

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM DIREITO**

FREDERICO A. PASCHOAL

**ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA: ENTRE O NOVO
GERENCIALISMO E A CULTURA JURÍDICA RESISTENTE
– UM ESTUDO DA INSTALAÇÃO DO CEJUSC
EM SÃO FRANCISCO DO SUL**

FLORIANÓPOLIS - SC

2019

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

PASCHOAL, Frederico Augusto
Administração da Justiça: entre o novo
gerencialismo e a cultura jurídica resistente : um
estudo da instalação do CEJUSC em São Francisco do
Sul / Frederico Augusto PASCHOAL ; orientador, Luiz
Henrique Urquhart Cademartori, 2019.
114 p.

Dissertação (mestrado profissional) -
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de
Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em
Direito, Florianópolis, 2019.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Administração da justiça. 3. Novo
gerencialismo. 4. Cejusc. 5. Cultura jurídica. I.
Cademartori, Luiz Henrique Urquhart. II.
Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de
Pós-Graduação em Direito. III. Título.

FREDERICO A. PASCHOAL

**ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA: ENTRE O NOVO
GERENCIALISMO E A CULTURA JURÍDICA RESISTENTE
– UM ESTUDO DA INSTALAÇÃO DO CEJUSC
EM SÃO FRANCISCO DO SUL**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação Profissional do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito.

**Orientador: Prof. Dr. Luiz
Henrique Urquhart Cademartori**

FLORIANÓPOLIS - SC

2019



**UNIVERSIDADE FEDERAL
DE SANTA CATARINA**
Centro de Ciências Jurídicas
Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito
Campus Universitário Reitor João David Ferreira Lima - Trindade
88040-900 - Florianópolis - Santa Catarina
Fone: (48) 3233-0390 – E-Mail: mpd.ufsc@gmail.com


Administração da Justiça: entre o novo gerencialismo e a cultura jurídica resistente – um estudo da instalação do CEJUSC em São Francisco do Sul

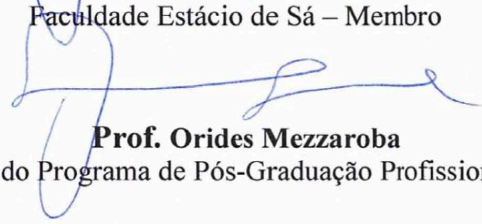
FREDERICO AUGUSTO PASCHOAL

Esta Dissertação foi julgada e aprovada em sua forma final pelo Orientador e pelos demais membros da Banca Examinadora, composta pelos seguintes membros:


Prof. Dr. Luiz Henrique Utquhart Cademartori
UFSC – Orientador


Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro
UFSC – Membro


Profa. Dra. Gabriela Natacha Bechara
Faculdade Estácio de Sá – Membro


Prof. Orides Mezzaroba
Coordenador do Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito

Ressalva-se que a aprovação do presente trabalho não significa o endosso à ideologia que o fundamenta ou que nele é exposta, seja por parte do Prof. Orientador, seja por parte da Banca Examinadora. Todo o conteúdo deste estudo é de minha total e exclusiva responsabilidade.

*Dedico este trabalho a todos
os que acreditam na postura
dialógica e pacifista como
forma revolucionária.*

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Prof. Luiz Henrique Urquhart Cademartori, pelo apoio, honestidade científica, ensinamentos, liberdade intelectual autorizada a minha pessoa e paciência democrática típica de suas ações.

Aos professores Matheus Felipe de Castro e Gabriela Naticha Bechara, pelos perspicazes apontamentos e valiosas contribuições durante a arguição.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito que, direta ou indiretamente, permitiram a construção de bases teóricas sólidas e, em particular, ao Prof. Ricardo Soares Stersi dos Santos, cuja inspiração foi decisiva para a escolha da pesquisa.

Ao coordenador do Programa de Pós-Graduação Profissional em Direito, Prof. Orides Mezzaroba, por sua dedicação e zelo pela qualidade do programa.

Aos professores José Isaac Pilati e Grazielly Alessandra Baggenstoss, presenças ilustres na entrevista de admissão, e a segunda, também na banca de qualificação, cujos apontamentos ao projeto foram fundamentais.

A Evelyn, sempre prestativa na administração das demandas dos discentes.

Aos colegas da 1ª turma de Mestrado Profissional em Direito da UFSC, por me permitirem usufruir da doce e inteligente convivência.

Aos colegas servidores públicos da 1ª Vara Cível de São Francisco do Sul, pelo apoio irrestrito e entendimento da necessidade de qualificação daqueles que desejam prestar um serviço público de qualidade.

Por fim, agradeço a aqueles que me apoiam independentemente do projeto que esteja engajado, ou de qual é minha posição geográfica. Aos presentes, aos ausentes, aos de perto e aos de longe. Valeu a pena cada minuto dedicado ao sonho.

Agradeço enfim, à minha (grande) família, com quem sei que nunca deixarei de contar, e que são, cada um a sua maneira, importantíssimos referenciais.

*Não quero a razão pois eu sei
o quanto estou errado
E o quanto já fiz destruir*

*Só sinto no ar o momento
em que o copo está cheio
E que já não dá mais pra engolir*

*Veja bem,
Nosso caso é uma porta entreaberta
E eu busquei a palavra mais certa
Vê se entende o meu grito de alerta*

Gonzaguinha
© BMG

RESUMO

Trata-se de estudo do caso, no campo da gestão pública, que visa refletir, a partir do enquadramento do CEJUSC como modelo inspirado no novo gerencialismo (governança judicial), as implicações e estratégias adotadas pelo Judiciário estadual na administração da justiça, especificamente em São Francisco do Sul-SC, em cumprimento a uma política pública nacional que objetiva desafogar o setor por meio do incentivo de métodos alternativos e adequados de solução de conflito e da cultura judicial conciliatória. Sob o véu do discurso ideológico, seus preceitos e fundamentos encontram consonância com a Constituição Federal e com o Código de Processo Civil. Adotou-se o método de abordagem dedutivo e técnica de pesquisa bibliográfica e documental.

Palavras-chave: Administração da justiça; Novo gerencialismo; Cejusc; Cultura jurídica; Meios adequados de solução de conflitos.

ABSTRACT

It is a case study, in the field of public management, which aims to reflect, from the framework of CEJUSC as a model inspired by the new managerialism (judicial governance), the implications and strategies adopted by the state judiciary in the administration of justice, specifically in São Francisco do Sul-SC, in compliance with a national public policy that aims to unburden the sector by encouraging alternative and adequate methods of conflict resolution and conciliatory judicial culture. Under the veil of ideological discourse, its precepts and foundations are in line with the Federal Constitution and the Code of Civil Procedure. The method of deductive approach and bibliographical and documentary research technique were adopted.

Key-words: Administration of justice; New managerialism; Ce-jusc; Legal culture; Alternative Dispute Resolution.

Lista de Tabelas

Figura 1: 1º Relatório Estatístico do Serviço de Mediação Familiar da Comarca de São Francisco do Sul (de 05/04/2013 a 23/05/2014)

Figura 2: 2º Relatório Estatístico do Serviço de Mediação Familiar da Comarca de São Francisco do Sul (de 06/06/2014 a 29/05/2015)

Lista de Gráficos

Gráfico 1: 1º Relatório Estatístico do Serviço de Mediação Familiar da Comarca de São Francisco do Sul (de 05/04/2013 a 23/05/2014)

Gráfico 2: 2º Relatório Estatístico do Serviço de Mediação Familiar da Comarca de São Francisco do Sul (de 06/06/2014 a 29/05/2015)

Lista de Abreviaturas e Siglas

ADR – Alternative Dispute Resolution

Art. – Artigo

CAM – Centro de Arbitragem e Mediação

CEJUSC – Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania

CF – Constituição da República Federativa do Brasil

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público

COJESC – Coordenadoria Estadual do Sistema dos Juizados Especiais e Programas Alternativos de Solução de Conflitos

CPC – Código de Processo Civil

CTN – Código Tributário Nacional

DPE – Defensoria Pública do Estado

DSD – Dispute System Design

FONMEC – Fórum Nacional de Mediação e Conciliação

Inc. – Inciso

JEPASC – Conselho Gestor do Sistema de Juizados Especiais e Programas Alternativos de Solução de Conflitos

MEC – Ministério da Educação

MESC – Métodos Extrajudiciais de Solução de Controvérsias

NUPEMEC – Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos

PGE – Procuradoria Geral do Estado

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

ODR – Online Dispute Resolution

SEPLAN – Secretaria de Planejamento Estratégico

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	27
Casuística	34
Metodologia.....	35
CAPÍTULO I – Descrição do caso	39
CAPÍTULO II – Aporte teórico.....	47
1. Conflitos, sociedade e estado	47
2. Burocracia pública estatal	52
3. Análise estrutural e determinantes institucionais	56
4. Reforma gerencial pública no Brasil.....	57
5. Crise do estado e do judiciário	68
6. Reflexos da reforma gerencial pública no judiciário	69
7. Acesso à justiça e meios adequados de solução de disputa.....	71
8. Cultura jurídica e possibilidade de mudança.....	77
9. Governança institucional como solução de eficiência	81
10. Readequação do judiciário para a sustentabilidade.....	83
CAPÍTULO III – Levantamento empírico	87
CAPÍTULO IV – Análise à luz da teoria desenvolvida.....	97
CONCLUSÃO.....	101
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	105
APÊNDICE	111

INTRODUÇÃO

O estudo a que nos propomos visa repensar o protocolo de instalação do CEJUSC a partir da análise crítica do caso ocorrido na comarca de São Francisco do Sul. Uma vez que esse aparato administrativo opera como modelo de gestão judicial insuflado pela política do *public service orientation*,¹ potencialmente capaz de proporcionar mais eficiência na solução de demandas, a razão da pesquisa se encontra na necessidade de analisar as estratégias para colocá-lo em funcionamento.

Tendo em vista a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário, disposta na Resolução n. 125/2010-CNJ,² repensar tais práticas pode ser de grande utilidade para o Tribunal de Justiça de Santa Catarina, uma vez que tem a necessidade de implantar o CEJUSC em todo o Estado. Mas também pode significar ganho real para a justiça, uma vez que promete reduzir custo e dar celeridade e qualidade ao serviço prestado, o que, em tese, aumentará a confiabilidade do cidadão e da opinião pública.³

Hoje, menos da metade das comarcas do Estado conta com esse aparelho, conforme divulgação oficial.⁴ Existem 31 instalados em 30 comarcas (2 na capital) e 17 em fase de diagnóstico e instalação, no total de 111 (cento e onze) comarcas.⁵

¹ Vide adiante, no Capítulo II, item 4, subitem referente ao Novo Gerencialismo, que explica suas três vertentes e a aplicação, no Brasil, na forma de políticas públicas.

² Sendo, inclusive, os Centros de Solução de Conflitos considerados como atividade fim do Judiciário, conforme divulgado pelo CNJ, que aprovou modificação na Resolução 219/2016, equiparando-os a outras unidades judiciárias, para melhor distribuição de recursos humanos e carga de trabalho. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/88616-centros-solucao-de-conflitos-sao-considerados-atividade-fim-do-judiciario>>; acessado dia 19/03/2018.

³ Veremos adiante o arcabouço legal articulado até o momento, dando conta de certa intenção nesse sentido.

⁴ Disponível em: <<https://www.tjsc.jus.br/web/conciliacao-e-mediacao/cejusc>>; acessado dia 20/07/2018.

⁵ Comarcas integradas criadas pela Resolução n. 03/2003-CM. Disponível em: <<https://www.tjsc.jus.br/circunscricoes>>; acessado dia 20/02/2018.

Em meio a uma visão acurada dirigida ao Estado de maneira geral, partir-se-ia da premissa de que o Judiciário tem sido apontado como moroso e ineficiente em relação a sua atividade-fim, a função jurisdicional de aplicação da norma e conformação de condutas, e que, para modificação desse quadro, urge implementar uma estratégia de gestão que vise projetar a imagem da eficiência como princípio constitucional,⁶ e da pacificação social como ideal de justiça. Segue nessa toada a doutrina da efetividade consagrada na Constituição Federal de 1988, dando ao Judiciário “um papel mais destacado na concretização dos valores e dos direitos constitucionais” (BARROSO, 2015, p. 259).

A gestão estratégica tem como função viabilizar o princípio constitucional da eficiência administrativa, expressa no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988. Incluído neste rol por intermédio da Emenda Constitucional n° 19, de 1998, decorrente do *New Public Management* a partir do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, em 1995 (GABARDO, 2003). Tinha como objetivo fundamental a superação de entraves do modelo burocrático de organização administrativa por uma alteração orgânica e funcional na gestão do Estado brasileiro.⁷

Especificamente ao Poder Judiciário, a Emenda Constitucional n° 45, de 2004, trouxe algumas questões que guardam relação com as políticas inspiradas no novo gerencialismo. Por esse prisma, a necessária visão de sustentabilidade do aparato forense conduz a revisitação de suas práticas. O serviço judiciário de qualidade exige o esforço interdisciplinar para a abordagem e solução das demandas.

Seria ingênuo, contudo, ignorar a camada ideológica desse discurso. Mas, para o objetivo mais imediato dessa dissertação, a investigação dos aspectos teóricos deverá ser apenas o suficiente,

⁶ Observe-se que a CF/88, com a EC 19/98, que introduziu a expressão “eficiência” entre os princípios da administração pública, não definiu expressamente a que tipo ou espécie de “eficiência” estava se referindo. Defenderemos a posição de que tal emenda surge no bojo da reforma gerencial da administração pública, devendo ser orientada pela filosofia de trabalho que a sustenta, o que implica desdobramentos interdisciplinares.

⁷ Veremos mais adiante acerca de sua formulação teórica, que tais políticas causaram impacto direto na redefinição do conceito de *cidadania*, colocando o cidadão em problemática posição: ora como usuário, ora como cliente, ora como consumidor.

se restringindo a situar os conceitos e categorias articulados, para garantir o rigor metodológico sem perder o viés prático.

Em se tratando do Poder Judiciário, ainda sobre a delimitação do objeto, importa pontuar o que se vê e o que não se vê, de modo a permitir a distinção entre aparência e realidade, o ideal imaginado e a concretude palpável. Não é raro presenciarmos, em meio à descrição de um objeto, aquilo que é apresentado, o que está aparente, não é exatamente a realidade, mas sim, o que se gostaria de ter como realidade. Quando se quer vender uma ideia ou um produto, a totalidade não fica aparente, apenas aquilo que se quer considerar como principal. Cabe perguntar: principal para quem? Quem elege as prioridades? Isso porque, se tudo tem seu lado bom e seu lado ruim, conhecer o lado bom é primordial para acelerar o processo de aceitação. Não significa que não possua contradições. Apenas não são reveladas desde logo, às vezes por desconhecimento, outras, por estratégia. Eis o dilema do observador e do objeto observado: o mito da neutralidade.

Ao apresentarmos o objeto do presente estudo temos consciência da dificuldade em acessar o lado oculto. O lado oculto é a realidade e as contradições que a circunscreve. Procuraremos, no entanto, revelar tanto quanto possível, as nervuras do real, pois é justamente disso que se trata. Apresentaremos o discurso dominante, mostrando o aparato imagético disponibilizado pelo CNJ, pelos tribunais, por leis vigentes; mas também demonstraremos, por meio de estudo de caso, que a prática revela contradição, na medida em que expõe o distanciamento entre o ideal discursivo e a efetividade prática.

A pesquisa destaca, indiretamente, áreas sensíveis ao Judiciário e à administração da justiça. Contudo, não se restringe a elas. Com vistas a formar um cabedal teórico consistente, dotado de capacidade para responder com rigor metodológico a pergunta-chave, áreas adjacentes ao Direito foram articuladas, tais como: Administração, Economia, Sociologia, Política, Filosofia, Antropologia etc., e, mesmo no Direito, sendo precipuamente ventilado o Direito Público, os assuntos abordados são inferidos no Direito Constitucional, Direito Administrativo, Direito Processual, de modo interdependente e correlacionado.

Vale observar que se trata de estudo vinculado à escola contemporânea *Law and Society*,⁸ segundo a qual, baseia-se na crença de que as regras e decisões legais devem ser entendidas no contexto. A lei não está fora do mundo social, mas, sim, profundamente enraizada na sociedade. Nesse sentido, “o Direito é um espelho da sociedade que funciona para manter a ordem social” (TAMANAH, 2001). Enquanto os cientistas políticos reconhecem a natureza fundamentalmente política do direito, a perspectiva do direito e da sociedade leva vários passos adiante, apontando maneiras pelas quais o direito é socialmente e historicamente construído, como reflete e impacta a cultura, e como as desigualdades são reforçadas através de competências e acessos diversificados aos procedimentos e instituições legais. Procurou-se articular nesse estudo as principais características de uma perspectiva de *Law and Society*, que acreditamos ser particularmente promissoras para estudiosos do direito e da política hoje. Em particular, examina três áreas amplas do conhecimento sobre *Law and Society*: conflito, tomada de decisão e ideologia e consciência jurídicas.

Do ponto de vista cartesiano, poderá ser percebida a desconstrução linear do sistema, que pretendemos estabelecer na descrição do caso. Mas, as partes interligadas, interdependentes, não são desconsideradas. Ao contrário. A visão holística do sistema será, enfim, a maneira de compreender a sustentabilidade dessa alternativa colocada à disposição do Judiciário, na medida de seu ponto de mutação.⁹

⁸ Para uma visão mais detalhada sobre o assunto, vide: SCHUR, E. M. 1968. *Law and Society: a sociological view*. New York: Random House; FRIEDMAN, L. 1977. *Law and Society: an introduction*. Englewood Cliffs: Prentice Hall; WEINBERG, L. S.; WEINBERG, J. W. 1980. *Law and Society: an interdisciplinary introduction*. Lanham: University Press of America; HUNT, A. 1993. *Explorations in Law and Society: toward a constitutive theory of law*. New York: Routledge; COTTERRELL, R. 1994. *Law and Society*. Aldershot: Dartmouth; ABEL, R. L. 1995. *The Law and Society Reader*. New York: New York University Press; SUTTON, J. R. 2001. *Law/Society: origins, interactions, change*. Thousand Oaks: Pine Forge Press; BARKAN, S. E. 2009. *Law and Society: an introduction*. Upper Saddle River: Pearson Prentice Hall; VAGO, S. 2009. *Law and Society*. 9th ed. Upper Saddle River: Pearson Prentice Hall.

⁹ Segundo CAPRA (1995), a reconexão dos opostos complementares, para o reequilíbrio, *yin e yang* da cultura chinesa. Reconhecida a necessidade

Enquanto Weber propôs a racionalidade da organização administrativa, por meio da sistematização burocrática – que foi acolhida com entusiasmo e funcionou bem até meados do século XX –, autores contemporâneos demonstram que seu excesso tende ao esgotamento, gerando entraves. A herança desse sistema tem gerado transtornos administrativos para o Judiciário, que se vê no centro do dilema do tempo: de um lado, a atividade jurisdicional exige maturação para certos atos (para tentar evitar a injustiça), enquanto, de outro, a modernidade acelera o cotidiano (fazendo com que a ansiedade do jurisdicionado se transforme em insatisfação com o serviço prestado).

Dentre alguns estudos sobre gargalos da cidadania, surge o Projeto de Florença, que buscou mapear sistemas judiciais em vários países, em quase todos os continentes. Suas projeções trazem um olhar atento ao que foi tecnicamente conceituado por *acesso à justiça*: sistema do Estado para reivindicar direitos e/ou resolver litígios. E as propostas (consagradas como ondas) visam mecanismos de desburocratização.

A 1ª onda de acesso à justiça visava a assistência judiciária para os pobres. A 2ª onda tinha em mira os interesses difusos. Já a 3ª onda de acesso à justiça, com o foco em desarticular barreiras, produziu transformações na legislação processual, de um lado; e de outro, buscou a adequação das instituições, com vistas à melhoria do sistema. Na esteira dessas modificações, encontra-se a inclusão – no âmbito da administração pública – da transparência, da eficiência, das agências reguladoras altamente especializadas (como o CNJ).

E, dentre as ideias de acesso à justiça, o acesso à resolução adequada dos conflitos ganha força, pois passa por uma mudança de postura em relação à responsabilidade pela autodeterminação, assumindo o papel de ser protagonista da própria história. Diante dessa consciência pró-futuro, a tendência seria o aumento da satisfação com os resultados construídos de acordo com a vontade das partes e, conseqüentemente, a diminuição de repositura de demandas.

de uma “profunda alteração nas relações sociais e formas de organização social”, aponta “para direções que mudem a situação atual”. Visa “a mudarem sua filosofia, a fim de participarem da transformação cultural”.

Mas o sistema consensual de solução de conflitos ainda é alvo de duras críticas, desde sua capacidade de mapeamento das demandas para a formação de políticas públicas que revolucione a crise do Judiciário, até a ausência de técnica jurídica que garanta a justiça. Não desborda a diferença entre a apreciação popular e a técnico-científica.

Para Paulo Eduardo Alves da Silva (2014, p. 44),

aqui se conecta a discussão entre produtividade e qualidade entre os métodos de resolução consensual de conflitos.

Em que casos se pode concluir que uma conciliação foi produtiva? O que nos permite afirmar que uma mediação foi feita com qualidade? Essas perguntas são complexas e, no máximo, têm-se hoje noções vagas de respostas. É, contudo, cada vez mais evidente que variáveis como a quantidade de acordos realizados e o nível de redução de estoque de processos, não são parâmetros seguros da produtividade e qualidade do método adotado. Esse tipo de informação, embora contribua para a gestão da Justiça (em maiúsculo, Poder Judiciário), não é suficiente para apurar a distribuição de justiça (em minúsculo, o valor, o ideal colimado pelo sistema). Esses critérios contam apenas uma parte da história, a da quantidade de produção – infelizmente, a parte menos importante em se tratando de justiça/valor, ideal.

Apesar da técnica das ADRs¹⁰ sofrer críticas de limitada capacidade de pacificação, apresenta relevantes características para discutir os impactos da diminuição de demanda, sob uma renovada matriz cultural, agregando maior legitimidade e perenidade às decisões. Ademais, o signo da neutralidade do mediador

¹⁰ Vide adiante, no Capítulo II, item 7, em que são expostas as alternativas de solução extrajudicial de demandas, inclusive apresentando a discussão semântica entre “alternativos” e “adequados”.

judicial reflete mais respaldo e credibilidade ao resultado da sessão, o que, no limite, eleva a transparência das decisões, bem como, compartilha o poder de decisão com a sociedade.

Por inferência interdisciplinar, a partir de fatores estruturais e conjunturais, acreditamos que os modelos propostos tanto no “Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado” (1995) como na “Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário” (2010) trazem elementos de convergência teórica que justificam presumir sua conexão. Isso porque, o novo gerencialismo traz, como premissas, a democracia e a globalização; enquanto observa-se no modelo proposto para o CEJUSC, a ideia de descentralização da decisão, ou seja, a participação direta do cidadão, na esteira da ideia globalizada de ampliação de acesso à justiça. Nesse sentido, poderíamos afirmar que, no limite, o presente estudo versa sobre uma análise do fenômeno da burocracia administrativa judicial. Não se trata da lógica que alicerça a teoria da análise econômica do direito (*law and economics*), mas sim da visão multifária da economia política, que intenta observar a complexidade do objeto em seus desdobramentos jurídico, político, sociológico, antropológico etc. Portanto, é essa a perspectiva em que pretendemos basear o foco do estudo.

* * *

Premissas:

- Há uma crescente demanda pelos serviços do Judiciário.
- Se o Judiciário tem o escopo de resolver conflitos, devemos supor que o crescimento da demanda está relacionado com o aumento de conflitos.
- A escalada de tal aumento não era previsível. Os fatores variáveis do passado foram alterados, tais como as incertezas da modernidade e a redução da confiança nos poderes Executivo e Legislativo.
- O Judiciário não foi capaz de manter o nível de resolução de litígio em equilíbrio com o índice de litigiosidade.
- Nesse passo, é taxado como moroso e ineficiente. Cresce o descontentamento.
- Foi levantada a questão democrática da fiscalização do Poder Judiciário.

- Surgem clamores por um observador externo. Dentre os objetivos do Plano de Reforma do Estado estava a criação de agências reguladoras e fiscalizadoras que, por meio de políticas públicas e *accountability*, contribuiriam para a construção de um cenário propício para atrair investimentos e promover o desenvolvimento econômico e social sustentável.

- Cria-se o CNJ, com a missão de resgatar a confiança no Judiciário, com políticas austeras para que a pecha de moroso seja afastada, por meio de modificação de paradigmas (importados de outras áreas, que teriam maior preocupação com eficiência e inovação).

- Teoricamente, o CEJUSC sintetiza a busca do acesso à justiça com a desburocratização da gestão judicial (ideal da reforma gerencial do Estado), contribuindo para a eficiência do serviço público judicial e sustentabilidade institucional.

CASUÍSTICA

Pretendemos observar e relatar a implantação do CEJUSC – enquanto política pública imposta pelo CNJ – na comarca de São Francisco do Sul, atento aos atores envolvidos nesse processo, colhendo suas impressões e perspectivas, como forma de investigação empírica.

Para tanto, algumas questões devem ser postas, a saber:

O que é o CEJUSC?

O que é administração pública?

O que é princípio da eficiência administrativa?

Que é governança institucional?

Que é gerenciamento estrutural?

Como o conceito de sustentabilidade se relaciona neste cenário?

Como está estruturado o CEJUSC em Santa Catarina?

Quais os mecanismos de implantação do CEJUSC pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina? Como funcionam?

* * *

De posse desse cabedal teórico, seria possível partir para questões mais específicas, tais como:

- Entender aspectos fundamentais da crítica à burocracia;

- Definir o que pretende o modelo gerencialista judicial;
- Compreender como a governança institucional pode impactar a eficiência administrativa, em termos de sustentabilidade judicial;
- Criar familiaridade com as características do modelo adotado para o CEJUSC;
- E, enfim, compreender os mecanismos do protocolo de implantação.

METODOLOGIA

Em geral, a pós-graduação de cunho acadêmico tende a adotar a pesquisa de natureza teórica, buscando a verticalização do estudo em um determinado assunto na área investigada. Na modalidade acadêmica de ensino, construída na tradição iluminista em busca de uma racionalidade explicativa, o “porquê” é priorizado através de habilidades de análise, senso crítico, argumentação e conclusão.

Isso não impede que possa haver preocupação com as implicações práticas, especialmente na área do conhecimento identificada como ciências sociais aplicadas,¹¹ como é o caso do Direito.

Enquanto no desenvolvimento acadêmico, com base científica e teórica, não há muitos treinamentos práticos, na abordagem de desenvolvimento aplicado, por outro lado, mantém-se em foco a prática, buscando a formação e aperfeiçoamento da carreira profissional.

Por isso, nos cursos de ciências aplicadas, por meio de uma forma mais pragmática do conhecimento, estuda-se o “como” – ou seja, os conceitos, a teoria e as metodologias se aplicam à vida prática e profissional.

Na pós-graduação profissional, a estrutura do curso, focada no desenvolvimento de competências profissionais para soluções e/ou na aplicação do conhecimento, segue o modelo “competency-based”. Isso torna os estudos mais próximos do mercado de

¹¹ Entende-se por *ciências aplicadas* o ramo das ciências que visa às aplicações do conhecimento para a solução de problemas práticos, e são importantes para o desenvolvimento tecnológico.

trabalho. Por isso, em geral, possuem parcerias com organizações e empresas para que os alunos trabalhem casos reais com a supervisão de um orientador. Os estudantes tendem a ser mais integrados devido à quantidade de trabalhos em grupo, o que, por vezes, significa investir mais tempo em cada tópico de estudo.

Em universidades no exterior, os títulos distinguem-se pela classificação de Artes ou Ciências, dependendo das disciplinas de seus estudos e do programa que os desenvolve. Assim, um curso de mestrado resulta em um título de *Master of Science* (MSc) ou *Master of Arts* (MA), por exemplo.¹² Desse modo, em transliteração livre, teríamos no Brasil o equivalente respectivamente ao Mestrado Acadêmico e ao Mestrado Profissional.¹³

Tensiono apresentar o resultado da pesquisa em formato de estudo de caso, baseado na seguinte sequência: *o que é* o CE-JUSC, sem a pretensão de esgotar o assunto, mas permitindo a familiarização com o aparato em si, de maneira geral. Em seguida, *o porquê*, buscando a lógica de sua existência, sua finalidade. Só então aproximo a questão a que realmente reserva interesse ao objeto pesquisado, *o como*, desvendando o mecanismo de funcionamento, especificamente em relação a experiência de implantação escolhida como objeto.

Note-se, no entanto, que as questões levantadas na pesquisa dependem de aprofundamento exploratório bem mais complexo, haja vista a escassez de dados sistematizados sobre o funcionamento diuturno dessas serventias judiciais. Sua complexa dinâmica interna requer mais do que dados genéricos. Sendo assim, a investigação foi norteada pela análise qualitativa específica, restrita ao caso sugerido.

¹² Entendido *Arts* por “Técnicas” – como, por exemplo, quando se fala em “estado da arte”, refere-se à situação em que se encontra o desenvolvimento técnico sobre determinado assunto.

¹³ Especificamente para a área jurídica, em se tratando de uma ciência aplicada, tal diferenciação é pouco relevante para os programas de pós-graduação baseados no sistema europeu e anglo-americano, sendo inclusive considerado como *latu sensu*, voltado para fins profissionais. Assim, o Mestrado em Direito nessas instituições é comumente conhecido pelo acrônimo LL.M (*legum magister*).

O *estudo de caso* é um estudo profundo e exaustivo de um objeto específico ou, no máximo, de alguns poucos objetos de modo a permitir uma compreensão mais detalhada sobre um determinado fenômeno. Essa modalidade de apresentação do produto final da pesquisa tem a limitação de impossibilitar uma generalização sobre um determinado fenômeno – característica marcante em dissertações acadêmicas. Contudo, se mostra muito mais adequada aos objetivos do programa profissional, já que, ao se limitar o estudo a um ou poucos objetos, permite maior verticalização, sem perder em complexidade de análise.

Destaque-se, do método ao objeto, a opção pelo estudo de caso – contingência do próprio programa de pós-graduação profissional –, impõe rigorosamente a observação empírica. Mas há que se distinguir, efetivamente, que não se trata de sucumbir ao empirismo – forma de pesquisa que tem sido rechaçada pela doutrina mais autorizada, pois acaba permitindo a sobreposição do conjunto de dados ao rigor do teste dos enunciados.

Adotou-se o método de abordagem dedutivo, dado o viés do estruturalismo (abertamente assumido por Bresser-Pereira) – que bebe na fonte do materialismo histórico –, e técnica de pesquisa bibliográfica e documental.

Para esse estudo de caso, necessário trabalhar algumas categorias, no plano teórico, de modo a criar uma base epistemológica segura, a conferir consistência e rigor científico. A verificação a ser empreendida a partir da amostra tem por finalidade aferir percentualmente a medida da eficiência do serviço prestado. A amostra consistiu na coleta dos dados tanto da experiência anterior como dessa recente, bem como, a opinião dos envolvidos em ambos, para análise comparativa.

Há um vício comum em pesquisa social, identificado por alguns teóricos da metodologia científica, de enfatizar a procura por descrição e explicação, sem formulação de hipóteses, de trabalho e de teste. Consciente disso, procurou-se não incorrer nesse vício.

Conforme alertado por Galtung, o empírico como fonte de conhecimento imediato reduz o valor científico da teoria. Por outro lado, usando o empírico para elaboração de enunciados ou afirmativas proposicionais ou hipóteses, há um ganho exponencial na consistência do processo de conhecimento.

Pretendemos adotar proposições teóricas (que serão desenvolvidas em capítulo reservado ao marco teórico e base epistemológica) como modo de delimitar o objeto. Nesse passo, o empírico será referência para a(s) hipótese(s). Já, para a fundamentação dos enunciados, serão privilegiadas as categorias teóricas desenvolvidas.

Baseado nesses preceitos exercita-se a consciência crítica em relação ao instrumento, e estimula a obtenção de resultado mais coerente e confiável.

Sucintamente, pretende-se apurar nas hipóteses se a instituição pôde determinar o ambiente e o comportamento dos indivíduos para a eficiência do sistema. Diante disso, considera-se que os sistemas formais, a complexidade legal, os valores, as crenças e a cultura podem induzir os jurisdicionados nas suas decisões de cumprirem ou não suas obrigações. Com isso, caso esse resultado seja observado, será possível afirmar a sustentabilidade do sistema, justificando a viabilidade de sua instalação e alocação de recursos.

Baseando-se na lógica dessas proposições teóricas, as formulações tomam o sentido de testar as hipóteses em possíveis cenários. Visto dessa maneira, a tendência da sustentabilidade do sistema, por fatores estruturais e conjunturais, levaria a um ambiente de diminuição do risco para investimentos e, conseqüentemente, seria positivo para o desenvolvimento em uma perspectiva macroeconômica. Essa especulação, no entanto, não será objeto de análise, porquanto excede os limites da presente investigação.

CAPÍTULO I – DESCRIÇÃO DO CASO

Nesse capítulo procuraremos apresentar o caso concreto, do qual partem as reflexões que se seguem.

Espelhando-se em experiência vivida na *common law*, formou-se no ordenamento pátrio um arcabouço normativo que busca privilegiar o protagonismo das partes na solução de seus conflitos. Essa tendência pode ser observada a partir da década de 1980, com a criação dos Juizados de Pequenas Causas e, posteriormente, em 1995, com a Lei nº 9.099, em que ambos buscavam a celeridade processual, instituindo um rito sincrético e reduzido custo judicial. Algum tempo depois, após algumas reformas na legislação processual civil, fortemente influenciada pelas ondas de acesso à justiça, vemos o Movimento Pela Conciliação,¹⁴ encabeçado pela Ministra Ellen Gracie, então presidente do STF e, conseqüentemente, do CNJ, que prega a mudança de mentalidade,¹⁵ para “*contribuir [com] a efetiva pacificação de conflitos, bem como para a modernização, rapidez e eficiência da Justiça Brasileira*”.

Algumas das atuais soluções, com vistas a corrigir o déficit operacional do Poder Judiciário, envolvem preocupação essencial com o uso racional e eficiente da máquina estatal. A decisão de adotar novas práticas para uso eficiente dos recursos materiais e humanos envolve eminentemente nova cultura e novas políticas institucionais: perceber que pode haver ganho com a participação em mediações e conciliações, e demonstra oportunidade de crescimento, amadurecimento. Conforme assenta o Coordenador do Movimento pela Conciliação, na introdução do Manual de Mediação Judicial, a “mudança de perspectiva acima apresentada aplica-se praticamente a todas as relações conflituosas apresentadas no Poder Judiciário e requer treinamento com o intuito de otimização dos resultados dos processos de resolução de conflitos.” (AZEVEDO, 2016)

Adotando posição de ativismo também quanto à orientação e educação do jurisdicionado, para tornar soluções amigáveis de

¹⁴ Fonte: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/conciliacao-e-mediacao-portal-da-conciliacao/movimento-conciliacao-mediacao>.

¹⁵ Fonte: <http://www.cnj.jus.br/noticias/64785-ministra-ellen-gracie-movimento-pela-concilia-traz-mudande-mentalidadeq>.

disputa uma prioridade de toda sociedade, foi concebido no ano 2000 um manual de teoria autocompositiva, para o uso por mediadores judiciais. Sob essa perspectiva, o CNJ disponibilizou o Manual de Mediação Judicial, que vem sendo atualizado desde então. Encontra-se disponível, também, o Guia de Conciliação e Mediação, com orientações para implantação de CEJUSCs.

Ao estabelecer a Política Judiciária Nacional, pela Resolução CNJ n. 125/2010, foi adotada a forma tripartite de política pública: encabeçado pelo CNJ, com algumas atribuições de caráter geral e nacional; abaixo dele estão os Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC) de cada tribunal, responsáveis pelo desenvolvimento da Política Pública nos Estados e pela instalação e fiscalização dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC); os CEJUSC são as “células” de funcionamento da Política Pública, nas quais atuam suas “peças-chave”, que são os conciliadores, mediadores e demais facilitadores de solução de conflitos, bem como os servidores do Judiciário, aos quais cabe a triagem dos casos e a prestação de informação e orientação aos jurisdicionados.¹⁶

São objetivos do CEJUSC a utilização de métodos consensuais e, no limite, a pacificação social (acesso à justiça, mudança de mentalidade, qualidade do serviço). Teria sua origem, segundo divulgação do portal do CNJ, na experiência dos Juizados de Pequenas Causas. Tem como parâmetros de funcionamento o gerenciamento de processos e tribunal multiportas, em três frentes: pré-processual, processual e cidadania.

Em tal viés, repousa a possibilidade de ser viabilizado como instrumento de participação democrática, uma vez que cede o espaço e a oportunidade para as próprias partes negociarem o fim da disputa. Por outro ângulo, funciona como decantador de litigância, na medida em que obtém soluções mais duradouras. Em se tratando de uma democracia, a participação popular deve ser encarada como uma das fontes de cidadania. Ao apontar técnicas de gestão democrática, tal equipamento preparado para a mediação de conflitos pode significar um adequado instrumento de

¹⁶ Fonte: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/conciliacao-e-mediacao-portal-da-conciliacao/perguntas-frequentes/politica-judiciaria-nacional-nupemecs-e-cejusc>.

participação – quantitativa e qualitativamente – para a diminuição de litigância e, conseqüente, enxugamento da máquina judicial. Sob esse argumento sedutor assentou-se a decisão de sua implantação.

Usualmente, a estrutura dos órgãos judiciários reserva aos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC) o encargo de instalação e fiscalização dos CEJUSC. Essa estrutura encontra arrimo no 1º grau de jurisdição, pois está mais próxima de seu público alvo, o cidadão jurisdicionado. Ao CNJ incumbe a função de “desenvolvimento da Política Judiciária Nacional nos Estados (artigo 7º da Resolução CNJ n. 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça), ou seja, pelo planejamento, manutenção e aperfeiçoamento de ações voltadas ao cumprimento da política pública e de suas metas, atuando na interlocução com outros tribunais, entidades públicas e privadas, inclusive universidades e instituições de ensino, Subseções da Ordem dos Advogados do Brasil, Defensorias Públicas, Procuradorias, Ministério Público e Poder Executivo”, entre outras.¹⁷

Ademais, Lei nº 13.140/2015 (Lei da Mediação), além do novo Código de Processo Civil, vieram consagrar as formas não-adversariais de resolução de litígios. O TJSC dispôs, em Res. 18/2018, o cadastramento de conciliadores e mediadores.¹⁸ Também disponibiliza cartilha do conciliador, resultado do esforço conjunto da magistrada aposentada Maria Abadia Lima, da magistrada Karen Francis Reimer e da Coordenadoria do Sistema dos Juizados Especiais e do Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos.¹⁹ E o TJSP, o Guia Prático de Mediação e Conciliação.²⁰ Isso só para citar alguns exemplos. Outros tribunais do país seguem no mesmo sentido. Todo esse

¹⁷ Fonte: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/conciliacao-e-mediacao-portal-da-conciliacao/perguntas-frequentes/politica-judiciaria-nacional-nupemecs-e-cejuscs/85636-qual-e-a-funcao-dos-nucleos-permanentes-de-metodos-consensuais-de-solucao-de-conflitos-nupemecs>.

¹⁸ Fonte: <https://www.tjsc.jus.br/web/conciliacao-e-mediacao/cadastramento>.

¹⁹ Fonte: <https://www.tjsc.jus.br/documents/936811/0/Manual+do+conciliador/6ccb0abd-8906-49f8-8193-0ce303decde9>.

²⁰ Fonte: https://issuu.com/tjspoficial/docs/guiapratico_internet.

esforço, construído pelo discurso dominante, em criar a imagem poderosa das condições favoráveis aos modos consensuais de solução de controvérsias, tem uma intenção. Seria para reforçar a ideia da mudança de cultura no ambiente jurídico nacional? Ou apenas panacéia?

* * *

Em Santa Catarina, o Tribunal de Justiça aproveitou, a partir da estrutura já existente, a Coordenadoria Estadual do Sistema dos Juizados Especiais e Programas Alternativos de Solução de Conflitos, com o objetivo de fomentar políticas institucionais eficientes e efetivas voltadas aos Juizados Especiais e aos meios não adversariais e alternativos de soluções de conflitos e de dotar o Conselho Gestor do Sistema de Juizados Especiais e Programas Alternativos de Solução de Conflitos de uma coordenação-geral, com secretaria e estrutura próprias.²¹

No entanto, o plano de estruturação dos CEJUSC no Estado é incipiente, apesar dos esforços empreendidos pelo setor responsável. Ainda inexistem estudos para detecção das demandas. Não há um cronograma de instalação, tampouco metas ou previsão de funcionamento. Os juízes gozam de plena discricionariedade sobre esse assunto. As comarcas têm autonomia para decidir pedir a instalação quando bem entenderem. Não há qualquer estudo para identificar conveniência, oportunidade, necessidade ou viabilidade específica. De modo acanhado, o setor de engenharia faz estudos de arranjo técnico do espaço de instalação física, como faz para qualquer vara ou secretaria que deva ser criada, nos casos de expansão em fórum que já esteja em funcionamento.

O atual do presidente do TJSC, preocupado com o desempenho dos CEJUSC em Santa Catarina, concedeu audiência aos magistrados coordenadores dessas unidades no Estado.²² “Os juízes, que estavam reunidos em Florianópolis para o Fórum Estadual dos Cejuscs, aproveitaram a oportunidade para apresen-

²¹ Fonte: <https://www.tjsc.jus.br/coordenadoria-do-sistema-dos-juizados-especiais-e-nucleo-permanente-de-metodos-consensuais-de-solucao-de-conflitos>.

²² Fonte: <https://portal.tjsc.jus.br/web/sala-de-imprensa/-/presidente-do-tj-recebe-magistrados-para-avaliacao-do-trabalho-dos-cejuscs-de-sc>, divulgado em 05/10/2018.

tar suas reivindicações em busca de melhor performance dos centros, que atualmente trabalham para se adequar às normas da Resolução n. 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça”. O presidente, por sua vez, solicitou o encaminhamento dos dados sobre os CEJUSC para conhecimento das dificuldades enfrentadas. Ou seja, não há um efetivo plano de ação. Por enquanto, apenas coleta desordenada de dados, sem metodologia nem direcionamento.

* * *

Na página de divulgação do CEJUSC, junto ao site do TJSC, é possível acessar um documento, na aba ‘Relatórios estatísticos’, que mostra alguns dados coletados até 2015.²³ Nesse documento é possível observar a criação dos 18 primeiros CEJUSCs no Estado.²⁴⁻²⁵ Em outra aba – ‘Unidades em funcionamento’ – divulga-se um total de 31 CEJUSCs instalados até o momento. Na aba ‘Criação e instalação’ apresenta 30 CEJUSCs a título de ‘Centros criados e instalados’ (faltou Fraiburgo) e 18 como ‘Centros criados e em fase de diagnóstico e instalação’ – nesse grupo se encontra São Francisco do Sul.

A região norte de Santa Catarina saiu na frente para por em prática essa experiência de mudança de paradigma, apesar de um começo tímido: apenas uma no 1º ano e outra no 2º ano.

A pioneira em instalar o CEJUSC foi a comarca de Jaraguá do Sul, em 26 de outubro de 2012. A segunda comarca a aderir foi Barra Velha, instalada em setembro de 2013.

No ano de 2014, foram criados e instalados CEJUSC em 7 comarcas. Joinville, em abril; Armazém, em maio; Campo Erê e Acurra, em setembro; Ibirama, em outubro; Cunha Porã, em novembro; e Tubarão, em dezembro.

Em 2015 foram 9. Blumenau, em julho; Lages, Brusque e Pomerode, em setembro; Araquari e Itapoá, em outubro; Catanduvas e Palmitos, em novembro.

* * *

²³ Fonte: <https://www.tjsc.jus.br/web/conciliacao-e-mediacao/cejusc>.

²⁴ Observe-se que, mesmo esses dados não são apresentados de maneira específica. A finalidade precípua desse documento era a demonstração estatística.

²⁵ Não são apresentados relatórios posteriores a 2015, o que faz supor que não haja interesse ou que sequer existam (ou ambos).

Sabe-se que a assistência judiciária é de responsabilidade do Executivo, por meio da Defensoria Pública. Mas, até 2012, Santa Catarina não dispunha desse órgão no Estado. Conforme dados colhidos no sítio da Procuradoria Geral do Estado:²⁶

“- Em março de 2012, o Supremo Tribunal Federal (STF) considerou inconstitucional a lei da Defensoria Dativa, que prestava assistência jurídica gratuita a pessoas carentes. Na mesma decisão, o STF concedeu prazo de 12 meses para que o Estado de Santa Catarina criasse a Defensoria Pública.

- Em seguida, o governo do Estado produziu uma Proposta de Emenda Constitucional, aprovada pela Assembleia Legislativa, para retirar da constituição catarinense o dispositivo relacionado à Defensoria Dativa.

- Em julho de 2012, a Assembleia Legislativa aprovou a Lei Complementar Nº 575/12 (projeto realizado pela Procuradoria Geral do Estado - PGE), que criou e regulamentou a Defensoria Pública em Santa Catarina, prevendo a contratação de 60 defensores públicos e 90 servidores.

- Em setembro de 2012, a Assembleia Legislativa aprovou os nomes de Ivan Ranzolin, como defensor-público geral; Sadi Lima, como subdefensor-público geral, e George Zaccarão, para a Corregedoria-Geral da Defensoria.”

A fim de alocar recursos para a criação da Defensoria Pública Estadual, o governo do Estado tomou a decisão de revogar o convênio da Procuradoria Geral do Estado com a OAB-SC. Frise-se que a DPE não atua em todas as comarcas – se divide em Núcleos Regionais e presta atendimento apenas a uma ou poucas comarcas do entorno –, além da insuficiência de estrutura do Ministério Público em absorver essa demanda, nos casos em que pode atuar como substituto processual. Desencadeou-se uma crise de atendimento às demandas de uma faixa dos jurisdicionados, que se pode interpretar como diminuição do acesso à justiça por inadequação dos mecanismos estatais.

* * *

No fórum de São Francisco do Sul-SC, em meados de 20013, houve a tentativa de implantação do serviço de mediação

²⁶ Fonte: <http://www.pge.sc.gov.br/index.php/institucional/principais-aco-es/778-defensoria-publica-de-santa-catarina>.

familiar (um dos pilares do CEJUSC). O juiz que implementou o setor, narrou as circunstâncias que o levaram a desenvolver essa ideia, surgida como alternativa para superar a carência de atendimento ao público de baixa renda que deixou de ser atendido pelos advogados que faziam a assistência judiciária.

Não houve qualquer estudo ou levantamento de dados em relação ao impacto causado pela medida do governo; tampouco, em relação à solução proposta. Mas o clamor era sensível. Ao Tribunal de Justiça foi formulada a questão da possibilidade de implantação desse serviço no fórum local. Sinalizando resposta considerada positiva, com a advertência de que não dependesse de alocação de recurso orçamentário extra, foi buscada sua implementação, em conjunto com a presidente da OAB local, que se prontificou a assinar as atas de modo voluntarioso.

A estrutura contava com uma servidora, que acumulou a função sem incremento na remuneração, uma estagiária e voluntários, que foram se somando ao longo do período, mas não se perpetuavam. A Assistente Social Forense e sua estagiária se voluntariaram, sendo preparadas para desenvolver o serviço, após passarem por curso de capacitação oferecido pela Academia Judicial (CEJUR). Além delas, uma advogada – que já atuava junto ao Juizado Especial Cível, como conciliadora – foi convidada para essa experiência e, após capacitação, constituíram a primeira formação. Outros voluntários foram se somando ao longo do tempo.

O grupo passou a prestar o serviço à população, sem cobrança de custas, agendando sessões de mediação ou conciliação – conforme o caso. Em dados quantitativos, podemos afirmar que houve grande procura. Mais adiante, no capítulo 3, serão analisados os relatórios gerados em período delimitado, constituindo uma radiografia do início dos trabalhos do serviço de mediação familiar. Mas devemos questionar: a repercussão, pelo aumento de procura pelos jurisdicionados, pode ser considerada como positiva para a obtenção da finalidade para a qual foi criada? O aumento da procura desse serviço pelos jurisdicionados pode ser considerada como ampliação de acesso à justiça? Podemos considerar como positivo para o sistema ter um número maior de jurisdicionados atendidos?

Por coincidência, observa-se que houve seu esvaziamento, com os pedidos de exoneração dos últimos mediadores, bem como, o contrato da estagiária que secretariava o setor se encerrou nesse período. Sem maiores explicações aos usuários e aos servidores, o projeto foi encerrado em 2016, apesar dos números expressivos e da ampla aprovação pelos cidadãos, por forças que pretendemos identificar no decorrer da pesquisa.

Pergunta-se: Por que não houve continuidade? O setor não atingiu sua finalidade, não apresentou efetividade necessária? Será que merece sucumbir, mesmo quando atinge seu objetivo, contribuindo para solucionar demandas? Sem recursos, sem estrutura, quais as chances que o setor tinha para sobreviver?

Cerca de um ano depois do encerramento, volta a ser cogitada sua reimplantação, dessa vez sob a perspectiva de configuração do CEJUSC – inicialmente apenas com o pilar da mediação familiar –, em meio ao aparato do TJSC, com o objetivo de cumprir diretrizes da Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses no Âmbito do Poder Judiciário, conforme determinado pelo CNJ, fomentando políticas institucionais eficientes voltadas aos meios de tratamento adequado de controvérsias. Então, se havia política pública nacional sinalizando pela continuidade, por que deixar tal experiência morrer? Por que investir tempo e esforços (em outras palavras, recursos públicos) para fazer duas vezes a mesma coisa? Qual a estratégia nessas decisões?

CAPÍTULO II – APORTE TEÓRICO

1. CONFLITOS, SOCIEDADE E ESTADO

Administrar conflitos tem sido desafio constante para a vida em sociedade. Viver em sociedade é uma eterna e iminente possibilidade do caos. O convívio social não está entre as necessidades fisiológicas (bens primários) dos seres humanos. A sociabilidade era uma questão de aumentar o *hand cup* na cadeia alimentar; portanto, uma questão quantitativa de sobrevivência.

As leis da natureza estabelecem regras para sobrevivência. Assim o homem que vive sozinho em meio à natureza deve respeitar as regras que tenham essa finalidade. As regras de convivência, por sua vez, só fazem sentido quando surge a necessidade de dividir o espaço com outros. A total liberdade, se houvesse, dispensaria tais regras. Essas somente são necessárias no caso de coexistência no mesmo ambiente: os exemplares dessa espécie têm as mesmas necessidades e precisam das mesmas coisas para sobreviver, logo, são concorrentes entre si;²⁷ porém, ao mesmo tempo, precisam uns dos outros para se proteger dos predadores e para aumentar sua eficiência produtiva, dado que o ser humano é uma espécie frágil individualmente.

Nesse sentido, a total liberdade individual, sem levar em consideração a liberdade individual do outro, leva ambos ao estágio do conflito de interesses, como mecanismo instintivo de autopreservação, uma vez identificada a ameaça à sobrevivência.

Há muito tempo o homem procura formular teorias para explicar a necessidade de agregação em sociedade. Destaque-se os contratualistas Hobbes, Locke, Hume e Rousseau, por volta do século XVII e XVIII – iminentes pensadores imbuídos dessa tarefa.

A agregação social dos indivíduos da espécie humana tem sua justificativa na busca por potencializar suas chances de sobrevivência. Individualmente, seus interesses são sempre conflitantes. Daí a necessidade de estabelecer regras para sua convivência.

²⁷ Essa noção é descrita por Hobbes (2002, p. 34) como uma “guerra de todos contra todos”.

Não há relações humanas que não exijam limites. Para Rousseau (1999, p. 9), “a ordem social é um direito sagrado que serve de base a todos os demais. Tal direito, entretanto, não advém da natureza; funda-se, pois, em convenções”. As normas sociais tem a finalidade de propiciar a convivência harmônica, na medida em que define condutas que respeitem as liberdades recíprocas.

Ordem e harmonia são características que se espera de uma sociedade. Porém, uma das questões mais complexas e recorrentes da vida em sociedade gira em torno do convívio simultâneo de interesses, sejam individuais ou coletivos. Muitas vezes, tais interesses se contrapõem, criando uma série de tensões, que resultam em desequilíbrio e desarmonia.

Há quem afirme que a chave para o desenvolvimento social repousa na integração dos interesses dos indivíduos. Assim, a organização em sociedade passa pela necessidade de resolver conflitos. E a forma como são resolvidos revela o estágio civilizatório. O convívio social, por si mesmo, denota a vulnerabilidade às disputas. Por isso a importância da instituição de pactos, a fim de organizar a sociedade, para garantir segurança aos indivíduos.

Nesse ponto, é preciso refinar o conceito de conflito. Muitos autores buscaram desenvolver essa noção. Dentre eles, destaca-se Weber. Em sua sociologia, o autor mostra o conflito como um dos conceitos fundamentais (1947, p. 132-135).

Assevera Weber (idem, p. 134):

Not every process of social selection is, in the present sense, a case of conflict. Social selection, on the contrary, means only in the first instance that certain types of behavior, and hence of the corresponding personal qualities, are more favourable than others in procuring differential advantages in attaining to certain social relationships, as in the role of ‘lover’, ‘husband’, ‘member of parliament’, ‘official’, ‘contractor’, ‘managing director’, ‘successful business man’, and so on. But the concept does not specify whether this differential advantage in se-

lection for social success is brought to bear through conflict or not, neither does it specify whether the biological chances of survival of the type are affected one way or the other. It is only where there is a genuine competitive process that the term conflict will be used.²⁸

Nem sempre o conflito está absolutamente aparente. As tensões no tecido social, muitas vezes, estão encobertas por camadas, fazendo com que os interesses sequer sejam percebidos. Sobre isso alerta Galtung (2009, p. 125):

A conflict involves parties in some kind of incompatibility. There are two basic kinds of incompatibilities: one is over relatively clearly formulated, explicit values like a piece of territory, a commercial right; the other is over more implicit interests like the mutually incompatible interests between slaves and slave-owners, colonies and colonial countries, the exploited and the exploiters, the repressed and the repressors. In this case there is not even an assumption that the

²⁸ Nem todo processo de seleção social é, no presente sentido, um caso de conflito. A seleção social, ao contrário, significa apenas, em primeira instância, que certos tipos de comportamento, e as consequências das qualidades pessoais correspondentes, são mais favoráveis do que outros na obtenção de vantagens diferenciais no alcance de certas relações sociais, como no papel de ‘amante’, ‘marido’, ‘membro do parlamento’, ‘oficial’, ‘contratante’, ‘diretor executivo’, ‘homem de negócios de sucesso’, e assim por diante. Mas o conceito não especifica se essa vantagem diferencial na seleção para o sucesso social é exercida por meio de conflito ou não, tampouco especifica se as chances biológicas de sobrevivência do tipo são afetadas de uma forma ou de outra. É somente onde há um processo competitivo genuíno que o termo conflito será usado. (tradução livre)

parties to the conflict are aware of the conflict.²⁹

Sob a ótica social, o conflito pode ser visto, não apenas como algo negativo, mas também como oportunidade de mudança. Nas palavras de Coser (1957, p. 203):

The intervening factors can be sought in the ideological, technological, economic or any other realm. It is obvious, moreover, that conflict may be a result just as much as a source of change. A new invention, the introduction of a new cultural trait through diffusion, the development of new methods of production or distribution, etc., will have a differential impact within a social system.³⁰

Ainda Coser (1957, p. 205), ao analisar a mudança de valores, menciona a possibilidade de mecanismos de liberação de tensão que podem preservar o sistema:

It is this sense of common purpose arising in and through conflict that is pecu-

²⁹ Um conflito envolve partes em algum tipo de incompatibilidade. Existem dois tipos básicos de incompatibilidades: um é sobre valores explícitos formulados de forma relativamente clara, como um pedaço de território, um direito comercial; o outro é sobre interesses mais implícitos, como os interesses mutuamente incompatíveis entre escravos e proprietários de escravos, colônias e países coloniais, os explorados e os exploradores, os reprimidos e os repressores. Neste caso, não existe sequer uma suposição de que as partes em conflito estejam cientes do conflito. (tradução livre)

³⁰ Os fatores intervenientes podem ser buscados no campo ideológico, tecnológico, econômico ou qualquer outro. É óbvio, além disso, que o conflito pode ser apenas um resultado tanto quanto uma fonte de mudança. Uma nova invenção, a introdução de uma nova característica cultural através da difusão, o desenvolvimento de novos métodos de produção ou distribuição, etc., terá um impacto diferencial dentro de um sistema social. (tradução livre)

liar to the behaviour of individuals who meet the challenge of new conditions by a group-forming and value-forming response. Strains which result in no such formations of new conflict groups or strengthening of old ones may contribute to bringing about change, but a type of change that fails to reduce the sources of strain since by definition tension-release behaviour does not involve purposive action. Conflict through group action, on the other hand, is likely to result in a 'deviancy' which may be the prelude of new patterns and reward systems apt to reduce the sources of frustration.

If the tensions that need outlets are continually reproduced within the structure, abreaction through tension-release mechanisms may preserve the system but at the risk of ever-renewed further accumulation of tension. Such accumulation eventuates easily in the irruption of destructive unrealistic conflict. If feelings of dissatisfaction, instead of being suppressed or diverted are allowed expression against 'vested interests', and in this way to lead to the formation of new groupings within the society, the emergence of genuine transvaluations is likely to occur.³¹

³¹ É esse senso de propósito comum que surge dentro e por meio do conflito que é peculiar ao comportamento de indivíduos que enfrentam o desafio de novas condições por uma resposta formadora de grupo e formadora de valor. Tensões que resultam em nenhuma formação de novos grupos de conflito ou fortalecimento de grupos antigos podem contribuir para a mudança, mas um tipo de mudança que não reduz as fontes de tensão, pois por definição o comportamento de liberação de tensão não envolve ação intencional. O conflito através da ação do grupo, por outro lado, provavelmente resultará em um “desvio” que pode ser o prelúdio de novos padrões e sistemas de reabilitação capazes de reduzir as fontes de frustração.

Houve um tempo em que os próprios conflitantes tinham que buscar resolver por si mesmos suas desavenças. Às vezes, mediado por alguém mais sábio ou detentor de poder e respeito da comunidade. Segundo Enriquez (2007, p. 32), o “poder é legitimado porque possibilita que o sistema social seja eficaz”. No modelo patriarcal, o cabeça ou chefe do clã era chamado para negociar os termos para a pacificação dos ânimos. O Estado moderno, tendo o monopólio da justiça, copia essa configuração. O juiz toma o papel do *pater*, para decidir quem está com a razão. Assim, trata-se de um modelo paternalista.

Sob essa configuração, o Estado-juiz é procurado para decidir sobre a aplicação das condutas abstratas (previstas nas normas) diante do conflito apresentado, impondo seu entendimento unilateralmente, que visa prevalecer o sistema jurídico, podendo, inclusive, forçar o cumprimento de sua decisão.

2. BUROCRACIA PÚBLICA ESTATAL

Vale apontar, inicialmente, que a burocracia caracteriza-se por ser uma forma de organização humana fortemente arraigada na racionalidade. Através dela, visa-se adequar *os meios aos objetivos* pretendidos de modo a aperfeiçoar processos e trabalhos, com prioridade à eficiência.

Burocracia não é, de fato, uma novidade. Essa espécie de organização já era conhecida na antiguidade. O que favoreceu sua expansão foi o sistema produtivo de mercado com mais ênfase após a revolução industrial. Sem descurar que a burocracia tenha sido desenvolvida para ser um tipo ideal de sistema, ainda assim é vista como fator de disparidade social e empecilho para agilidade

Se as tensões que precisam de saídas são continuamente reproduzidas dentro da estrutura, a abertura através de mecanismos de liberação de tensão pode preservar o sistema, mas com o risco de acumulação de tensão ainda mais renovada. Tal acumulação resulta facilmente na irrupção do conflito irrealista destrutivo. Se sentimentos de insatisfação, em vez de serem suprimidos ou desviados, são permitidos expressão contra 'interesses investidos' e, desta forma, levar à formação de novos agrupamentos dentro da sociedade, é provável que ocorra o surgimento de genuínas transvalorações. (tradução livre)

de processos devido ao excesso de formalismo e despersonalização.

Apresentam-se escopos das origens da burocracia, tendo Max Weber como marco teórico. Sob a pena desse autor, a primeira reforma administrativa do Estado moderno foi analisada de modo definitivo, mostrando a superação da administração patrimonialista pela profissional (BRESSER-PEREIRA, 2017, p. 152). A análise perpassa a visão moderna, como fato social. Desnuda-se a impressão de que a burocracia trata apenas de assuntos democráticos e capitalistas, mostrando, igualmente, a incidência burocrática no socialismo e anarquismo (outros sistemas econômicos). Assim, sob o aspecto administrativo, a burocracia é também uma nítida forma de expressão de poder, de modo que seu gerenciamento segue traços hierárquicos, bastante evidentes nas organizações.

Para o funcionamento da burocracia, são características básicas a racionalidade, impessoalidade, profissionalismo, formalidade e legitimidade baseada em normas legais. Outra análise a ser feita inclui os efeitos provocados pela burocratização. Weber apesar da ênfase na racionalidade permitida pela organização burocrática não esconde o temor da insurgência de um “superestado”. Isso seria a consequência de uma ditadura dos burocratas, como identificado no Estado socialista, pois, tal sistema proporciona condições para uma organização rigorosamente burocrática como tem sido possível na ordem capitalista. De fato, o socialismo requereria um grau mais elevado ainda de burocratização formal do que o capitalismo.

O modelo burocrático de gestão se alinha à organização detalhada e a direção rígida das atividades da organização, visando sempre maior eficiência. Paes de Paula identifica que o tipo ideal burocrático é marcado pelo formalismo, a impessoalidade, a hierarquia e a administração profissional.

Para além de enfatizar a burocracia como tipo de dominação, Max Weber também demonstra que ela é produto de um contexto histórico, estando sujeita a adaptações para atender aos interesses dominantes. Isto é evidente em suas análises, retomadas por Tragtenberg (1974),

do modo de produção asiático (burocracia egípcia e mandarinato chinês) e do Estado moderno ocidental: em todos os casos Weber procura salientar como emerge um corpo burocrático que, no intuito de preservar os interesses hegemônicos, reproduz relações de dominação. (2002, p. 138)

Dentre as principais disfunções burocráticas destacam-se as seguintes: inflexibilidade; visão fragmentada; excesso de concentração das decisões; despersonalização do relacionamento; descomprometimento; excesso de formalismo; substituição dos objetivos pelas normas; supervalorização dos meios; favorecimento à corrupção e corporativismo.

Dadas as suas disfunções, o modelo de gestão burocrático weberiano acumulou uma série de críticas e questionamentos quanto a sua eficiência e efetividade na gestão das organizações, sejam públicas ou privadas.

Coser (1957, p. 199) afirma:

Bureaucratic forms of organization with their emphasis on calculable, methodical and disciplined behaviour arose at roughly the same period in which the unitary medieval structure broke down. But with the rise of bureaucratic types of organization peculiar new resistances to change made their appearance. The need for reliance on predictability exercises pressure towards the rejection of innovation which is perceived as interference with routine. Conflicts involving a 'trial through battle' are unpredictable in their outcome, and therefore unwelcome to the bureaucracy which must strive towards an ever-widening extension of the area of predictability and calculability of results. But social arrangements which have become habitual and totally patterned are subject to the blight of ritualism.

If attention is focused exclusively on the habitual clues, 'people may be unfitted by being fit in an unfit fitness', so that their habitual training becomes an incapacity to adjust to new conditions."³²

Apesar do muito que se escreveu e que ainda se produz sobre o tema, a burocracia continua sendo uma categoria mal-definida. Ainda que seja muito discutida no nível popular, sob uma massiva concepção negativa, significando reino do papelório, da morosidade, da ineficiência, os diversos estudiosos que abordaram seus múltiplos aspectos têm dificuldades em propor ou reconhecer um conceito ou uma classificação que abarque todas essas características.

As decisões burocráticas são condicionadas pela racionalidade. Weber, ao propor a ideia dos tipos de dominação, que o levou a desenvolver a argumentação do quadro administrativo burocrático, como tipo mais puro de dominação legal, afirma ser essa “a forma mais racional de exercício da dominação, porque nela se alcança tecnicamente o máximo de rendimento em virtude de precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade (...), intensidade e extensibilidade dos serviços, e aplicabilidade formal universal a todas as espécies de tarefas”.

Tais decisões por vezes se deparam com as contradições entre critérios de racionalidade política e técnica. Muitos apontam

³² “As formas burocráticas de organização, com ênfase no comportamento calculável, metódico e disciplinado, surgiram mais ou menos no mesmo período em que a estrutura medieval unitária se desfez. Mas com o surgimento de tipos burocráticos de organização, surgiram novas resistências à mudança. A necessidade de confiança na previsibilidade exerce pressão para a rejeição da inovação, que é percebida como uma interferência na rotina. Conflitos que envolvem um ‘juízo através da batalha’ são imprevisíveis em seus resultados e, portanto, indesejados para a burocracia que deve se esforçar em direção a uma extensão cada vez maior da área de previsibilidade e de calculabilidade dos resultados. Mas arranjos sociais que se tornaram habituais e totalmente padronizados estão sujeitos à praga do ritualismo. Se a atenção é focada exclusivamente nas pistas habituais, ‘as pessoas podem ser desassistidas por estarem em forma imprópria’, de modo que seu treinamento habitual se torna uma incapacidade de se ajustar a novas condições.” (tradução livre)

como o núcleo fundamental do problema da reforma administrativa a dicotomia dos critérios de racionalidade das decisões burocráticas.

Promover a separação entre política e administração, ou mesmo a subordinação efetiva do aparato normativo do Estado, muitas vezes mostra-se insuficiente.

Vemos crescer significativamente a judicialização da política, mas também a politização do Judiciário. Essa vertente mostra-se mais claramente no movimento de *ativismo judicial*, em que decisões jurídicas tentam corrigir mazelas históricas, onde o Executivo e o Legislativo mostram-se falhos.

Nesse sentido, propaga-se um discurso recorrente em que, dada a necessidade de segurança jurídica, o Judiciário não pode abrir mão do formalismo; por outro lado, por força da formalidade burocrática, tem sido alvo de críticas, pela morosidade de acesso à justiça, enquanto realização da cidadania.

3. ANÁLISE ESTRUTURAL E DETERMINANTES INSTITUCIONAIS

Na análise da sociedade e do Estado, Bresser-Pereira defende uma visão estruturalista. Para esse autor, instituições fazem parte de uma estrutura maior – superestrutura –, e estarão presentes nas três instâncias em que a sociedade se divide: econômica (propriedade), política (Estado, leis) e cultural (ideologias).

Historicamente, segundo o autor, o Estado moderno conheceu duas reformas em sua estrutura de gestão administrativa: a *reforma burocrática* ou *reforma do serviço público*, analisada por Weber, que marca a profissionalização do serviço estatal; e a *reforma gerencial*, que flexibiliza os processos e os regulamentos burocráticos, conferindo um grau mais elevado de autonomia e de *accountability* às agências governamentais. A segunda ganhou força, como se observa pelo discurso dominante, ao atribuir a crise fiscal do Estado à ineficiência estrutural burocrática. Ou seja, por meio de maciça divulgação do uso desmedido da burocracia, buscou-se justificar a aguda situação fiscal do Estado.

Bresser abraça a ideia de que só é possível o desenvolvimento econômico quando se pode contar com um Estado eficaz e eficiente no fornecimento dos serviços exigidos. Por esse viés, a qualidade das instituições políticas é fator relevante para geração

e sustentação de bons resultados. A teoria institucional advoga a influência das determinantes institucionais sobre os custos de transação nos mercados.³³ As decisões de investimento estão condicionadas pela qualidade do ambiente em que se definem as estratégias de regulação operadas pelos agentes públicos. Estratégias de governo (gestão) sinalizam comprometimentos com a credibilidade. Em um ambiente de baixa qualidade institucional, o papel das escolhas públicas perde força e, como efeito perverso, tem reduzida capacidade de gerar segurança. Fatores intangíveis ou barreiras informais (como escolhas pessoais do gestor incompatíveis com a política pública vigente) são relevantes gargalos de incerteza.

4. REFORMA GERENCIAL PÚBLICA NO BRASIL

No Brasil, a história da administração pública se confunde com a própria construção histórica do Estado. Nesse sentido, a administração pública brasileira viveu, só no Século XX, três reformas bem delimitadas. Além disso, a doutrina reconhece três modelos teóricos de administração pública no Brasil: Patrimonialismo, Burocracia e Gerencialismo.

O primeiro foi vivido espontaneamente na prática hodierna do Estado. Os outros dois foram frutos de reformas, previamente estudadas, com forte embasamento teórico, visando a inserção do país em próspero desenvolvimento econômico.

Patrimonialismo

O Patrimonialismo é identificado como a fase preliminar de desenvolvimento da organização administrativa do poder no Brasil. Inicia-se em 1808, com a chegada da Coroa Portuguesa. Fortemente identificado como administração colonial e de centralização de poder.

Suas características mais marcantes são a) a confusão entre recursos públicos e privados; b) o “soberano” como o senhor; c) corrupção, nepotismo e clientelismo, arbitrário e discricionário

³³ Não se trata da perspectiva neo-institucional, em que as escolhas públicas seriam suficientes. Na análise estruturalista, o agir depende de todo o contexto social e histórico em que ocorre; não é apenas um ato de vontade.

nas decisões; d) cargos hereditários, sem carreira; e) prebendas e sinecuras (nobreza real); f) descaso com as demandas sociais; respeito às tradições, principalmente religiosas; g) proteção contra invasores; e h) lógica da manutenção do *status quo*, manter o poder

O contexto histórico passa pela República Velha (política do “café com leite”). Vai da proclamação da República, em 1889 até a Era Vargas, 1930: poder econômico concentrado com as elites agrárias; Estado oligárquico; dominação, elite de senhores de terra (burguesia rural); poder político: estamento aristocrático ou burocratas patrimonialistas (juristas, letrados, militares, status e prestígio); ocupação de cargo público com caráter pessoal; coronelismo.

Reforma Burocrática

O patrimonialismo como modelo teórico acabou, foi superado historicamente. Mas muitas das práticas permanecem no Brasil. A burocracia nasce com a intenção de negar tudo que vem antes dela. Começa a acontecer a partir da década de 1930, no Brasil, um processo de industrialização, que dá vida a indústrias de grande porte. E essas passam a exigir uma regulamentação mais lógica para gerir essa relação público/privado, e uma participação política maior, uma presença maior e melhor gestão dos recursos (infraestrutura).

Nesse sentido, a burocracia vem, basicamente, para garantir e fiscalizar que os recursos estatais estejam sendo bem investidos. E visa negar e extirpar todas as práticas patrimonialistas.

O desejo de reforma para imprimir maior eficiência ao Estado é universal. Interessante notar que toda reforma contempla um discurso, que tem por objetivo persuadir. E que, às vezes, esse discurso manipula, esconde algumas questões envolvendo os meios.

Ao analisar Lefort, Cademartori destaca (1993, p. 73):

Existe, então, na ideologia, um caráter de dissimulação das contradições no espaço e no tempo históricos, visando ela, deter a própria história, torná-la repetitiva e, dessa forma, excluir a emergência do novo.

A Revolução de 1930 representa a passagem do Brasil agrário para o Brasil industrial. Tem ensejo o capitalismo moderno no Brasil. Ensaia-se a possibilidade de Estado liberal. A reforma administrativa promovida por Maurício Nabuco e Luiz Simões Lopes (1936), denota o processo de racionalização. Passa a ser adotado o sistema de concurso público e a profissionalização do serviço, dividido em carreiras.

O golpe de Estado de Getúlio Vargas, em 1937, marca o Estado Novo.

O principal objetivo da burocracia no Brasil era eliminar a prática patrimonialista entre público e privado, através de uma assessoria técnica que acompanhasse o Presidente da República na elaboração do orçamento, fiscalização e execução.

Com o Dec-Lei 579/38, dá-se a criação do DASP (Departamento de Administração do Serviço Público), com a função de fornecer elementos para melhoria da máquina pública. O DASP deveria fornecer assessoria técnica ao Presidente da República e elaborar a proposta orçamentária. Seu principal objetivo era combater as práticas patrimonialistas.

Portanto, nota-se a negação do modelo anterior, com a finalidade de superar as práticas patrimonialistas. No entanto, elas persistem até hoje.

A burocracia é uma das melhores formas de dominação de grandes populações, diria Weber. Então, a burocracia é algo positivo. Porém, seus desdobramentos e, principalmente, seu excesso são problemáticos. *Red tape* é identificado como o excesso de burocracia. Seus desdobramentos são o insulamento burocrático (que é isolar pela rigidez normativa) e o engolfamento social (a tentativa de burocratizar todas as relações).

A burocracia começa a decair dada a percepção de que não consegue acompanhar o movimento do Estado. Passa efetivamente a tornar o Estado muito mais lento em relação aos avanços da sociedade. Apesar de conter determinadas ações e condutas dos agentes públicos, com controles rígidos, obediência às regras, formalismo e impessoalidade, o processo passa a ser prejudicial ao desenvolvimento social.

Para o discurso de que a burocracia não consegue abraçar determinadas demandas. Ao perceber-se essa condição, o Brasil

busca um novo modelo para se tornar um pouco mais ágil e passa a viver um meio termo, enquanto tenta se desgarrar da burocracia.

Pós-burocracia

Uma nova reforma burocrática desenhava-se a partir dos fatos ocorridos na política.

Em 1945, com Vargas deposto, o DASP perde força. A reforma ainda incompleta dá espaço para práticas clientelistas. Por um lado, clientelismo e patrimonialismo, de outro, burocracia incompatível com momento do Brasil. A Constituição de 1946 limita os poderes do executivo.

Em 1956 é criada a COSB (Comissão de Simplificação da Burocracia). Tem início os movimentos para desburocratização. Objetivos: definir formas de delegação de competência; fixar responsabilidade; aprimorar a prestação de contas.

Também em 1956 é criada a CEPA (Comissão de Estudos para a Administração). Seu objetivo: auxiliar o congresso em assuntos ligados à reforma.

O declínio da burocracia é perceptível. JK determina diversos estudos para otimizar os processos, por meio da Comissão de Estudos e Projetos Administrativos. Começa a se ouvir falar em eficiência.

Objetivos: plano de metas; centralização da administração direta; criação de estruturas paralelas na administração indireta (técnicas flexíveis) (ilhas de excelência).

Na década de 60 temos a criação das grandes estatais e, como o reflexo, o Decreto-Lei 200/67, que é usado até hoje no âmbito da administração pública, em alguns aspectos. Tem como princípios o planejamento, descentralização, delegação de autoridade, coordenação e controle.

A expansão das empresas públicas, sociedades economia mista, fundações e autarquias e o enxugamento para 16 ministérios, compõem a estrutura da administração de então.

Regras para aquisição direta de bens e serviços ou mediante contratação sistema de mérito, plano de classificação de cargos, paradigma pós-burocrático percebe-se que o modelo ideal não existe. O próprio Weber previa que a burocracia poderia se tornar rígida demais e causar ineficiência.

Realidade dos governos: ineficientes, ineficazes e excessivamente custosos. Não havia espaço para criatividade, agilidade e flexibilidade para escolher os melhores meios.

Há um movimento, que quer superar a burocracia pública, vista negativamente como morosa e custosa. Propaga-se a ideia de que a administração burocrática seja vista como disfunção, amontoado de papel. No entanto, observa-se que tal discurso surge a partir de pessoas ligadas à política do patrimonialismo, que se viram engessadas, impossibilitadas de desenvolver suas antigas práticas, criam ou divulgam factoides de demonstrariam a ineficiência da burocracia e a necessidade de superá-la.

Gerencialismo

A burocracia, tal qual desenvolvida por Weber, veio justamente para combater algumas práticas antiquadas da gestão pública. Mas, conforme Cademartori e Simões (2009, p. 224-225), a “crise fiscal que atingiu o Estado brasileiro na década de 80 trouxe consigo tendências reformadoras mundiais em minimizar, em grau significativo, o papel estatal na vida econômica e política dos países. A partir disso, no contexto brasileiro, já não vendo outra esperança de solução ao período de instabilidade senão questionar a administração pública baseada em estruturas burocráticas”, apresentou um modelo gerencialista de gestão.³⁴

Os primeiros países a reconhecerem essa necessidade e a embarcarem na reforma gerencial do Estado foram o Reino Unido, a Austrália e a Nova Zelândia. As reformas nesses três países foram logo seguidas por outros, inclusive o Brasil (BRESSER-PEREIRA, 2008, p. 393). Vê-se por essas experiências, conforme Bresser-Pereira e Pacheco (2005, p. 6), que a gestão gerencialista passou a fazer parte da agenda mundial:

Iniciada pelo governo conservador de Margaret Thatcher, na Grã-Bretanha, esta reforma foi muitas vezes edificada

³⁴ Todavia, o plano de desestatização – um dos pilares do novo modelo de gestão – proposto pela EC/19 possuía em sua estrutura diversos pontos que permitiam a fácil confusão do patrimônio da esfera pública com a esfera dos interesses privados, característica fundamental do modelo patrimonialista. (idem *ibidem*)

com as propostas neoliberais usando o Estado mínimo. No entanto, os mesmos princípios e diretrizes foram adotadas por governos progressistas, como por exemplo nos países nórdicos, ou, iniciados por governos conservadores, e tiveram sua implementação continuada sobre governos progressistas que o sucederam – como é o caso na Grã-Bretanha. Outros casos contribuíram para difundir a imagem da reforma associada ao ideário neoliberal. Na Nova Zelândia, durante o período em que o partido conservador esteve no poder, nos anos 1990, a reforma da gestão pública assumiu caráter neoliberal ao pretender substituir o Estado pelo mercado. Entretanto, o governo trabalhista que o seguiu eliminou os excessos da reforma, e lhe deu continuidade. Em todos os casos, o que ficou claro é que só fazem sentido reformas que fortaleçam o Estado, não que o enfraqueçam. A reforma na Nova Zelândia o enfraqueceu por algum tempo, o que levou os eleitores a polir essa forma de agir e eleger um outro governo orientado para o fortalecimento do Estado e da sua ação social.

Bresser-Pereira traz esse conceito e se propõe a implantá-lo, quando fazia parte do governo FHC. A ideia era estabelecer regras, normas, um plano, uma reforma que traga o Brasil para esse movimento do gerencialismo, que é o modelo vigente hoje – em que pese se possa chamar de *New Public Management* (nova administração pública), que é uma evolução do gerencialismo.

Previa maior liberdade de ação, da perspectiva da figura do gestor. Por outro lado, afastar as amarras da lei nem sempre é positivo, pois isso retira do Estado parcela de sua capacidade de controle.

Disse Bresser-Pereira (2007, p. 37-38):

A reforma gerencial de 1995 tem três dimensões: uma institucional, outra cultural, e uma terceira de gestão. A prioridade, naturalmente, cabe à mudança institucional, já que uma reforma e em primeiro lugar uma mudança de instituições. Para realizá-la, foi necessário que, antes, se realizasse um debate nacional no qual a cultura burocrática até então dominante foi submetida a uma crítica sistemática, ao mesmo tempo em que se acentuavam dois aspectos da reforma: a nova estrutura do aparelho do Estado que se estava propondo, baseado em ampla descentralização para agências e organizações sociais, e a nova forma de gestão apoiada não mais em regulamentos rígidos, mas na responsabilização por resultados através de contratos de gestão.

Não há uma percepção de negação do modelo anterior como havia nas reformas anteriores. A burocracia não necessariamente é ruim; o excesso – conhecido como *red tape* – é que traz consequências indesejadas. A burocracia, em si, é uma excelente ferramenta.

A reforma gerencial traz resquícios da burocracia. O que se busca é adestrá-la, melhorar o sistema, e não eliminar o sistema anterior, como foi o caso das reformas precedentes. Não se diz que a burocracia seja ineficiente: ela sofre com problemas de eficácia – custo elevado e morosidade. O gerencialismo prima pela melhor relação custo-benefício.

Globalização, redução de custos e competitividade passaram a fazer parte da administração. O que o gerencialismo quer é suprir a necessidade de um Estado mais ágil, mais flexível, mais preocupado com o resultados do que com os processos. Reflete a mudança já observada na iniciativa privada, que a tornou cada vez mais dinâmica.

Sua principal característica está focada nas práticas gerenciais. Começa a trazer ferramentas que, anteriormente, eram só da administração privada. Há uma mudança na economia: corrida tecnológica, competitividade, cultura de técnicas gerenciais modernas: alcance de resultados e busca pela eficiência.

O Plano Diretor de Reforma e Aparelhamento do Estado expande as funções econômicas do Estado, mas também visa reduzir custos e aumentar qualidade. A palavra de ordem é “cultura gerencial”.

Ao invés de avaliar os meios – como na burocracia –, passa a se avaliar os resultados finais. A eficácia tem em foco os fins. No gerencialismo, para além da preocupação com os fins, está presente também a preocupação com os custos.

Conceitos: definição clara de objetivos; descentralização – mais autonomia aos gerentes, redução dos níveis hierárquicos, “downsizing”,³⁵ deslocamento do controle para avaliar os resultados finais das ações; cidadão-usuário; administração pública inspirada na administração privada.

Novo Gerencialismo (*New Public Management*)

A excessiva preocupação com os custos, no gerencialismo, é incompatível com a lógica democrática. Determinadas políticas não são lucrativas, mas são necessárias para o bem-estar de todos. Isso leva a uma reformulação de seus conceitos e práticas, principalmente. O novo gerencialismo, também conhecido como *new public management*, passou a dar o tom do discurso na administração pública, no Poder Executivo.

Com o novo gerencialismo, as premissas são *democracia e globalização*. O elemento democracia traz embutida a ideia de aumento de participação (demos = povo; kratos = poder). A administração pública agindo como administração privada, buscando resultados, mas também trazendo o cidadão para fazer parte da decisão. O aspecto democrático é acoplado ao gerencialismo e transforma-o em uma nova escola.

³⁵ Conceito de reestruturação administrativa, redução de pessoal ou redução de custos conforme o contexto, por via da extinção de um ou vários níveis hierárquicos, visando a sua eficiência.

Há uma preocupação do gestor quanto ao tamanho do Estado. Se deve ter um Estado mais presente, intervindo na economia, ou mais liberal, deixando o mercado se auto-controlar. Essa é a grande discussão.

Não houve, no Brasil, uma experiência liberal, apesar de alguns governos – como o de FHC –, nunca houve o liberalismo econômico aplicado.

A ideia do gerencialismo pode sugerir, intuitivamente, um estado liberal. Mas, o Estado brasileiro nunca deixou de ser o principal ator e principal instrumento de fomento da economia.

São observadas três grandes vertentes do *New Public Management* em alguns lugares pelo mundo: gerencialismo puro, *consumerism* e *public service orientation* (PSO). No Brasil não houve adoção específica de nenhuma, mas observam-se políticas públicas inspiradas em cada uma delas.

Gerencialismo puro: as idéias neoliberais levam a um primeiro estágio do gerencialismo, principalmente em países que sofreram demais com a burocracia e que tinham um Estado quebrado. Então, tinham que reajustar financeiramente o Estado.

De início, busca o enxugamento de pessoal, o que reflete uma aparente eficiência numérica e gera o chamado “exército de reserva” – deve haver pessoas desempregadas para que as pessoas que estão trabalhando tenham medo de perder seu emprego. Esse conceito foi trabalhado fortemente por Margaret Thatcher, na Inglaterra (1979), e Ronald Reagan, nos EUA (1981).

Essa a lógica do gerencialismo puro: produtividade empresarial, intenção de tornar a máquina pública mais ágil, definição clara de responsabilidade, objetivos organizacionais, consciência no uso de recurso público, contenção da dívida pública – déficit público exagerado, produtividade, usuário financiador do sistema.

Cidadão é visto como usuário da máquina pública. Seria o equivalente ao *tax payer*: alguém que paga, por isso tem direito. É bastante problemático equiparar o status de cidadania³⁶ com status de usuário (ou mesmo, de consumidor).

³⁶ A base da nova dominação social, no dizer de Edmundo Dias (1999, p. 60), se convencionou chamar de *cidadania*. “Convencionar é usado explicitamente para caracterizar o caráter de construção prático/conceitual. A cidadania é – como já salientava Maquiavel – um pacto, uma constru-

Consumerism: aumentos a capacidade do Estado de atender a população; passa a perceber que a prestação dos serviços públicos deve passar por uma lógica de qualidade, atender às expectativas do cidadão. Sua principal característica é a qualidade da administração pública. O conceito de cidadão-cliente ou cidadão-usuário é uma noção bastante complexa, controversa e superficial da reforma administrativa.

Perspectiva de qualidade no setor público; cidadão-cliente/cidadão-usuário; poder público mais ágil, leve e competitivo; descentralização administrativa; criação de opções de atendimento; incentivo a competição entre organizações públicas; modelo contratual (contrato de gestão) – melhor o uso da verba pública.

Características redução dos custos qualquer preço incompatível com a gestão pública e com os valores Democráticos melhorar a prestação do serviço noção de qualidade no serviço público.

Public Service Orientation: o cidadão é o cliente, mas também, o titular da res (coisa) pública. Há uma lógica de direitos e deveres. Os cidadãos têm deveres cívicos, e o gestor deve abrir espaço para que esses possam participar. É a orientação do serviço público totalmente voltado para o cidadão.³⁷ Evolução do conceito do cidadão-usuário e do cidadão-cliente, que passa a ser visto como cidadão-cidadão. Seu foco concentra-se na cidadania, *accountability* e equidade.

Governança

Governança, segundo o Banco Mundial, é “a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país com vistas ao desenvolvimento”. Objetivo: promover a “boa governança” e fortalecer a sociedade civil.

Governabilidade está ligada às condições sistêmicas e institucionais, sob as quais se dá o exercício do poder, tais como as

ção histórico-política, que expressa a racionalidade das classes dominantes concretizadas estrutural e conjuntamente nas correlações de forças”.

³⁷ Uma das experiências mais importantes foi a do orçamento participativo – experiência política de gestão integrada implantada em Pelotas-RS, depois em algumas outras localidades pelo Brasil.

características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os poderes, o sistema de intermediação de interesses; enfim, são as regras do jogo.

‘Governance’ refere-se ao *modus operandi* (meios/processos) das políticas governamentais – quando se preocupa, dentre outras, com questões ligadas ao formato político-institucional nos processos decisórios, à definição do equilíbrio apropriado do público/privado nas políticas, à questão da participação e descentralização, aos mecanismos de financiamento das políticas e ao escopo global dos programas.

Essa distinção, de cunho teórico, auxilia no entendimento de como funciona o Estado. Sobre o assunto, Bresser-Pereira (2017, p. 149) aduz:

Para realizar seus objetivos, o Estado se desdobra, historicamente, em dois: Estado como regime político ou como sistema constitucional-legal, e Estado como administração pública ou como aparelho (organização) que garante o sistema constitucional-legal. No mundo contemporâneo, o Estado como regime político assumiu a forma de estado social e, como aparelho ou organização, a de estado gerencial. Governar é fazer os compromissos para alcançar a maioria, é definir as leis e políticas públicas, é tomar decisões estratégicas voltadas para o interesse público e nacional – é aperfeiçoar e garantir o Estado enquanto regime político. Mas governar é administrar a organização do Estado: é escolher os principais responsáveis por sua implementação, é detalhar e implementar as leis e políticas, é aperfeiçoar constantemente o aparelho do Estado de forma a operar os serviços públicos com qualidade e eficiência – é tornar o Estado, estado gerencial.

Governança refere-se à capacidade governativa em sentido mais amplo, envolvendo a capacidade da ação estatal, na implantação das políticas. Guarda relação com a capacidade técnica. Está intimamente ligada à ação de administrar, enquanto organização e aparelhamento produtivo.

Governabilidade se refere às condições sistêmicas mais gerais, articulação entre os poderes, os sistemas partidários, como modo de garantir o regime político. Está relacionada com a capacidade política.

5. CRISE DO ESTADO E DO JUDICIÁRIO

Hobbes compreende o Estado como um *mal necessário* para que a estabilidade entre os homens fosse alcançada. A crise do Estado contemporâneo se fez sentir em todo mundo. O enorme custo do Estado Social, em razão do agigantamento do Estado, cuja intervenção nas áreas econômicas e sociais teve como consequência um déficit público insustentável. Por isso, houve uma retração do papel do Estado, que se demite da prestação de serviços públicos industriais e comerciais.

Essa nova conformação do Estado acarretou transformações de suas funções fundamentais, nas três esferas de poder. No que se refere ao Judiciário, nota-se forte tendência à diversificação de fórmulas para a solução de controvérsias.

Nessa toada, a crise do Judiciário decorre da crise do Estado contemporâneo, que não tem mais condições de solucionar todos os conflitos existentes na sociedade. Há uma miríade de problemas enfrentados pelo Judiciário de vários países e as soluções encontradas têm se mostrado insuficientes e inadequadas.

Se, de um lado, os números são alarmantes, demonstrando uma verdadeira “explosão de litigiosidade” – expressão cunhada por Boaventura Souza Santos –, por outro, revelam que o Judiciário está realizando políticas públicas focadas na facilitação do acesso à Justiça e da valorização do papel dos magistrados na sociedade brasileira.

Roscoe Pound, diretor da Faculdade de Direito da Universidade de Harvard, já indicava, em 1906, que “a insatisfação com a administração da Justiça é tão antiga quanto o direito”.³⁸

Esses primeiros debates acerca do tema sugerem que promover o acesso à justiça consiste em reduzir, progressivamente, os índices de insatisfação com a prestação jurisdicional. A importância do uso instrumental da lei processual e da valorização de práticas informais de solução de conflitos, em destaque nas últimas décadas, remetem a estudos realizados desde o início do século XX.

O Brasil, ao longo das últimas décadas, tem reduzido o grau de insatisfação dos jurisdicionados com o Judiciário. O que antes era considerada uma permanente “crise” do Poder, está sendo visto hoje como um resultado do crescente envolvimento da sociedade e, em especial dos magistrados, no tocante às novas práticas que permitem aprimorar os serviços prestados pelo Judiciário.

Há quem afirme ser inapropriado falar-se em crise quando ‘nunca houve um Judiciário tão produtivo e atuante como nos dias atuais, integrado por um número razoável de magistrados, todos adequadamente capacitados e com amplo acesso às novas tecnologias’.

6. REFLEXOS DA REFORMA GERENCIAL PÚBLICA NO JUDICIÁRIO

No Judiciário, há alguns anos, assistimos mudanças pontuais. Há indícios de desconstrução do modelo de gestão, especialmente onde se pode notar redução na intervenção do magistrado na solução de demandas. Exemplos como os Juizados Especiais, demonstram que as causas de valor econômico menos expressivo (muitas vezes irrisório) começaram a avultar e sobrecarregar o sistema. Sinais de que o movimento de acesso à justiça vencia, por um lado, a resistência franqueando acesso a um número maior de demandantes, mas que criava um problema, pois o sistema

³⁸ Azevedo (2015) ainda arremata, dizendo que tal afirmação “sinaliza claramente que o papel do Estado de harmonizar a sociedade realizado prioritariamente pelo Poder Judiciário, sempre será objeto de críticas (ou sugestões enfáticas de melhoria – se optarmos um enfoque mais construtivo)”.

não estava preparado para dar vazão, já que, em termos estruturais, padece de recursos financeiros e humanos.

Uma das sugestões de inovação, ventilada no Projeto de Florença, foi a utilização de meios alternativos e técnicas adequadas para a resolução de conflitos judicializados ou não, já que, invariavelmente, vinham desembocar nos umbrais judiciários. Era preciso criar uma estrutura, diferenciada do modelo tradicional, capaz de suprir essa demanda. Mais uma vez buscou-se inspiração na tradição da *common law*.

Os CEJUSC (Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania) são unidades do Poder Judiciário, responsáveis pela realização das sessões e audiências de conciliação e mediação, a cargo de conciliadores e mediadores, bem como pelo atendimento e orientação ao cidadão. Nessa perspectiva, seriam um modelo de desburocratização do objeto principal (atividade fim) do Poder Judiciário. Sua pretensão é ser um centro multiportas³⁹ para solucionar disputas, que não demandem instrução probatória.

Esse modelo se insere na teoria crítica das organizações: o modelo gerencialista. Em busca de uma saída intuitiva e natural, este modelo é visto como alternativa de superação dos excessos cometidos dentro fenômeno burocrático racionalista.

Tal estrutura funciona paralela à estrutura atual, tanto no modo pré-processual, como também podendo subsidiar uma fase conciliatória (a pedido das partes ou por sugestão do próprio magistrado), para facilitar a negociação para o fim do conflito.

Para além das dificuldades técnicas e operacionais, há uma discussão subjacente, sobre sua importância para a sociedade e, de outro lado, a opinião (crença) por parte dos operadores e gestores. Isso porque os CEJUSC têm sido imposição do CNJ, em meio a uma política de incentivo aos mecanismos consensuais de

³⁹ Na formulação pioneira de Frank Sander, “multi-door courthouse” foi concebida em abril de 1976 em uma conferência para abordar os problemas enfrentados pelos juízes na administração da justiça. Sander imaginou o tribunal do futuro como um centro de resolução de disputas que oferece uma série de opções para a resolução de disputas legais. O litígio seria uma opção entre muitas, incluindo conciliação, mediação, arbitragem e ouvidorias (KESSLER, G.; FINKELSTEIN, L. J., *The Evolution of a Multi-Door Courthouse*, 37 Cath. U. L. Rev. 577 (1988), p. 577-590).

solução de conflitos, como estratégia para desafogar o Judiciário, seguindo uma tendência global de *alternative dispute resolution*.

De fato, o sistema tradicional dá sinais de esgotamento, pois já não comporta a demanda da sociedade. Apesar dos avanços tecnológicos, o tão prometido e sonhado processo digital, não foi suficiente; de outra parte, não denota eficiência inchar o Estado, acolhendo mais mão-de-obra para fazer o mesmo serviço. Como decorrência lógica do subconsciente coletivo, habituado a uma cultura de litigiosidade, a tendência é continuar crescendo a demanda.

Enquanto não houver mudança de hábitos da sociedade, ou seja, a ruptura para uma cultura de consensualidade, não haverá quebra do ciclo de conflitos que chegam às portas do Judiciário.

7. ACESSO À JUSTIÇA E MEIOS ADEQUADOS DE SOLUÇÃO DE DISPUTA

Cappelletti e Garth desenvolvem a evolução do conceito teórico de acesso à justiça, os obstáculos para efetivá-lo e as soluções práticas para seus problemas. Os autores trabalham com as tendências do enfoque do acesso à justiça, a partir de três matrizes analíticas: as instituições de acesso à justiça, as partes litigantes e o direito processual que rege estas relações. Enunciam-se alguns desafios para o acesso à Justiça e, apesar de terem sido diagnosticados há algumas décadas, continuam contemporâneos, tais como:

- a) custas judiciais, incluindo os honorários advocatícios e tempo de duração do processo;
- b) diferentes possibilidades das partes, recursos financeiros disponíveis para suportar um longo processo judicial, capacidade de reconhecer um direito e propor uma ação judicial ou defender-se de uma, litigantes eventuais e litigantes habituais (quanto maior a experiência, melhor planejamento); e
- c) problemas especiais dos interesses difusos.

A partir do exame das barreiras para o acesso à justiça, encontram um padrão, afirmando que os obstáculos criados por nossos sistemas jurídicos “são mais pronunciados para as pequenas causas e para os autores individuais, especialmente os pobres; ao mesmo tempo as vantagens pertencem de modo especial aos

litigantes organizacionais” (CAPPELLETTI, 2002, p. 28), estes últimos adeptos ao uso do sistema judicial para que seus próprios interesses sejam alcançados.

Assim, Cappelletti propõe soluções práticas para os problemas de acesso à justiça a partir de três ondas: a) assistência judiciária para os pobres; b) representação dos interesses difusos e c) um novo enfoque de acesso à Justiça: do acesso à representação em juízo a uma concepção mais ampla de acesso à justiça.

Ensina, ainda, que “esses obstáculos não podem simplesmente ser eliminados um por um. Muitos problemas de acesso são inter-relacionados, e as mudanças tendentes a melhorar o acesso por um lado podem exacerbar barreiras por outro” (idem, p. 28).

Por sua vez, por meio de análises qualitativas, Sadek (2010, p. 2) descreve e analisa o sistema de justiça, o perfil de seus principais agentes e aponta as portas de entrada e os caminhos percorridos por cidadãos e cidadãos que buscam o judiciário brasileiro, e diagnostica os principais obstáculos enfrentados nesta busca, dentre eles:

- a) Não reconhecimento das instituições estatais como formas de alcançar o acesso à Justiça: “dados revelam que apenas um percentual reduzido – cerca de 33% – entre aqueles que se envolveram em conflitos procuram a justiça e reconhecem nesta instituição a chave para a solução de seus problemas”.
- b) Descrença da população na capacidade das instituições e das leis: “os dados indicam uma forte descrença tanto nas leis quanto nas instituições encarregadas de sua aplicação. Assim, [instituições de justiça] têm recebido avaliações muito negativas”.
- c) Não universalidade das leis: “as leis não são vistas como universais, como balizadoras de comportamentos, mas, sobretudo, como instrumentos para punir os “fracos” e redimir os poderosos”.
- d) Desconhecimento sobre o sistema de Justiça: “Pode-se afirmar que o grau de desconhecimento é universal, não havendo correlação positiva entre escolaridade e conhecimento.” Assim, não possuem conhecimentos mínimos sobre o sistema de justiça e seus di-

ferentes operadores inclusive as pessoas com altos graus universitários.

A partir da visão da realidade sócio-econômica-política do Brasil, marcada por contradições sociais, mas, ao mesmo tempo, pela previsão de muitos direitos sociais, Kazuo Watanabe, defende a leitura ampliativa do termo para que ele seja tido como “acesso à ordem jurídica justa”, em uma visão que se preocupa com o direito substancial ajustado à realidade social e aplicado de modo correto. O autor inclui dentro dessa concepção a organização de instrumentos de solução de conflitos adequados às suas peculiaridades, defendendo o uso dos meios alternativos.

A justiça formal, ou os meios adjudicatórios, não são *substituídos* pela justiça informal ou os meios consensuais. Está correta a inserção de formas diversas da adjudicação na noção de acesso à justiça (e na compreensão atual da garantia).

Entretanto, da mesma forma que se reconhece a inadequação da justiça tradicional para resolução de certos conflitos, os meios consensuais também apresentam casos em que sua utilização é inadequada e incapaz de conferir a melhor justiça possível. Exemplo: a proteção de minorias que não têm seus direitos consolidados.

Neste ponto, é de se reconhecer que o acesso à justiça, como acesso à ordem jurídica justa – conforme preconizado pelo CNJ –, deve considerar o aumento da litigiosidade como aspecto que exige o crescimento das formas de solução das controvérsias – formas essas judiciais ou extrajudiciais.

Os meios alternativos, ao mesmo tempo em que contêm a proliferação dos processos judiciais diante de seu caráter informal de distribuição de justiça, precisam se engajar como formas disponíveis aos jurisdicionados, contanto que, mais uma vez, sejam adequadas e preservem a adjudicação estatal.

ADR (Alternative Dispute Resolution)

Conhecidos de longa data nos países de *common law*, apresentam os “meios alternativos de resolução de conflitos” fora do Poder Estatal. Também denominados de “meios alternativos de resolução de controvérsias” – MASCs ou “meios extrajudiciais de resolução de controvérsias” – MESCs. Há doutrinadores que

criticam a palavra “alternativos” afirmando que deveriam ser denominados meios mais “adequados” de resolução de conflitos.

ADR em resumo significa que para cada tipo de disputa existe uma solução mais adequada de resolução, que não precisa necessariamente passar pelo Judiciário. Podem até existir várias formas de resolução mais simples e práticas antes de se judicializar a demanda: eis o cerne do conceito multiportas de resolução de conflitos. Sistema multiportas nada mais é do que encaminhar e escolher para cada tipo de conflito o meio mais apropriado para sua resolução.

Os operadores do direito devem observar o tipo de conflito, a melhor estratégia de acordo com a complexidade do caso, custos, tempo, análise econômica do direito, avaliar se seria mais adequado um método consensual ou adversarial para a resolução, e dentre estes qual o que melhor se enquadra economicamente para dar efetividade aos interesses das partes.

Existem diversos métodos de resolução, tais como: negociação, conciliação, mediação, arbitragem, *dispute board*, entre outros.

O *designer* de resolução conflitos tem como missão mapear quais os maiores gargalos de conflitos e desenhar juntamente com os interessados, de forma sustentável e econômica, o melhor sistema de resolução de acordo com os objetivos e intenções apresentados.

Em síntese, os tipos ADR são:

1. Negociação

Comunicação preparada e estruturada voltada à persuasão diretamente entre as partes. A negociação é uma atividade cotidiana imprescindível, pois negociamos o tempo todo em nossas relações sociais. Pode ser realizada pela própria parte ou mediante a utilização de um facilitador, negociador, que irá auxiliar as partes a focarem em interesses e não em posições, separar pessoas dos problemas, verifica a melhor alternativa a um acordo negociado, verifica a zona de possível acordo, dentre outras técnicas.

2. Mediação

Método autocompositivo das partes, onde estas são as protagonistas da solução, auxiliadas por um terceiro mediador, facilitador da comunicação entre elas, independente e imparcial, que não julga, não dá conselhos, mas utiliza técnicas para que as partes sejam estimuladas a trazer soluções criativas para que estas solucionem o conflito. Baseada nos princípios de imparcialidade do mediador; isonomia entre as partes (todos tratados com igualdade), oralidade, informalidade (mas com organização dos trabalhos), autonomia da vontade, busca do consenso, confidencialidade e boa-fé.

Método não impositivo e ideal para relações mais duradoras e de quebra de confiança, como por exemplo, disputas com fornecedores, relações no âmbito de seguros, da saúde, educação, condomínio, familiares, disputas entre sociedades, disputas onde se deseja manter parceiros comerciais, dentre outros exemplos. Pode tratar de direitos disponíveis e indisponíveis que admitam transação e é regulada no Brasil pela Lei 13140/95 e pelo Código de Processo Civil, especialmente nos artigos 165 a 172 do CPC.

3. Conciliação

Método autocompositivo das partes, ideal para situações passageiras e de valor não muito expressivo. O terceiro facilitador, conciliador, pode sugerir soluções criativas para as partes e auxiliar na negociação. É um método não impositivo. Pode tratar de direitos disponíveis e indisponíveis que admitam transação. Regulada pela Lei 13140/95 e pelo Código de Processo Civil, especialmente nos artigos 165 a 172 do CPC.

4. Arbitragem

Método adversarial de resolução de conflito, alternativo ao judiciário, onde há delegação de jurisdição, pois as partes com base em sua vontade transferem a jurisdição à terceiros, árbitros imparciais e independentes, nos termos da Lei 9307/96, que vão julgar a questão. A arbitragem só pode tratar de direitos disponíveis. A solução é impositiva, a sentença do árbitro equivale a sentença judicial proferida no juízo estatal, só que definitiva, pois não cabe recurso. Por isto se diz que é importante escolher muito

bem os árbitros e que estes devem ser especialistas no direito material a ser apreciado. Já que os árbitros são especialistas na matéria em julgamento e escolhidos pelas partes, a arbitragem é muito mais célere e especializada, com redução de tempo e custos.

ODR (Online Dispute Resolution)

São os mesmos meios adequados de resolução de conflitos mencionados acima só que vertidos para o meio digital em plataformas. Ao invés das partes se encontrarem em um lugar físico para dirimir o conflito, elas se reúnem em salas virtuais.

Contudo, segundo Daniel Arbix: “ODR é a resolução de controvérsias em que as tecnologias de informação e comunicação não se limitam a substituir canais de comunicação tradicionais, mas agem como vetores para oferecer às partes ambientes e procedimentos ausentes em mecanismos convencionais de dirimir conflitos”, e que os “ODR são ‘uma nova porta’ para solucionar conflitos que talvez não possam ser dirimidos por mecanismos tradicionais de resolução de controvérsias”.

O grande desafio dos ODR em relação aos ADR é que precisam de maior preparo técnico dos facilitadores, mediadores ou árbitros.

Isto por que além da capacidade técnica que lhes é exigida para o ambiente presencial, precisam também de capacidade tecnológica, além de maior sensibilidade e atenção para lidar com este novo elemento tecnológico do sistema de resolução de conflitos.

Há também maior dever de informação e transparência não só quanto ao sistema de resolução de conflitos utilizado, como a verificação da capacidade técnica das partes em utilizar as ferramentas tecnológicas, para bom exercício da autonomia da vontade destas, isonomia, bem como um trabalho de equilíbrio de diferenças de poder.

Os métodos online adequados de resolução de conflitos podem ser utilizados a qualquer tempo e dependem basicamente da vontade das partes e de sua capacidade técnica em utilizá-los.

No Brasil o uso de celulares e internet já está bastante difundido, e a nova geração será muito familiarizada ao ambiente digital, sendo que a tendência é que muitos dos ADR migrem

para os ODR, mas é certo que jamais um excluirá o outro. Sempre haverá conflitos que serão melhor resolvidos presencialmente.

DSD (Dispute System Design)

Método que se propõe a criar sistemas de negociação personalizados para as empresas, com vistas a otimizar a resolução de conflitos, sendo que tudo pode ser feito online, com redução de custos, tempo, com tranquilidade, acessibilidade e sem barreiras territoriais.

É fato que a gestão de conflitos é hoje um dos principais desafios para as grandes empresas brasileiras, seja de porte nacional ou internacional, principalmente em tempos em que é necessário obter fluxo de caixa, reter clientes e fazer girar a roda gigante da economia.

Observa-se em Moreira Neto (2007):

[As soluções de] consensualidade tornaram-se decisivas para as democracias contemporâneas, pois contribuem para aprimorar a governabilidade (eficiência); propiciam mais freios contra o abuso (legalidade); garantem a atenção a todos os interesses (justiça); proporcionam decisão mais sábia e prudente (legitimidade); desenvolvem a responsabilidade das pessoas (civismo); e tornam os comandos estatais mais aceitáveis e facilmente obedecidos (ordem).

Assim, mais do que métodos mais vantajosos para as partes com redução de tempo e custos, os ADR e ODR, são um verdadeiro exercício de cidadania e podem auxiliar na otimização do judiciário, sua maior eficiência, além de gerar maior efetividade das decisões de conclusão de resolução de conflitos, sejam acordos ou sentença, pois as partes participam de perto das decisões.

8. CULTURA JURÍDICA E POSSIBILIDADE DE MUDANÇA

A cultura jurídica nos países ocidentais, especialmente no Brasil, tem sido caracterizada pela elevada litigiosidade. A cultura demandista tem sido confundida com manifestação de cidadania.

nia. Nos corredores forenses assistimos pífias tentativas de mudança do contencioso antagonista à coexistência conciliatória. Afinal, a quem interessa?

Ao analisar a cultura jurídica, Cortizo (2000) aponta que a invenção da política tem como pano de fundo o espectro da sociedade, que vai da violência ao direito. O governo da lei representa a criação (e legitimação) do Estado. A justiça (im)possível da modernidade, sob o paradigma teórico do positivismo jurídico foi o que restou da função judiciária. Nesse ponto, afirma que “a crise da administração da justiça é apenas uma parte da crise de cultura jurídica na qual está imersa” (idem, p. 185). Em suas palavras:

Uma das faces da administração de justiça realizada pelo Judiciário é a sua capacidade de difundir certas práticas, vinculadas a determinados valores sociais, ou seja, de expandir *cultura jurídica*.

Entendemos por cultura jurídica – compreendida dentro do âmbito mais amplo da cultura política – *aquele processo social de conformação das orientações axiológicas e práticas diante do direito, – do que é efetivamente e do que deve vir a ser*. Enquanto processo dinâmico de constituição de valores e práticas, a cultura jurídica é cenário de lutas pela direção desse processo.

Assim, constrói-se a categoria analítica a partir desse conceito de cultura jurídica, capaz de alcançar “a realidade da interação entre Judiciário e cidadania e, também, construir projetos de transformação que aceitem a possibilidade de *formas institucionais democratizadoras alternativas* dentro da administração de justiça, surgidas da realidade concreta da sociedade em conjunção com o Poder Judiciário”. A autora deixa claro que sua finalidade é democratizar a sociedade e o Judiciário, considerado um espaço tipicamente não democrático da organização da administração pública do Estado.

A intervenção do Estado para a solução de discórdias, personificado no Judiciário, enquanto simbologia no atual estágio cultural e diante do regime político-econômico vigente, tem gerado contratempos e consequências indesejadas para a sociedade. A demora do julgamento é um delas. Outra está no fato de delegar a solução a um terceiro (o juiz) que, quase sempre, não tem afinidade técnica com a questão em disputa.

No entanto, há alternativas para a solução de demandas. Nesse sentido, identificar padrões de conflito passa a ser de crucial importância para diagnosticar qual o tratamento mais adequado para sua solução.

A mediação e a conciliação são métodos adequados, do ponto de vista do ideal de justiça, de resolução de conflitos. O objetivo é prestar auxílio a qualquer cidadão na tentativa de solucionar a questão, sem a necessidade de uma decisão judicial. O conciliador ou mediador ajuda os envolvidos a encontrarem uma solução juntos, dentro da lei.

Contudo, para que exista a efetiva satisfação das partes com os resultados, o uso de tais métodos adequados de resolução de conflitos exige atenção. Para a escolha do método mais adequado, deve ser feita uma avaliação de interesse, análise econômica do direito, custo, tempo de cada um deles, e um designer de resolução de conflitos pode ser de grande valia.

A escolha de bons especialistas, no caso da arbitragem, árbitros especialistas no direito material da causa (e não necessariamente em arbitragem) e mediadores com as devidas capacitações técnicas e de qualidade. Escolhas de câmaras ou plataformas privadas com qualidade, organização e custos compatíveis com os interesses das partes.

Importante também a escolha de advogados com especialidade técnica para cada método de resolução de conflitos, que cuidem da boa redação das cláusulas contratuais prevendo tais métodos, otimizem os trabalhos durante a realização destes métodos e preparem efetivamente as partes para a participação nas sessões com foco em seus reais interesses.

Os meios alternativos não afastam a intervenção judicial, caso necessário. Mas permite a chance de construir a solução por meio do diálogo, de modo mais perene, pois, quando pautada pela boa-fé, o índice de retorno à disputa é reduzidíssimo. De outra

parte, sob a cultura da litigância, o ressurgimento da questão, depois da sentença judicial, é bem maior, dada a ineficiência para se alcançar o equilíbrio satisfatório aos demandantes.

Mas, para aceitar que as experiências dos ADR e dos ODR possam gerar consequências de otimização do judiciário, além de melhorias econômicas e sociais, com redução de tempo, custos e efetividade de resultados, é necessário acreditar em uma mudança na cultura judicial. E tal mudança somente pode ser resultante de uma transformação do paradigma moral. Segundo Giannetti (1999, p. 53):

Uma coisa é afirmar que os julgamentos morais e a conduta prática dos homens possuem uma história, ou seja, sofrem transformações ao longo do tempo, e isso tanto para os indivíduos como para as comunidades onde vivem. Outra coisa, no entanto, é acreditar que essas mudanças se prestem a um ordenamento hierárquico com base em algum padrão universal ou sistema objetivo de medida.”

Como bem observado por Serrano, em *Prólogo* da obra de Redorta (2007b, p. 20):

Una cultura que ponga el diálogo en el centro del afrontamiento de los conflictos indica que los individuos y los colectivos están orientados no a la búsqueda del dominio o control sobre el otro, sino al modo más eficaz de solventar el problema. Este pequeño-gran giro constituye una de las grandes tareas de nuestro tiempo y, por referirme a una perspectiva más concreta, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial la apuesta por la paz y el diálogo se ha ido extendiendo de modo inexorable, aunque no siempre de manera suficientemente eficaz.

Nessa senda, continua Giannetti (1999, p. 56):

As mudanças no conhecimento científico, no meio ambiente e na problemática da sociedade demandam uma constante revisão dos nossos julgamentos morais. (...) As indicações disponíveis sugerem, no entanto, que se trata de um processo lento, extremamente descentralizado e que só pode surgir a partir do cultivo gradual e paciente de atitudes e valores já existentes na mente dos indivíduos.

(...)

A mente humana é ainda pouco conhecida, mas seguramente ela não é a 'página em branco' da qual se pode erradicar, por qualquer método conhecido, as paixões não-rationais que os filósofos morais condenam há mais de 2 mil anos. O que é certo, contudo, é que, quanto mais os moralistas e reformadores sociais bem-intencionados ignoram as realidades recalcitrantes da natureza humana, mais a natureza humana, por sua vez, os ignora.

9. GOVERNANÇA INSTITUCIONAL COMO SOLUÇÃO DE EFICIÊNCIA

O princípio da eficiência foi construído dentro de um novo modelo de gerenciamento administrativo, que busca superar o modelo de administração até então adotado. Suas premissas se inserem nos princípios da legalidade e da moralidade. Planejamento e transparência dão suporte a atuação administrativa, dotada de mecanismos que facilitam a percepção de problemas estruturais ou funcionais antes que estes causem reais prejuízos aos interesses públicos, possibilitando a tomada de medidas preventivas e corretivas dos desvios constatados.

Do mesmo modo, o princípio impõe a adoção de formas mais simples, rápidas e efetivas de atuação administrativa, bem como uma razoável redução dos controles de procedimento que

enrijecem a máquina administrativa, fortalecendo, em contrapartida, os controles de resultados.

Consagra o princípio da economicidade, impondo a administração uma atuação sobre uma adequada relação custo-benefício, visando sempre a obtenção de um máximo de benefícios com o mínimo de despesas. Com o menor gasto possível os melhores resultados possíveis, tanto em termos quantitativos como qualitativos.

Na intenção de superar a dificuldade de sua aplicação, decorrente da ausência de uma conceituação consistente, se pretende construir uma significação à eficiência administrativa que seja constitucionalmente adequada e que possua uma coerência formal hábil a trazer um mínimo de objetividade para a interpretação/aplicação do princípio. É importante observar, no entanto, que tal princípio não se sobrepõe ao princípio da legalidade, sob pena de sérios riscos a segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito.

De acordo com a publicação *Referencial Básico de Governança*, do Tribunal de Contas da União - TCU (2014), governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. A *governança institucional* tem por objetivo melhorar o desempenho organizacional, contribuir para redução dos riscos e alinhar as ações à estratégia baseadas nos princípios da eficiência, transparência e *accountability*, para alcance de resultados institucionais que satisfaçam as expectativas da sociedade.

Os benefícios deste modelo situam-se no campo da administração e gerência dos processos na esfera judicial, reduzindo custos para o Estado e garantido maior escala produtiva. Para as partes, resta, ainda, avaliarem-se os reais benefícios como a redução dos custos e a redução do tempo médio para o seu término, mas principalmente, se alcança efetivamente, a realização da equilibrada Justiça.

10. READEQUAÇÃO DO JUDICIÁRIO PARA A SUSTENTABILIDADE

Segundo André Gomma: “O relatório da pesquisa Justiça em Números indica número crescente de sentenças sendo prolatadas por magistrados e um número ainda maior de feitos ingresando no Poder Judiciário. Certamente na medida em que mais pessoas passam a acreditar no sistema de Justiça maior será o ingresso de novas demandas. Todavia, por mais que a produtividade de magistrados esteja elevada e crescente, não atenderá à também crescente demanda.”

Bacellar (2009, p. 87) vaticina:

Para solucionar adequadamente os conflitos, no contexto da ideia de sustentabilidade, são essenciais algumas qualidades que vão mais além da disciplina do direito. Justiça é uma matéria demasiadamente extensa e complexa para ser acessada só na disciplina do direito. Em uma visão interdisciplinar, são necessárias qualidades técnicas, humanas, sociais, ambientais, éticas, dentre outras, destinadas a solução de conflitos. A solução técnico-jurídica ‘mata processos’ e vende a falsa ideia de que soluciona conflitos.

(...)

O conflito de interesses, o dissenso, o litígio, entre outras desavenças, fazem parte do dia-a-dia do Juiz, do Advogado, do Promotor de Justiça, no Defensor, do Procurador, do Delegado de Polícia. Para melhorar resolver conflitos, é preciso conhecer a teoria da negociação, a própria teoria conflito e a sua escalada (espiral do conflito), teoria da mediação. Repete-se: a solução jurídica, por si só, não pacifica os contendores.

Sendo o sistema de justiça um recurso social limitado, há que se ter consciência de que as limitações orçamentárias impõem restrições em sua forma de utilização, de modo a racionalizar suas práticas de aplicação da lei e harmonização de condutas. Assim como recursos naturais potencialmente renováveis (vide a água, o solo, as árvores) precisam ser consumidos racionalmente, da mesma forma o Poder Judiciário – cujo uso irrestrito tende a gerar o colapso do sistema.

Quando se discute sustentabilidade normalmente reporta-se à noção de uma característica ou condição de uma prática, processo ou sistema que permite a sua permanência, em certo nível, por um determinado prazo. Recentemente este conceito tornou-se um princípio, segundo o qual o uso dos recursos para a satisfação de necessidades presentes não pode comprometer a satisfação das necessidades das gerações futuras, e que precisou do vínculo da sustentabilidade no longo prazo, um “longo prazo” de termo indefinido, em princípio.

O conceito de sustentabilidade, de acordo com as ideias de José Eli da Veiga,⁴⁰ embora esteja presente atualmente nas discussões de diversos campos do conhecimento, a essência dessas discussões está intimamente ligada a duas disciplinas científicas: a ecologia e a economia.

O significado da palavra “sustentável” não é difícil de entender, quando aplicado ao campo da biologia. É uma idéia quase espontânea ou intuitiva, quando se pensa na extração de recursos naturais renováveis. Mas a coisa se complica quando esse mesmo termo é usado como um adjetivo para caracterizar o desenvolvimento das sociedades humanas.

No que diz respeito à ecologia a sustentabilidade está relacionada ao princípio da resiliência, ou seja, a capacidade que um sistema tem em se adequar mesmo que sofra distúrbios, dificuldades e impactos, porém conseguirá manter suas funções e estruturas que porventura irão adaptar-se e quiçá tirar proveito para a manutenção do mesmo. Já a economia aborda a sustentabilidade com enfoques divergentes e que se concentram em três correntes principais: a primeira é o embate entre a “sustentabilidade fraca” e “forte”, ou seja, uma primazia pelo repasse para as futuras gera-

⁴⁰ *Para Entender o Desenvolvimento Sustentável*. São Paulo: Ed. 34, 2015.

ções de três tipos de capital, o propriamente dito, o natural-ecológico e o humano-social, enquanto a outra prioriza a obrigatoriedade de pelo menos o “capital natural”.

A segunda corrente rejeita a ênfase nos estoques, ou seja, critica severamente o Produto Interno Bruto – PIB, por analisar somente as atividades mercantis e o acúmulo das riquezas de um país, sem levar em consideração os recursos naturais e humanos. E contrapondo as anteriores, temos a corrente que defende a economia como um subsistema dependente da evolução darwiniana e da segunda lei da termodinâmica (o princípio da entropia), pois só poderá haver sustentabilidade se for minimizado os fluxos de energia e matéria que atravessam esse subsistema.

Em meio às discussões acerca da sustentabilidade os economistas, e então consideramos a economia como um subsistema fundamental para a prática da sustentabilidade surge três correntes básicas: a convencional, a ecológica e a que busca uma terceira via ainda não definida por seus defensores.

Partindo desse pressuposto o autor propõe que a sustentabilidade possua um novo valor, valor este capaz de suscitar nas sociedades um novo pensar na economia que defende um processo cíclico e que se renova continuamente, se retroalimentando, buscando soluções criativas para a reutilização dos recursos até então já explorados. Esse novo valor propõe uma unificação de propósitos que comunguem para a busca da tão sonhada sustentabilidade.

Bacellar (2009, p. 89) propõe:

Concomitante ao monopólio jurisdicional que é indispensável à segurança jurídica com a resolução de alguns conflitos por sentença produzida em processo judiciário (quando não alcançadas soluções conciliatórias) –, é necessário e recomendável o incentivo aos meios complementares e extrajudiciais de resolução das controvérsias.

Sem a necessidade de afastar o monopólio da atividade jurisdicional, desprestigiado ou criticá-lo para valorizar as ditas ‘soluções alternativas’ – como tem acontecido comumente –, deve-se reconhecer a incapacidade estrutural do Estado-Juiz de acompanhar o cresci-

mento populacional e a conseqüente multiplicação e complexidade dos litígios.

Falta ainda cultura nacional no sentido de resolver pendências independentemente do Poder Judiciário. Até problemas tipicamente familiares e educacionais, por vezes, são trazidos à apreciação do juiz, como se ele, integrante do Poder Judiciário, com seus julgamentos, pudesse livrar as pessoas de seus problemas independentemente de suas responsabilidades e de seus verdadeiros interesses.

O estímulo aos meios complementares poderá mudar a concepção dos brasileiros de que 'só a Justiça' pode solucionar todos os problemas. Urge, pois, incentivar métodos autocompositivos em um modelo consensual de resolução de controvérsias, com objetivo de alcançar a emancipação da sociedade e a efetividade do direito.

No âmbito do Poder Judiciário a sustentabilidade (ou sustentabilidade judicial) também pode ser definida como a capacidade do ser humano (ou jurisdicionado) interagir com o sistema público de resolução de conflitos, preservando o meio para não comprometê-lo para as gerações futuras. Esse conceito – sustentabilidade – é complexo, mas ao mesmo tempo precisa começar a ser debatido.

Consolidar a sustentabilidade como um valor constitui uma tarefa essencial para a eficiência do Estado. Nesse sentido, combinar inovação e sustentabilidade no desenvolvimento de soluções concretas e que atendam às necessidades reais da população.

CAPÍTULO III – LEVANTAMENTO EMPÍRICO

Como vimos, o fator eficiência é fundamental para os moldes do serviço público no Brasil, uma vez que traduz um requisito constitucional. Para garantir tal qualidade na implantação de um serviço, se faz necessário adotar medidas que assegurem um bom resultado. Nesse sentido, um protocolo com definições claras e objetivas dos passos a serem cumpridos na implantação do serviço, é uma forma de garantir a qualidade necessária para a obtenção da eficiência que se espera. Não havendo tal protocolo, pouco provável que se atinja o objetivo.

Apesar das diretrizes da Política Judiciária Nacional nos Estados, estabelecida pelo CNJ, não há um modelo padrão, deixando a cargo de cada Estado programar-se de acordo com suas peculiaridades regionais. O TJSC, por sua vez, ainda não conta com um modelo fixado previamente. Não existe um protocolo definido pela corregedoria para implementar a expansão do CEJUSC. Toda a organização local do CEJUSC fica a critério do juiz solicitante. Em São Francisco do Sul não foi diferente.

O serviço de mediação familiar – embrião do serviço oferecido pelo CEJUSC – foi implantado em 2013 na comarca de São Francisco do Sul, de modo emergencial, para suprir a necessidade de acesso à justiça aos cidadãos que ficaram órfãos da assistência judiciária, após o fim do convênio da PGE com a OAB. Dessa experiência resultaram dois relatórios, que correspondem aos dois primeiros anos de funcionamento. Apesar da continuação nos serviços prestados pelo setor até 2016, não há relatórios posteriores. Desse modo, nosso recorte empírico estará adstrito a esse período específico.

Como instrumento de aferição do serviço prestado, faremos a análise de cada um e, depois, faremos uma comparação entre os dois. Ao determinar as relações lineares entre as variáveis, buscaremos demonstrar a relação atomizada da eficiência, conforme permite o recorte epistemológico.⁴¹ O objetivo é verificar as proporções resultantes. Com base nas projeções percentu-

⁴¹ Tal recorte epistemológico, por outro lado, seria insuficiente para a demonstração de uma relação exponencial, que registrasse mudança de comportamento ou impacto social; conquanto de suma importância, está além dos limites objetivos dessa pesquisa.

ais queremos obter uma noção de eficiência,⁴² provando que o serviço de mediação familiar pode ser considerado eficiente, se atinge o objetivo de absorver as demandas e diminuir a litigiosidade.

Primeiro, é preciso esclarecer os parâmetros utilizados na coleta dos dados e quais são seus referenciais. As sessões são audiências agendadas pelos interessados, para tentar resgatar o diálogo e chegar a bom termo a solução do conflito. Saliente-se que o agendamento é feito, na maioria das vezes, por apenas um dos interessados. Mas sempre há orientação de que o comparecimento deve ser espontâneo, ou seja, o sistema não obriga ou força uma situação, diferentemente do sistema coercitivo tradicional.

O relatório mostra dois tipos de entrada no sistema, que vamos chamar de *input*. Consideraremos seu valor como positivo, uma vez que a disposição para a resolução do conflito e diminuição de litigância será sempre potencialmente benéfica. Mas há diferença entre ambos: notamos que os reagendamentos podem ser deduzidos do número de agendamentos no mês, obtendo um resultado que é igual à soma dos *outputs* positivos e negativos. Reagendamento gera retrabalho, o que poderia ser apontado como fator prejudicial à eficiência. No entanto, para a análise que pretendemos, é irrelevante. Calcular esse gasto de tempo e energia seria minucioso demais, e de pouca relevância, de modo que o desprezaremos, pois não altera significativamente a flutuação percentual do valor eficiência, conforme será demonstrado. O produto final, *output*, pode variar entre *positivo* e *negativo*, a depender do resultado da sessão.

Foram usados cinco critérios: a) agendamentos, b) ausências, c) desistências, d) sessões remarçadas, e) homologações judiciais.

a) agendamento - indica o número de agendamentos de sessões (*input* positivo)

⁴² O conceito teoricamente abstrato impõe sua operacionalização, “para o conhecimento das condições concretas dos fenômenos históricos” – no dizer de Weber (2001). Por isso, para que possamos trabalhar a ideia do princípio constitucional da eficiência, necessária a representação do conceito por meio dos dados da realidade fenomênica, expressa na análise dos fatos.

b) ausência - indica o número de sessões em que uma das partes (ou ambas) não compareceu (*output* negativo)

c) desistência - indica o número de sessões sem acordo (*output* negativo)

d) sessão remarçada - indica o número de sessões reagendadas (*input* negativo)

e) homologação judicial - indica o número de acordos encaminhados para o juiz homologar (*output* positivo)

Note-se que “a” e “d” fornecem números iniciais de referência, enquanto “b”, “c” e “e” demonstram resultados. Considere-se “b” e “c” com valor negativo, e apenas “e” é valorado positivamente. Desse modo, um “índice de corte” pode ser calculado aplicando-se a divisão do número de *outputs* pela quantidade de *inputs*, o que nos permitirá obter um valor de equilíbrio, que chamaremos de quociente de eficiência. Nesse sentido, será considerado mais eficiente o serviço prestado quanto mais próximo o número de *outputs* positivos estiver do número de *inputs* válidos.

Decifrando o Relatório Estatístico do Serviço de Mediação Familiar da Comarca de São Francisco do Sul (período de 05/04/2013 a 23/05/2014).

Apenas um relatório foi legado ao final da participação da Assistente Social, quando deixou a comarca. Este dá conta dos atendimentos. Cobre o período de 05/04/2013 a 23/05/2014. Nesses 14 meses, foram colhidos em números totais 293 agendamentos, 104 ausências, 41 desistências, 37 sessões remarçadas, 110 homologações judiciais.

Então verificamos que o primeiro mês a fornecer números é abril de 2013. Foram 18 agendamentos, apenas 2 remarcados. Ausências foram 5, desistências 6 e homologações 5. Supondo que os 2 agendamentos que tiveram que ser remarcados eram de interessados distintos, em 18 agendamentos teríamos o equivalente a 16 *inputs* (atendimentos). Desses, temos 11 *outputs* negativos e 5 *outputs* positivos, ou seja, 1/3 de eficiência. Conclui-se que, no mês de estreia, ainda estava longe do ideal.

No mês seguinte verificou-se que os agendamentos foram 20, com 7 remarcados. Ausências foram 3, desistências 3 e homologações 7. Supondo que os 7 agendamentos que tiveram que ser remarcados eram de interessados distintos, em 20 agendamentos

teríamos o equivalente a 13 *inputs* (atendimentos). Desses, temos 6 *outputs* negativos e 7 *outputs* positivos, ou seja, 51% de eficiência.

Em junho de 2013 verificou-se que os agendamentos foram 16, com 2 remarcados. Ausências foram 3, desistências 3 e homologações 8. Supondo que os 2 agendamentos que tiveram que ser remarcados eram de interessados distintos, em 16 agendamentos teríamos o equivalente a 14 *inputs* (atendimentos). Desses, temos 6 *outputs* negativos e 8 *outputs* positivos, ou seja, 50% de eficiência.

Em julho de 2013 verificou-se que os agendamentos foram 16, com 3 remarcados. Ausências foram 9, desistência 1 e homologações 3. Supondo que os 3 agendamentos que tiveram que ser remarcados eram de interessados distintos, em 16 agendamentos teríamos o equivalente a 13 *inputs* (atendimentos). Desses, temos 10 *outputs* negativos e 3 *outputs* positivos, ou seja, menos de 1/3 de eficiência.

Em agosto de 2013 verificou-se que os agendamentos foram 20, com 1 remarcado. Ausências foram 10, desistências 3 e homologações 6. Levando em consideração o equivalente a 19 *inputs* (atendimentos), temos 13 *outputs* negativos e 6 *outputs* positivos, ou seja, menos de 1/3 de eficiência.

Em setembro de 2013 verificou-se que os agendamentos foram 18, com 6 remarcados. Ausências foram 6, desistência 1 e homologações 5. Supondo que os 6 agendamentos que tiveram que ser remarcados eram de interessados distintos, em 18 agendamentos teríamos o equivalente a 12 *inputs* (atendimentos). Desses, temos 7 *outputs* negativos e 5 *outputs* positivos, ou seja, menos de 50% de eficiência.

Em outubro de 2013 verificou-se que os agendamentos foram 16, com 1 remarcado. Ausências foram 9, desistências 1 e homologações 5. Levando em consideração o equivalente a 15 *inputs* (atendimentos), temos 10 *outputs* negativos e 5 *outputs* positivos, ou seja, 1/3 de eficiência.

Em novembro de 2013 verificou-se que os agendamentos foram 19, sem remarcações. Ausências foram 6, desistências 4 e homologações 9. Levando em consideração que foram 19 *inputs* (atendimentos), temos 10 *outputs* negativos e 9 *outputs* positivos, ou seja, quase 50% de eficiência.

Em dezembro de 2013 verificou-se que os agendamentos foram 10, com 1 remarcação. Ausências foram 3, desistências 2 e homologações 4. Levando em consideração o equivalente a 9 *inputs* (atendimentos), temos 5 *outputs* negativos e 4 *outputs* positivos, ou seja, quase 50% de eficiência, lembrando que, por causa do recesso, esse mês conta com menos dias disponíveis de funcionamentos.

Podemos notar que, nesse período de nove meses, o serviço de mediação familiar rendeu números interessantes. Teve 153 agendamentos, com 23 remarcados. Ausências foram 54, desistências 24 e homologações 52. Supondo que os 23 agendamentos que tiveram que ser remarcados eram de interessados distintos, em 153 agendamentos teriam o equivalente a 130 *inputs* (atendimentos). Desses, temos 78 *outputs* negativos e 52 *outputs* positivos, ou seja, menos de 50% de eficiência.

Considerando que há um período de adaptação e ajustamento por ser um serviço novo, com parâmetros diversos dos tradicionais, os resultados iniciais podem ser considerados satisfatórios. Porém, do ponto de vista do acesso à justiça, ainda insuficientes.

Passemos à análise dos outros 5 meses, do ano de 2014, que compõem o 1º relatório.

No mês de janeiro de 2014 verificou-se que os agendamentos foram 12 agendamentos, apenas 3 remarcados. Ausências foram 4, desistências 2 e homologações 3. Supondo que os 3 agendamentos que tiveram que ser remarcados eram de interessados distintos, em 12 agendamentos teríamos o equivalente a 9 *inputs* (atendimentos). Desses, temos 6 *outputs* negativos e 3 *outputs* positivos, ou seja, 1/3 de eficiência.

Em fevereiro de 2014 verificou-se que os agendamentos foram 32, com 3 remarcados. Ausências foram 17, desistências 2 e homologações 10. Supondo que os 3 agendamentos que tiveram que ser remarcados eram de interessados distintos, em 32 agendamentos teríamos o equivalente a 29 *inputs* (atendimentos). Desses, temos 19 *outputs* negativos e 10 *outputs* positivos, ou seja, em torno de 1/3 de eficiência.

Em março de 2014 verificou-se que os agendamentos foram 38, com 2 remarcados. Ausências foram 13, desistências 4 e homologações 18. Supondo que os 2 agendamentos que tiveram

que ser remarcados eram de interessados distintos, em 38 agendamentos teríamos o equivalente a 36 *inputs* (atendimentos). Desses, temos 17 *outputs* negativos e 18 *outputs* positivos. Sendo a soma dos *outputs* igual a 35, não podemos afirmar o equilíbrio com os números de *inputs*, ou seja, não há como avaliar o quociente de eficiência sem que os números entre *inputs* e *outputs* sejam confirmados.⁴³

Em abril de 2014 verificou-se que os agendamentos foram 30, com 2 remarcados. Ausências foram 9, desistências 5 e homologações 14. Supondo que os 2 agendamentos que tiveram que ser remarcados eram de interessados distintos, em 30 agendamentos teríamos o equivalente a 28 *inputs* (atendimentos). Desses, temos 14 *outputs* negativos e 14 *outputs* positivos, ou seja, 50% de eficiência.

Em maio de 2014 verificou-se que os agendamentos foram 28, com 4 remarcados. Ausências foram 7, desistências 4 e homologações 13. Supondo que os 4 agendamentos que tiveram que ser remarcados eram de interessados distintos, em 28 agendamentos teríamos o equivalente a 24 *inputs* (atendimentos), temos 11 *outputs* negativos e 13 *outputs* positivos, ou seja, mais de 50% de eficiência.

Note-se que o serviço de mediação familiar rendeu números interessantes também nesse período de quatro meses. Teve 102 agendamentos, com 12 remarcados. Ausências foram 37, desistências 13 e homologações 40. Supondo que os 12 agendamentos que tiveram que ser remarcados eram de interessados distintos, em 102 agendamentos teriam o equivalente a 90 *inputs* (atendimentos). Desses, temos 50 *outputs* negativos e 40 *outputs* positivos, ou seja, menos de 50% de eficiência.

Decifrando o 2º Relatório Estatístico do Serviço de Mediação Familiar da Comarca de São Francisco do Sul (período de 06/06/2014 a 29/05/2015).

Após a Assistente Social deixar a comarca, o serviço de mediação familiar continuou com os atendimentos. Nessa fase,

⁴³ Detectada a falha na representação matemática, os números coletados no mês de março de 2014 devem ser desprezados, com o fim de garantir a confiança da pesquisa e idoneidade científica, uma vez que paira a possibilidade de equívoco.

uma das mediadoras – que era servidora efetiva – foi nomeada *ad hoc*, apenas *pro forma*, sem se afastar de suas funções no quadro da comarca. A estagiária do Serviço Social assumiu a função exclusiva de secretariar o setor de mediação. E, após 12 meses, por conta própria, gerou um novo relatório, retratando esse período – de 06/06/2014 a 29/05/2015 –, nos mesmos moldes do relatório anterior. Em números totais, foram coletados os seguintes dados: 347 agendamentos, 120 ausências, 36 desistências, 49 sessões remarçadas, 142 homologações judiciais.

Em junho de 2014 verificou-se que os agendamentos foram 30, com 5 remarcados. Ausências foram 12, desistências 4 e homologações 9. Supondo que os 5 agendamentos que tiveram que ser remarcados eram de interessados distintos, em 30 agendamentos teríamos o equivalente a 25 *inputs* (atendimentos). Desses, temos 16 *outputs* negativos e 9 *outputs* positivos, ou seja, mais que 1/3 de eficiência.

Em julho de 2014 verificou-se que os agendamentos foram 31, com 3 remarcados. Ausências foram 12, desistências 2 e homologações 14. Supondo que os 3 agendamentos que tiveram que ser remarcados eram de interessados distintos, em 31 agendamentos teríamos o equivalente a 28 *inputs* (atendimentos). Desses, temos 14 *outputs* negativos e 14 *outputs* positivos, ou seja, 50% de eficiência.

Em agosto de 2014 verificou-se que os agendamentos foram 36, com 5 remarcados. Ausências foram 12, desistências 2 e homologações 17. Supondo que os 5 agendamentos que tiveram que ser remarcados eram de interessados distintos, em 36 agendamentos teríamos o equivalente a 31 *inputs* (atendimentos). Desses, temos 14 *outputs* negativos e 17 *outputs* positivos, ou seja, acima de 50% de eficiência.

Em setembro de 2014 verificou-se que os agendamentos foram 32, com 3 remarcados. Ausências foram 12, nenhuma desistência e 17 homologações. Supondo que os 3 agendamentos que tiveram que ser remarcados eram de interessados distintos, em 32 agendamentos teríamos o equivalente a 29 *inputs* (atendimentos). Desses, temos 12 *outputs* negativos e 17 *outputs* positivos, ou seja, mais de 50% de eficiência.

Em outubro de 2014 verificou-se que os agendamentos foram 25, com 1 remarcado. Ausências foram 6, desistências 2 e

homologações 16. Levando em consideração o equivalente a 24 *inputs* (atendimentos), temos 8 *outputs* negativos e 16 *outputs* positivos, ou seja, 2/3 de eficiência.

Em novembro de 2014 verificou-se que os agendamentos foram 31, com 5 remarcados. Ausências foram 12, desistências 4 e homologações 10. Supondo que os 5 agendamentos que tiveram que ser remarcados eram de interessados distintos, em 31 agendamentos teríamos o equivalente a 26 *inputs* (atendimentos). Desses, temos 16 *outputs* negativos e 10 *outputs* positivos, ou seja, abaixo de 50% de eficiência.

Em dezembro de 2014 verificou-se que os agendamentos foram 16, com 5 remarcado. Ausências foram 5, desistência 1 e homologações 5. Supondo que os 5 agendamentos que tiveram que ser remarcados eram de interessados distintos, em 31 agendamentos teríamos o equivalente a 11 *inputs* (atendimentos). Desses, temos 6 *outputs* negativos e 5 *outputs* positivos, ou seja, quase 50% de efetividade, lembrando que, por causa do recesso, esse mês conta com menos dias disponíveis de funcionamentos.

Nesse período de sete meses, os números continuam surpreendendo. Foram 201 agendamentos, com 27 remarcados. Ausências foram 71, desistências 15 e homologações 88. Supondo que os 27 agendamentos que tiveram que ser remarcados eram de interessados distintos, em 201 agendamentos teriam o equivalente a 174 *inputs* (atendimentos). Desses, temos 86 *outputs* negativos e 88 *outputs* positivos, ou seja, acima de 50% de eficiência.

Passemos à análise dos outros 5 meses, do ano de 2015, que integram o 2º relatório.

No mês de janeiro de 2015 verificou-se que os agendamentos foram 25 agendamentos, apenas 2 remarcados. Ausências foram 10, desistências 2 e homologações 11. Supondo que os 2 agendamentos que tiveram que ser remarcados eram de interessados distintos, em 25 agendamentos teríamos o equivalente a 23 *inputs* (atendimentos). Desses, temos 12 *outputs* negativos e 11 *outputs* positivos, ou seja, quase 50% de eficiência.

Em fevereiro de 2015 verificou-se que os agendamentos foram 33, com 7 remarcados. Ausências foram 7, desistências 7 e homologações 11. Supondo que os 7 agendamentos que tiveram que ser remarcados eram de interessados distintos, em 33 agendamentos teríamos o equivalente a 26 *inputs* (atendimentos).

Desses, temos 14 *outputs* negativos e 11 *outputs* positivos, ou seja, quase 50% de eficiência.

Em março de 2015 verificou-se que os agendamentos foram 27, com 4 remarcados. Ausências foram 10, desistências 4 e homologações 9. Supondo que os 4 agendamentos que tiveram que ser remarcados eram de interessados distintos, em 27 agendamentos teríamos o equivalente a 23 *inputs* (atendimentos). Desses, temos 14 *outputs* negativos e 9 *outputs* positivos, ou seja, mais de 1/3 de eficiência.

Em abril de 2015 verificou-se que os agendamentos foram 29, com 3 remarcados. Ausências foram 12, desistências 3 e homologações 11. Supondo que os 3 agendamentos que tiveram que ser remarcados eram de interessados distintos, em 29 agendamentos teríamos o equivalente a 26 *inputs* (atendimentos). Desses, temos 15 *outputs* negativos e 11 *outputs* positivos, ou seja, quase 50% de eficiência.

Em maio de 2015 verificou-se que os agendamentos foram 32, com 6 remarcados. Ausências foram 9, desistências 5 e homologações 12. Supondo que os 6 agendamentos que tiveram que ser remarcados eram de interessados distintos, em 32 agendamentos teríamos o equivalente a 26 *inputs* (atendimentos), temos 14 *outputs* negativos e 12 *outputs* positivos, ou seja, quase 50% de eficiência.

Frize-se o interessante desempenho também nesse período de cinco meses, apresentando 146 agendamentos, com 22 remarcados. Ausências foram 49, desistências 21 e homologações 54. Supondo que os 22 agendamentos, que tiveram que ser remarcados, eram de interessados distintos, em 146 agendamentos teriam o equivalente a 124 *inputs* (atendimentos). Desses, temos 70 *outputs* negativos e 54 *outputs* positivos, ou seja, menos de 50% de eficiência.

Confronto e Análise Comparativa dos Relatórios Estatísticos do Serviço de Mediação Familiar da Comarca de São Francisco do Sul.

A amostra dos 2 períodos analisados não é capaz de fornecer dados suficientes para uma conclusão incontestável. Isso porque não foi elaborada com rigoroso critério científico. Não havia um protocolo a ser seguido. A instituição não definiu diretrizes

ou procedimentos. As pessoas envolvidas na implantação e desenvolvimento inicial do serviço se dispuseram espontaneamente a tentar coletar alguns dados, baseando-se na pura intuição. Foram estabelecidos aqueles critérios que pessoalmente achavam interessantes, independente de um estudo prévio acerca de qual modelo seria mais adequado.

Feita essa ressalva, serão considerados como aceitáveis os resultados, para efeito de análise prévia, pois podem contribuir com uma vaga noção que demonstre o grau de eficiência na prática, baseado na efetividade das soluções em relação ao número de conflitos apresentados.

Para o período compreendido no 1º ano de funcionamento do serviço, coletados os dados entre abril de 2013 e maio de 2014, tivemos o equivalente a menos de 50% de eficiência, representada por 92 *outputs* positivos contra 128 *outputs* negativos, de um total de 220 *inputs*. Considerando que o ajustamento e adaptação por que passaram tanto os servidores como os jurisdicionados, a margem de discrepância negativa é pequena.

No 2º ano de funcionamento do serviço, foram coletados dados entre junho de 2014 e maio de 2015. Em 298 *inputs*, foram 142 *outputs* positivos contra 128 *outputs* negativos, o que equivale a menos de 50% de eficiência. A margem de discrepância negativa, nesse caso, é ainda menor.

Sendo a justiça e o consenso valores de natureza qualitativa, e não quantitativa, os resultados iniciais podem ser considerados satisfatórios. Do ponto de vista do acesso, no entanto, não desborda sua insuficiência, uma vez que a cultura do consenso mediado ainda carece de sedimentação no Brasil.

CAPÍTULO IV – ANÁLISE À LUZ DA TEORIA DESENVOLVIDA

A pesquisa coletou provas para a construção do argumento da existência das relações entre fatores institucionais (formais e informais) e a diminuição do acervo de processos judiciais, tendo como fundamento os pressupostos da Teoria Estrutural do novo gerencialismo. Partiu-se da premissa de que o Judiciário, enquanto instituição pública, sob a influência das ondas de acesso à justiça e cumprindo diretrizes da *public service orientation*, é chamado pela sociedade, para ser eficiente e sustentável no cumprimento de sua função primordial de aplicação da norma e conformação de condutas, bem como, do ponto de vista do ideal filosófico, contribuir com a efetiva pacificação de conflitos.⁴⁴ Ademais, de modo global, entende-se que instituições fortes potencializam o desempenho econômico, na medida em que permitem um ambiente social mais equilibrado, o que gera aumento de confiança para investimentos e inovação – equação que promove o desenvolvimento sustentável.

Tendo como campo de estudo a gestão pública, foi proposto o enquadramento em um modelo teórico aplicado ao aparelho estatal judiciário de solução de conflitos independente de interferência jurisdicional, com o propósito de observar se é adequado a contemplar à igualdade e à justiça social – componentes do acesso à justiça que se espera para compor o desenvolvimento econômico e social do Estado, no contexto da realidade brasileira contemporânea. Mais especificamente, analisar as implicações com a implantação do sistema em comarca no interior do Estado de Santa Catarina. Tal opção obriga a restringir a investigação, sendo o aspecto prático prioritário (em razão do próprio programa do curso), em relação ao aspecto teórico e alcance geral da análise (apenas contingencial e especulativa) – apesar de considerá-los relevantes para uma compreensão mais ampla.

A suposição geral adotada toma o CEJUSC como meio de alcançar soluções mais efetivas e duradouras em menos tempo, despendendo menos recursos públicos, por força da gestão influ-

⁴⁴ Destaque-se a observação presente em Carlin (1996), que descreve o trabalho da magistratura, de solucionar os conflitos consequentes das relações na sociedade contemporânea, como sendo cada vez mais angustiante.

enciada pelo novo gerencialismo. Em outras palavras: normas, processos e instituições jurídicas podem, hipoteticamente, viabilizar ou catalizar estratégias para a pacificação social mais efetiva e de reduzido custo público. Sendo esse objetivo concretizado, se poderá conjecturar a sustentabilidade judicial e o aumento de confiabilidade e satisfação no Judiciário.

Cabível alertar desde logo que, apesar de tangenciar diversas áreas do conhecimento que se relacionam de maneira muito próxima, o estudo se situa precipuamente no campo do Direito. Certos disso, nos apropriamos, com máximo zelo, de conceitos e definições tomados na Filosofia, Sociologia, Antropologia, Política, Economia e Administração, buscando contribuir com refinação do esclarecimento.

Sob o modelo teórico do CEJUSC, sintetiza-se a ideia da governança judicial aliando aspectos da *public service orientation*, prometida pela reforma gerencial do Estado, com o desdobramento do acesso à justiça, possibilitando, em tese, a eficiência e a sustentabilidade do sistema judicial.

Teoricamente teria capacidade de filtrar ações, que podem ser resolvidas de modo mais personalizado e, portanto, mais efetivo, diminuindo o custo e tempo. Mas, para isso, demanda preparação para o atendimento, que terá a incumbência pedagógica para ensinar uma nova cultura jurídica de consensualidade, além de aplicar técnicas de resolução consensual de litígios.

Tais respostas não estavam disponíveis nos documentos coletados. Nenhum entrevistado arriscou revelar, talvez porque seria realmente complexa a resposta. Mas existem pistas. Pergunta-se: será mesmo eficiente? Quão eficiente seria esse serviço? E como responder a isso antes de colocá-lo em prática? Talvez se queira colher a experiência de outros, para poder avaliar a sua eficiência? O que o setor responsável contribui para com as comarcas que estão em fase de diagnóstico?

Diante desse quadro, pensando, por um lado, que talvez não haja orçamento para um projeto de implantação em larga escala, talvez fosse interessante fazer um teste inicial na comarca que esteja nessa fase, para levantar dados mais concretos, concernentes com a realidade local. Algo assim, mesmo sem esse intuito, ocorreu em São Francisco do Sul: a implantação da mediação familiar – um dos pilares do CEJUSC.

Por causa de contingências momentâneas, surgiu a ideia da mediação familiar como forma de remediar uma situação. E durou por algum tempo (dois anos). Apesar de não ter sistematização rigorosa ou finalidade específica para diagnóstico do problema como um todo, ainda assim os dados gerados permitem um recorte para análise, conforme foi demonstrado. A ideia é, dentro desse recorte, vislumbrar se preenche dois requisitos que tem sido a tônica principiológica constitucional: eficiência e sustentabilidade.

Considerando-se a influência de diversas variáveis e explorando os distintos fatores institucionais em conjunto, a pesquisa apresentou resultados significativos. A evasão apresentou relação negativa com a efetividade (acordos homologados), atendendo ao sinal previamente definido.

A hipótese contemplou a análise dessa dependência, e mostrou que o serviço que permita maior acesso ao judiciário conduz a um índice satisfatório quanto ao atendimento do jurisdicionado. Neste cenário, demonstrou-se alta qualidade da instituição como fator de interlocução criado para gerir a interação entre os indivíduos, favorecendo o entendimento das partes e o cumprimento das obrigações.

As variáveis decorrentes das crenças nesse modelo de solução de conflitos também se demonstraram negativamente relacionadas à evasão do jurisdicionado, conforme previsto. O aumento da percepção dos indivíduos em suas ações voltadas para a solução das disputas, legitimando o comum acordo pré intervenção do Estado, e a autoridade das decisões homologadas, garantindo a vontade das partes, levam a um aumento de confiança no Judiciário.

Esta pesquisa notou comportamentos semelhantes entre as soluções de conflito, independentemente da natureza da garantia do acordo, no entanto, a hipótese demonstrou que, diante da redução de burocracia, quanto aos valores partilhados, os jurisdicionados tendem a confiar mais nesse sistema. Neste caso, pode-se até perceber que o próprio cumprimento dos acordos são dependentes desses valores partilhados.

Diante do exposto, este estudo mostrou evidências empíricas que a instituição pode determinar o comportamento de uma sociedade e representa um conjunto pragmático e dinâmico, não

individual. Pode-se constatar que altas qualidades de fatores institucionais (formais e informais) conduzem a uma confiança maior no sistema.

Como contribuição teórica o estudo pôde avançar nas relações conjuntas entre fatores institucionais e culturais, suplantando as análises de dimensões individuais em trabalhos anteriores, demonstrando possíveis variáveis que poderão compor um modelo de avaliação dos Métodos Extrajudiciais de Solução de Controvérsias (MESC). De forma aplicada, a pesquisa fornece evidências para agendas políticas, para fortalecer ações e programas que melhorem a instituição e transmitam valores à população, no intuito de manter ou aumentar a eficiência e a consequente sustentabilidade em serviços públicos judiciais.

Respondendo às questões levantadas inicialmente, devemos notar que, apesar do recorte epistemológico cingir-se a uma experiência de escala e alcance menores do que as do instituto em implantação, ainda assim é possível averiguar, a partir das variáveis analisadas, que há elementos suficientemente identificados para afirmar tratar-se de um modelo de gerenciamento estrutural baseado no *new public management*. Que tal modelo se apresenta como governança institucional, configurando o princípio da eficiência administrativa, consagrado nos cânones constitucionais e de acesso à justiça. E, por esse viés, seus números (e sua representação gráfica) permitem vislumbrar a potencial sustentabilidade do sistema.

CONCLUSÃO

Trata-se de estudo empírico da instalação do Cejusc (Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania) na comarca de São Francisco do Sul, com vistas uma breve reflexão sobre o modelo gerencialista, de viés PSO (*public service orientation*), na esteira da reforma bresseriana da administração pública brasileira, cuja inspiração é estruturalista, como uma das alternativas para a crise do Poder Judiciário. Surgido dos debates sobre meios alternativos de resolução de conflitos, conforme indicado no relatório do Projeto Florença de acesso à justiça.

Sob o verniz ideológico, visa superar a cultura da litigância e a ineficiência histórica da administração da justiça. Nesse passo, ao apontar técnicas de gestão democrática, tal equipamento preparado para a mediação de conflitos pode significar um adequado instrumento de participação – quantitativa e qualitativa – para a diminuição de litigância e conseqüente enxugamento de máquina judicial. Ou será apenas um lenitivo, enquanto persiste a liturgia da litigância na prática forense.

A pesquisa ficou circunscrita à análise dos dados obtidos junto ao fórum da comarca indicada, aliado ao cotejo com as categorias trabalhadas a partir do referencial teórico. Em busca de uma contribuição prática e rigor científico, partimos da apropriação do conceito de burocracia estatal no âmbito do Poder Judiciário, como modo de compreender e justificar sua crise. Paralelamente à necessidade de superação dos entraves do modelo vigente, a aplicação de um modelo alternativo, por meio de solução negocial de conflito, exige a transformação da cultura judicial, o que nem sempre pode ser observado na prática.

O problema central esteve relacionado com a comparação entre a primeira experiência de implantação do módulo de mediação/conciliação e o atual processo de implantação, para uma visão panorâmica e contextualizada da dinâmica administrativa na aplicação de uma política pública em fase de implementação.

Exemplificativamente, os seguintes quesitos foram observados:

- O que se pôde aprender, nesse interregno, para corrigir imperfeições

- Qual a potencialidade desse sistema como alternativa viável para tentar superar a crise
- Em que medida o Judiciário vem sendo usado como massa de manobra de uma determinada agenda política

* * *

A implementação desses mecanismos, aliada às mudanças observadas na legislação, cumprem a agenda da terceira onda de acesso à justiça, noticiada por Cappelletti e Garth, a partir do Projeto de Florença. De fato, do ponto de vista racional, parece perfeito que o Estado venha a propiciar mecanismos para que os cidadãos sejam protagonistas em suas próprias histórias. Mas, para que realmente dê certo, depende de uma cultura que a sociedade demonstra não ter ainda.

No entanto, do ponto de vista social, o risco de os operadores do sistema – aqueles que têm por ofício servir ao público, já que também são parte dessa sociedade –, não acreditarem em seu potencial é grande. Desse modo, a presente investigação encontra dois pontos de discussão: a resistência na prática e a necessidade de instrumentalizar os recentes mecanismos legislativos à adoção de meios consensuais de solução de conflitos.

Dessa questão emerge uma sutil ironia: quando pensamos que a solução para salvar um sistema baseado na violência da decisão unilateral, garantida pela força (coerção), está na proposta de um modelo de meios alternativos de resolução de conflitos que primam pela consensualidade – ou seja, um arranjo diferente daquele a que a sociedade está acostumada, que é o de imposição de uma decisão judicial (que remete à ideia do peso da espada do pretor). Seria, então, por imposição (força política) que se adote, como alternativa para a crise, um aparelho de dissolução amigável de conflitos. Os fins justificam os meios, nesse caso? Ou esses meios são fins em si mesmos, como um grande aparelhamento didático, com vistas à mudança de cultura?

* * *

Estudar a possibilidade de aplicação do modelo gerencialista, como modo de fomentar uma nova cultura social, ao mesmo tempo em que dá oportunidade à eficiência do Judiciário Catarinense, e, por conseguinte, ao acesso à justiça. Realizar o levantamento de dados na comarca de São Francisco do Sul, acerca da

experiência do serviço de mediação, ofertado por período de curta duração. Traçar um quadro comparativo dos fundamentos da implantação do 1º e do 2º modelo, enquanto estratégia ideológica. Analisar as implicações e repercussões dessas experiências, e, conseqüentemente, seu impacto local no acesso à justiça.

Identificar e compreender os excessos na burocracia serve para apontar uma razão para a crise. Adotar o modelo gerencialista tem por intenção mostrar que se pensou numa possível saída. Para uma comparação mais refinada, ao refletir sobre a implantação do Cejusc na comarca de São Francisco do Sul, buscamos reunir e interpretar dados referentes ao programa de implantação no Estado de Santa Catarina, que já conta com 31 comarcas em funcionamento e 17 em processo de implantação.

Apresentamos o discurso dominante, mostrando o aparato imagético disponibilizado pelo CNJ, pelos tribunais, por leis vigentes; mas também demonstramos, por meio de estudo de caso, que a prática revela contradição, na medida em que expõe o distanciamento entre o ideal discursivo e a efetividade prática.

A pesquisa destacou, indiretamente, áreas sensíveis ao Judiciário e à administração da justiça. Contudo, não se restringe a elas. Isso porque trata-se apenas de um aparelho do Estado. Ele não é capaz, apenas por si, de superar as mazelas a que se propõe. Está na dependência de como será operacionalizado, ou seja, na forma de proceder de seus operadores.

Ademais, não basta encontrar a solução teórica caso se desconheça, na prática, os entraves culturais e institucionais à aplicação desses meios. A investigação empírica proposta tentou contribuir de alguma forma para essa identificação. Afinal, uma das finalidades das pesquisas em Direito, talvez a maior delas, reside no aprimoramento da funcionalidade de instituições e de seus correspondentes instrumentos jurídicos.

* * *

Considerando as limitações e visando ao desenvolvimento de novos estudos, pondera-se a análise vazada em um período maior. Sugere-se também o levantamento e a construção de outras variáveis que oportunizarão novos resultados mais qualitativos, uma vez que, esse estudo apenas considerou algumas medidas de análise, baseadas em dados já disponíveis, produzidos sem

organização metodológica; outras podem ser identificadas e testadas.

Nesse passo, importante ressaltar que, mesmo assim, para o planejamento estratégico de implantação de serviço tão fértil é indispensável a criação de mecanismos de aferição e controle, com protocolos cristalinos. Urge o grito de alerta, para que não se desperdicem preciosos recursos públicos, arriscando sucatear o serviço antes mesmo de colocá-lo em pleno funcionamento, ou seja, antes mesmo de testar sua eficiência e sustentabilidade o suficiente para avaliar se será capaz de cumprir as promessas do discurso ideológico e, de fato, auxiliar na diminuição das mazelas do Poder Judiciário.

O intuito não é o de esgotar o tema, pois, como se pode notar, são muitos os possíveis caminhos, a comportar uma miríade de abordagens e recortes. No entanto, se minha escolha puder suscitar questões que permitam avançar o debate e, com isso, contribuir com esse campo interdisciplinar de pesquisa da sustentabilidade judicial, terei cumprido meu papel.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, André Gomma de (org.). *Manual de Mediação Judicial*. 6ª ed., Brasília: CNJ, 2016.

BACELLAR, Roberto Portugal. Sustentabilidade do Poder Judiciário e a mediação na sociedade brasileira. In: CASELLA, P. B.; SOUZA, L. M. (coords.). *Mediação de Conflitos: novos paradigmas de acesso à justiça*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 85-91

BOTERO, Juan Carlos; LA PORTA, Rafael; SILANES, Florencio Lopez de; SHLEIFER, Andrei; VOLOKH, Alexander. Judicial Reform. *World Bank Research Observer*, Vol. 18, Nº 1, pp. 61-88, Spring 2003. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=873718>.

BRANCO, Pedro Hermílio Villas Boas Castelo. Burocracia e crise de legitimidade: a profecia de Max Weber. *Lua Nova*, v. 1, p. 47-77, 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O modelo estrutural de gerência pública. *RAP – Rio de Janeiro* 42(2):391-410, mar./abr. 2008.

_____. Burocracia pública e reforma gerencial. *Revista do Serviço Público (RSP)* de 1937 a 2007, número comemorativo dos 70 anos, p. 29-48.

_____. *A Construção Política do Brasil: sociedade, economia e Estado desde a independência*. 3ª edição, São Paulo: Editora 34, 2016.

_____. Reforma gerencial e legitimação do estado social. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro 51(1):147-156, jan./fev. 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; PACHECO, Regina Silva Viotto Monteiro. A reforma do Estado brasileiro e o desenvolvi-

mento. *Revista Eletrônica Sobre a Reforma do Estado*, Salvador, v.1, p. 1-17, 2005.

CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart; SIMÕES, Raísa Carvalho. A sobrevivência do modelo patrimonialista na reforma administrativa gerencial do Estado brasileiro. *Revista Opinião Jurídica*, Fortaleza v. 7, n. 11, p. 224-248 (2009).

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

CORTIZO, María Del Carmen. *A Cultura da Justiça: cultura jurídica e administração de justiça*. Tese de Doutorado em Sociologia, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2000.

COSER, Lewis Alfred. Social Conflict and the theory of social change. *The British Journal of Sociology*, Vol. 8, Nº 3. (Sep., 1957), p. 197-207.

COSTA, Lucia Cortes da. *Os Impasses do Estado Capitalista: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil*. Ponta Grossa: UEPG; São Paulo: Cortez, 2006.

CROZIER, Michel. *O Fenômeno Burocrático*. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

DIAS, Edmundo Fernandes. *A Liberdade (Im)Possível na Ordem do Capital: reestruturação produtiva e passivação*. 2ª ed., Campinas: IFCH/Unicamp, 1999.

DUARTE, Francisco Carlos. *Reforma Política: teoria da decisão governamental*. Curitiba: Juruá, 2003.

DUARTE, Francisco Carlos; CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart; CADEMARTORI, Sérgio Urquhart de. *Governança Sustentável: nos paradigmas sistêmico e neoconstitucional*. Curitiba: Juruá, 2008.

ENRIQUEZ, Eugène. *As Figuras do Poder*. São Paulo: Via Lettera, 2007.

FERREIRA, Caio Márcio Marini. Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 47, v. 120, n. 3, p. 5-33, set./dez. 1996.

FULLIN, Carmen Silvia. “Acesso à justiça: a construção de um problema em mutação”. In: SILVA, Felipe Gonçalves (coord.); RODRIGUEZ, José Rodrigo (coord.). *Manual de Sociologia Jurídica*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 219-236.

GABARDO, Emerson. *Eficiência e Legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito político*. Barueri: Manole, 2003.

GALTUNG, Johan Vincent. *Theories of Conflict: definitions, dimensions, negations, formations*. s.l.i: s.e.i., 2009. Disponível em <https://www.transcend.org/files/Galtung_Book_Theories_Of_Conflict_single.pdf>; acessado dia 19/02/2018.

GOZAÍNI, Osvaldo Alfredo. La desconcentración judicial y sus instituciones. In: *Formas Alternativas para la Resolución de Conflictos*. Buenos Aires: Depalma, 1995, p. 355-378.

HARRINGTON, Christine B. *Shadow Justice: the ideology and institutionalization of alternatives to court*. 2nd ed., Connecticut: Greenwood, 1988.

LEFORT, Claude. “O que é burocracia?”. In: CARDOSO, F. H.; MARTINS, C. E. (orgs.). *Política & Sociedade*. São Paulo: Nacional, 1979, p. 155.

MEDEIROS, Paulo Henrique R. Do modelo racional-legal ao paradigma pós-burocrático: reflexões sobre a burocracia estatal. *Organizações & Sociedade*, Salvador, v. 13, n.37, p. 143-160, 2006.

MENEGHETTI, F. K.; FARIA, J. H. de. Burocracia como organização, poder e controle. *RAE-Revista de Administração de Empresas*, v. 51, n. 5, set-out, p. 424-439, 2011.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do Direito Administrativo*. 3ª. Ed., Rio de Janeiro, Renovar, 2007.

MOTTA, Fernando Claudio Prestes. *O Que é Burocracia*. 13ª ed., São Paulo: Brasiliense, 1991.

_____; BRESSER-PEREIRA, L. C. *Introdução à Organização Burocrática*. São Paulo: Brasiliense, 1980.

PAULA, Ana Paula Paes de. Tragtenberg revisitado: as inexoráveis harmonias administrativas e a burocracia flexível. *RAP*, Rio de Janeiro, 36(1):127-44, Jan/Fev, 2002.

ROSA, Alexandre Morais da; MARCELLINO JUNIOR, Julio Cesar. *O Processo Eficiente na Lógica Econômica: desenvolvimento, aceleração e direitos fundamentais*. Itajaí: Univali; Florianópolis: Fapesc, 2012.

ROSA, Felipe Augusto de Miranda. *Sociologia do Direito: o fenômeno jurídico como fato social*. 13ª ed., Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996.

SADEK, Maria Tereza (org.). Acesso à Justiça: visão da sociedade. *Justitia*. São Paulo, 65 (198). jan./jun., p. 271-279, 2008.

_____. *O Judiciário em debate*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

_____. *Reforma do Judiciário*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

_____. *Uma Introdução ao Estudo da Justiça*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

SANTOS, Boaventura de Souza. “Introdução à sociologia da administração da justiça”. In: FARIA, José Eduardo (org.). *Direito e Justiça: a função social do Judiciário*. São Paulo: Ática, 1989.

SILVA, Paulo Eduardo Alves da. *O Poder Invisível: a burocracia judicial brasileira*. 32º Encontro Anual da Anpocs, GT 5 -

Conflitualidade social, administração da justiça e segurança pública, Anpocs: Caxambú, 2008.

_____. Mediação e conciliação, produtividade e qualidade. *REVISTA DO ADVOGADO*, nº 123, agosto/2014, AASP - Associação dos Advogados de São Paulo, p. 40-47.

SINHORETTO, Jaqueline; ALMEIDA, Frederico Normanha Ribeiro de. “Reforma do Judiciário: entre legitimidade e eficiência”. SILVA, F. G.; RODRIGUEZ, J. R. (coords.). *Manual de Sociologia Jurídica*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 197-218.

TAMANAH, Brian. Law and Society. In: PATTERSON, D. M. (ed.). *A Companion to Philosophy of Law and Legal Theory*. 2nd ed., New Jersey: Wiley-Blackwell, 2010, p. 368-380.

THIOLLENT, Michel. *Metodologia da Pesquisa-Ação*. 2^a ed., São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1986.

YIN, Robert K. *Estudo de Caso: planejamento e métodos*. 2^a ed., Porto Alegre: Bookman, 2003.

WATANABE, Kazuo. Cultura da sentença e cultura da pacificação. In: *Estudos em Homenagem à Professora Ada Pellegrini Grinover*. São Paulo: DPJ, 2005.

WEBER, Max. *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: Oxford University, 1947.

_____. *Ensaaios de Sociologia*. 5^a ed., Rio de Janeiro: LTC, 1982.

_____. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Vol. 1, 3^a ed., Brasília: Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial, 2000.

_____. “Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal”. In: CAMPOS, Edmundo (org.). *Sociologia da Burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

PRIMEIRO RELATÓRIO

