos nos quais o entrevistado é **autor**] Quanto tempo o(a) senhor(a) levou entre o início do conflito (ou da percepção do conflito) até realizar a reclamação no CEJUSC?
  - a. Menos de 1 mês
  - b. Menos de 6 meses
  - c. Menos de 1 ano
  - d. Mais de 1 ano
  
- 4. [pré-processual][para casos nos quais o entrevistado é **autor**] Qual foi o intervalo de tempo entre a realização da reclamação até primeira audiência de conciliação?
  - a. Menos de 1 mês
  - b. Menos de 2 meses
  - c. Menos de 3 meses
  - d. Mais de 3 meses
  
- 5. [pré-processual] Foi necessário comparecer ao CEJUSC quantas vezes até a primeira audiência de conciliação (sem contar o dia da audiência)?
  - a. Apenas uma
  - b. Duas
  - c. Três
  - d. Mais de três

6. Quanto tempo de locomoção até o CEJUSC? (por exemplo, trajeto da residência ou do trabalho até CEJUSC)
- Menos de 30 minutos
  - Menos de 1 hora
  - Menos de 1 hora e meia
  - Mais de 1 hora e meia
7. Houve alguma dificuldade para “procurar seus direitos”?
- Sim
    - Em qual momento?
      - Antes de vir ao CEJUSC.
      - Depois de vir ao CEJUSC e antes da audiência de conciliação.
    - Por que? \_\_\_\_\_
  - Não
8. Sem considerar os servidores/membros do CEJUSC, o(a) senhor(a) teve alguma assistência jurídica (auxílio com as questões jurídicas)?
- Sim
    - Advogado
    - Instituição jurídica
    - Outro. Qual? \_\_\_\_\_
  - Não
9. No CEJUSC, antes da audiência de conciliação, houve a explicação da diferença entre conciliação e mediação?
- Sim
    - Se sim, restou alguma dúvida? (Sim / Não)
  - Não

10. No CEJUSC, o(a) senhor(a) teve a oportunidade de escolher entre os mecanismos da conciliação e da mediação?
- a. Sim
  - b. Não
11. Durante a audiência, o(a) senhor(a) sentiu que o conciliador estava pressionado a terminar rápido a conciliação?
- a. Sim
  - b. Não
12. Durante a audiência, o(a) senhor(a) sentiu que o conciliador estava forçando o/um acordo?
- a. Sim
  - b. Não
13. Durante a audiência, o(a) senhor(a) sentiu que o conciliador foi parcial? Ele favoreceu algum lado?
- a. Sim
    - i. Se sim, qual lado foi favorecido? \_\_\_\_\_
  - b. Não
14. A outra parte trouxe para a audiência uma proposta pronta?
- a. Sim
    - i. Se sim o(a) senhor(a) sentiu que o representante da outra parte tinha autonomia para flexibilizar a proposta? (Sim / Não)
  - b. Não
15. Durante a audiência, o(a) senhor(a) sentiu que a outra parte estava forçando o/um acordo?
- a. Sim
  - b. Não

16. Durante a audiência, o(a) senhor(a) sentiu livre para fazer ou não fazer o acordo?

- a. Sim
- b. Não

17. Houve acordo?

- a. Sim
  - i. Se sim, o(a) senhor(a) entende que o acordo foi adequado aos seus interesses? (Sim/Não/Parcialmente)
- b. Não

### **Questionário [Representante do CEJUSC]:**

Função:

Tempo de serviço no Centro:

1. Como funciona a triagem do centro para o recebimento e depois para o encaminhamento para a conciliação e para mediação?
2. No processo de triagem, verificada a competência do CEJUSC e as demais condições formais para admissão, existe a possibilidade de ser negado o recebimento da reclamação? Se sim, por quais razões?
3. É feito esclarecimento sobre como são os mecanismos e suas diferenças?
4. É dada oportunidade de escolha entre os mecanismos (conciliação e mediação)?
5. As audiências são agendadas com intervalo de quanto tempo entre elas?
6.
  - a. Como é feita a avaliação do usuário prevista no §9º do art. 8º e no §2º do art. 12 da Resolução 125?

- b. Como é feito o acompanhamento previsto no inciso XII do art. 6º da Resolução 125?
- c. Existe algum outro controle de qualidade das práticas? Se sim, quais são?

Para pronta referência:

Art. 8º Os tribunais deverão criar os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Centros ou Cejuscs), unidades do Poder Judiciário, preferencialmente, responsáveis 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. (NR)

§ 9º Para efeito de estatística referida no art. 167, § 4o, do Novo Código de Processo Civil, os tribunais disponibilizarão **às partes a opção de avaliar** Câmaras, conciliadores e mediadores, segundo parâmetros estabelecidos pelo Comitê Gestor da Conciliação.

Art. 12. Nos Centros, bem como todos os demais órgãos Judiciários nos quais se realizem sessões de conciliação e mediação, somente serão admitidos mediadores e conciliadores capacitados na forma deste ato (Anexo I), cabendo aos Tribunais, antes de sua instalação, realizar o curso de capacitação, podendo fazê-lo por meio de parcerias. (Redação dada pela Emenda nº 1, de 31.01.13)

§ 2º Todos os conciliadores, mediadores e outros especialistas em métodos consensuais de solução de conflitos deverão submeter-se a reciclagem permanente e **à avaliação do usuário.**

Art. 6º Para desenvolvimento dessa rede, caberá ao CNJ: (Redação dada pela Emenda nº 1, de 31.01.13)

XII - **monitorar**, inclusive por meio do Departamento de Pesquisas Judiciárias, a instalação dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania, o seu adequado funcionamento, a avaliação da capacitação e treinamento dos mediadores/conciliadores, orientando e dando apoio às localidades que estiverem enfrentando dificuldades na efetivação da política judiciária nacional instituída por esta Resolução.

- 7. Há treinamento/capacitação dos conciliadores? Em caso afirmativo, qual? Esse treinamento é prévio e único ou periódico?

8. Há metas de acordos a serem atingidas? Há algum incentivo institucional para o aumento do número de acordos? Há algum ranking entre os CEJUSCS em índice de acordo?
9. Há alguma parceria com outras instituições ou grandes litigantes para melhor gestão dos processos encaminhados ao CEJUSC?
10. Como se dá o contato do CEJUSC com os grandes litigantes? Há alguma diferenciação de tratamento?
11. Nos casos processuais, se não houver acordo, quanto tempo, em média, o processo demora para voltar para a vara de origem?
12. Na sua opinião, quais os conflitos que deveriam (por adequação), ser encaminhados aos CEJUSCs? Quais conflitos, corriqueiros nos CEJUSCs, não deveriam (por adequação) ser tratados por vias consensuais?
13. Na sua opinião, a estrutura do CEJUSC está sendo utilizada adequadamente? Existe subaproveitamento, sobrecarga ou a utilização do CEJUSC é adequada?