

**idp**

# DEBATES EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

01.11.2020

Nº 45

**RESOLUÇÃO ADEQUADA DE DISPUTAS: uma política  
pública do Poder Judiciário**

LILIAN FERREIRA E SILVA DAMASCENO

**RESOLUÇÃO ADEQUADA DE DISPUTAS:  
uma política pública do Poder Judiciário**  
**LILIAN FERREIRA E SILVA DAMASCENO<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Lilian Ferreira e Silva Damasceno é Mestre em Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). E-mail: lilianfsd@gmail.com.

**IDP**

# DEBATES EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O IDP é um centro de excelência no ensino, na pesquisa e na extensão nas áreas da Administração Pública, Direito e Economia. O Instituto tem como um de seus objetivos centrais a profusão e difusão do conhecimento de assuntos estratégicos nas áreas em que atua, constituindo-se um *think tank* independente que visa contribuir para as transformações sociais, políticas e econômicas do Brasil.

## DIREÇÃO E COORDENAÇÃO

### Diretor Geral

Francisco Schertel

### Coordenador do Mestrado em Administração Pública

Caio Cordeiro de Resende

### Coordenador do Mestrado em Economia

José Luiz Rossi

## CONSELHO EDITORIAL

### Coordenação

Paulo Alexandre Batista de Castro

### Supervisão e Revisão

Renan Holtermann, Matheus Gonçalves,  
Mathias Tessmann, Milton Sobrinho,  
Alessandro Freire, Jackline Oliveira e  
Anderson Silva

### Comunicação e Marketing

Antonio Zaninetti e Daniel Jordão

### Projeto gráfico e diagramação

Juliana Vasconcelos

[www.idp.edu.br](http://www.idp.edu.br)

**Revista Técnica** voltada à divulgação de resultados preliminares de estudos e pesquisas aplicados em desenvolvimento por professores, pesquisadores e estudantes de pós-graduação com o objetivo de estimular a produção e a discussão de conhecimentos técnicos relevantes na área de Administração Pública.

**Convidamos a comunidade** acadêmica e profissional a enviar comentários e críticas aos autores, visando o aprimoramento dos trabalhos para futura publicação. Por seu propósito se concentrar na recepção de comentários e críticas, a Revista Debates em Administração Pública não possui ISSN e não fere o ineditismo dos trabalhos divulgados.

**As publicações** da Revista estão disponíveis para acesso e download gratuito no formato PDF. Acesse: [www.idp.edu.br](http://www.idp.edu.br)

**As opiniões emitidas** nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do IDP.

**Qualquer citação** aos trabalhos da Revista só é permitida mediante autorização expressa do(s) autor(es).

# SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	6
2. POLÍTICA PÚBLICA E O PODER JUDICIÁRIO .....	8
3. NEGOCIAÇÃO, MEDIAÇÃO, CONCILIAÇÃO, ARBITRAGEM E OUTRAS PRÁTICAS.....	20
4. O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS (TJDFT) E A MEDIAÇÃO 26	
5. ANÁLISE DOS ÍNDICES .....	29
6. CONCLUSÃO .....	35
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	37

**RESUMO:** A Constituição da República de 1988 assegurou aos cidadãos o pleno direito à justiça. É notável que o Poder Judiciário, em razão do grande volume de demandas apresentadas diariamente, não é capaz de resolvê-las de maneira célere e eficaz, fazendo com que a sociedade fique insatisfeita com o atendimento de suas necessidades no âmbito jurídico. Diante dessa questão, é imprescindível a adoção de políticas públicas relativas à resolução de conflitos no âmbito desse Poder. Assim, destacam-se a mediação e a conciliação, como formas de gestão em rede para a solução de conflitos. Nessa esteira, o Conselho Nacional de Justiça instituiu a Política Judiciária Nacional de tratamento dos conflitos de interesses, a qual consagra esses mecanismos alternativos para a solução de conflitos, em consonância com as Leis 9.307/96, 13.105/2015 e 13.140/2015. Cabe esclarecer que não se pretende substituir o Poder Judiciário, mas sim demonstrar que esses métodos são alternativas ao congestionamento da jurisdição estatal, visto que são dotados de maior dinamicidade e velocidade no tratamento dos litígios e, além disso, atuam como auxiliares da justiça, uma vez que evitam que mais processos cheguem ao Judiciário. Nesse cenário, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios destaca-se com seus CEJUSCs (Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania), atingindo números significativos de satisfação em soluções adequadas conflitos.

**Palavras-chaves:** Constituição. Políticas Públicas. Poder Judiciário. Mediação. Conciliação. TJDF.

## 1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho propõe destacar a relevância de se ter uma política pública de tratamento adequado dos conflitos de interesses que ocorrem na sociedade. Deste modo, o mecanismo predominantemente utilizado pelo nosso Judiciário é o da solução adjudicada dos conflitos, que se dá por meio de sentença do juiz, ocasionando a chamada “cultura da sentença” e conseqüentemente um aumento da quantidade de recursos, o que acarreta um congestionamento nas instâncias ordinárias e também nos Tribunais Superiores e na Suprema Corte. Neste sentido, é lição de Kazuo Watanabe (2011) que o acesso à justiça não representa tão somente um ingresso no judiciário, mas uma acessibilidade qualificada que permita aos indivíduos o contato com uma ordem jurídica justa.

De igual maneira são patentes as transformações sofridas pelo mundo moderno, mormente nas últimas duas décadas. A globalização, a facilidade da comunicação e a ampla disseminação da notícia, as transformações industriais e tecnológicas exigem rápida e efetiva solução para os conflitos de interesses. Nesse contexto, Maria Inês Corrêa da Cerqueira César Targa (2004) informa que o crescimento vertiginoso de litígios determinou o aumento no número de ações judiciais, em contrapartida não ocorreu o desenvolvimento adequado das instituições jurídicas, logo o Poder Judiciário se mostrou incapaz para lidar com a justiça em um curto intervalo de tempo, ocasionando uma situação de insegurança jurídica. Por isso, a adoção de medidas alternativas à tradicional forma de solução de conflitos foi estimulada e regulamentada no país.

Porém, não existe uma cultura do povo brasileiro sólida pela busca de outras formas de resolução de conflitos, estando enraizada na tradição local a procura pelo Poder Judiciário. Todavia, outros países já adotam de forma costumeira as formas alternativas de solução de conflitos, implementando melhorias no desempenho do instituto, tanto na consecução de um número maior de acordos, quanto na evolução da qualidade desses acordos, proporcionando uma verdadeira conciliação entre as partes em conflitos.

No entanto, a sociedade brasileira enfrenta grandes transformações e estas têm ensejado consideráveis desigualdades entre as pessoas. As pessoas tendem a se tornarem individualistas, e a comunicação entre elas resta dificultada. Ao surgirem adversidades, antes da tentativa de resolução por meio do diálogo, da pacificação da controvérsia por meio da comunicação entre as pessoas, procura-se um terceiro, atribuindo-lhe a responsabilidade de decidir sobre o conflito.

Assim, é imperioso o estabelecimento pelo próprio Poder Judiciário de uma política pública de tratamento adequado dos conflitos de interesses, estimulando e mesmo induzindo a uma ampla utilização, em nível nacional, dos meios consensuais de solução de conflitos. Estabelecer essa política é função do Conselho Nacional de Justiça, que por sua vez, vem entendendo que lhe cabe fixar a implementação de diretrizes nacionais para nortear a atuação institucional de todos os órgãos do Poder Judiciário, tendo em vista sua unicidade.

Disso tudo, conclui-se que cabe ao Poder Judiciário, por meio do Conselho Nacional de Justiça, organizar os serviços de tratamento de conflitos por todos os mecanismos adequados, e não apenas por meio da adjudicação de solução estatal em processos contenciosos, cabendo-lhe em especial institucionalizar, em caráter permanente, os meios consensuais de solução de conflitos de interesses, como a mediação e a conciliação.

Desse modo, o que se pretende com a presente pesquisa é, primeiramente, mostrar a evolução legislativa pertinente às técnicas de resolução adequada de conflitos e, após, discutir e demonstrar que houve melhora no cenário de satisfação do usuário do sistema jurídico do Distrito Federal após a criação dos CEJUSCs (Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania).

## 2. POLÍTICA PÚBLICA E O PODER JUDICIÁRIO

Compreender a origem de uma área do conhecimento é necessário para entender e acompanhar seus desdobramentos, sua trajetória e suas perspectivas. Dessa forma, pretende-se explorar a trajetória de estudo do conceito “Política Pública”. Política pública, como área de conhecimento e disciplina acadêmica nasce nos EUA, rompendo ou pulando as etapas seguidas pela tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam, mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos.

Assim, na Europa, a área de política pública surge como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado - o governo -, produtor, por excelência, de políticas públicas. Nos EUA, ao contrário, a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos.

O pressuposto analítico que regeu a constituição e a consolidação dos estudos sobre políticas públicas é o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes. A trajetória da disciplina, que nasce como subárea da ciência política, abre três caminhos trilhados pela ciência política norte-americana no que se refere ao estudo do mundo público. O primeiro, seguindo a tradição de Madison, focalizava o estudo das instituições, consideradas fundamentais para limitar a tirania e as paixões inerentes à natureza humana. O segundo seguiu a tradição de Paine e Tocqueville, que viam, nas organizações locais, a virtude cívica para promover o “bom” governo. O terceiro caminho foi o das políticas públicas como um ramo da ciência política para entender como e por que os governos optam por determinadas ações.

Na área do governo propriamente dito, a introdução da política pública como ferramenta das decisões do governo é produto da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia como forma de enfrentar suas consequências. Seu introdutor no governo dos EUA foi Robert McNamara que estimulou a criação, em 1948, da RAND Corporation, organização não governamental financiada por recursos públicos e considerada a precursora dos *think tanks*. O trabalho do grupo de matemáticos, cientistas políticos, analistas de sistema, engenheiros, sociólogos etc., influenciados pela teoria dos jogos de Neuman, buscava mostrar como uma guerra poderia ser conduzida como um jogo racional.

Desta maneira, a proposta de aplicação de métodos científicos às formulações e às decisões do governo sobre problemas públicos se expande depois para outras áreas da produção governamental, inclusive para a política social. Considera-se que a área de políticas públicas contou com quatro grandes “pais” fundadores: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton.

Laswell (1936) introduziu a expressão *policy analysis* (análise de política pública), ainda nos anos 30, como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo.

Simon (1957) introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*), argumentando, todavia, que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional. Para Simon, a racionalidade dos decisores públicos é sempre limitada por problemas tais como informação incompleta ou imperfeita, tempo para a tomada de decisão, auto-interesse dos decisores, etc. Mas, a racionalidade, segundo Simon, pode ser maximizada até um ponto satisfatório pela criação de estruturas (conjunto de regras e incentivos) que enquadre o comportamento dos atores e modele esse comportamento na direção de resultados desejados, impedindo, inclusive, a busca de maximização de interesses próprios.

Lindblom (1979), por sua vez, questionou a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório o que não teria necessariamente um fim ou um princípio. Daí por que as políticas públicas precisariam incorporar outros elementos à sua formulação e à sua análise além das questões de racionalidade, tais como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse.

Easton (1965) contribuiu para a área ao definir a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo Easton, políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos. Assim, não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública.

Realizada essa breve síntese sobre a compreensão dos intelectuais “fundadores” a respeito das políticas públicas, Lynn (1980), define-as como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Dye (1984), por sua vez, sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”.

Contudo, a definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz. Outras definições enfatizam o papel da política pública na solução de problemas. Críticos dessas definições, que superestimam aspectos racionais e procedimentais das políticas públicas, argumentam que elas ignoram a essência da política pública, isto é, o embate em torno de ideias e interesses. Pode-se também acrescentar que, por concentrarem o foco no papel dos governos, essas definições deixam de lado o seu aspecto conflituoso e os limites que cercam as decisões dos governos. Deixam também de fora possibilidades de cooperação que podem ocorrer entre os governos e outras instituições e grupos sociais.

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e suas plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

Logo, caso seja admitida que a política pública é um campo holístico, isto é, uma área que situa diversas unidades em totalidades organizadas, isso tem duas implicações. A primeira é que, como referido acima, a área torna-se território de várias disciplinas, teorias e modelos analíticos. Assim, apesar de possuir suas próprias modelagens, teorias e métodos, a política pública, embora seja formalmente um ramo da ciência política, a ela não se resume, podendo também ser objeto analítico de outras áreas do conhecimento. A segunda é que o caráter holístico da área não significa que ela careça de coerência teórica e metodológica, mas sim que ela comporta vários “olhares”.

Por último, políticas públicas, após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. Quando postas em ação, são implementadas, ficando submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação. Simplificando, as políticas públicas são planos, ações, programas e projetos implementados pelas diferentes instâncias de governo (municipal, estadual, federal) que têm por objetivo melhorar a qualidade de vida de toda a população ou de determinados segmentos (social, cultural, étnico ou econômico), respeitando, sempre, as realidades socioeconômicas e culturais locais. Para que seus resultados sejam alcançados, as políticas públicas devem ser construídas com a plena participação da sociedade civil representada.

Hodiernamente, as responsabilidades do Estado se diversificam, sendo bastante frequentes e coerentes com o contexto e a afirmação de que o Estado também deve promover o bem-estar da população. A consolidação dessa responsabilidade veio com a Constituição da República de 1988. Apelidada da Constituição Cidadã, a Nova Carta Magna assegura diversos direitos até então não consolidados nas constituições anteriores. Para tratar desse rol de “novos” direitos, redigiu-se o artigo 5º, no qual se encontram explicitados os direitos e as garantias fundamentais. No bojo desse artigo, estão também listadas as obrigações e os deveres do Estado.

Para garantir o cumprimento do preceituado, muitas vezes é necessária a adoção de ações e atuações em diferentes áreas, tais como: saúde, educação, meio ambiente. Juridicamente falando, é obrigação de o Estado garantir a efetividade dos direitos sociais e coletivos. Quando essa atuação é direcionada para a finalidade específica do bem-comum (social) e desenvolvida por meio de um conjunto de ações, tem-se a produção das chamadas políticas públicas, que “[...] são a totalidade das ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais e municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público” (CALDAS, 2008).

Primeiramente, deve-se levar em consideração que a política pública é um conjunto de processos, juridicamente regulados, que deve ter por objetivo “coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.” (BUCCI, 2006).

Nessa esteira, o acesso à justiça é um direito fundamental garantido pela Constituição de 1988, sendo simultaneamente instrumental e substantivo. Abrange muito mais do que o simples acesso ao Poder Judiciário. Trata-se de um direito de justiça, que contempla a garantia de ser ouvido e de ter atendido seu pleito de reparação de um direito violado, em um lapso temporal razoável, bem como protegido por todas as garantias legais.

Quando se trata de acesso à justiça, fala-se na concretização do estado democrático e das finalidades e objetivos que a sociedade outorgou ao Estado. Por isso, o acesso à justiça representa pressuposto para a garantia dos demais direitos. E sendo intrínseco à ordem jurídica, constitui-se no instrumento pela qual a sociedade reivindica ao poder público a tutela e respeito aos valores que definiu como irrenunciáveis.

O acesso à justiça despertou nos cidadãos uma busca pelo seus direitos, essa é uma consequência positiva. Por outro lado, o aspecto negativo corresponde ao fato de que esse despertar trouxe consigo um aumento robusto nas demandas judiciais, ocasionando uma verdadeira crise no Poder Judiciário. Esse aumento de demanda compromete todas as

etapas do trâmite processual, gerando morosidade e ineficácia ao trabalho, ou seja, comprometendo a gestão do serviço público. A insatisfação dos litigantes com os trâmites da justiça estatal brasileira é notória, ocasionada principalmente pela morosidade na solução de conflitos, que demoram em média seis anos para serem resolvidos, originando-se, na maioria das vezes, pelo congestionamento de processos e pela infinidade de recursos cabíveis, gerando dilatação de prazos e postergação de decisões.

Segundo o Relatório Justiça em Números do Conselho Nacional de Justiça, a cada ano, para cada dez novas demandas propostas no Poder Judiciário brasileiro, apenas três demandas antigas são resolvidas. Some-se a este preocupante dado que se encontram pendentes cerca de 93 milhões de feitos. Sem dúvida, vive-se um sério problema de déficit operacional. Como agravante, algumas das atuais soluções para esta delicada situação deficitária envolvem preocupação essencial com o uso racional e eficiente da máquina estatal. Isto porque, frequentemente, constata-se partes que, após longos períodos de litígio, recebem integralmente o pedido posto na inicial, mas ainda assim não sentem que “venceram o conflito”.

O ministro Marco Aurélio Gastaldi Buzzi (2016) ao comentar sobre essa situação em reiteradas palestras, afirma que no ambiente familiar os conflitos costumam ser solucionados, mas no contexto profissional espera-se identificar um vencedor para a colenda. Na mesma oportunidade, ele ressalta que se faz necessário adotar novas práticas para o uso eficiente dos recursos materiais e humanos do Poder Judiciário.

Logo, conclui-se pela necessidade da adoção de uma perspectiva não adversarial de uma disputa judicial. Nesse sentido, criação de ambientes não adversariais de resolução de disputas consiste em um dos maiores desafios para esta política pública e para o próprio Poder Judiciário. Este último, como poder público que é, pode e deve promover políticas públicas no âmbito de sua atuação administrativa. Não se refere aqui à sua atividade fim, que é o exercício da jurisdição. Refere-se, isto sim, às atividades de gestão, que não são poucas. Atualmente a noção de acesso à Justiça não mais se limita ao mero acesso formal aos órgãos do Judiciário. Ao se garantir o acesso à Justiça ao cidadão, está a se garantir a solução de seu problema por meio de uma decisão justa, tempestiva e, acima de tudo, efetiva. Inicialmente pode-se inferir que os conflitos são inerentes às relações humanas.

Ocorre, todavia, que, dependendo como o conflito é tratado, ele pode trazer consequências positivas, como uma dinâmica que leva à mudança e ao avanço da sociedade em busca de novas soluções para um problema. Por outro lado, conflitos mal gerenciados tendem a tornar situações de violência. Assim, desenvolveu-se um conjunto de reflexões

sobre a noção de conflito, procurando qualificá-lo como um fenômeno não necessariamente patológico nem individual, mas como algo necessário na existência de um grupo.

Diante dessa nova visão de conflito, os meios tradicionais de resolução não têm demonstrado eficácia, pois estão embasados em jogos de soma-zero, ou seja, necessariamente num processo judicial haverá um ganhador e um perdedor. Isso quando, na prática, as duas partes não forem perdedoras, pelo desgaste que geram e a que se submetem, em ações intermináveis.

Uma das soluções apresentadas é o estímulo da *Alternative Dispute Resolution* (ADRs) em vez de um procedimento voltado apenas para a imposição de uma sentença fundada num contraditório técnico. A promoção de mecanismos alternativos de resolução de conflitos é fortemente recomendada pelas Nações Unidas. Por meio da Resolução n. 26, de 28 de julho de 1999, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas foi expresso em preconizar que os estados desenvolvam, ao lado dos respectivos sistemas jurídicos, a promoção das chamadas ADRs.

As ADRs contribuem para a desconstrução dos conflitos, a restauração entre as pessoas e a construção de uma solução. Ainda apresentam uma série de benefícios práticos, principalmente para os hipossuficientes, visto que são as portas que se abrem ao incentivar e facilitar a busca pelo direito que até então parecia tão distante da sociedade. Entende-se que as ADRs propiciam a cidadania ativa na medida em que se constituem em um meio ágil e democrático de acesso à justiça. Gladys Alvaréz (1996) elenca como objetivos das ADRs: minimizar o acúmulo de processos nos tribunais; reduzir os custos de demora; incrementar a participação da comunidade nos processo de resolução de conflitos; facilitar o acesso à justiça; e fornecer a sociedade uma forma mais efetiva de resolução de conflitos.

No entanto, vale ressaltar que as ADRs não são métodos substitutivos ao processo judicial, tampouco são terapias devotadas a resolver o déficit de justiça judiciária pelo lado da demanda. É um erro bastante comum devido à expressão “meios alternativos de solução de disputas”, pois a locução alternativa pode sugerir duas noções equivocadas: de substitutivo do Judiciário e; de um instrumento de segunda linha. Somente há alternativa diante da possibilidade de escolha por uma, dentre, ao menos, duas opções. E, assim, para que haja a opção por qualquer uma das ADRs, é imprescindível a existência de instituições judiciárias sólidas e legítimas. Dessa forma, não se fala em substituição, mas sim, em políticas públicas de governança em rede como meios alternativos, dado que não se reduzem aos tradicionais instrumentos de solução de controvérsias em que, um terceiro, em nome do Estado, profere uma decisão.

Nessa perspectiva, o Poder Judiciário brasileiro, em todas as suas esferas, tem apoiado e contribuído para o fortalecimento dos referidos mecanismos, especialmente a mediação e a conciliação, desenvolvendo uma série de ações acadêmicas e institucionais direcionadas para a cultura da pacificação social. Por esse prisma, o Poder Judiciário, quando age como gestor público, seja pelo CNJ, seja pelos tribunais, não só pode como deve implantar políticas públicas de interesse relevante para a sociedade. Segundo Amorin (2013) esse tema ganhou discussão após a criação do Conselho Nacional de Justiça, órgão do próprio Poder Judiciário. Vale ressaltar que as políticas públicas do Poder Judiciário não são privilégio do Conselho Nacional de Justiça, pois podem ser elaboradas e implantadas com sucesso em nível estadual pelos tribunais regionais federais (FREITAS, 2013).

No entanto, a sociedade não tem iniciativa, nem mesmo consciência de que o Poder Judiciário, um poder público, tem o dever de lhes oferecer política pública. Nessa conjuntura, sabe-se que o monopólio da força estatal está se esfacelando em face da crise da legitimidade do estado, de modo que cada vez mais se assiste à proliferação da falta de atenção para com os direitos fundamentais do cidadão e a crescente fragmentação dos interesses sociais.

Assim, “para superar sua própria deficiência, o Estado descentraliza parte de seus poderes em favor de instituições políticas locais e regionais”, fomentando o surgimento de entidades não governamentais e autossuficientes oriundas de comunidades locais. Desse modo, a diminuição de atuação estatal “legítima a atuação dessas entidades (re) construídas a partir de forças sociais ou políticas”, aumentando o poder de organização dos cidadãos e a aplicação de regras criadas por eles para tratarem seus próprios problemas. (SPENGLER, 2010).

Essa descrença na justiça se dá não só pela distância entre o cidadão comum, os ritos e a linguagem que envolvem os processos judiciais, mas também pelo tempo percorrido por cada procedimento, bem como pela inadequação das decisões vertidas frente à complexidade dos litígios, e pela impossibilidade de seu cumprimento.

Do próprio CNJ, partiram os primeiros passos para alterar a imagem do Poder Judiciário a fim de cumprir o disposto na Constituição de 88 e prestar à sociedade um serviço público de melhor qualidade. A primeira medida para adoção de uma política pública nesse sentido foi a realização de um diagnóstico sobre a forma de tratamento do conflito pelo Judiciário. Foram criadas estatísticas e indicadores, como instrumentos de avaliação da prestação de serviço do Poder Judiciário. Posteriormente, o Conselho investiu na capacitação

de recursos humanos, garantindo uma padronização mínima do serviço prestado pelos tribunais.

Segundo Calmon (2013), a implementação de uma política pública, no âmbito do Poder Judiciário, voltada para o tratamento adequado para a resolução de conflitos deve abranger mecanismos para a divulgação e acesso à autocomposição.

Assim, a partir de 2004, após a criação do CNJ, é que se começou a pensar na gestão do Judiciário e nas possíveis formas de atender ao interesse da sociedade de maneira mais eficaz. Por esse prisma, o Poder Judiciário, por iniciativa do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), viabiliza e investe em formas de governança em rede para a resolução de conflitos, como a mediação.

Esse modelo de gestão de conflitos resulta do posicionamento do Estado, no sentido de efetivar a governança em rede, solucionando conflitos, vezes fora dos tribunais (pós-processual), vezes dentro (pré-processual) “desafogando” a justiça brasileira. Sua característica de mudança de paradigma tem influenciado sobremaneira a forma de trabalho de alguns tribunais de justiça do país, com destaque para o TJDF. Com isso, o Poder Judiciário se aproxima de uma de suas mais belas funções: educar a sociedade para se tornar mais consensual; ao mesmo tempo em que enfrenta de forma direta um de seus maiores desafios: o déficit operacional.

Hodiernamente, consoante o Novo Código de Processo Civil, Lei 13.105/2015, cria-se uma política mediática e preventiva de resolução de conflitos, a qual é corroborada pela Lei 13.140/2015 e pela Resolução 125 do CNJ. Nesse cenário, o acesso à justiça está mais ligado à satisfação do usuário com o resultado final do processo de resolução do conflito do que com o mero acesso ao Poder Judiciário. Pesquisas realizadas nos dias atuais têm sinalizado que a satisfação dos usuários com o devido processo legal depende fortemente da percepção de que o procedimento foi justo. Com isso, o acesso à justiça passa a ser entendido como um acesso a uma solução efetiva para o conflito por meio de participação adequada – resultados, procedimento e sua condução apropriada – do Estado.

O ordenamento jurídico-processual atual é composto por vários processos distintos. Essa multiplicidade de processos forma um mecanismo denominado pluriprocessual. Assim, observa-se a importância que adquire a autocomposição dos conflitos na sociedade brasileira, enfatizando-se, nesse caso, os aspectos associados ao litígio na esfera do Poder Judiciário, e fora, quando as partes procuram os núcleos de prática jurídica e as câmaras arbitrais (Lei 9.307/96) e tendem a acessar à justiça de um modo mais abrangente e eficiente.

Essa temática se encontra em voga em virtude do papel que passa a exercer a mediação na conjectura do Código de Processo Civil (CPC), na medida em que também está em harmonia com o Preâmbulo da Constituição Federal de 1988. Nesse contexto, a institucionalização da mediação no Brasil torna-se extremamente relevante, sobretudo, por abordar extrajudicialmente e judicialmente - os conflitos associados à parentalidade e à conjugalidade no âmbito das famílias brasileiras.

Os tópicos presentes no novo Código de Processo Civil e na Lei da Mediação indicam a necessidade de uma preparação cultural da sociedade e dos profissionais do Direito. Nessa senda, percebe-se que há um incentivo ao diálogo e ao entendimento, voltando-se, assim, para a busca de um acordo. Provavelmente, a instalação da mediação por via institucional, estatal, e, sobretudo, o seu entendimento e a sua implementação poderão colaborar com a alteração da cultura do litígio expresso, em grande medida, pela judicialização de todas as controvérsias que ocorrem no âmbito social, e, ao mesmo tempo, poderá reduzir a quantidade de processos, problema que se arrasta junto ao Poder Judiciário há muitos anos.

A criação da resolução mencionada linhas acima vem atender ao princípio de que cabe ao Poder Judiciário estabelecer a política pública de tratamento adequado de conflitos de interesses resolvidos no seu âmbito - seja por meios heterocompositivos, seja por meios autocompositivos. Tal orientação foi adotada, de forma a organizar, em todo território nacional, não somente os serviços prestados no curso da relação processual, como também os que possam incentivar a atividade do Poder Judiciário de prevenção de demandas, com as chamadas atividades pré-processuais de conciliação e mediação.

Logo, a criação da Resolução 125 do CNJ foi decorrente da necessidade de se estimular, apoiar e difundir a sistematização e o aprimoramento de práticas já adotadas pelos tribunais. Pode-se afirmar, portanto, que o ordenamento jurídico processual é composto, atualmente, de vários processos distintos. Esse espectro de processos (processo judicial, mediação, avaliação neutral preliminar, negociação direta, entre outros – inclusive práticas autocompositivas inominadas), forma um mecanismo que é chamado de sistema pluriprocessual.

Através do pluriprocessualismo busca-se atentar para as características intrínsecas de cada processo, utilizando-as para se reduzirem as ineficiências dos mecanismos de solução de disputas tradicionais, na medida em que se escolhe o recurso que permita sanar da melhor maneira possível a disputa no caso concreto.

Hoje, atenta-se para o fato de a processualística voltar-se a resolver disputas de forma mais eficiente e eficaz - afastando-se muitas vezes de fórmulas exclusivamente jurídicas e incorporando métodos transdisciplinares a fim de atender não apenas aqueles interesses juridicamente tutelados, mas também outros.

Toda a sentença é uma boa resposta ao litígio, mas não resolve o conflito em sua amplitude. Além disso, percebe-se que, por meio da incorporação desses diversos procedimentos ao sistema processual, o operador do direito tende a preocupar-se, também, com a litigiosidade remanescente, aquela que, em regra, persiste entre as partes após o término de um processo heterocompositivo como, por exemplo, a ausência de tratamento a assuntos não juridicamente tutelados perante o Estado. Também se deve atentar para o princípio do empoderamento, na medida em que capacita as partes a melhor comporem seus conflitos, educando-as com técnicas de negociação e mediação.

Outro destaque reside no emprego desse instrumento de pacificação social, pois permite uma maior humanização do conflito. Em outros termos: concebe-se o princípio da validação ou o princípio do reconhecimento recíproco de sentimentos. Ao tempo em que esse novo paradigma de ordenamento jurídico se desenvolve, nota-se a necessidade da adequação do exercício profissional de magistrados para que esses assumam cada vez mais uma função de gestão de processos de resolução de disputas. Naturalmente, a mudança de paradigma decorrente dessa nova sistemática processual atinge, além de magistrados, todos os operadores do direito, já que, no exercício de suas atividades profissionais exigem-se recursos menos adversariais e mais propensos à utilização criativa dos instrumentos jurídicos para uma atuação cooperativa na solução de controvérsias.

Nesse sentido, a Resolução 125 foi atualizada em março de 2016, visando adequar a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário à Lei de Mediação e ao Código de Processo Civil de 2015. Entre as inovações introduzidas, esta emenda criou o Cadastro Nacional de Mediadores Judiciais e Conciliadores (CNMJC), para apoiar tribunais na organização de mediadores e facilitadores. O CNMJC facilitou para as partes (com seus advogados) a escolha de mediadores, visto que criou a oportunidade de seleção do mediador com base no histórico de avaliações de satisfação das partes e advogados com o mediador. O CNMJC também indica qual a expectativa de remuneração por parte do mediador. Assim, as avaliações que outras partes e advogados fizerem da prestação de serviço de mediação estará disponível para consulta de futuros usuários, servindo de estímulo para que o trabalho dos mediadores e conciliadores seja cada vez melhor e, conseqüentemente, mais bem avaliado.

Outra inovação importante introduzida com esta emenda consiste na valorização dos Fóruns de Coordenadores de NUPEMECs (Núcleos Permanentes de Mediação e Conciliação) A partir da nova redação, tanto o Fórum Nacional de Mediação e Conciliação (FONAMEC) – da Justiça Estadual – como o Fórum Nacional de Conciliação da Justiça Federal poderão firmar enunciados, de aplicabilidade restrita ao respectivo segmento da Justiça, que, se aprovados pela Comissão Permanente de Acesso à Justiça e Cidadania, terão força normativa como se integrassem a Res. 125/10.

Ademais, a referida emenda além de publicar no seu anexo I as diretrizes curriculares estabelecidas nos termos do art. 167 §1º do Novo Código de Processo Civil, também fez uma adequação do código de ética dos conciliadores e mediadores, reportando-se ao art. 48 §5º do novo código de ética da advocacia, no que se refere aos honorários conciliatórios. Pelo texto atualizado do art. 4º, parágrafo único,

O mediador/conciliador deve, preferencialmente no início da sessão inicial de mediação/conciliação, proporcionar ambiente adequado para que advogados atendam o disposto no art. 48, § 5º, do Novo Código de Ética e Disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil.

A preocupação desta alteração foi valorizar os advogados que frequentemente encontravam-se ao final de conciliações sendo pressionados para reduzir honorários como forma de alcançar um acordo. A Resolução 125 pode ser indicada como de difícil implantação, mesmo com o Novo CPC e a Lei de Mediação ratificando seus principais aspectos. Isto porque a mudança de paradigma quanto a papéis exercidos no Poder Judiciário como quanto à gestão tornam especialmente desafiadora a criação de CEJUSCs (Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania) e o encaminhamento de casos a mediadores que atuem como auxiliares da justiça.

Todavia, existe consciência de que é possível compor a maior parte das demandas levadas ao Poder Judiciário, com o auxílio de boas práticas gerenciais e técnicas autocompositivas. Espera-se que progressivamente os tribunais tenham Núcleos cada vez mais atuantes, com cada vez mais Centros e estes, por sua vez, com um número cada vez maior de conciliadores e mediadores de excelência.

Por outro lado, já houve significativa mudança nos tribunais. Percebe-se o crescente número de magistrados que verdadeiramente acreditam que a autocomposição seja a principal política pública do Judiciário para a solução efetiva de conflitos. A perspectiva de que se mostra desagradável ou desconfortável resolver conflitos no Judiciário começa a lentamente se alterar para uma visão da sociedade de que os tribunais podem e devem ser vistos como centros de soluções efetivas de disputas, casas de justiça, ou mesmo hospitais de

relações sociais – onde o jurisdicionado se dirige para ter auxílio na resolução de seus conflitos de interesses.

### 3. NEGOCIAÇÃO, MEDIAÇÃO, CONCILIAÇÃO, ARBITRAGEM E OUTRAS PRÁTICAS

O campo da chamada “Resolução Adequada/Apropriada de Disputas” (ou RADs) inclui uma série de métodos capazes de solucionar conflitos. Estes métodos oferecem, de acordo com suas respectivas peculiaridades, opções para se chegar a um consenso, a um entendimento provisório, à paz ou apenas a um acordo – dependendo do propósito para o qual o processo de resolução de disputas foi concebido.

Originalmente, a sigla RADs representava a sigla para “Resolução Alternativa de Disputas”, servindo como denominação conjunta dos métodos alternativos ao julgamento pelo Judiciário. Atualmente, tem se adotado, com mais frequência, a expressão Resolução “Adequada” (ou mesmo “Amigável”) de Disputas para denotar uma escolha consciente de um processo ou método de resolução de conflitos, entre vários possíveis, considerando o contexto fático da disputa.

Nota-se, portanto, que o sistema público de resolução de conflitos – que envolve o Poder Judiciário e outros órgãos de prevenção ou resolução de disputas (Defensoria Pública, Ministério Público, Secretarias de Justiça, entre outros) – é composto, atualmente, por vários métodos ou processos distintos. Essa gama ou espectro de processos (processo judicial, arbitragem, conciliação, mediação, entre outros) forma um sistema pluriprocessual.

Com esse sistema, busca-se um ordenamento jurídico processual no qual as características intrínsecas de cada processo são observadas para proporcionar a melhor solução possível para uma disputa; de acordo com as particularidades do caso concreto. Nenhum desses métodos deve ser percebido ou definido de forma rígida. Ademais, a conceituação, especialmente no campo de RADs, deve ser flexível (para que os processos também o sejam), podendo ser ampliada, reduzida e reformulada, de forma a se adequar à disputa e às partes em um caso concreto. Na sequência serão apresentadas as principais características de alguns modelos de RADs mais difundidos no país.

Na negociação simples e direta as partes têm, como regra, total controle sobre o processo e seu resultado. Assim, em linhas gerais, as partes: i) escolhem o momento e o local da negociação; ii) determinam como se dará a negociação, inclusive quanto à ordem e ocasião de discussão de questões que se seguirão e o instante de discussão das propostas; iii) podem continuar, suspender, abandonar ou recomeçar as negociações; iv) estabelecem os protocolos dos trabalhos na negociação; v) podem ou não chegar a um acordo e têm o total controle do resultado. E mais, a negociação e o acordo podem abranger valores ou questões

diretamente relacionadas à disputa e variam, significativamente, quanto à matéria e à forma, podendo, inclusive, envolver um pedido de desculpas, trocas criativas, valores pecuniários, valores não pecuniários.

Assim, a mediação corresponde a uma forma de solução de conflitos em que um terceiro neutro e imparcial auxilia as partes a conversar, refletir, entender o conflito e buscar, por elas próprias, a solução. Nesse caso, as próprias partes é que tomam a decisão, agindo o mediador como um facilitador. A mediação pode ser definida como uma negociação facilitada ou catalisada por um terceiro. Alguns autores preferem definições mais completas sugerindo que a mediação um processo autocompositivo segundo o qual as partes em disputa são auxiliadas por uma terceira parte neutra ao conflito ou por um painel de pessoas sem interesse na causa, para se chegar a uma composição. Trata-se de um método de resolução de disputas no qual se desenvolve um processo composto por vários atos procedimentais pelos quais o(s) terceiro(s) imparcial(is) facilita(m) a negociação entre as pessoas em conflito, habilitando-as a melhor compreender suas posições e a encontrar soluções que se compatibilizam aos seus interesses e necessidades.

Os interessados não são obrigados a participarem da mediação. Portanto, permite-se encerrar o processo a qualquer tempo. Apesar de o mediador exercer influência sobre a maneira de se conduzirem as comunicações ou de se negociar, as partes têm a oportunidade de se comunicar diretamente, durante a mediação, da forma estimulada pelo mediador. Assim como na negociação, nenhuma questão ou solução deve ser desconsiderada. O mediador pode e deve contribuir para a criação de opções que superam a questão monetária ou discutir assuntos que não estão diretamente ligados à disputa, mas que afetam a dinâmica dos envolvidos.

Por fim, tanto na mediação, quanto na conciliação, como na negociação, as partes não precisam chegar a um acordo. A mediação e a conciliação são métodos não vinculantes e se caracterizam pela redução ou delegação do direcionamento e do controle do procedimento a um terceiro, mas pela manutenção do controle sobre o resultado pelas partes. Nos métodos de RADs decisórios, as partes têm, pelo menos inicialmente, um maior controle do que teriam num processo judicial. No cenário da mediação e da Conciliação, as partes são livres para determinar como o caso será apresentado, porém, definido o método, as partes não conseguirão controlar o resultado.

A conciliação é uma forma de solução de conflitos em que as partes, por meio da ação de um terceiro, o conciliador, tentam chegar a um acordo, com vistas a solucionar uma

controvérsia. Nesse caso, o conciliador terá a função de orientá-las e ajudá-las, fazendo sugestões de forma que melhor atendam aos interesses dos dois lados em conflito.

A conciliação pode ser definida como um processo autocompositivo breve no qual as partes ou os interessados são auxiliados por um terceiro, neutro ao conflito, ou por um painel de pessoas sem interesse na causa, para as assistir, por meio de técnicas adequadas, a chegar a uma solução ou a um acordo.

Atualmente, com base na política pública preconizada pelo Conselho Nacional de Justiça e consolidada em resoluções e publicações diversas, pode-se afirmar que a conciliação no Poder Judiciário busca: i) além do acordo, uma efetiva harmonização social das partes; ii) restaurar, dentro dos limites possíveis, a relação social das partes; iii) utilizar técnicas persuasivas, mas não impositivas ou coercitivas para se alcançarem soluções; iv) demorar suficientemente para que os interessados compreendam que o conciliador se importa com o caso e a solução encontrada; v) humanizar o processo de resolução de disputas; vi) preservar a intimidade dos interessados sempre que possível; vii) visar a uma solução construtiva para o conflito, com enfoque prospectivo para a relação dos envolvidos; viii) permitir que as partes sintam-se ouvidas; e ix) utilizar-se de técnicas multidisciplinares para permitir que se encontrem soluções satisfatórias no menor prazo possível.

Assim, pode-se afirmar que existe distinção em relação à mediação, todavia, a conciliação atualmente é (ou ao menos deveria ser) um processo consensual breve, envolvendo contextos conflituosos menos complexos, no qual as partes ou os interessados são auxiliados por um terceiro, neutro à disputa, ou por um painel de pessoas sem interesse na causa para ajudá-las, por meio de técnicas adequadas, a chegar a uma solução ou acordo. Merece destaque que o novo Código de Processo Civil estabelece em seu art. 165 § 2º não uma definição de conciliação, mas uma orientação de encaminhamento. De igual forma o § 3º do mesmo artigo não define mediação, mas apenas orienta o encaminhamento de casos.

A utilização de técnicas adequadas na conciliação, como as ferramentas da mediação, pressupõe na essência que os profissionais não se afastem dos princípios norteadores dos métodos mediativos, dispostos no Código de Ética da Resolução 125 de 29/11/2010, ressaltando-se especialmente: a confidencialidade, ou seja, tudo o que for trazido, gerado, conversado entre as partes durante a conciliação ou mediação fica adstrito ao processo; a imparcialidade, que por sua vez prevê que o conciliador/mediador não toma partido de nenhuma das partes; a voluntariedade, segundo a qual, as partes permanecem no processo mediativo se assim desejarem; e por fim, porém não menos importante, a

autonomia da vontade das partes a qual define que a decisão final, qualquer que seja ela, cabe tão somente às partes, sendo vedado ao conciliador e ao mediador qualquer imposição.

Arbitragem, por sua vez, pode ser definida como um processo eminentemente privado, no qual as partes ou interessados buscam o auxílio de um terceiro, neutro ao conflito, ou de um painel de pessoas sem interesse na causa, para, após um devido procedimento, prolatar uma decisão (sentença arbitral) visando encerrar a disputa. Trata-se de um processo, em regra, vinculante, em que ambas as partes são colocadas diante de um árbitro ou um grupo de árbitros. Como regra, ouvem-se testemunhas e analisam-se documentos. Os árbitros estudam os argumentos dos advogados antes de tomarem uma decisão. Usualmente, em razão dos custos, apenas causas de maior valor em controvérsia são submetidas à arbitragem e os procedimentos podem durar diversos meses. Apesar de as regras quanto às provas poderem ser flexibilizadas, por se tratar de uma heterocomposição privada, o procedimento se assemelha, ao menos em parte, por se examinarem fatos e direitos, com o processo judicial.

A característica principal da arbitragem é sua coercibilidade e capacidade de pôr fim ao conflito. De fato, é mais finalizadora do que o próprio processo judicial, porque não há recurso na arbitragem. De acordo com a Lei n. 9.307/96, o Poder Judiciário executa as sentenças arbitrais como se sentenças judiciais fossem. Caso uma das partes queira questionar uma decisão arbitral devido, por exemplo, à parcialidade dos árbitros, uma demanda anulatória deve ser proposta (e não um recurso).

A despeito de a arbitragem ser o procedimento decisório mais parecido com um processo judicial, tal método privado oferece as seguintes vantagens: primeira - antes de iniciada a arbitragem, as partes têm controle sobre o procedimento na medida em que podem escolher o(s) árbitro(s) e as regras procedimentais da preparação à decisão arbitral. Havendo consenso entre as partes quanto ao procedimento, a liberdade de escolha estende-se inclusive ao direito e a possibilidade de julgamento por equidade pelo árbitro; segunda - é conhecida por ser mais sigilosa e célere que o processo judicial na maior parte dos casos. A menos que estejam limitadas por regras acordadas anteriormente, as partes e seus advogados podem controlar o processo e agilizá-lo drasticamente, reduzindo custos e tempo.

O *Med-Arb* e outras hibridações processuais consistem em um processo híbrido, no qual se inicia com uma mediação e, na eventualidade de não se conseguir alcançar um consenso, segue-se para uma arbitragem. Originalmente concebida na década de 80, a *medarb* se valia do mesmo profissional para atuar como mediador e árbitro. Posteriormente, considerando-se tratar de procedimentos bastante distintos, passou-se a indicar profissionais

distintos para as duas etapas desse processo híbrido. Naturalmente, para haver uma *medarb*, faz-se necessária uma convenção ou cláusula denominada de “escalonada” por ter a previsão da referida hibridação.

De igual forma, a cláusula contratual ou o compromisso de resolução de disputas pode contemplar uma fase anterior à mediação que consiste em negociação direta de gestores ou diretores. Nesse caso, denomina-se o processo de *negmedarb*, por se tratar de uma negociação, seguida de uma mediação e, na hipótese de ausência de sucesso das duas fases preliminares, segue-se para uma arbitragem. Merece destaque o fato de todos esses processos possuírem bastante flexibilidade procedimental a ponto de, como indicado anteriormente, ser possível a concepção ou o ‘desenho’ de um processo de resolução de disputas que melhor se adeque ao conflito concreto e aos seus participantes. Pode-se, então, afirmar que não existe um processo que seja absolutamente melhor que outro. Seria equivocados supor que a mediação seria sempre melhor que a arbitragem ou o processo judicial.

Um dos grandes desafios do Poder Judiciário, no século XXI, consiste em combater a posição singularista de que para cada conflito de interesse só pode haver uma solução correta – a do magistrado, que, sendo mantida ou reformada em grau recursal, torna-se a “verdadeira solução” para o caso. A ideia de que o jurisdicionado, quando busca o Poder Judiciário, o faz na ânsia de receber a solução de um terceiro para suas questões, vem, progressivamente, sendo alterada para uma visão de Estado que orienta as partes a resolverem, de forma mais consensual e amigável, seus próprios conflitos e, apenas excepcionalmente, decidir-se-á em substituição às partes.

Nesse sentido, tem se trabalhado a noção de que o Estado precisa preparar o jurisdicionado para utilizar, adequadamente, o sistema público de resolução de disputas bem como, quando possível, resolver seus próprios conflitos. Nesse contexto, diversos tribunais brasileiros têm organizado treinamentos, workshops, aulas, grupos de apoio, oficinas, entre outras práticas para orientar o jurisdicionado a resolver melhor seus conflitos. Entre esses treinamentos, destacam-se as oficinas de parentalidade (ou oficinas de pais e filhos) que buscam orientar pais divorciados e seus filhos a lidarem melhor com os conflitos nessa fase de transição.

Seguindo a mesma premissa, existem também, no Brasil, oficinas de comunicação conciliatória que buscam transmitir aos participantes estruturas comunicativas recomendáveis para que esses possam melhor interagir com outras pessoas por meio do aperfeiçoamento das suas consciências verbais. Além dessas práticas – que claramente não

podem ser definidas como práticas mediativas, mas que possuem relevante papel de prevenção de conflitos –, existem, no Brasil, oficinas de abordagem e auxílio a dependentes químicos, de resolução de conflitos familiares, e oficinas de abordagens não mediativas de prevenção da violência familiar, círculos restaurativos, negociações assistidas para a resolução de questões cíveis em contextos de violência familiar, entre outros. Merece destaque que essas práticas não se encaixam na definição de processos autocompositivos, mediação, conciliação ou negociação. Por este motivo, recebem a nomenclatura genérica de práticas autocompositivas inominadas.

## 4. O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS (TJDFT) E A MEDIAÇÃO

A Resolução nº 15 do Conselho Nacional de Justiça institui a política judiciária nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses, incumbindo aos órgãos judiciários a tarefa de oferecer meios consensuais de soluções de controvérsias, como a mediação e a conciliação, bem como prestar atendimentos e orientação ao cidadão. Nesse sentido, definiu que cada tribunal deverá criar Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania, obrigatoriamente, onde houver a partir de cinco unidades jurisdicionais, e facultativamente, nos locais onde exista mais de uma unidade jurisdicional.

São unidades do Poder Judiciário que podem ser instaladas por meio de parcerias com entidades públicas e privadas que oferecem a conciliação e a mediação aos cidadãos, como forma de resolução de seus conflitos, em prédios particulares ou no prédio do fórum. Os CEJUSC podem ainda auxiliar os Juizados ou varas na realização de audiências de conciliação ou mediação processuais. Esses mecanismos exemplificam a governança em rede indicada nos tópicos anteriores.

O CEJUSC oferece serviços de conciliação e mediação pré-processual, ou seja, antes do ajuizamento do processo judicial; conciliação e mediação processual, durante o curso do processo judicial, em qualquer grau de jurisdição. Os principais tipos de conflitos que podem ser resolvidos no CEJUSC pré-processual são as causas cíveis em geral (acidentes de trânsito, cobranças, dívidas bancárias, conflitos de vizinhança) e causas de família, como divórcio, pensão alimentícia, guarda de filhos, regulação de visitas. Com o acordo, o juiz procede à homologação e este terá eficácia de título executivo judicial.

O Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania de Brasília (CEJUSC-BSB), previsto na organização do TJDFT em maio de 2011, foi instalado em novembro do mesmo ano. Com a função principal de realizar as mediações e as conciliações relacionadas aos processos oriundos dos Juízos de Brasília, o CEJUSC-BSB atua basicamente com processos das áreas cível, família, fazendária e previdenciária, tanto em 1º como em 2º graus de jurisdição, além de priorizar processos com grandes demandantes e demandados como bancos, seguradoras, cooperativas de crédito e grandes lojas. O Centro atua ainda com processos que envolvem pessoas físicas. Outra área de atuação importante é em demandas pré-processuais, que faz parte do conjunto de serviços oferecidos pelo Centro, porém, ainda em fase de estudos e testes.

Em 2010, considerando as experiências bem-sucedidas dos tribunais com a conciliação e a mediação na promoção da pacificação social, na solução satisfatória e prevenção de litígios, bem como na redução da excessiva judicialização, o CNJ instituiu grupo de trabalho para realizar estudos e propostas de ações com vistas a elaborar uma política pública permanente de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos consensuais de solução de litígios, em especial os métodos autocompositivos.

Esse trabalho de organização, sistematização e aprimoramento foi consolidado pela Resolução 125/10, que instituiu, no âmbito do Poder Judiciário, a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses. Por esse ato normativo, o CNJ atribuiu aos órgãos judiciários a responsabilidade de oferecer outros mecanismos de solução de controvérsias adequados à sua natureza e peculiaridade, particularmente os chamados meios consensuais como a mediação e a conciliação, os quais prestam atendimento e orientação ao cidadão.

A mesma resolução determinou aos tribunais a criação de um Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos, e, a ele vinculado, os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania, responsáveis pela realização das sessões de conciliação e mediação que estejam a cargo de conciliadores e mediadores, bem como pelo atendimento e orientação ao cidadão. Quanto à capacitação, ao treinamento e à reciclagem de conciliadores e mediadores estabeleceu parâmetros de conteúdo programático e carga horária, bem como regras para o estágio supervisionado e a certificação. Definiu ainda princípios para a atuação dos conciliadores e mediadores judiciais em um código de ética específico. Sobre os dados estatísticos, determinou as informações a serem coletadas e atualizadas em banco de dados e criou o Portal da Conciliação.

Já no âmbito do Distrito Federal, a política pública foi implementada por ação específica do Desembargador Sérgio Bittencourt, então Corregedor da Justiça do Distrito Federal, por meio da Resolução 5, de 18 de maio de 2011 (revogada pela Resolução 13/12 e alterações), que, conforme a Resolução 125/10 do CNJ, centralizou os programas tanto de mediação como de conciliação, que passaram a ser coordenados pelo Núcleo Permanente de Mediação e Conciliação – NUPEMEC e exercidas por seus Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs).

Assim, no TJDF foram criados dezenove Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs): o CEJUSC-BSB e o CEJUSC - TAG, cujas atividades foram regulamentadas pela Portaria Conjunta 58/11; o CEJUSC-JEC/BSB, estrutura adaptada da antiga Central de Conciliação e cujas atividades foram regulamentadas pela Portaria Conjunta

57/11; o CEJUSC-FAM (família) foi criado pela Portaria Conjunta 73/14; o CEJUSCPLAN (Planaltina), pela Portaria Conjunta 74/14; o CEJUSC - Sobradinho pela Portaria Conjunta 77/14; o CEJUSC - Riacho Fundo, pela Portaria Conjunta 9/15; o CEJUSC - Paranoá pela Portaria Conjunta 10/15, o CEJUSC - Ceilândia, pela Portaria Conjunta 11/15, o CEJUSC - Guará, pela Portaria Conjunta nº 77, de 06 de agosto de 2015, o CEJUSC - Superendividados, pela Portaria Conjunta nº 4 de 1º de fevereiro de 2016, o CEJUSC - Brazlândia, pela Portaria Conjunta 12 de 4 de março de 2016, o CEJUSC - Águas Claras, pela Portaria Conjunta 29 de 07 de abril de 2016, o CEJUSC - Riacho Fundo, pela Portaria Conjunta 9 de 29 de janeiro de 2015, o CEJUSC - Samambaia, pela Portaria Conjunta 13 de 04 de março de 2016, o CEJUSC - Recanto das Emas, pela Portaria Conjunta 30 de 22 de abril de 2016, o CEJUSC - Gama, pela Portaria Conjunta 07 de 15 de fevereiro de 2016, o CEJUSC - Núcleo Bandeirante, pela Portaria Conjunta 18 de 15 de março de 2016 e o CEJUSC - São Sebastião, pela Portaria Conjunta 17 de 15 de março de 2016.

Embora a coordenação do NUPEMEC e de seus centros tenha sido vinculada inicialmente à Corregedoria do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, foi atribuída brevemente à Presidência, com a edição da Resolução 06/12, e definitivamente, pela Resolução 13/12 e alterações, à Segunda VicePresidência, criada pela Emenda Regimental 03/11 (alterada pela Emenda Regimental 1/12).

A centralização das atividades de conciliação e mediação em uma estrutura específica possibilitou o desenvolvimento de estudos, o aperfeiçoamento da capacitação e treinamento dos conciliadores e mediadores e a melhoria das práticas e dos usos nesse domínio. Para mais informações sobre a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses, recomenda-se a leitura da Resolução 125/10 do CNJ e Emenda nº1/2013.

## 5. ANÁLISE DOS ÍNDICES

Dados são elementos concretos que permitem organizar, analisar e, por que não dizer, entender determinadas circunstâncias. A coleta de dados é o ato de pesquisar, juntar documentos e provas, procurar informações sobre um determinado tema, ou conjunto de temas correlacionados, e agrupá-las de forma a facilitar uma posterior análise.

Sobre o método de análise dos dados, pode-se afirmar, de acordo com Yin (2005, p. 137), que “a análise de dados consiste em examinar, categorizar, classificar em tabelas, testar ou, do contrário, recombina as evidências quantitativas e qualitativas para tratar as proposições iniciais de estudo.” Sendo assim, foram escolhidas duas fontes oficiais para o estudo dos índices de acordo e satisfação realizados no âmbito do Poder Judiciário: O Justiça em Números – CNJ e o NUPEMEC – TJDF.

O índice de conciliação abrange o percentual de sentenças e decisões resolvidas por homologação de acordo em relação ao total de sentenças e decisões terminativas proferidas. (em 2014 ainda não se registravam os índices de acordos) Observa-se que 11,9% das sentenças e decisões proferidas no Poder Judiciário em 2016 foram homologatórias de acordo. A tendência é que esses percentuais aumentem, devido a entrada em vigor em março de 2016 do novo Código de Processo Civil (Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015), que prevê a realização de uma audiência prévia de conciliação e mediação como etapa obrigatória, anterior à formação da lide, como regra geral para todos os processos cíveis.

No entanto, ainda não houve crescimento considerável do índice de conciliação, uma vez que o aumento em relação ao ano anterior foi de apenas 0,8 ponto percentual. Há de se considerar que na medição do indicador não são consideradas as conciliações feitas em fase pré-processual.

A conciliação é uma política adotada pelo CNJ desde 2006, por meio da Resolução 125. Este ato normativo insere definitivamente no mundo jurídico a adoção do acesso à justiça como acesso à ordem jurídica justa, assim compreendida aquela que dá o tratamento adequado ao conflito e elege, para tanto, os meios alternativos e consensuais de solução, que, além de dotados de um maior caráter pacificador, também contribuem para amenizar a crise de sobrecarga do Poder Judiciário.

O CNJ, além de instituir uma política pública para tratamento de conflitos e propor um novo ideal de justiça, busca ainda demonstrar que a mudança de mentalidade é um dos fatores imprescindíveis ao êxito da Resolução. Entretanto, por ser essa mudança

naturalmente lenta e gradual, seu emprego deve vir acompanhado da adoção de outras medidas, ainda que de caráter transitório, para que a efetividade seja realmente alcançada. Por esse prisma, há nove anos o Conselho promove as Semanas Nacionais pela Conciliação, momento em que os tribunais são incentivados a juntar as partes e promover acordos nas fases pré-processual e processual.

Ademais, por intermédio da Resolução CNJ n. 125/2010, foram criados os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs). Na Justiça Estadual, havia, ao final do ano de 2016, 905 CEJUSCs instalados. Porém, para que a pacificação social realmente aconteça, muito mais que a resolução do conflito a jurisdição deve pacificar os conflitantes. O meio prático do atuar da jurisdição sempre foi o processo. Superadas as fases sincretista e autonomista, o processo, há tempos, é visto como instrumento da jurisdição. Como simples meio pelo qual se realiza o direito material e, teoricamente, promove-se a pacificação social. (DINAMARCO, 2008).

Definido o processo como mero instrumento, voltam-se as atenções para a satisfação do direito material, este sim o objetivo principal da jurisdição, cuja apreciação e resolução leva à clamada pacificação social. O processo e seus formalismos não devem se sobrepor aos reais interesses das partes, que desejam simplesmente ver seu conflito resolvido.

Para atingir este desiderato, o processo assumiu e assume cada vez mais um cunho constitucional, intimamente ligado ao direito fundamental de acesso à justiça, consagrado no art. 5º, inciso XXXV da Constituição Federal. Além deste, surgem outros direitos fundamentais, como o contraditório e a ampla defesa, a igualdade entre as partes litigantes, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação, entre tantos outros que levam à criação de um verdadeiro direito processual constitucional. Segundo Cândido Rangel Dinamarco (2008, p.27) “[...] o processualista moderno adquiriu a consciência de que, como instrumento a serviço da ordem constitucional, o processo precisa refletir as bases do regime democrático [...] com as conotações da liberdade, igualdade e participação (contraditório)”.

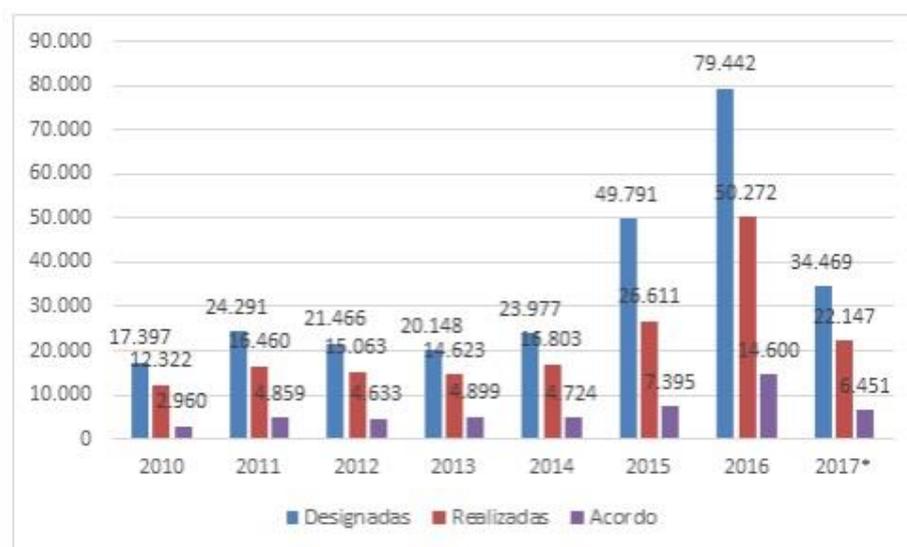
O próprio direito ao acesso à justiça tem seu conceito revisto dentro do cenário de um processo instrumento garantidor de direitos fundamentais. Afinal, não basta o simples garantir o acesso ao Poder Judiciário se este acesso não resultará em uma satisfação prática a quem exerce o direito de acesso. No mesmo sentido, Kazuo Watanabe (2011) defende que o direito fundamental de acesso à justiça deve ser visto como um direito de acesso à ordem jurídica justa, assim compreendido como aquele que garanta não apenas um acesso formal

aos órgãos judiciários, mas um acesso que permita um tratamento e resolução adequada do conflito por parte do Poder Público e do Poder Judiciário. Com isso, cria-se uma verdadeira política pública judiciária, que cuida sim dos processos, mas principalmente dos meios alternativos de solução de conflitos.

Esse é o contexto que ensejou a produção dos normativos que inseriram o emprego de meios alternativos de solução de conflito, especialmente da conciliação e mediação, dentro dos processos judiciais. A cultura do litígio, que ainda impera no país, muito dificulta que a política pública seja adotada de forma mais ampla pelo Poder Judiciário.

Deste modo, destaca-se que desafogar o Judiciário das demandas os quais o sobrecarregam e culminaram na sua atual crise deve ser uma consequência desse novo ideal de resolução de conflitos e não seu objetivo principal. O foco não é reduzir a carga de trabalho do Judiciário, mas sim dar tratamento adequado aos conflitos (WATANABE, 2010).

Para efeito da análise do trabalho de mediação e conciliação, desenvolvido do TJDF, apresentam-se os relatórios estatísticos dos serviços oferecidos pelos CEJUSCs coordenados pelo NUPEMEC, bem como os resultados estatísticos alcançados nas sessões de conciliação realizadas em todos os Juizados Especiais do Distrito Federal, dispostos por ano de 2010 a 2017(até o mês de maio).



Fonte: elaboração própria.

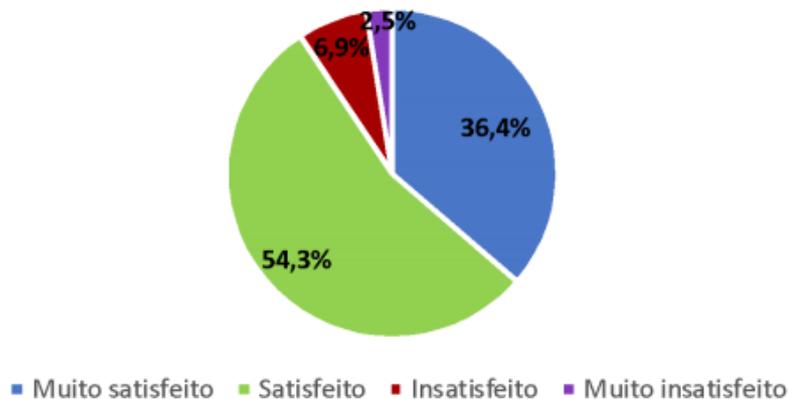


Fonte: elaboração própria.

Sabe-se que, quando as partes participam ativa e conjuntamente na construção de uma solução ao conflito, compreendem a dimensão e a amplitude do próprio conflito, como também os motivos e os parâmetros definidos para o meio de solução encontrado. Com isso, cria-se a conscientização, que eleva consideravelmente as chances de cumprimento do acordo obtido (DEMARCHI, 2007).

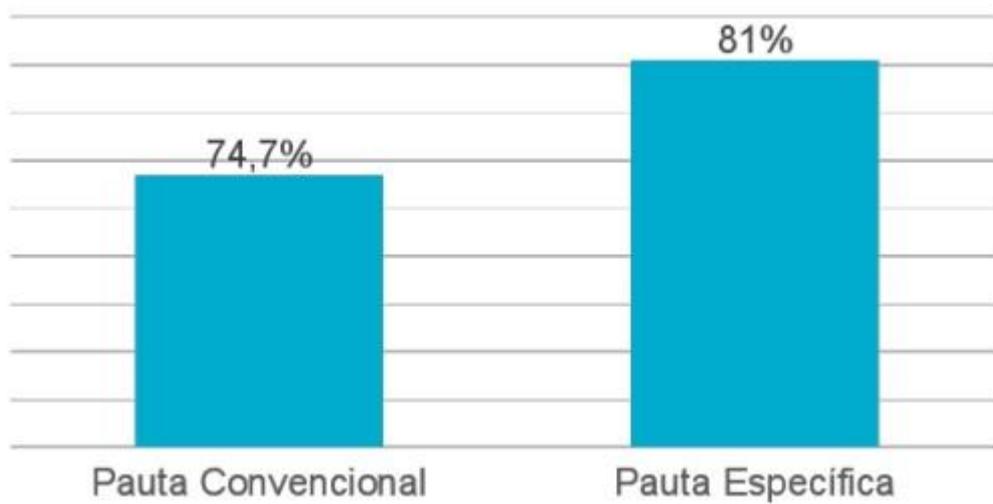
Com esse fulcro, apresentam-se os índices de satisfação dos usuários dos CEJUSC's – TJDF – ano base 2016. - Nível de satisfação geral

## SATISFAÇÃO GERAL



Fonte: elaboração própria.

Os dados sobre o percentual de usuários que credibilizam a tentativa de acordo são os seguintes:



Fonte: elaboração própria.

Os números atinentes ao percentual de usuários que se sentiram participativos na construção da solução corresponde aos seguintes:



Fonte: elaboração própria.

Como se pode observar, por meio da análise dos gráficos, o índice de acordos é menor do que o índice de satisfação, o que demonstra que, mesmo sem a realização do acordo, o usuário sente-se satisfeito com o tratamento recebido. Sendo, portanto, jogada por terra a premissa de que para haver satisfação das partes é necessária a realização do acordo.

## 6. CONCLUSÃO

Entender o conceito de política pública é necessário para que se compreenda toda a amplitude que esse conceito abarca, pois, em sua essência, é um conjunto de decisões, planos, metas e ações governamentais voltados para a resolução de problemas de interesse público.

No que tange à política pública de resolução adequada de conflitos, o principal fator que compromete sua efetiva implantação é a cultura do litígio, que está arraigada na sociedade brasileira, especialmente nas classes econômicas mais privilegiadas, para as quais o acesso à justiça é mais fácil. Sendo, portanto, muito comum ouvir-se a expressão “vou entrar na justiça”, afinal o cidadão está tão acomodado ao litígio que acredita que, por meio de uma sentença proferida por um juiz, seu direito será resguardado e ele, em certa medida vai “ganhar” a causa.

Há ainda um descrédito do cidadão quanto à proteção do seu direito e à justa solução da lide sob os pilares da política pública da mediação e da conciliação. Essa dependência do Poder Judiciário causa superlotação de processos que tramitam nas secretarias, processos esses que se prolongam no tempo, além de provocar a dificuldade de acesso à justiça. Tudo isso se contrapõe à tão esperada celeridade processual. Além de dificultar a solução de problemas graves, muitas vezes impossibilitando o sucesso buscado nas decisões definitivas devido à burocracia e à demora.

Diante disso impera a necessidade de conscientizar a sociedade, principalmente aqueles que estão arraigados à cultura do litígio, ensinando aos atores do ambiente jurídico (magistrados, partes, advogados, etc) a buscar solução por meio de metodologias adequadas, céleres, eficientes e econômicas. É importante que a população entenda que para um ganhar o outro não precisa perder, e assim sair desse jogo de “ganhador x perdedor” para “ganhador x ganhador”, e isso só será possível quando houver campanhas massivas em todos os tipos de mídia sobre como funciona e quais os benefícios que a política pública pode trazer.

A política pública de mediação e conciliação nos mostra que é plenamente possível a realização de acordos e a solução de conflitos de maneira adequada, num ambiente composto de especialistas, capacitados em mediação e/ou conciliação, de forma amigável, organizada, apaziguando de forma satisfatória às partes envolvidas, restabelecendo-se a paz e a harmonia, reduzindo-se custos (partes e tribunal), satisfazendo-se o ideal de celeridade.

Os meios adequados de solução de conflitos não irão atingir seu escopo principal, que é a efetiva pacificação social, em virtude apenas da existência de disposições legais e infralegais a respeito da matéria, mas sim na medida em que houver uma mudança de mentalidade, adoção de uma nova postura, de uma nova forma de pensar da sociedade, quebrando os paradigmas da litigiosidade, enfim, mudando da cultura do litígio para a cultura do consenso.

A Política Pública de Resolução Adequada de Disputas formulada pelo Poder Judiciário representa exatamente essa amplitude. Embora alguns pensem que esteja basicamente situada no campo do Direito, essa também se relaciona a aspectos psicológicos, sociológicos, e econômicos.

Deste modo, a política pública de mediação e conciliação proporciona às pessoas envolvidas a autoria de suas próprias decisões, convidando-as à reflexão e ampliando alternativas de soluções para o impasse, transformando um contexto de confronto em contexto colaborativo. Essa política pública não se dá à margem dos princípios jurídicos. Os valores jurídicos mais próximos, mais vinculados a mediadores de conflitos, são os que consubstanciam os Direitos Humanos.

Por fim, esta pesquisa acredita que à medida que se saiba como lidar com os conflitos dos cidadãos, estar-se-á habilitado a contribuir para a abertura dos espaços, para uma cultura emancipatória, de paz e direitos humanos, imprescindível ao desenvolvimento e ao futuro ecológico de todos sobre a terra.

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMON, Petrônio. **Fundamentos da mediação e da conciliação**. 2ª edição ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013.

AMORIM, José Roberto Neves. SIVEIRA, João José Custódio da (Coord.). **A nova ordem das soluções alternativas de conflitos e o Conselho Nacional de Justiça**. Brasília, Gazeta Jurídica, 2013.

BARROS, Aidin de Jesus Paes; LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. **Projeto de pesquisa: propostas metodológicas**. Petrópolis: Vozes, 2003.

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

\_\_\_\_\_. **Fundamentos para uma Teoria das Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CALDAS, Ricardo Wahrendorff (COORD.). **Políticas Públicas: conceitos e práticas**. Belo Horizonte: Sebrae, 2008.

COSTA, Moacir Lobo. **Breve Notícia Histórica do Direito Processual Brasileiro e de sua literatura**. Local: Revista dos Tribunais, RT, 1970.

DEMARCHI, Juliana. Técnicas de Conciliação e Mediação. In: **Mediação e Gerenciamento do Processo: Revolução na Prestação Jurisdicional**. São Paulo: Atlas, 2007.

DEMO, Pedro. **Metodologia científica em ciências sociais**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A Instrumentalidade do Processo**. 13 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

FREITAS, Vladimir Passos de. **Judiciário também deve ter suas Políticas públicas**. Consultor Jurídico, 22 de setembro de 2013. Disponível em: [www.conjur.com.br/2013-set-22/segunda-leitura-judiciario-tambempoliticapublicas](http://www.conjur.com.br/2013-set-22/segunda-leitura-judiciario-tambempoliticapublicas). Acesso em 7 de julho de 2016 às 15h30.

GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo. **O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas**. São Paulo. 2ª Ed. 2013. Saraiva.

LOPES, José Reinaldo Lima. **O Direito na História: Lições Introdutórias**. São Paulo:Max Limonad, 2002.

PAULA BAPTISTA, F. de . **Compêndio de teoria e prática do processo civil comparado com o comercial e de hermenêutica jurídica**, São Paulo: Saraiva & Cia editores, 1935.

SPENGLER, Fabiana Marion; SPENGLER NETO, Theibalto (Org.). **Mediação enquanto política pública: o conflito, a crise da jurisdição e as práticas mediativas**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2012.

\_\_\_\_\_. **Da jurisdição à mediação: por uma outra cultura no tratamento de conflitos**. Ijuí: UNIJUÍ, 2010.

MORAIS, José Luis Bolzan de; SPENGLER, Fabiana Marion. **Mediação e arbitragem: alternativas à jurisdição!** 3. ed. rev. e atual. com a Resolução nº 125 CNJ e o projeto de novo CPC brasileiro nº 166/2010. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

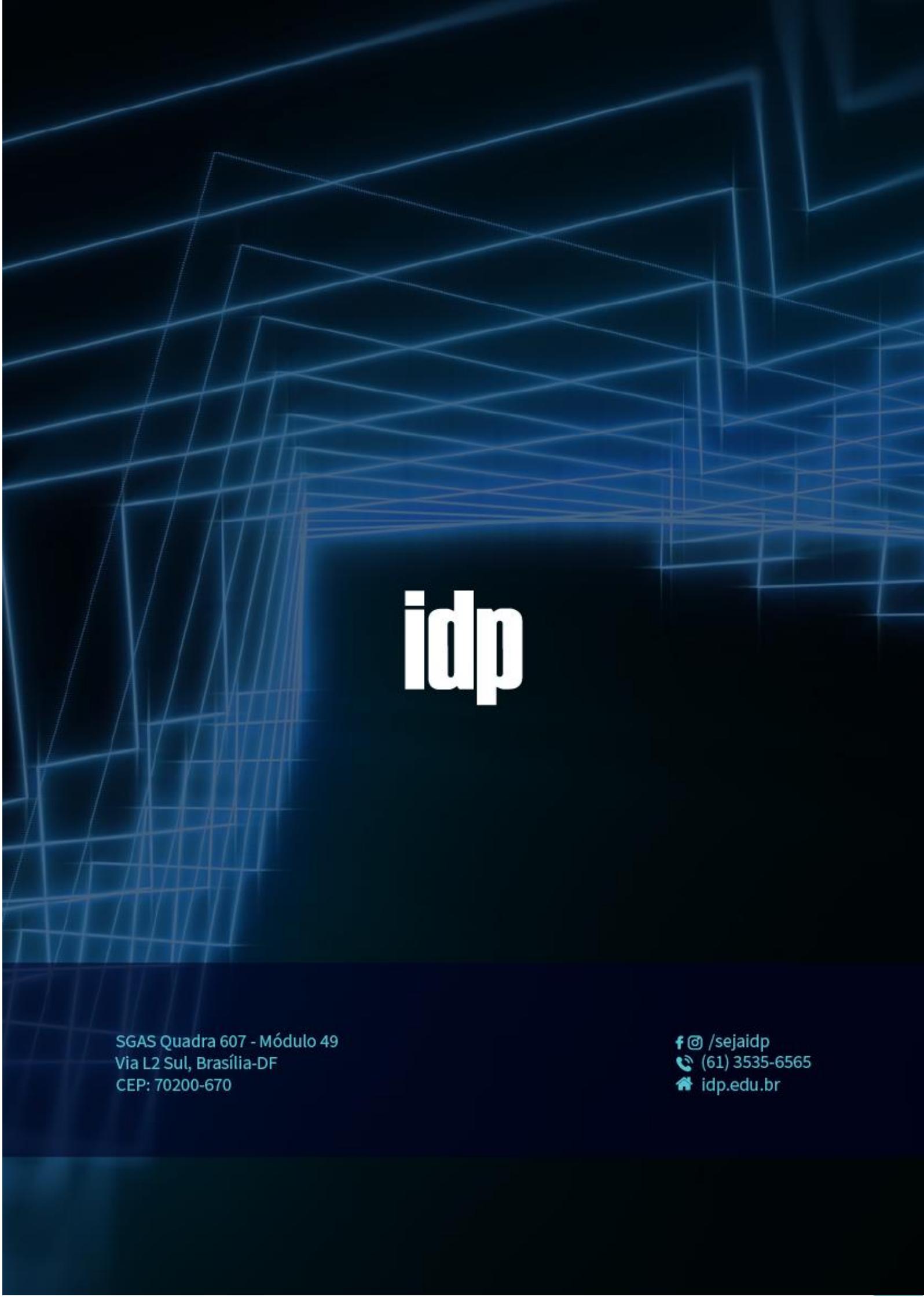
TARGA, Maria Inês Corrêa de Cerqueira César. **Mediação em Juízo**. São Paulo: LTr, 2004.

WARAT, Luiz Alberto (Org.). **Em nome do acordo: a mediação no direito**. Florianópolis: ALMED, 1998.

WATANABE, Kazuo. **A Mentalidade e os Meios Alternativos de Solução de Conflitos no Brasil**. In: **Mediação e Gerenciamento do Processo: Revolução na Prestação Jurisdicional**. São Paulo: Atlas, 2007.

\_\_\_\_\_. **Política Pública do Poder Judiciário Nacional para Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesse**. In : PELUZO, Min. Antônio Cezar e RICHA, Morgana de Almeida (Coords.). **Conciliação e Mediação: Estruturação da Política Judiciária Nacional**, Rio de Janeiro: Forense, 2011.

MANUAL DE MEDIAÇÃO JUDICIAL – CNJ – 2016. Constituição da República de 1988. Lei 9.307/96. Lei 13.105/2015. Lei 13.140/2015. Resolução 125 do CNJ, 2016.



# idp

SGAS Quadra 607 - Módulo 49  
Via L2 Sul, Brasília-DF  
CEP: 70200-670

  /sejaidp  
 (61) 3535-6565  
 idp.edu.br