



Universidade de Brasília  
Curso de Gestão de Políticas Públicas

JAQUELINE BARBOSA PINTO SILVA

**POLÍTICA PÚBLICA DE ACESSO À JUSTIÇA E AS  
AÇÕES DE INCENTIVO À AUTOCOMPOSIÇÃO:  
um estudo do processo avaliativo de efetividade a  
partir do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e  
dos Territórios**

Brasília – DF  
2014

JAQUELINE BARBOSA PINTO SILVA

**POLÍTICA PÚBLICA DE ACESSO À JUSTIÇA E AS  
AÇÕES DE INCENTIVO À AUTOCOMPOSIÇÃO:  
um estudo sobre o processo avaliativo de  
efetividade a partir do Tribunal de Justiça do  
Distrito Federal e dos Territórios**

Relatório de pesquisa a ser apresentado  
como trabalho de conclusão da disciplina  
de “Residência em Políticas Públicas”.

Professora Orientadora: Prof. Dra. Ana  
Claudia Farranha

Brasília – DF  
2014

## **AGRADECIMENTOS**

Este trabalho, assim como todos os outros que fiz na vida, é resultado do esforço e da ajuda de várias pessoas. Na Universidade de Brasília, agradeço à professora Suylan de Almeida Midlej e Silva, pela dedicação com as matérias de Metodologia e Residência e o curso de Gestão de Políticas Públicas; e à professora Ana Cláudia Farranha, pela abertura ao tema, pela atenção comigo durante toda a orientação e pelas sugestões objetivas e multidisciplinares. No Tribunal de Justiça do Distrito Federal, agradeço à Ellen Caroline Bandeira Piedade, pelo interesse na pesquisa e diligência na providência de informações; ao André Nunes Figueiredo e à Rachel Soares Leitão, pelo levantamento e pela sistematização de dados; e a todos os entrevistados, pelas informações cedidas e reflexões suscitadas. Na Secretaria de Reforma do Judiciário, agradeço ao Igor Lima Goettenauer de Oliveira, pelo compartilhamento de sua visão abrangente sobre o problema social discutido; e ao Washington Leonardo Guanaes Bonini, pelas explicações técnicas e transparentes da modelagem da política e da avaliação. No processamento das informações dos dados obtidos, agradeço ao colega Marcelo Campelo Noronha, pela ajuda cuidadosa no processamento de dados.

Agradeço, ainda, aos meus familiares e amigos que, como sempre, me apoiaram no empreendimento de uma segunda graduação e de ampliação de horizontes.

Por fim, agradeço aos colegas de curso com quem compartilhei essa experiência.

Muito obrigada a todos!

## RESUMO

Este trabalho consiste em um estudo de caso sobre o processo avaliativo de efetividade das ações de incentivo à autocomposição na política de acesso à justiça. Investiga os instrumentos e os critérios de mensuração dos impactos produzidos pela Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses, regulamentada pela Resolução n. 125 de 2010 do Conselho Nacional de Justiça, no âmbito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT). Para tanto, foram combinadas metodologias quantitativas e qualitativas, especificamente pesquisa documental, cruzamento de dados e entrevistas estruturadas e semiestruturadas com os principais atores envolvidos, no ambiente interno e externo. Três conclusões se destacaram na pesquisa. Primeiramente, verificou-se que a Política é independente do Programa de Democratização do Acesso à Justiça, do Ministério da Justiça, previsto na Lei Orçamentária Anual de 2014, e que o Judiciário é legítimo, tanto internamente quanto externamente, para formulação, implementação e avaliação em seu âmbito. Segundo, observou-se que, a Política é muito recente para uma análise objetiva de efetividade. Embora já existam instrumentos de coletas de dados (pesquisa de satisfação dos usuários) e indicadores possíveis de serem mensurados e aceitos pela comunidade (índice de execução de acordos), não há servidores suficientes para processá-los, organizá-los e analisá-los. Além disso, a avaliação da Política não é uma prioridade dos gestores no momento, mas tão somente o seu monitoramento, com vistas à expansão da sua abrangência. Terceiro, notou-se que nem todos os atores do sistema de justiça concordam na relação direta entre autocomposição e acesso à justiça, conceito ainda muito ambíguo, salvo quando se trata de autocomposição pré-processual.

## SUMÁRIO

1. Introdução.....	6
2. Referencial Teórico.....	13
2.1. O Conceito e as Características de Políticas Públicas.....	13
2.2. Avaliação de Políticas Públicas.....	17
2.3. O neoinstitucionalismo como forma de análise de políticas públicas.....	20
2.4. A crise da burocracia no Poder Judiciário.....	21
3. Procedimentos Metodológicos.....	29
3.1. Observação participante.....	29
3.2. Pesquisa documental.....	32
3.3. Entrevistas .....	34
4. Diagnóstico da Política Pública .....	37
4.1. Os instrumentos de avaliação da Política Pública .....	37
4.2. Os resultados dos instrumentos de monitoramento já existentes .....	42
4.3. A taxa de retorno ao tribunal após uma autocomposição homologada judicialmente.....	44
4.4. A opinião dos decisores .....	45
4.4.1. Os juízes coordenadores .....	45
4.4.2. Os servidores supervisores .....	49
4.4.3. Os coordenadores da SRJ/MJ.....	52
4.5. A opinião das partes .....	55
5. Considerações finais .....	57
6. Referências bibliográficas .....	62

## 1 Introdução

Este trabalho consiste em um estudo sobre o processo avaliativo de efetividade das ações de incentivo à autocomposição na política de acesso à justiça no âmbito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT).

A restrição ao acesso à justiça é um problema reconhecido pelo Estado. Segundo CAPELLETI e GARTH (1988), ele ingressou na agenda governamental no final da primeira metade do século passado e evoluiu em três fases (ondas). No primeiro momento, identificou-se que a hipossuficiência financeira impediria que cidadãos obtivessem os serviços judiciais e que seus direitos fossem garantidos. Essa limitação foi paulatinamente superada com a instituição da assistência jurídica gratuita e da advocacia e defensoria pública. No segundo momento, notou-se que os interesses coletivos, difusos e individuais homogêneos dos cidadãos não eram atendidos pois não havia quem os pleiteasse. Essa competência, então, foi atribuída ao Ministério Público e outras instituições. No terceiro e último momento, observou-se que, embora os cidadãos pudessem ingressar no Poder Judiciário, não obtinham respostas satisfatórias em prazo razoável.

Com efeito, o Judiciário não estava preparado para receber tantas demandas. Com o aumento das facilidades processuais, tanto em termos de benefícios financeiros quanto de legitimidade, bem como a maior difusão de informações e ampliação da conscientização da população de seus direitos, o número de ações ajuizadas aumentou drasticamente em relação ao aumento do número de juízes, servidores e tribunais. Além disso, foram identificados outros problemas, como o despreparo de magistrados e servidores para desenvolverem e exercerem atividades gerenciais e administrativas, a complexificação da disciplina jurídica, o desalinhamento na jurisprudência, o formalismo excessivo etc (CAMPOS, 2008).

Não se tratava, porém, de uma dificuldade de gestão apenas interna, mas também externa, de administração dos conflitos, pois com a demora e o custo das decisões judiciais, maior a insatisfação, a impunidade, a reincidência e a beligerância. As decisões judiciais não estavam resolvendo os problemas em sua

especificidade e realidade e não estavam alcançando os reais interesses das partes. Esse panorama constituía um círculo vicioso, afirmando, alguns doutrinadores, que o Judiciário passou a ter “portas giratórias” (BERMAN; FEINBLATT, 2001, p. 5).

Em 2010, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE,2010) divulgou Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios que mostrava que, entre os motivos elencados pelos quais as pessoas não procuraram o Judiciário, 15,9% mencionaram que demoraria muito; 6,0%, que custaria muito caro; 6,8%, que não sabiam que podiam utilizar a justiça; e 6,6%, que não acreditavam na justiça. O Judiciário foi avaliado como uma das instituições menos confiáveis no Brasil. O mais grave era que a ineficácia, ineficiência e inefetividade dos órgãos jurisdicionais acabavam por limitar o acesso à justiça aos brasileiros e, por conseguinte, restringir direitos fundamentais dos cidadãos.

O conceito de acesso à justiça foi então ampliado, não se restringindo a um acesso ao Judiciário, mas a uma ordem justa obtida por meios participativos. Nesse sentido, foram instituídos instrumentos processuais de racionalização e modernização dos processos: súmulas vinculantes, recursos repetitivos, processo eletrônico e, entre outros, os métodos alternativos<sup>1</sup> de solução de conflitos (MASC), tradução para o termo reconhecido internacionalmente *alternative methods of dispute resolution* (AMDR), que incluem a arbitragem, a mediação, a conciliação e a negociação.

Práticas como estas foram sendo implementadas gradualmente e de forma esparsa, por órgãos públicos, empresas e organizações da sociedade civil. Posteriormente, passaram a ser formalizadas e incentivadas pelo Estado. No Executivo, em 1996, o MJ recebeu como incumbência o exercício das atribuições realizadas no Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH, com atualizações em 2002 e 2010, que inicialmente concentrava as atividades referentes à ampliação do acesso à Justiça. Em 2007, estabeleceu como um dos eixos prioritários da sua agenda a “Democratização do Acesso à Justiça”, do qual fizeram parte vários

<sup>1</sup>A terminologia “alternativa” remetia a outros métodos que não a judicialização. Entretanto, hoje se entende que esses métodos não são meramente procedimentos acessórios ou subsidiários, mas paralelos, o que é chamado de “pluriprocessualismo” ou “fórum de múltiplas portas” [de acesso à justiça] (BARBOSA, 2006).

programas. No ano seguinte, inaugurou o Projeto Pacificar, em que estão incluídas ações de capacitação e promoção à pesquisa em técnicas de métodos autocompostivos de resolução de conflitos. No mesmo ano, foi uma das organizadoras do I Congresso Brasileiro de Mediação Judicial, no qual participaram importantes autoridades e especialistas da área<sup>2</sup>. Em 2009, o Ministério da Justiça lançou o Manual de Mediação Judicial<sup>3</sup> (AZEVEDO, 2012). A publicação encontra-se na quinta edição, todas financiadas pelo Ministério da Justiça, e é, até hoje, a principal bibliografia utilizada para formação e atualização de mediadores e conciliadores judiciais. Em 2012, criou a Escola Nacional de Mediação e Conciliação, pela Portaria MJ n. 1.920/12, a SRJ/MJ.

Atualmente, essas ações integram o programa do Ministério da Justiça (MJ) “Democratização do Acesso à Cidadania e à Justiça” (Ação n. 8974), ao qual foi destinado em 2014 o montante de R\$8.304.225,00 (BRASIL, 2014). Refere-se à iniciativa “Desenvolvimento de políticas públicas de democratização do acesso à Cidadania e à Justiça e de promoção de formas alternativas de prevenção e resolução de conflitos, bem como ações voltadas à conscientização e à efetivação de direitos”, com o objetivo de “tornar o sistema de Justiça mais moderno, efetivo e democrático, com ênfase na garantia do direito ao acesso à Justiça, por meio da integração e aperfeiçoamento das instituições que compõem o sistema e da implementação de políticas públicas que enfoquem formas alternativas de

---

<sup>2</sup> Entre eles, podem ser citados os seguintes: os ministros do Superior Tribunal de Justiça Fátima Nancy e José Delgado; os desembargadores deste Egrégio, o então Presidente Des. Lécio Resende e o Vice-Presidente Des. Romão Cícero de Oliveira; o Juiz Federal do Estado da Califórnia (EUA), Wayne Brazil; a Professora da cadeira de Resolução de Disputas na Faculdade de Direito da Universidade de Georgetown (EUA), Carrie Menkel-Meadow (EUA); o então Secretário de Reforma do Judiciário, Rogério Favreto; o Juiz do Tribunal de Justiça da Bahia, André Gomma (BRA); a Mediadora Familiar Marie-Clarie Belleau (CAN); a Vice-Presidente do Fórum Mundial de Mediação, Letícia García Villaluenga (ESP); a Co-Coordenadora do FONAME- Fórum Nacional de Mediação, Célia Regina Zapparolli (BRA); entre outras. Informação disponível em <<http://www.tjdft.jus.br/institucional/centro-de-memoria-digital/espaco-cultural/premiacoes/pmediacao.jpg/view>>. Acesso em 02 jul. 2014.

<sup>3</sup> O Manual de Mediação Judicial é resultado do esforço iniciado em 2001 no Grupo de Pesquisa e Trabalho em Resolução Apropriada de Disputas (então denominado de Grupo de Pesquisa e Trabalho em Arbitragem, Mediação e Negociação) da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (FD/UnB). O grupo estuda a resolução apropriada de disputas (RADs) e apresenta textos da teoria autocompositiva nos três principais métodos adotados no Brasil (Arbitragem, Mediação e Negociação) e nos métodos híbridos e demais institutos afetos às RADs. Outras informações se encontram disponíveis em <[http://www.fd.unb.br/index.php?option=com\\_zoo&task=item&item\\_id=127&Itemid=201&lang=br](http://www.fd.unb.br/index.php?option=com_zoo&task=item&item_id=127&Itemid=201&lang=br)> e <<http://vsites.unb.br/fd/gt/>>.



prevenção e resolução de conflitos” (*ibidem*). A Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça (SRJ/MJ) é o setor que coordena essas ações.

Não obstante, o Judiciário também desenvolveu diversos projetos e programas no mesmo sentido, especialmente após a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), pela Emenda Constitucional (EC) n. 45, de 2004, como órgão fiscalizador e racionalizador do sistema judicial e da prestação jurisdicional<sup>4</sup>. Em 2010, esse Conselho instituiu a “Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado de Resolução de Conflitos de Interesse” (PJNTACI), por meio da Resolução n. 125. Seu principal objetivo é promover o oferecimento, com qualidade, de mecanismos de soluções de controvérsias, em especial os chamados meios consensuais, como a mediação e a conciliação, bem como a prestação de atendimento e orientação ao cidadão, com vistas à disseminação da cultura de pacificação social. O referido diploma estabelece a centralização das estruturas judiciárias; a adequada formação e treinamento de servidores, conciliadores e mediadores; e o acompanhamento estatístico específico (BRASIL, 2010).

Essa é a Política objeto de análise neste trabalho, uma vez que o Judiciário é a principal ponta de implementação, onde chegam os conflitos e os jurisdicionados e onde são realizadas as autocomposições, de forma institucionalizada e mensurável. Não obstante, o Executivo não foi excluído do estudo, tendo sido verificado de que maneira a Política se relaciona com o programa “Democratização do Acesso à Cidadania e à Justiça”.

Foi escolhido como caso de estudo e de imersão o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT), já que, muito antes da Resolução n. 125/10 do CNJ, foi pioneiro na realização de autocomposição no Brasil. Em 2000, esse órgão implementou o Programa Justiça Comunitária<sup>5</sup> e, em 2002, o Programa

---

<sup>4</sup> Segundo art. 103-A, §4º, da Constituição Federal, compete ao CNJ “o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes”, além de outras atribuições.

<sup>5</sup> O Programa de Justiça Comunitária “estimula a comunidade a desenvolver mecanismos próprios de resolução de conflitos, por meio do diálogo, participação social e efetivação dos direitos humanos. Os agentes comunitários, voluntários capacitados, buscam a realização de acordos e o fortalecimento da comunidade. O Programa foi o vencedor da 2ª edição do Prêmio Innovare em 2005, na categoria Tribunal de Justiça e tem sido apontado como referência nacional pelo Ministério da Justiça”. Mais informações podem ser vistas em <http://www.tjdft.jus.br/aceso-rapido/acoes/sistema-de-solucao-de-conflitos/justica-comunitaria>.

de Estímulo à Mediação e o Serviço de Mediação Forense (SEMFOR). A estrutura posteriormente foi ampliada, tendo sido criado em 2007 o Centro de Resolução Não Adversarial de Conflitos do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (CRNC), que assumiu as atividades do SEMFOR e as atividades do Serviço de Justiça Restaurativa<sup>6</sup> – SEREST. Essa estrutura foi novamente ampliada em 2009, se transformando no Sistema Múltiplas Portas de Acesso à Justiça (SMPAJ), que incluía: o Serviço de Apoio ao Programa Justiça Comunitária; o Serviço de Apoio ao Programa Justiça Restaurativa; o Serviço de Apoio à Central Judicial do Idoso<sup>7</sup>; e o Serviço de Apoio aos Núcleos de Mediação Cível e de Família (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS, 2013, p. 1-3).

Após a Resolução n. 125/10 do CNJ, o TJDFT instituiu o Núcleo Permanente de Mediação e Conciliação (NUPEMEC) e quatro Centros Judiciários de Solução de Conflitos e de Cidadania (CEJUSCs), que substituíram as estruturas anteriormente criadas. Está vinculado à Segunda Vice-Presidência do TJDFT, de acordo com o Regimento Interno do TJDFT (DISTRITO FEDERAL, 2009), e enquadrado como área-fim, segundo o art. 2º, incisos III a VI, da Portaria do Gabinete da Presidência do TJDFT n. 1.228, de 3 de setembro de 2013 (DISTRITO FEDERAL, 2013), o que demonstra a posição da prática no referido órgão. Em 2012 foi publicada nota comemorativa aos 10 anos de mediação no TJDFT (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS, 2012) e em 2013 publicado artigo na revista comemorativa de 50 anos de TJDFT (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS, 2013). A mediação e a conciliação também foram inseridos como objetivos estratégicos do Planejamento institucional de 2010-2016 (DISTRITO FEDERAL, 2010).

---

<sup>6</sup> O Programa Justiça Restaurativa “reúne pessoas envolvidas e afetadas por um fato delituoso para dialogarem sobre o crime e suas consequências. Busca reparação de prejuízos emocionais, morais e materiais e restauração da relação entre vítima e réu”. Mais informações podem ser vistas em <http://www.tjdft.jus.br/aceso-rapido/acoes/sistema-de-solucao-de-conflitos/justica-restaurativa>.

<sup>7</sup> A Central Judicial do Idoso é “trabalho interdisciplinar destinado à pessoa idosa do Distrito Federal que tenha seus direitos ameaçados ou violados e que necessite de orientação e atendimento na esfera da Justiça. Tem como principais objetivos garantir a efetiva aplicação do Estatuto do Idoso; prover a comunidade do DF de informações; promover a articulação com instituições para atendimento das demandas existentes e assessorar autoridades competentes”. Mais informações podem ser vistas em: <http://www.tjdft.jus.br/aceso-rapido/acoes/sistema-de-solucao-de-conflitos/central-do-idoso>.

Além de sua experiência e expertise no assunto, o TJDFT se localizar na capital do país, sede do MJ e do CNJ, fato interessante para a análise da relação interinstitucional. Outra peculiaridade é que, embora seja distrital, é competência da União. Outrossim, no que tange à avaliação, cabe notar que as informações são geradas no NUPEMEC/TJDFT e reportados ao CNJ.

Dado tudo isso, a partir do caso do TJDFT, pergunta-se qual o impacto da autocomposição na ampliação do acesso à justiça? Como a Política se relaciona com o Programa? Como o Judiciário se articula com o Executivo? E como os processos de avaliação são sensíveis a tudo isso? Em resumo, os questionamentos podem ser visualizados na figura a seguir:

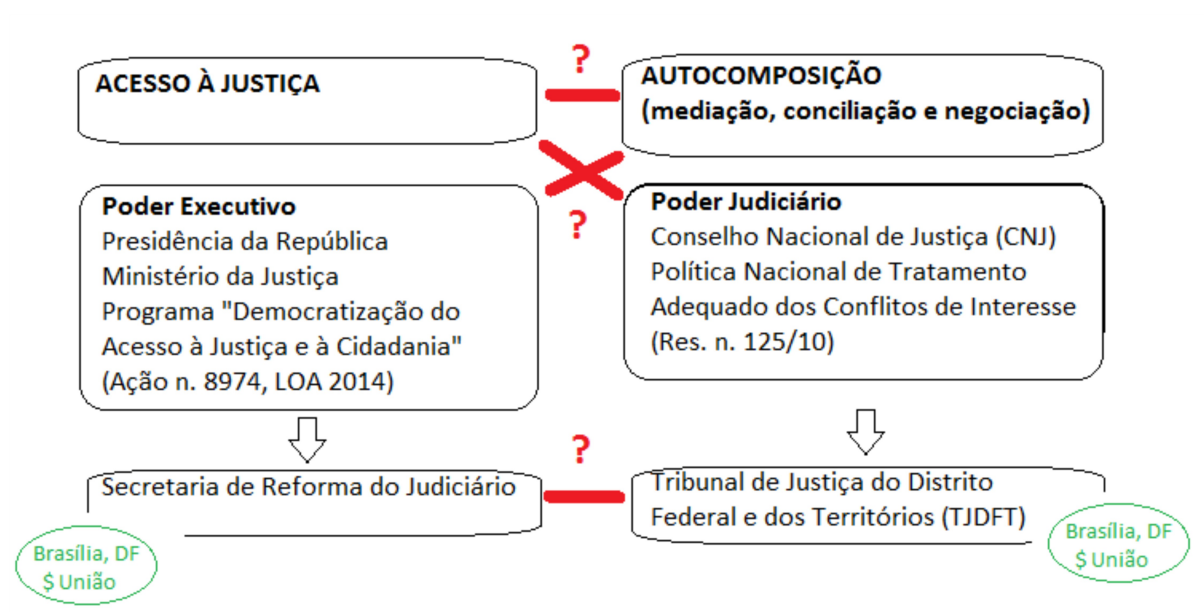


Figura 1 – Perguntas da pesquisa

A dimensão da política pública a ser explorada neste trabalho, portanto, é a avaliação da PJNTACI e seus reflexos no programa de “Democratização do Acesso à Cidadania e à Justiça”. O foco da pesquisa consiste em analisar os indicadores existentes na política/ programa, discutindo se essas dimensões são suficientes para aferir o que propõe. Em outras palavras, a partir do caso do TJDFT, como os instrumentos de avaliação dos métodos alternativos de solução de conflitos

(MASC) mensuram ou podem mensurar a democratização<sup>8</sup> do acesso à cidadania e à justiça no âmbito desta unidade federativa e como essa informação é incorporada às decisões do Judiciário e do Executivo?

Analisar e discutir as respostas a esse questionamento consiste no objetivo geral deste estudo, que se subdivide em três objetivos específicos: 1) identificar os instrumentos de avaliação de efetividade (impacto) da implementação da política; 2) investigar os critérios utilizados para aferir o sentido de ampliação de acesso à justiça; e 3) descrever o processo de aprendizagem dos resultados das avaliações entre Executivo e Judiciário.

Essa questão importa porque: 1) revela o estágio de maturidade de avaliação dos serviços jurídicos e o nível de *accountability* do Poder Judiciário; 2) ilustra a relação entre Executivo e Judiciário, tangenciando temas em voga com a judicialização de políticas públicas; 3) mostra como o processo de aprendizagem advindo da avaliação está sendo incorporado às decisões relacionadas a inovações processuais no âmbito do sistema de justiça; 4) testa a relação presumida entre autocomposição e ampliação do acesso à justiça.

A seguir, serão apresentados a revisão bibliográfica do trabalho, os procedimentos metodológicos adotados e o diagnóstico do programa, seguido de breves considerações finais.

---

<sup>8</sup>Embora democratização e ampliação tenham significados muito diferentes, se cada termo for analisado isoladamente, no contexto do programa sob análise essas palavras são utilizadas, na maioria das vezes, como sinônimos e foram, portanto, utilizadas como sinônimos neste trabalho, inclusive nas entrevistas.

## **2 Referencial Teórico**

Tendo em vista que o objeto da presente pesquisa é o processo avaliativo das ações autocompositivas da política de ampliação do acesso à justiça, convém definir e contextualizar cada uma dessas categorias.

### **2.1. O Conceito e as Características de Políticas Públicas**

Este trabalho adotou a conceituação de Saravia (2006), que afirma que o conceito de política pública é crescentemente dinâmico, contendo interações diversas – entre indivíduos, empresas, outras organizações nacionais e internacionais e Estados – e tem influências impactantes – mudança profunda e rápida do contexto econômico e institucional, problemas de complexidade crescente vinculados à globalização (competição e internacionalização de assuntos domésticos), diversificação das necessidades da sociedade, novas tecnologias de comunicação e informação e o papel decisivo da mídia, crescente participação dos usuários e grupos de pressão nos processos decisórios e a exigência de maior transparência e provisão de informação em todas as áreas de ação governamental.

De acordo com a perspectiva do cientista, política pública é “forma moderna de lidar com as incertezas decorrentes das rápidas mudanças do contexto” (SARAVIA, 2006, p. 28), resultado da necessidade de adequação gerencial das estruturas organizacionais a variáveis novas ou modificadas. Essas adaptações foram gradativas, progressistas e cumulativas, iniciadas a partir da década de 1950 e dividida em quatro fases: o planejamento organizacional, o planejamento estratégico, a gestão estratégica e, finalmente, a política pública.

O cientista destaca que, dada a origem e dinamicidade anglo-saxã do conceito de política pública, questionou-se se ele seria válido para culturas impregnadas de filosofia do Estado e do direito de profundos fundamentos no direito, como realidades latinas e germânicas. Porém, conclui que são perspectivas complementares e não excludentes: “uma análise que só leve em consideração a

perspectiva jurídica seria limitada e insuficiente para compreender a riqueza e diversidade das variáveis que compõem o universo do fenômeno estatal, nas suas relações com a vida nacional e internacional” (SARAVIA, 2006, p. 27).

Nesse sentido, a política pública representa uma reconstrução do objetivo de estudo do governo e ampliação do seu objeto. Cita a visão de Aguilar Villanueva sobre a América Latina: “ao aproximar a administração pública do processo decisório das políticas e da sua complexa colocação em prática, seria possível resgatar seu esquecido sentido clássico de governo, de bom governo, e por-se-ia reconstruir a visão integral de seu objeto de estudo” (AGUILAR VILLANUEVA, 1992, p. 8 *apud* SARAVIA, 2006, p. 27). Trata-se da substituição do *government by law* pelo *government by policies*, que supõe:

... o levantamento de informações precisas sobre a realidade nacional e mundial, estatísticas e desenvolvimento da técnica previsional, a capacidade de formular objetivos possíveis e de organizar a conjunção de forças ou a mobilização de recursos – materiais e humanos – para a sua consecução. (COMPARATO, 1989, p. 102 *apud* SARAVIA, 2006, p. 27).

Saravia ressalta que, embora em muitos países da América Latina as políticas públicas estejam associadas a uma mera coordenação central das políticas ou a um discurso político e tecnocrático, é possível analisar formas de condução das atividades do governo por meio das categorias de políticas públicas (SARAVIA, 2006, p. 28). Situado histórica e geograficamente o conceito, o cientista define política pública nos seguintes termos:

Trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões dos que adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório. A finalidade última de tal dinâmica – consolidação da democracia, justiça social, manutenção do poder, felicidade das pessoas – constitui elemento orientador geral das inúmeras ações que compõem determinada política. Com uma perspectiva mais operacional, poderíamos dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de

atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos. (SARAVIA, 2006, p. 28-29).

O autor reconhece a possibilidade de diversos conceitos, mas estabelece quatro características comuns nas definições de política pública dos dicionários de ciência política: a) que ela é institucional, uma vez que é elaborada ou decidida por autoridade formal legalmente constituída no âmbito da sua competência e é coletivamente vinculante; b) que ela tem caráter decisório, relativo à escolha de fins e/ou meios, de longo ou curto alcance, numa situação específica e como resposta a problemas e necessidades; c) que ela é comportamental, implicando um curso um conjunto de ações ou não ações; e d) que ela é causal, isto é, resultado de iniciativas que têm efeitos no sistema político e social (SARAVIA, 2006, p. 31).

Deubel (2002) oferece um contraponto importante às definições que pressupõem o Estado como reativo exclusivamente a eventos externos ao próprio governo. Com efeito, a ação dos agentes públicos revela não apenas respostas a demandas sociais, mas configurações de organizações e ações que estruturam, modelam e influenciam tanto nos processos econômicos como nas classes ou grupo de interesses. O autor destaca outros quatro elementos que permitem identificar a existência de uma política pública: implicação de governo, percepção de problema, definição de objetivo e processo, concluindo que uma política pública existe sempre e quando instituições estatais assumem total ou parcialmente a meta de alcançar objetivos entendidos como desejáveis ou necessários, por meio de um processo destinado a transformar um estado de coisas percebido como problemático (DEUBEL, 2002, p. 27).

Observa, também, que quem as elabora, decide e implementa, bem como seus destinatários, são pessoas e que a política pública não existe em si, sempre se relaciona com um campo de aplicação específico e que consiste em uma construção social ou construção de um objeto de investigação.

No presente trabalho, o objetivo de análise é uma política pública do Judiciário, como ela mesmo se autodenomina. Embora não seja o foco do presente trabalho discutir se existe uma política pública que não esteja na esfera do Poder Executivo, este tema considera os limites traçados por SILVA (2013) sobre a

proatividade do Poder Judiciário e a conclusão de que a Resolução n. 125 está inserida no contexto da implementação do Programa “Democratização do Acesso à Cidadania e à Justiça” do Ministério da Justiça.

No referido trabalho, a PJNTACI se mostrou como uma “forma moderna de lidar com as incertezas decorrentes das rápidas mudanças dos contextos” (SARAVIA, 2006, p. 28), agora do âmbito do Poder Judiciário, reconhecendo que “uma análise que só leve em consideração a perspectiva jurídica seria limitada e insuficiente para compreender a riqueza e diversidade das variáveis que compõem o universo do fenômeno estatal, nas suas relações com a vida nacional e internacional” (SARAVIA, 2006, p. 27). Expressa a substituição do *government by law* pelo *government by policies*, o resgate do sentido do bom governo (AGUILAR VILLANUEVA, 1992, p. 8 *apud* SARAVIA, 2006, p. 27) ou da “boa administração” (MELO, 2008, p. 122), ou da “Inteligência Administrativa Sustentada” (CUNHA, 2010, p. 49), ou, finalmente, da governança do Estado (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 6), especialmente nas dimensões institucional-administrativa e sociopolítica (PAULA, 2005, p. 40).

A atuação do Judiciário na PJNTACI não viola, portanto, o princípio constitucional da separação dos Poderes e diverge da denominada judicialização das políticas públicas. É formalmente harmonizada com o Legislativo e o Executivo, o que é demonstrado, não só pela decisão em que o STF julgou improcedente a ADI n. 3.367-1/DF, mas principalmente pela assinatura dos Pactos Federativos pela Reforma do Judiciário e pelas iniciativas realizadas em conjunto, antes da edição da Resolução e principalmente depois.

Esse protagonismo é embasado pelos argumentos de que há uma relação entre a independência do Judiciário e o aumento da estabilidade, adaptabilidade das políticas públicas; de que a tecnicidade da burocracia é um mito; e de que os métodos autocompositivos, além de ampliarem o acesso à justiça, conferem legitimidade ao processo de implementação da política, na medida em que incluem a participação dos cidadãos, desenvolvem o capital social e contribuem para a democratização da justiça (SILVA, 2013).



Revelou-se, ainda, que a atuação do Judiciário e as inovações em sua cultura organizacional impregnaram as ações e configuraram a política (SARAVIA, 2006, p. 37-39). A abordagem do neoinstitucionalismo na perspectiva *polity-centered* evidenciou dois importantes elementos da atuação do Judiciário na PJNTACI: a efetividade do Estado depende de como se dá sua inserção na sociedade; e a relação Estado-Sociedade e Judiciário-Executivo-Legislativo não traduz um jogo de soma zero, sendo possível que compartilhem os mesmos objetivos (ROCHA, 2005).

Esse aspecto foi trabalhado nesta pesquisa e os resultados serão tratados no diagnóstico da política.

## **2.2. Avaliação de políticas públicas**

A primeira definição de avaliação de políticas remete a uma das etapas do *policy cycle*, após a identificação e construção de problema e da agenda política, a formulação e a implementação. Embora a literatura categorize de forma diferente essas fases, é consenso que essa divisão sequencial é meramente didática e teórica. Na prática, as etapas acontecem normalmente de forma improvisada e desordenada. Saravia, inclusive, destaca que o processo de política pública não possui uma racionalidade manifesta, aproximando à teoria do caos, denominada por March e Olson “anarquia organizada”, cujas características são preferências problemáticas, tecnologias não claramente especificadas e participação fluida. No entanto, ressalta que o modelo racional de análise tem sobrevivido e continua vigente, no modelo normativo e no mito ‘dignificado’, que viabiliza o estudo e o debate, aproximando o conceito da teoria da escolha racional (*public choice theory*) e da teoria econômica neoliberal, sendo a racionalidade substituta legítima para a verdade e a moral (SARAVIA, 2006, p. 29-31).

Feita essa ressalva, a avaliação consiste na análise do *gap* entre o formulado e o implementado (REZENDE, 2009). No entanto, já destacaram SILVA e MELO (2000), a relação entre esses processos não é simples linear, não há um sistema de informações completo e um modelo causal de única via, não se restringe à visão *top down* e um jogo de uma rodada só e não existem recursos ilimitados, coordenação perfeita, controle, hierarquia, linhas únicas de comando e autoridade,

clareza de objetivos, *enforcement* de regras perfeitas e uniformes, legitimidade política e consenso quanto ao programa ou política<sup>9</sup>. Esse modelo valoriza excessivamente a formulação e não dá conta da complexidade de contextos institucionais particulares como o brasileiro, em qual se destaca principalmente os problemas de coordenação e cooperação intergovernamentais.

Os autores definem a implementação como jogo ou como aprendizado, uma vez que estudos de situações concretas revelaria um padrão em que prevalece informação escassa, recursos limitados, problemas de coordenação intergovernamental, organização em redes, a contradição quanto aos objetivos, o dissenso, a troca, a negociação e a barganha. Esse modelo consistiria mais consistente empiricamente, uma vez que são consideradas incertezas de vários níveis, percebidas por meio da avaliação e incorporadas na reformulação, o que sugere a confusão entre as diversas etapas das políticas públicas, já mencionada, e ajustes incrementais de metas, recursos e prazos de execução.

Os autores destacam ainda a existência de redes de implementação ou de um campo interorganizacional, de agentes públicos e não governamentais, em que os nós ou elos críticos representam um momento de aprendizagem na dinâmica do programa, a conjugação de sustentação política dos programas, coordenação interinstitucional e capacidade de mobilizar recursos institucionais. Desse modo, a implementação passa a estar relacionada às estruturas de governança, esta entendida como conjunto de regras do jogo e arranjos institucionais que dão sustentação à cooperação, à coordenação e à negociação. Esse modelo, de

---

<sup>9</sup>Nesse mesmo sentido, Saravia (2006, p. 34) cita as condições de Hogwood e Gunn para implementação ideal: se circunstâncias externas ao agente implementador não impõem obstáculos paralisantes; se o programa dispõe de tempo adequado e recursos suficientes; se a combinação precisa de recursos está efetivamente disponível; se a política a ser implementada baseia-se numa teoria de causa-efeito válida; se a relação entre causa e efeito é direta e se existem poucos, ou nenhum, vínculos de interferência; se as relações de dependência são mínimas; se existem compreensão e acordo sobre os objetivos; se as tarefas estão totalmente especificadas e na sequência correta; se há perfeita comunicação e coordenação; e se as autoridades podem pedir e obter perfeita obediência.

implementação como aprendizado, mostra-se mais consistente em termos de representação de processos empíricos, e por isso foi adotado no presente trabalho.

O objetivo de qualquer avaliação de políticas públicas e, portanto, deste estudo, varia entre a mensuração dos resultados e o modo com eles são alcançados, com vistas à transparência e à *accountability* exigidas em regimes democráticos e ao uso racional dos recursos escassos, e a análise do processo de aprendizado organizacional das instituições, com vistas à melhoria nas tomadas de decisões e no desempenho na implementação de políticas públicas, em especial “em sociedades complexas e ainda com fortes diferenças sociais e regionais” (REZENDE, 2009, p. 33).

Esta pesquisa, ainda, se aproxima da análise do funcionamento do programa, relacionada à natureza formativa da avaliação, mais do que à análise dos resultados do programa, atinente à natureza somativa da avaliação, embora esse aspecto também seja considerado como ponto de partida. Assim, focaliza etapas, mecanismos, processos e conexões causais existentes no funcionamento do programa. Intenta-se compreender como esses elementos se articulam (ou não) aos resultados esperados (ou não) pelos formuladores (*ibidem*, p. 41-42).

Esta investigação se subsume à Teoria da Mudança do Programa, de Weiss, que, de acordo com Rezende (2009), combina as duas a Teoria do Programa, segundo a qual o esforço dos analistas é desvendar qual a teoria contida no programa, e a Teoria da Implementação, em que os analistas tentam desvendar o que é requerido para transformar os objetivos programáticos em oferta de serviços. Segundo a autora, o papel do analista é compreender como os mecanismos de mudança e as atividades do programa se articulam, formando uma sequência causal, e como base nessa, entender como e em que medida as diversas etapas do programa em funcionamento se aproximam daquelas formuladas, se ocorrem como esperadas e se fazem os objetivos serem alcançados, e se não, em que etapa o programa foi desviado (*ibidem*, p. 47-48).

Vale destacar, ainda, a diferença entre avaliação e monitoramento feita por SARAVIA (2006, p. 34-35), que seriam fases diferentes do ciclo de políticas

públicas (a sexta e a sétima e última). Para ele, monitoramento é o acompanhamento sistemático de supervisão da execução de uma atividade (e de seus diversos componentes), que tem como objetivo fornecer a informação necessária para introduzir eventuais correções. Já a avaliação é uma mensuração e análise posterior dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas, especialmente no que diz respeito às realizações obtidas e às consequências previstas e não previstas.

Por fim, um dos problemas fundamentais examinados neste presente trabalho é a desvinculação entre a mensuração do desempenho e o conjunto de mudanças que a acompanham, aproximando os instrumentos de um instrumento em si mesmo e não voltado à melhoria da prestação do serviço público ao cidadão, já destacado por Pacheco (2009).

### **2.3. O neoinstitucionalismo como forma de análise de políticas públicas**

Este estudo assume como pressuposto de que das instituições emanam ou elas condicionam as principais decisões e sua estrutura, seus quadros, sua cultura organizacional, sua atuação são elementos que impregnam as ações e configuram a política (SARAVIA, 2006, p. 37-39). Dois fenômenos decorrem dessa perspectiva: a) as instituições tentam mobilizar recursos como meio para atingir seus fins, mas os meios têm vida própria, interagindo no sistema; e b) as instituições estão inseridas numa matriz institucional, sujeita a pressões do seu próprio contexto.

Rocha (2005) demonstra que o neoinstitucionalismo fornece elementos valiosos para os estudos de caso. O autor afirma que, diferente do pluralismo e do marxismo que enfatizam a ação estatal como resposta de estímulos da sociedade, o institucionalismo recoloca o Estado como foco analítico privilegiado, explicando a natureza das políticas governamentais. No entanto, utiliza a perspectiva *polity-centered*, tal como Saravia e Deubel, em detrimento da *state-centered*. Para esta, as ações do Estado, implementadas por seus funcionários, buscam reproduzir o

controle de suas instituições sobre a sociedade, reforçando sua autoridade, seu poder político e sua capacidade de ação e controle sobre o ambiente que o circunda. No entanto, isso só seria coerente se o Estado derivasse seu poder exclusiva ou fundamentalmente do monopólio da força física, o que não se confirma na realidade.

Diferentemente, a perspectiva *polity-centered* busca equilibrar o papel do estado e da sociedade nos estudos de caso, concebendo que o Estado é parte da sociedade e pode, em certos casos, ser influenciado por ela em maior grau do que a influencia. Logo, são consideradas as instituições governamentais, regras, atores e políticas públicas anteriores como fatores condicionantes dos interesses da sociedade civil, das suas estratégias e objetivos, e quatro princípios são destacados: a efetividade do Estado não depende apenas do seu insulamento, mas de como se dá sua inserção na sociedade; é necessário enfocar também níveis de governo periféricos; a força do Estado e dos agentes sociais são contingentes a situações históricas concretas; e a relação Estado-Sociedade não traduz um jogo de soma zero, sendo possível que compartilhem os mesmos objetivos.

Rocha conclui que o neoinstitucionalismo *polity centered* contempla fatores de grande importância analítica e de grande poder explicativo para o entendimento de processos de tomada de decisões públicas. Fundamentado nos pressupostos de Martins, Przeworski e Skocpol, o sentido do Estado e sua autonomia são definidos segundo cada situação concreta. E é essa a visão assumida no presente estudo de caso, qual seja, de que a política pública não só expressa ação pública em resposta a demandas sociais, como também configurações de organizações que estruturam, modela e influenciam os processos e as classes ou grupos de interesses.

#### **2.4. A crise da burocracia no Poder Judiciário**

Como já mencionado, este estudo enfatiza a terceira onda de acesso à justiça, a fase instrumental, que possui relação direta com o movimento gerencial da Administração Pública.

Na crise do Estado burocrático da década de 1990, os questionamentos relativos à ineficiência, ineficácia e inefetividade da Administração Pública também foram levantados em relação aos serviços prestados pelo sistema de justiça, como já mencionado. Os mecanismos processuais acabavam por afetar o que se denominou de ordem jurídica justa:

A ordem jurídico-positiva (Constituição e leis ordinárias) e o valor dos processualistas modernos têm posto em destaque uma série de princípios e garantias que, somados e interpretados harmoniosamente, constituem o traçado do caminho que conduz as partes à ordem jurídica justa. O acesso à justiça é, pois, a ideia central a que converge toda a oferta constitucional e legal desses princípios e garantias. Assim, (a) oferece-se a mais ampla admissão de pessoas e causas ao processo (universalidade da jurisdição), depois (b) garante-se a todas elas (no cível e no criminal) a observância das regras que consubstanciam o devido processo legal, para que (c) possam participar intensamente da formação do convencimento do juiz que irá julgar a causa (princípio do contraditório), podendo exigir dele a (d) efetividade de uma participação em diálogo -, tudo com vistas a preparar uma solução que seja justa, seja capaz de eliminar todo resíduo de insatisfação. Eis a dinâmica dos princípios e garantias do processo, na sua interação teleológica apontada para a pacificação com justiça (CINTRA et al, 2002, p. 33).

Esse sentido encontra-se expresso em diversos dispositivos da EC 45/2004, como a inclusão da eficiência como princípio da Administração Pública e a inserção como direito fundamental de todos, no âmbito judicial e administrativo, “a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”. Ainda, foi presumido na Res. n. 125/10 do CNJ, que institui a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesse (PJNTACI): “Considerando que o direito de acesso à Justiça, previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal além da vertente formal perante os órgãos judiciários, implica acesso à ordem jurídica justa [...]”.

Há diversas formas de ampliar o acesso à justiça, entre elas a ampliação das maneiras de resolução de conflitos, que, no Estado Moderno, são três: 1) pela violência ou imposição de uma decisão de um dos envolvidos com o uso da força (autotutela); 2) pelos próprios envolvidos em decisão conjunta, auxiliados ou não por um terceiro imparcial (autocomposição, como a mediação, a conciliação e a

negociação); ou 3) pela transferência do poder de decisão a um terceiro imparcial (heterocomposição, como a judicialização e a arbitragem). (COSTA, 2004).

A rigor, os métodos autocompositivos não são novos no país, tendo sido institucionalizados no país pela Constituição de 1824, em seu artigo 161: “Sem se fazer constar, que se tem intentado o meio da reconciliação, não se começará Processo algum”<sup>10</sup>. Com efeito, no Estado Liberal, a intervenção é mínima. Porém, ao longo do século XX, com o advento do Estado Social, o Poder Público centralizou a resolução de conflitos. Com a crise da prestação de serviços, contudo, esse debate foi retomado no Estado Democrático de Direito.

O recente destaque dos métodos autocompositivos<sup>11</sup> se justifica por suas características: a voluntariedade e uma maior predisposição para resolver o conflito, o consensualismo e a compreensão do outro lado da história; a flexibilidade e a menor formalidade dos procedimentos; o sigilo e uma maior confiança para explorar o conflito de uma forma mais profunda e ampla, a democracia e a utilização de ações comunicativas, proativas e construtivas; a participação e o poder de decisão sobre o próprio conflito como exercício da cidadania. Por essas razões, pressupôs-se que os MASC possuiriam uma maior eficiência, eficácia e efetividade na resolução de conflitos e, portanto, na ampliação do acesso à justiça:

A conciliação e a mediação são instrumentos efetivos de pacificação social, solução e prevenção de litígios, e que a sua apropriada disciplina em programas já implementados nos países tem reduzido a excessiva

---

<sup>10</sup> Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm)>, visualização em 17 jan 2013.

<sup>11</sup>A conciliação foi prevista no Código de Processo Civil (CPC) de 1973 nos dispositivos 278, §1º, 447 a 229 e 584. No entanto, foi a partir de década de 1990 que as possibilidades de autocomposição foram ampliadas: podendo ser citadas as Leis n. 8.952/94, 8.953/94, 9.099/95, 9.245/95, 10.444/02, 11.232/05. Diferentemente, a mediação não foi normatizada, embora seja objeto de vários projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional: o Projeto de Lei 4.827/98, na Câmara dos Deputados, já aprovado e encaminha ao Senado Federal (SF), sob a forma do Projeto de Lei 94/02, ainda em trâmite, sobre os seus procedimentos; o Projeto de Lei 4.891/05, na Câmara dos Deputados (CD), sobre o exercício da profissão de mediador; e o Projeto de Lei n. 166/10 no SF e n. 8.046/10 na CD, que tratam sobre o Novo CPC e dispõem em 11 artigos sobre a mediação e a conciliação. Ademais, os tribunais, no exercício de sua autonomia, criaram diversas estruturas relacionadas à conciliação, podendo ser citadas as seguintes: os Juizados Especiais Itinerantes, os Juizados Especiais Volantes ou de Trânsito, os Juizados Especiais nos Aeroportos, sistemas de mutirão de conciliações, centros ou núcleos específicos para a conciliação, especificações sobre a função do conciliador e do juiz leigo.

judicialização dos conflitos de interesses, a quantidade de recursos e de execução de sentenças (BRASIL, 2010).

Pretendeu-se converter o processo em instrumento incluído no contexto social em que produzirá efeito o seu resultado. Deu-se ênfase à possibilidade de as partes porem fim ao conflito pela via da mediação ou da conciliação.<sup>21</sup> Entendeu-se que a satisfação efetiva das partes pode dar-se de modo mais intenso se a solução é por elas criada e não imposta pelo juiz (SENADO FEDERAL, 2010, p. 22).

Isso também ficou evidente na exposição de motivos do Projeto de Lei que instituiu o Novo Código de Processo Civil, PLS 166/10:

Pretendeu-se converter o processo em instrumento incluído no contexto social em que produzirá efeito o seu resultado. Deu-se ênfase à possibilidade de as partes porem fim ao conflito pela via da mediação ou da conciliação.<sup>21</sup> Entendeu-se que a satisfação efetiva das partes pode dar-se de modo mais intenso se a solução é por elas criada e não imposta pelo juiz (SENADO FEDERAL, 2010, p. 22).

Ademais, no Manual de Mediação Judicial, utilizado para a capacitação e o treinamento de mediadores e conciliadores judiciais, ressalta-se que acesso à justiça não se restringe ao acesso ao Judiciário, mas a formas diversas de resolução de conflitos, estimulando e difundindo a autocomposição e educando o cidadão a utilizar ações comunicativas e soluções negociadas, em especial, a conciliação e a mediação<sup>12</sup> (AZEVEDO, 2012, p. 13).

Esses métodos se coadunam com as características do movimento gerencial ou Nova Gestão Pública e significaram uma verdadeira mudança de paradigma: o estabelecimento de canais de formação de parcerias entre Estado e sociedade, a horizontalização das organizações, a flexibilidade dos procedimentos, o aumento da confiança, a gestão voltada para resultados com foco no cidadão, o aumento da transparência e a inclusão da participação social (BRESSER-PEREIRA, 1998).

---

<sup>12</sup>Tanto a conciliação como a mediação são práticas de autocomposição facilitadas por um facilitador, isto é, um terceiro não interessado, denominado conciliador ou mediador, respectivamente. Os autores divergem quanto à sua diferenciação, mas os que diferem citam que na conciliação, há, em regra, uma restrição de tempo para sua realização e a possibilidade de o facilitador sugerir uma solução (AZEVEDO, 2012, p. 42).



Por fim, convém citar a literatura que cita o Judiciário como órgão integrante da Administração Pública e, no caso em tela, um dos implementadores da política pública estudada. Embora essa categorização esteja presente no direito constitucional e administrativo, conforme se depreende do art. 37 da Constituição Federal, utiliza-se a já mencionada perspectiva de *government by policies* de SARAVIA: “ao aproximar a administração pública do processo decisório das políticas e da sua complexa colocação em prática, seria possível resgatar seu esquecido sentido clássico de governo, de bom governo, e pôr-se-ia reconstruir a visão integral de seu objeto de estudo” (AGUILAR VILLANUEVA, 1992, p. 8 *apud* SARAVIA, 2006, p. 27). Isto é, independente da função típica do Poder, as ações ora estudadas são do Estado e assim devem ser analisadas.

Isso não se confirma apenas teoricamente. Em 2004, os representantes dos três Poderes firmaram I Pacto Federativo pelo Judiciário, denominado “Pacto de Estado em favor de um Judiciário mais rápido e republicano”, em que reconheceram que “a morosidade dos processos judiciais e a baixa eficácia de suas decisões retardam o desenvolvimento nacional, desestimulam investimentos, propiciam a inadimplência, geram impunidade e solapam a crença dos cidadãos no regime democrático”. O documento, ainda, legitimou os esforços nos últimos dez anos do Judiciário, com proposições e iniciativas inovadoras; do Poder Legislativo, com a promulgação da EC n. 45/2004 e várias modificações nas leis processuais; e também do Poder Executivo, com a criação da Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ) no âmbito do Ministério da Justiça (MJ), órgão responsável pela articulação e pactuação para a continuidade das reformas normativas e a promoção de políticas públicas de efetivação de direitos da cidadania, tendo contribuído para a sistematização de propostas e em mudanças administrativas (BRASIL, 2004). Em 2011, foi firmado o II Pacto Federativo, “por um Sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo, assinado pelos representantes dos três Poderes em 13 de abril de 2009.

Stein (2007) vê o Judiciário como ator ativo no ciclo de políticas públicas, extrapolando o mero controle judicial. De acordo com o autor, apesar de esse poder

depender historicamente do ativismo do Executivo, no processo mais amplo democratização, as reformas judiciais das últimas décadas modificaram a estrutura e a operação dos órgãos do Judiciário, tornando-o mais independente na adoção, execução e efetivo cumprimento das políticas públicas.

Outrossim, o Judiciário vem incorporando cada vez mais elementos da gestão, o que Cunha definiu como “Inteligência Administrativa Sustentada” (2010, p. 49):

As iniciativas direcionadas a se alcançar maior eficiência e produtividade na prestação dos serviços jurisdicionais (mais 'produtos' com menos recursos), já em andamento, refletem, no âmbito do Poder Judiciário, o movimento mais amplo de formas na gestão pública, intensificado no mundo a partir dos anos 80. O desenvolvimento do que aqui se denomina IAS [Inteligência Administrativa Sustentada] tem como aposta básica a de que investir no hibridismo magistrado-gestor propiciará as condições necessárias para que os profissionais do Poder Judiciário colonizem o mundo da gestão, e não o contrário (Fertie e Geraghty, 2005). Sob essa orientação, a ideia é a de que se construam sistemas de gestão mais inclusivos, que melhor respondam às demandas da sociedade.

Esse consiste no sentido dado a este estudo, que não se restringe à administração processual ou à administração de conflitos como uma mera política institucional do Poder Judiciário distrital. Tampouco se refere à judicialização de políticas públicas ou ao ativismo judicial, em que os magistrados, quando provocados, exercem controle jurisdicional das políticas públicas, influenciando, por meio de uma sentença ou um acórdão, nas decisões políticas discricionárias (SILVA, 2008). Trata-se de uma política pública inicialmente do Executivo sobre justiça em seu sentido mais amplo e que alcança o Poder Judiciário (a Justiça) como um dos *loci* de implementação, na perspectiva de governança de todos os autores mencionados.

Por essa razão, pode-se considerar como referência da avaliação de resultado das ações autocompositivas o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), instituído pelo Decreto nº 5.378 de 23 de fevereiro de 2005, que orienta o Poder Executivo na gestão das políticas públicas, eficiência, eficácia e efetividade traduzem variáveis de resultado da governança. No Guia

Referencial para mediação do desempenho e manual para construção de indicadores, a governança por resultados é definida da seguinte forma:

A Governança pública, por sua vez, baseia-se em múltiplos arranjos com a participação de diversos atores (estado, terceiro setor, mercado etc.), no desenvolvimento, na gestão de políticas públicas e no provimento de serviços [...] Este paradigma promove a adoção de modelos de gestão pós ou neo-burocráticos, tais como: redes, modelos de gestão orgânicos (flexíveis, orientados para resultados, foco no beneficiário), mecanismos amplos de accountability, controle de permeabilidade. A orientação para resultados é uma fixação deste novo paradigma, ou seja, o que está em foco são as novas formas de geração de resultados em um contexto contemporâneo complexo e diversificado. Nesse contexto, uma boa gestão é aquela que alcança resultados, independentemente de meritórios esforços e intenções. E, alcançar resultados, no setor público, é atender às demandas, aos interesses e às expectativas dos beneficiários, sejam cidadãos ou organizações, criando valor público (MP, p. 4-5)

As teorias e referências que embasaram o presente trabalho, portanto, estão relacionadas a quatro aspectos. Primeiro, o conceito de política pública, que, segundo Saravia (2006, p. 28), é a “forma moderna de lidar com as incertezas decorrentes das rápidas mudanças do contexto”. Essa definição extrapola a perspectiva jurídica na compreensão do fenômeno estatal, que se define como *government by policies*, o resgate do sentido do bom governo (AGUILAR VILLANUEVA, 1992, p. 8 *apud* SARAIVIA, 2006, p. 27) ou da “boa administração” (MELO, 2008, p. 122), ou da “Inteligência Administrativa Sustentada” (CUNHA, 2010, p. 49), ou, finalmente, da governança do Estado (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 6). Nesse sentido, uma política instituída pelo Judiciário seria possível e estaria amparado no princípio de harmonia entre os Poderes.

Segundo, a avaliação de política. Foi ponderado o modelo de Silva e Melo (2000) de implementação que, na perspectiva de jogo, a avaliação está representada nos nós ou elos críticos das redes de implementação ou no campo interorganizacional, como um momento de aprendizagem na dinâmica do programa, conjugação de sustentação política dos programas, coordenação interinstitucional e capacidade de cooperar e mobilizar recursos institucionais de forma negociada, o que também é chamado de governança. A adoção desse modelo pareceu mais interessante a um estudo empírico de gestão de conflitos, que é a mesma

justificativa para a utilização da Teoria da Mudança do Programa, de Weiss. De acordo com Rezende (2009), ela é adequada para uma análise de funcionamento do programa, relacionada à natureza formativa da avaliação, mais do que à análise dos resultados do programa, atinente à natureza somativa da avaliação. Por fim, foi dada atenção ao alerta de Pacheco (2009), em relação à desvinculação entre a mensuração do desempenho e o conjunto de mudanças que a acompanham, aproximando os instrumentos de um instrumento em si mesmo e não voltado à melhoria da prestação do serviço público ao cidadão.

Terceiro, a abordagem *polity-centered* do neoinstitucionalismo para a análise de caso da política, dado seu poder explicativo para o entendimento de processos de tomada de decisões públicas (ROCHA, 2009). Fundamentado nos pressupostos de Martins, Przeworski e Skocpol, o autor afirma que o sentido do Estado e sua autonomia são definidos segundo cada situação concreta.

Finalmente, a crise da burocracia no Poder Judiciário e ao ressurgimento dos métodos autocompositivos, que não estão desvinculados do movimento gerencial da Administração Pública. São características comuns: o estabelecimento de canais de formação de parcerias entre Estado e sociedade, a horizontalização das organizações, a flexibilidade dos procedimentos, o aumento da confiança, a gestão voltada para resultados com foco no cidadão, o aumento da transparência e a inclusão da participação social (BRESSER-PEREIRA, 1998). Outrossim, o Judiciário é órgão integrante da Administração Pública, e seu protagonismo é visto positivamente por Stein (2007), como parte do processo de democratização do Estado, e por Cunha (2010), que defende o hibridismo magistrado-gestor como “Inteligência Administrativa Sustentada”. Se distancia da chamada jurisdicionalização de política pública (SILVA, 2008) e se aproxima ao conceito de governança pública definido no Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública).

### **3 Procedimentos Metodológicos**

Para responder como os instrumentos de avaliação dos métodos alternativos de solução de conflitos (MASC) mensuram ou podem mensurar a ampliação do acesso à justiça no âmbito da unidade federativa e como essa informação é incorporada às decisões do Executivo, a partir do caso do TJDF, serão descritos a seguir os procedimentos metodológicos utilizados e a análise dos dados obtidos.

#### **3.1. Observação participante**

A imersão no período de 15 de agosto a 19 de novembro de 2014 e foi dividida em cinco etapas: ambientação da estudante no contexto da imersão, elaboração de agenda de atividades, levantamento de dados, acompanhamento de atividades na organização acolhedora com a elaboração de diário de campo e o compartilhamento dessa experiência e a elaboração de relatório final.

No TJDF, foram observados o NUPEMEC os seus três CEJUSCs instituídos até julho de 2013 (Brasília, Juizados Especiais Cíveis de Brasília e Taguatinga), Os Centros foram observados quanto à sua gestão e às suas unidades internas e externas de avaliação. Internamente, há três unidades importantes: as salas dos servidores coordenadores e substitutos, a sala de elaboração e acompanhamento dos sistemas do NUPEMEC e a sala de pesquisa, monitoramento e avaliação das ações, em que se incluiu as atividades referentes à Pesquisa de Satisfação do Usuário. Ainda, foram observados os gabinetes dos magistrados coordenadores; a Coordenação de Projetos e de Sistemas de 1ª Instância (COSIST), vinculada à Corregedoria e responsável pelos dados processuais da 1ª instância, em conformidade com os padrões determinados pelo CNJ.

Foram excluídas as demais práticas autocompositivas realizadas no TJDF, como os CEJUSCs dos juizados itinerantes e pré-processuais e os

CEJUSCs do Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPECON), quais sejam: do Programa Justiça Restaurativa, do Programa Justiça Comunitária, da Central Judicial do Idoso e da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar. Esses setores, embora se submetam à Res. n. 125/10 do CNJ por realizarem práticas autocompositivas, possuem objetivos específicos e dinâmica diferenciada, inclusive em relação à gestão e ao processo de formação de facilitadores, impossibilitando a comparação entre si e com os demais CEJUSCs do NUPEMEC.

No MJ, foram observadas a Coordenadoria de Modernização Administrativa da Justiça da SRJ/MJ e a Escola Nacional de Mediação e Conciliação da SRJ/MJ, setores responsáveis pela produção de relatórios referentes às ações vinculadas à autocomposição em âmbito nacional.

A análise desse procedimento metodológico foi feita da anotação e revisão do diário de campo. Em relação às notas relacionadas, destaca-se que, no TJDF, o Núcleo e os Centros se mostraram bastante diferenciados aos demais ambientes do Tribunal. Possuem amplos e confortáveis salões de espera, abertos, organizados e climatizados, com sofás, mesas de centro com água, café e doces disponíveis, revistas, blocos de papel e canetas também. O Centro de Taguatinga também possuía música ambiente. Os centros possuem pequenas salas para a realização de autocomposição, todas com mesas redondas, cadeiras alcochodadas e computador. Ficou evidente a preocupação com o conforto do cidadão usuário, não só material mas humana, pela recepção atenciosa dos servidores e os muitos estagiários aos cidadãos que chegavam, e este também não eram poucos. Os Centros sempre têm grande circulação de pessoas e funcionam também pela manhã, além do horário de expediente do Tribunal, que é das 12 às 19 horas. Na SRJ/MJ as coordenadorias se localizam em salas normais do Ministério. Nenhuma peculiaridade foi observada, apenas a velocidade da dinâmica, que acelerou após as eleições de 2014.

Vale ponderar que a pesquisadora já havia trabalhado em ambos os ambientes. Entre abril de 2009 e agosto de 2013 trabalhou como técnica judiciária

do TJDFT; de 1º de junho de 2012 até o final no NUPEMEC, responsável por atribuições relacionadas às pesquisas realizadas, e no CEJUSC/Bsb, como mediadora, conciliadora, instrutora dos estagiários e responsável por outras atividades referentes à mediação e à conciliação. Esse vínculo antigo e o decorrente conhecimento da estrutura, dos processos internos, dos cargos, das pessoas e do clima organizacional possibilitou, com algumas exceções, o acesso muito mais facilitado e rápido às informações buscadas, o que era notável em cada apresentação. Entre agosto de 2013 e março de 2014 trabalhou como analista técnica de políticas sociais na SRJ/MJ, responsável pela implementação das ações da política ora estudada. A mesma facilidade ocorreu, sem exceções.

Dois fatos mereceram atenção no TJDFT. O primeiro está relacionado à dificuldade de agendamento das entrevistas com os gestores, até mais do que com os magistrados, por falta de disponibilidade, e mais do TJDFT do que a SRJ/MJ, o que indica atividade intensa, ou escassez de recursos e espaço, ou má gestão, ou a falta de atenção a pesquisas como esta.

O segundo foi o não recebimento dos contatos telefônicos das partes de casos exitosos para a realização de entrevistas. De acordo com a coordenação do NUPEMEC, essa atitude ofenderia o princípio da confidencialidade da autocomposição, que possui fundamental importância para a confiança das partes no processo de mediação e de conciliação, nos facilitadores e no próprio TJDFT, aumentando as chances não só de acordo mas de solução do real problema. A pesquisadora citou exemplos de instituições que fornecem os dados e sugeriu que assinasse termo de confidencialidade dos dados obtidos, até porque ciente como mediadora e conciliadora. No entanto, a coordenação entendeu que isso poderia causar consequências danosas pois as partes não teriam sido alertadas para essa possibilidade.

A solução encontrada foi a pesquisadora incluir uma pergunta solicitando o telefone da parte para entrevista nos questionários online enviados aos e-mails das partes fornecidos pelo NUPEMEC. Esses dados, sim, poderiam ser liberados tendo em vista que as partes voluntariamente deram essa informação na Pesquisa

de Satisfação do Usuário. Além disso, a coordenação justificou que nunca havia sido objeto de pesquisa externa e, portanto, nunca tinha refletido sobre esse aspecto. Decidiu que, desse episódio em diante, incluiria como procedimento das mediações e conciliações uma cláusula na declaração de abertura das sessões sobre eventuais futuras pesquisas e a solicitação de autorização para fornecimento de dados cadastrais. Isso demonstrou tanto o cuidado da coordenação com o processo autocompositivo como a abertura para negociação e proatividade para a solução do problema pela própria coordenação.

Isso ilustra também o que MINAYO (2012) definiu como construção mútua do conhecimento a partir da observação participante, em que o pesquisador não possui um papel apenas passivo, mas também ativo, sendo influenciado e influenciando o campo de estudo. Ainda, demonstra a ocorrência das quatro fases definidas por Leininger: “observação inicial, observação inicial com alguma participação, participação com alguma observação e observação reflexiva” (CORREIA, 2009, p. 32).

Além disso, a imersão possibilitou explorar “as múltiplas dimensões da experiência e do entendimento, atentando para a complexidade dos fenômenos – seu caráter processual, contextual, dinâmico e flexível –, só apreensível pelo entendimento de sua realização na prática” (RODRIGUES, 2008, p.117).

### **3.2. Pesquisa documental**

Os principais documentos analisados foram: Relatórios semestrais e anuais do NUPEMEC, Relatório do NUPEMEC enviado ao CNJ sobre as autocomposições, Relatórios da PSU, Banco de dados do NUPEMEC e da COSIST, Relatório Justiça em Números do CNJ, Atlas de Acesso à Justiça, Prestação de Contas da SRJ/MJ, Avaliações dos alunos dos cursos da ENAM, indicador de demanda dos cursos da ENAM.

Os dados foram analisados desde um ano antes de iniciada a pesquisa, ou seja, de 1º de agosto de 2013 a 1º de agosto de 2014. Verificou-se que esse é o



prazo médio entre o firmamento de um acordo em uma sessão de mediação ou conciliação e a execução da sentença, nos casos de descumprimento.

A análise dos referidos documentos foi feita por meio do agrupamento das informações de acordo com as perguntas da pesquisa. Assim, identificou-se os significados explícitos e implícitos de acesso à justiça e os critérios utilizados para mensurá-lo.

Ainda, foi realizada manipulação dos dados dos Bancos do NUPEMEC e da COSIST, com objetivo de simular e testar um indicador que mensurasse o grau de execução, demandado pelos magistrados coordenadores e servidores supervisores do TJDFT. O NUPEMEC produz informações referentes aos processos submetidos à autocomposição até o final da autocomposição, com acordo ou não. Porém, não acompanha os casos após isso. Logo, não se sabe se o conflito foi de fato resolvido ou não, apenas quando as partes retornam ao Tribunal.

De acordo com o Direito Processual Civil, são três as hipóteses em que isso pode acontecer: 1) por meio de recurso, caso haja vício no acordo; 2) por meio de execução, caso o acordo não seja cumprido; 3) por meio de ação rescisória, caso o processo tenha sido julgado em segunda instância, transitado em julgado e algum fato novo altere a relação jurídica. Considerando que nas entrevistas foi mencionado por todos que o retorno era mínimo e, quando ocorria, tinha a forma de execução, apenas essa hipótese foi mensurada.

Assim, foi solicitada a elaboração de três listas de processos: a lista de processos submetidos à autocomposição, ao NUPEMEC; a lista de processos com sentença homologatória de acordo, à COSIST, e a lista de processos com pedido de execução de sentença homologatória de acordo, à COSIST. Essas listas foram validadas com os servidores do NUPEMEC e da COSIST, bem como eletronicamente, por meio da conferência dos andamentos no próprio sítio eletrônico do TJDFT, a partir do número dos processos. Para tanto, foi selecionada aleatoriamente uma amostra contendo 5% dos processos da lista final, resultado do cruzamento.

Os dados foram tabulados e organizados de acordo com as mesmas categorias, sendo a chave o número do processo. A primeira lista foi cruzada com a

segunda, gerando uma quarta lista, pois nem todos os acordos são homologados. A quarta lista foi cruzada com a terceira lista, que gerou a quinta lista. Os dados em cada uma das listas foram filtrados por Centro e por categoria de vara (juizado especial, família e cível). As razões foram feitas por simples divisão do número de processos da quinta lista sobre a quarta lista.

### **3.3. Entrevistas**

As entrevistas com os principais decisores do TJDFT e da SRJ/MJ e o público-alvo da política (a sociedade, especificamente os cidadãos que participaram de processos autocompositivos nos três CEJUSCs definidos) tiveram o objetivo de validar as informações encontradas pelos procedimentos acima descritos e de obter as percepções dos principais decisores sobre o problema social, a política pública, os instrumentos de avaliação e o processo de aprendizagem. Foram realizadas três tipos de entrevistas:

a) entrevistas do tipo semiestruturado<sup>13</sup>, pessoal, contendo de 10 a 20 perguntas divididas em três blocos: a experiência profissional e acadêmica, o problema social e a política pública e os instrumentos de avaliação e o processo de aprendizagem. O tempo médio de entrevista foi de trinta minutos. Foram entrevistados:

a.1) os magistrados coordenadores do Núcleo e dos Centros, responsáveis por esses setores. Representam juridicamente as unidades interna e externamente, decidem sobre planejamento e sobre suas atividades gerais, mobilizam os recursos dentro do Tribunal, possuem poder de comando sobre os servidores coordenadores e prestam contas às estruturas superiores (segunda Vice-Presidência) e à sociedade.

a.2) os servidores coordenadores do Núcleo e dos Centros, executores das atividades desses setores. Representam

---

<sup>13</sup>Esse tipo de entrevista possui roteiro pré-definido, mas com a liberdade de permitir que o entrevistado discorra sobre o tema, mudando a ordem das perguntas e acrescentando novas questões (LAKATOS, 2006).

administrativamente as unidades, interna e externamente, decidem sobre planos de ações e sobre suas atividades específicas, mobilizam recursos dentro dos setores, possuem poder de comando sobre os servidores, estagiários, colaboradores e funcionários, assinam relatórios de monitoramento e avaliações sobre o setor e tomam cotidianamente decisões sobre as ações realizadas internamente e prestam contas aos magistrados coordenadores. Apenas o magistrado do Núcleo não possui esse cargo de forma exclusiva, sendo responsável também por uma vara na mesma circunscrição, porque esse setor não realiza autocomposições, apenas coordena os Centros. Somente não foi entrevistado o servidor coordenador do NUPEMEC, considerando sua entrada muito recente no cargo. Em substituição, foi entrevistada sua substituta, presente no setor desde a sua instituição e desenvolvedora das pesquisas e avaliações do Núcleo.

a.3) coordenador da Modernização Administrativa do Judiciário da SRJ/MJ, quem elaborou o Atlas e os Indicadores de Acesso à Justiça;

a.4) coordenador da ENAM da SRJ/MJ, quem coordena as capacitações dos operadores de justiça em autocomposição e gerencia os projetos e estratégias relacionadas à difusão da cultura do diálogo;

b) entrevistas do tipo estruturado, eletrônicas, com as partes que participaram de autocomposição em um dos três centros e escreveram seus e-mails na Pesquisa de Satisfação do Usuário, contendo de 13 a 19 perguntas, uma de data e as demais de múltipla escolha, divididas em seis blocos: identificação do caso e do Centro, solução do conflito, retorno ao Judiciário, o processo educativo da autocomposição, acesso à justiça e contato para entrevista. Os formulários possuíam média com média de 5 minutos para resposta. A análise foi realizada quantitativamente, por meio de estatísticas.

c) entrevistas do tipo semiestruturado, pessoal, com as partes que se identificaram no formulário eletrônico, sobre a resolução do conflito, o acesso à justiça e o processo educativo da autocomposição.

A análise dos dados das entrevistas semiabertas com os gestores foi feita pela organização das informações em relação aos objetivos específicos da pesquisa e a comparação entre as respostas, entre os entrevistados da mesma categoria (magistrados coordenadores do TJDFT, servidores supervisores do TJDFT e coordenadores da SRJ/MJ) e entre as categorias. A análise dos dados das entrevistas fechadas foi feita pela tabulação das respostas e produção de estatísticas. Não foi entrevistada pessoalmente nenhuma parte, tendo em vista que as que apresentaram telefone não manifestaram nenhuma informação relevante que necessitasse complementação.

## 4 Diagnóstico da Política Pública

### 4.1. Os instrumentos de avaliação da Política Pública

Como já havia concluído antes, a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado de Resolução de Conflitos de Interesse, instituída Conselho Nacional de Justiça, por meio da Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010, encontra-se em avançado estágio de implementação e apresenta alguns desafios em relação aos instrumentos de sua avaliação, como o desenvolvimento de pesquisas que relacionem as informações obtidas no monitoramento da Política e o acesso à Justiça ou à efetividade da prestação jurisdicional (SILVA, 2013).

De acordo com a epígrafe do referido documento, são pressupostos evidentes de que acesso à justiça é entendido como ordem jurídica justa, que pode ser ampliado de forma efetiva por métodos autocompositivos e que o conjunto de ações que organiza e regula a prática de mediação e conciliação é uma política pública. Veja-se:

CONSIDERANDO que compete ao Conselho Nacional de Justiça o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, bem como zelar pela observância do art. 37 da Constituição da República;

CONSIDERANDO que a **eficiência operacional, o acesso ao sistema de Justiça e a responsabilidade social** são objetivos estratégicos do Poder Judiciário, nos termos da Resolução/CNJ nº 70, de 18 de março de 2009;

CONSIDERANDO que o **direito de acesso à Justiça**, previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal além da vertente formal perante os órgãos judiciários, **implica acesso à ordem jurídica justa**;

CONSIDERANDO que, por isso, **cabe ao Judiciário estabelecer política pública** de tratamento adequado dos problemas jurídicos e dos conflitos de interesses, que ocorrem em larga e crescente escala na sociedade, de forma a organizar, em âmbito nacional, não somente os serviços prestados nos processos judiciais, como também os que possam sê-lo mediante outros mecanismos de solução de conflitos, em especial dos consensuais, como a mediação e a conciliação;

CONSIDERANDO a necessidade de se consolidar uma política pública permanente de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos consensuais de solução de litígios;

CONSIDERANDO que a **conciliação e a mediação são instrumentos efetivos de pacificação social, solução e prevenção de litígios, e que a sua apropriada disciplina em programas já implementados no país tem reduzido a excessiva judicialização dos conflitos de interesses, a quantidade de recursos e de execução de sentenças**;

CONSIDERANDO ser imprescindível estimular, apoiar e difundir a sistematização e o aprimoramento das práticas já adotadas pelos tribunais;

CONSIDERANDO a relevância e a necessidade de organizar e uniformizar os serviços de conciliação, mediação e outros métodos consensuais de solução de conflitos, para lhes evitar disparidades de orientação e práticas, bem como para assegurar a boa execução da política pública, respeitadas as especificidades de cada segmento da Justiça;

CONSIDERANDO que a organização dos serviços de conciliação, mediação e outros métodos consensuais de solução de conflitos deve servir de princípio e base para a criação de Juízos de resolução alternativa de conflitos, verdadeiros órgãos judiciais especializados na matéria” (grifos próprios).

De acordo com o art. 1º do normativo, o objetivo da Política é assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade, em especial os chamados meios consensuais, como a mediação e a conciliação, bem como prestar atendimento e orientação ao cidadão.

O artigo segundo da Resolução define três orientações gerais para a implementação da PJNTACI, com vistas à boa qualidade dos serviços e à disseminação da cultura de pacificação social, quais sejam: centralização das estruturas judiciárias; adequada formação e treinamento de servidores, conciliadores e mediadores; e acompanhamento estatístico específico. O prazo de implementação da Política foi de doze meses a partir de sua publicação.

Em relação às estruturas judiciárias, 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 e audiências de conciliação e mediação que estejam a cargo de conciliadores e mediadores, bem como pelo atendimento e orientação ao cidadão. Segundo o sítio eletrônico do CNJ, no âmbito da justiça estadual, de todas as 26 unidades federativas e o Distrito Federal, apenas seis Tribunais de Justiça ainda não criaram esses órgãos: os de Roraima, Rondônia, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Norte, Maranhão e Piauí. No âmbito da justiça trabalhista, dos 24 Tribunais Regionais Trabalhistas, apenas os da 11ª e 21ª regiões não instituíram as estruturas citadas. E no âmbito da justiça federal, os Tribunais Regionais Federais das cinco regiões já institucionalizaram seus Núcleos/Centros.

Quanto à capacitação, treinamento e reciclagem de magistrados, servidores, conciliadores e mediadores, foi previsto na Resolução o estabelecimento de parâmetros de conteúdo programático e carga horária, bem como regras o estágio supervisionado e a certificação. Ainda, foram definidos princípios para nortear a atuação dos conciliadores e mediadores judiciais, pelo Código de Ética. O sítio eletrônico do CNJ contém diversas informações e notícias sobre os cursos de conciliação e mediação, bem como o curso de instrutores, já realizados, em andamento e a realizar. Ainda, disponibiliza publicações, como o Manual de Mediação Judicial, o Caderno de Exercícios e o Material para Instrutores. Outrossim, a Resolução nº 126, de 22 de fevereiro de 2011, incluiu “técnicas de conciliação” na formação dos magistrados.

Finalmente, no que tange aos dados estatísticos, a Resolução definiu as informações a serem coletadas e atualizadas em banco de dados em cada centro, a serem compiladas e disponibilizadas no Portal da Conciliação sob responsabilidade do CNJ, que foi efetivamente criado. Além disso, o CNJ construiu indicadores do planejamento estratégico do Poder Judiciário referentes ao tema do “acesso ao Sistema de Justiça”. O grupo IV se relaciona com o objetivo de facilitar o acesso à Justiça e é mensurado pela porcentagem de municípios atendidos (aonde a justiça chega de alguma forma seja ela por justiça itinerante, peticionamento eletrônico ou estrutura física). O grupo V se refere ao objetivo de promover a efetividade no cumprimento das decisões judiciais e contém duas variáveis: a taxa de congestionamento na fase de execução e a produtividade dos magistrados. Logo, inexistem variáveis relacionadas aos métodos autocompositivos no tema do acesso à justiça, embora as práticas autocompositivas consistam em meta do Poder Judiciário.

Um dos documentos que mostram o resultado do monitoramento é o Relatório Justiça em Números, produzido anualmente pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias, do CNJ. A análise do acesso à Justiça, em conjunto com o perfil dos demandantes, é um dos seus quatro elementos. Contudo, ele contém apenas duas variáveis, que mensuram o quantitativo referente à assistência judiciária gratuita, uma em relação à despesa total e outra em relação à população.

A única variável que diz respeito aos métodos autocompositivos está na dimensão dos recursos humanos, que é o número total da força de trabalho auxiliar de conciliadores.

Embora existam sistema de estatística da conciliação, nem as variáveis contidas nem os resultados obtidos estão disponibilizados para o público. Apenas há informações referentes à Semana de Conciliação. O último relatório disponível é de 2013 (CNJ, 2013) e contém variáveis relacionadas ao número de sessões marcadas, número de sessões realizadas, número de acordos efetuados, valores homologados, total arrecadado e abrangência das ações, variável que mensura o número de pessoas atendidas e de participantes (magistrados, juízes leigos, conciliadores e colaboradores), bem como o número de eventos paralelos. As variáveis são divididas pelo tipo de processo, se cível ou criminal, se de conhecimento ou execução, se na primeira instância ou na segunda.

Complementarmente, o CNJ possui sistemas próprios de informações, com maior número de variáveis, como: tempo de duração das sessões, resolubilidade de cada facilitador, entre outras. Ainda, desenvolveu a Pesquisa de Satisfação do Usuário (PSU), que mensura a percepção dos cidadãos em relação à qualidade da prestação dos serviços de autocomposição (CNJ, 2012). A pesquisa é aplicada pelos conciliadores e mediadores a todas as partes presentes na sessão e o seu preenchimento é voluntário. Quase todos os atores do processo de autocomposição participam do processo avaliativo: as partes, os advogados e as empresas parceiras. Falta ainda a avaliação dos conciliadores, que está ainda sendo desenvolvida. A PSU estava em processo de replicação em todo o país. Como teste, foi aplicada em todos os Aeroportos no período da Copa das Confederações, estando disponíveis na versão em português e inglês.

Os formulários da PSU possuem perguntas: sobre a autocomposição, se a tentativa de acordo foi válida, se o resultado da conciliação foi justo, se sentiu-se pressionado a fechar um acordo, se a sessão terminou com acordo e, em caso negativo, o que teria impedido; sobre as expectativas; sobre a satisfação geral; sobre a atuação dos facilitadores, que envolve apresentação, regras gerais, imparcialidade e neutralidade, encorajamento à busca de soluções para um



consenso, estímulo dados aos advogados, atenção, zelo e preocupação em atender bem, esclarecimento de dúvidas em relação ao acordo, redação clara e precisa do acordo e esclarecimentos procedimentos em caso de não haver tido acordo; e uma pesquisa sobre a visão do poder judiciário, que pergunta se a imagem do Poder Judiciário melhorou com a Conciliação, se foi possível vê-lo como centro de paz e se foi possível perceber o cuidado com o usuário.

O formulário de partes, exclusivamente, contém variáveis sobre a satisfação com a conciliação e seus resultados, em relação ao auxílio do conciliador, à participação da parte na construção da solução e à compreensão mútua entre as partes; e sobre o auxílio prestado pelos seus representantes na compreensão do caso e na construção do acordo. O formulário de advogados, exclusivamente, contém variáveis sobre a economia processual, tanto temporal quanto financeira, proporcionada por um possível acordo em conciliação no tipo de ação do processo em que houve audiência. O complemento referente à atuação dos prepostos atine à sua apresentação pessoal; ao respeito a todas as etapas do processo de conciliação; à demonstração de conhecimento prévio da causa; à flexibilidade quanto à busca de soluções para um consenso; à atenção, ao zelo e à preocupação em atender bem; e ao esclarecimento de possíveis dúvidas em relação à proposta da empresa. Também, é questionada a expectativa quanto à proposta de acordo da empresa. Em todos os formulários, há perguntas sobre os aspectos gerais, ambientais e físicos, e há um espaço aberto para colher elogios, sugestões e críticas.

No entanto, todos esses instrumentos se aproximam mais de monitoramento (acompanhamento sistemático de supervisão da execução de uma atividade com o objetivo de correção) do que de avaliação (mensuração e análise dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas), que tem se desenvolvido de forma mais tímida. O CNJ incentivou programas de pós-graduação das principais universidades brasileiras, em parceria com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), no Edital n. 20/2010/CAPES/CNJ, denominado CNJ Acadêmico. Este contemplou as como uma das áreas temáticas o aprimoramento dos instrumentos para uma prestação jurisdicional mais eficiente.

Uma das pesquisas relacionadas foi a “*Multidoor Courthouse System: Avaliação e implementação do Sistema de Múltiplas Portas (Multiportas) como instrumento para uma prestação jurisdicional de qualidade, célere e eficaz*”.

Outra iniciativa veio com o Edital de Convocação n. 01/12, com objetivo de promover a SÉRIE "JUSTIÇA PESQUISA", que contém dois eixos estruturantes complementares entre si: i) Eixo "Direitos e Garantias fundamentais"; e ii) Eixo "Políticas Públicas do Poder Judiciário". Porém, nenhuma das pesquisas selecionadas tem relação com o tema do acesso à Justiça e das práticas autocompositivas.

O sítio eletrônico, contudo, disponibilizou diversos artigos e pesquisas referentes ao tema produzidos por fontes diferentes, entre as quais podem ser citadas as seguintes: “Panorama do Acesso à Justiça no Brasil, 2004-2009”, “Pesquisa sobre o acesso à justiça e situações de conflito no Brasil”; “A sociedade merece um bom acordo”; “A conciliação no processo do Trabalho”, “Uma forma de conciliar”, “Conversar faz diferença”, “Conciliar é Legal”, “Movimento para Conciliação”, “A conciliação e sua efetividade na solução dos conflitos”.

O TJDFDT desenvolveu mais recentemente pesquisas sociodemográficas, com o objetivo de saber qual o perfil do jurisdicionado que cada Centro atende, a fim de direcionar suas estratégias de atuação. Embora não configure uma avaliação ex-ante propriamente dita, possibilita a captação de informações para que ela seja feita no futuro.

Os instrumentos, portanto, não possuem nenhuma variável que confirme o pressuposto de que a autocomposição amplia o acesso à justiça, mas apresentam elementos que podem ser analisados e manipulados para obter essa informação, como será visto a seguir.

#### **4.2. Os resultados dos instrumentos de monitoramento já existentes**

De acordo com o último relatório de gestão do NUPEMEC (TJDFT, 2014), referente ao 1º semestre de 2014, há 805 mediadores e conciliadores, dos quais 631 são estagiários e voluntários, e os demais servidores. Além disso, do total,

apenas 311 são certificados em cursos e treinamentos conforme determina o CNJ. Na validação da lista, o NUPEMEC esclareceu que há conciliadores sem certificação, considerando a demanda altíssima, mas não há mediadores sem certificação, haja vista a complexidade das situações normalmente encaminhadas.

Na pesquisa de satisfação do usuário, 88,8% dos 2.949 respondentes afirmaram estarem satisfeitos com o serviço de mediação e conciliação; 92,0% disseram ter se sentido auxiliados pelos facilitadores para negociar melhor com a outra parte; 91,0% afirmaram ter participado da construção da solução, mesmo que em parte; 91,9%; 94,3% afirmaram que não se sentiram pressionados para a realização dos acordos. Entre os advogados questionados quanto à economia processual proporcionada pela autocomposição, 48,7% respondeu ser até um ano, 29,4% de 1 a 2 anos; 8,9% de 3 a 4 anos; e 3,1% de 5 a 6 anos. Para 62,5% a imagem que tinha do Poder Judiciário melhorou.

No CEJUSC-BSB, a taxa de acordo (acordos sobre o número de sessões realizadas) foi de 40,9% nas conciliações e 16,7% nas mediações; no CEJUSC-JEC, de 33,2% nas conciliações; e no CEJUSC-TAG, de 48,6% nas conciliações, 61,1% nas mediações de família e 60,9% nas mediações cíveis.

De 2009 em diante, foram realizados no TJDF, tanto pela Escola de Administração Judiciária quanto pelo próprio NUPEMEC, 108 cursos e eventos de capacitação e treinamento em mediação ou conciliação, dos quais 84 foram promovidos após a Res. n. 125/10 do CNJ. No total, foram promovidos cursos e eventos para 2.544 pessoas. Dessas, 1.876 receberam o Manual de Mediação Judicial. Após o normativo, ainda não houve cursos de reciclagem, apenas de formação.

De acordo com informações prestadas pela ENAM, em 2012 foram enviados ao NUPEMEC aproximadamente 300 Manuais de Mediação Judicial e em 2013, 250, além de 250 Cadernos de Exercícios. A partir do segundo semestre, o material passou a ser publicado pelo TJDF. Além disso, em 2014, 20 servidores participaram dos cursos promovidos pela ENAM, 3 como coordenadores e 17 como tutores.

### **4.3. A taxa de retorno ao tribunal após uma autocomposição homologada judicialmente**

Efetividade da jurisdição significa pacificação social. Mas o Judiciário, como não pode realizar essa pesquisa em profundidade para todo caso que lhe chega, mensura isso pelos instrumentos processuais utilizados. Assim, uma vez que os conflitos naturalmente ocorrem e os envolvidos transferem ao Estado o poder de decidir sobre a situação, ajuizando uma ação, ela estará pacificada quando não existirem mais instrumentos processuais para a solução ou quando os litigantes desistirem deles. Após uma decisão judicial, as partes retornam ao tribunal para: 1) recorrer, se insatisfeitas com a decisão; 2) executar, se possuem um título que não é cumprido; 3) revisar a decisão, considerando algum aspecto novo de fato ou de direito.

Em relação à autocomposição processual, as partes ajuízam uma ou várias ações, são encaminhadas à autocomposição e, após no acordo, considerando que a solução do litígio foi construída por elas mesmas, no próprio acordo, desistem do direito de recorrer, transitando em julgado a sentença homologatória e perdendo, em consequência, a possibilidade de revisar a decisão, no mesmo processo. Logo, após uma solução homologado por sentença, apenas podem retornar ao tribunal para executar o título judicial.

Foi o que se tentou aferir neste trabalho por meio do cruzamento de listas de processos, tendo em vista que o sistema do TJDFT em relação aos dados da 1ª instância não possibilita a combinação de critérios da mesma categoria, apenas de categorias diferentes. Logo, não era possível obter em uma simples consulta, os processos com dois critérios da categoria andamento: sentença homologatória de acordo extrajudicial e execução de sentença. Foram geradas, então, uma lista para cada um desses critérios, no período de janeiro de 2013 a agosto de 2014, e, após, cruzadas manualmente. Embora o NUPEMEC e os três centros sob análise tenham sido criados em 2011, com funcionamento iniciado em 2012, foi considerado razoável o prazo de um ano para que uma parte cujo acordo não tenha sido cumprido retornasse ao tribunal.

Para filtrar e validar a lista de processos com sentença homologatória de acordo extrajudicial proveniente de sessões de mediações e conciliações ocorridas nos três CEJUSCs sob análise, o NUPEMEC elaborou uma lista contendo todos os processos dos CEJUSC-BSB e CEJUSC-TAG entre 2012 e 2014, que atendem numerosas varas especializadas em diferentes assuntos. Logo, após cruzar a lista do NUPEMEC com a lista de processos com sentença homologatória de acordos extrajudicial, uma vez que nem todos os acordos são homologados, obteve-se o número de 2.738 processos. Cruzando esses processos com os processos da lista de execução de sentença, obteve-se o número de 526 processos, que representam apenas 9,82% dos processos. Essa é, portanto, a taxa de retorno dos processos submetidos à autocomposição nos três centros sob análise e cujos acordos tenham sido homologados, o que é um número relativamente pequeno. Em outras palavras, significa que aproximadamente 10 de cada 100 pessoas retornam ao Tribunal após um acordo em um dos Centros analisados.

Do total de 526 processos com pedido de execução de sentença homologatória de acordo, os originários de varas cíveis representam 51,14%, de varas de família 2,09% e dos juizados especiais, 46,77%. Da mesma base, os processos de Brasília representam 51,33%, excluídos os dos juizados especiais de Brasília, que são 16,92%, e os de Taguatinga, 30,80%.

Em pesquisa futura, cabe incluir como variável o assunto específico de cada processo, bem como os dados de 2012, haja vista que a execução pode ser solicitada em menos de um ano após a sentença homologatória de acordo. Inclusive, outra análise possível é o período entre a homologação do acordo e o pedido de execução. Um erro a ser corrigido é a validação da lista produzida no NUPEMEC, compatibilizando os dados e as variáveis com os formatos e os padrões do CNJ. Alguns números de processos, por exemplo, não possuíam 14 dígitos.

#### **4.4. A opinião dos decisores**

##### **4.4.1. Os juízes coordenadores**

Em relação à experiência acadêmica e profissional, em sua maioria, os juízes tiveram atuação como advogados antes de ingressarem na carreira, por alguns anos e inclusive em outros estados. Isso sugere uma experiência mais pragmática no exercício do direito e uma melhor compreensão da entrega dos serviços, uma vez que já foram demandantes da prestação jurisdicional, e não ofertantes.

Todos tiveram conhecimento sobre o que é a autocomposição nos moldes definidos pelo CNJ – e de fato demonstraram esse conhecimento nas entrevistas – após ingressarem na coordenação. Antes, tiveram módulo no curso de formação de magistrados, restrito a normas e princípios, mas não sabiam sobre as técnicas e os resultados, que foram aprendidos em cursos e treinamentos realizados quando já eram coordenadores. Quase todos estão há mais de um ano envolvidos na coordenação, com exceção de um, que assumiu a responsabilidade em agosto deste ano. Perguntados sobre o critério de escolha do nome para a coordenação, uma vez que não tinham contato anterior com o tema, quase todos responderam que foi indicação de um colega ou um superior, e não adentraram nos critérios relacionados à designação. Apenas o mais recente coordenador detalhou que foi feita uma seleção de perfil pelo NUPEMEC junto com a Segunda Vice-Presidência. É possível deduzir, portanto, que os critérios de seleção, ainda que não explícitos, têm sido aprimorados, uma vez que houve um processo de reflexão entre dois órgãos legitimados, inclusive um técnico-operacional, e uma análise das características dos candidatos.

Quanto ao problema social, a maioria entende acesso à justiça como entrada ao Judiciário e atribuem a ampliação a juizados especiais, gratuidade de justiça, defensorias públicas e autocomposição realizada fora do Judiciário ou sem a atuação do juiz (pré-processual), que evitem a judicialização. Metade citou acesso à justiça como ordenamento jurídico justo, um deles como conceito principal e o outro como conceito subsidiário. Logo, a maioria não relaciona diretamente os métodos autocompositivos processuais com a ampliação de acesso à justiça, mas com melhoria da prestação do serviço, com o aumento da participação ou com o exercício da cidadania, que seriam coisas diferentes.

A maioria afirmou que a população do Distrito Federal, de forma geral, tem acesso à justiça e que a unidade federativa tem uma situação privilegiada em relação ao resto do país de oferecimento de serviços, baixo custo e de condições de infraestrutura (transporte e estradas). Um deles citou que isso justificava, inclusive, de tantos processos. Dois disseram que falta ainda maior conhecimento da população de seus direitos, que varia conforme renda e nível educacional.

No que diz respeito à política pública, todos afirmam que a Resolução n. 125/10 do CNJ é uma política pública, apesar de não saberem o conceito exatamente. Entendem que é uma decisão política do Estado, pelo Judiciário, de intervenção com o objetivo de aprimorar serviços e garantir direitos, e que isso não é exclusividade do Executivo e compatível com a competência administrativa do CNJ. Ainda, embora achem que cada Poder tem seu espaço de atuação, veem positivamente as parcerias entre eles, em especial quanto à transferência de recursos e a autocomposição pré-processual e outras medidas preventivas da judicialização. Estendem a mesma percepção a outros órgãos públicos e privados. Citam, ainda, que a PJNTACI foi um marco, no sentido de padronizar práticas, agregando qualidade ao serviço; institucionalizar as ações, antes submetidas a vontades pessoais; e possibilitar o trabalho voluntário na prestação jurisdicional em casos simples e numerosos, uma vez que se observou que o gargalo não eram as etapas processuais anteriores e reformas do código não foram suficientes.

Nenhum deles soube afirmar o orçamento envolvido para implementação e execução da PJNTACI, mas disseram que é insuficiente. Apesar disso, entendem que a política tem tido apoio das gestões do TJDFT, tanto que está vinculada à Segunda Vice-Presidência e é uma de suas principais pautas, por meio da ampliação (criação e estruturação de centros) e qualificação (capacitação<sup>14</sup> de magistrados e servidores) dos Centros. Foram citadas, porém, problemas relacionados a recursos, a dificuldade de alocação de servidores e magistrados exclusivos nessas atividades e a necessidade de regulamentar e remunerar o trabalho voluntário.

---

<sup>14</sup>As capacitações são oferecidas ou pelo próprio NUPEMEC ou pela Escola de Administração Judiciária do TJDFT – Instituto Luiz Vicente Cernicchiaro.

Metade acha que há uma certa resistência por parte dos colegas e operadores do direito, que entenderiam que uma sentença seria mais rápida e efetiva que uma sessão autocompositiva. Mas todos entendem isso como simples falta de conhecimento dos colegas, baseando em suas próprias experiências: apenas após terem tido contato com as técnicas e visto os resultados é que entenderam o potencial das ações. Também, ponderam que a mudança de cultura é lenta e é normal o comportamento defensivo de manutenção. Todos têm uma visão positiva que isso será ou está sendo revertido e sugerem a realização de mais cursos e a produção de mais estatísticas para difusão.

Sobre a expansão da autocomposição, os magistrados veem positivamente em algumas áreas como questões acessórias a direitos individuais indisponíveis (infância e juventude, violência doméstica), direitos coletivos e direito público. Um deles ressaltou a necessidade de monitoramento disso.

Questionados quanto ao papel do magistrado nas atividades de autocomposição, a maioria respondeu que o papel de mediador ou conciliador não é completamente compatível, considerando que é dever legal que o juiz se posicione e que isso compromete a parcialidade e a neutralidade, bem como a igualdade na relação e a informalidade do processo. No entanto, todos entendem que é possível que o juiz aplique técnicas de autocomposição nas audiências. Um deles afirmou que um juiz poderia fazer conciliação, mas não mediação, tendo em vista o pequeno tempo disponível e a desnecessidade de adentrar na relação superficial das partes. Dois ressaltaram que os magistrados alocados exclusivamente no centro oferecem segurança jurídica para partes e advogados durante as sessões, que podem obter esclarecimento sobre os direitos e o processo a qualquer tempo; e facilita a relação política do centro e outros setores do Tribunal, tendo em vista que todos são chefiados por outros magistrados.

No que se refere aos instrumentos de avaliação, citam primeiramente os índices de acordo e em seguida a PSU como aqueles que direcionam suas decisões como coordenadores. Questionados sobre quais outras informações necessitam, o índice de execução das sentenças homologatórias de acordos, no sentido de aferir o cumprimento espontâneo em cada assunto do direito e as razões,



foi citado pela maioria dos juízes, embora afirmem que não conhecem muitos casos. Metade disse que os experienciou e os demais tiveram informação por outros meios. Dois afirmam que são mais frequentes em situação de família, que envolve uma relação continuada e direitos indisponíveis, não resolvíveis extrajudicialmente. Um afirma que está mais relacionado a alterações na condição financeira. Dois deles atribuíram uma relação diretamente proporcional entre o retorno e o padrão econômico, local de residência e nível de escolaridade, pois maiores seriam as informações e as expectativas e mais recursos teriam para pagar para ver o resultado. Além disso, sentem falta de informações relacionadas: às vantagens e desvantagens de uma execução de um título judicial em relação a um extrajudicial; à efetividade das autocomposições para resolução do conflito; às boas práticas de gestão de um centro; aos principais demandantes. Um deles cita os custos elevados de fazer esse tipo de avaliação e a falta de pessoal suficiente. Dois deles mencionam que o processo eletrônico facilitaria a produção de alguma dessas informações.

De forma geral, os magistrados parecem bem engajados com a coordenação e com o tema. Aparentam maior preocupação com o fluxo do processo e a celeridade da prestação jurisdicional, com exceção de um que cita a pacificação social.

#### **4.4.2. Os servidores supervisores**

O único supervisor não entrevistado foi o do NUPEMEC. Em razão de sua pouca disponibilidade de tempo para entrevista e de seu pouco tempo no cargo, entendeu-se que seria mais viável e produtivo entrevistar sua substituta, no setor desde o começo e responsável pelas pesquisas.

As servidoras dos Centros são graduadas em Direito, tiveram ampla e longa experiência profissional em autocomposição e ainda a exercem com a frequência de pelo menos uma vez por semana, com exceção da supervisora substituta do NUPEMEC. Esta é cientista política e possui experiência profissional em gestão pública e no desenvolvimento de pesquisas sociojurídicas. Além disso, o

Núcleo não realiza diretamente as autocomposições, as promove por meio dos centros e os coordena. Não obstante, teve curso teórico de autocomposição e domina os conceitos.

Possuem uma visão mais ampla sobre acesso à justiça, entendido como a possibilidade de os cidadãos serem atendidos com qualidade, escutados e ajudados efetivamente na resolução de seu problema, por meio de um processo participativo. A maioria entende que ainda é um problema social no Distrito Federal, nas regiões mais carentes ou com baixa oferta, como em regiões cuja população tenha crescido muito. Apenas a supervisora do centro dos juizados especiais acha que o acesso é amplo até demais, considerando causas por motivos pequenos, que seriam facilmente resolvíveis por uma negociação. Todas acreditam na relação entre a ampliação do acesso à justiça e a autocomposição. Suas justificativas têm foco no cidadão: “é porta diferenciada em que o cidadão tem voz”, “um serviço voltado para a história da pessoa”, “proporciona à população um senso crítico”. Citam ainda como razões a comunicação mais acessível, a compreensão do conflito e dos direitos e o processo educativo de resolução de conflitos (mais na mediação que na conciliação).

Todas entendem que a Res. n. 125/10 do CNJ é uma política pública: “uma ação do Estado com o objetivo de agregar valor público (melhorar prestação de serviço) com foco no cidadão”. Pensam também que Executivo possui espaço de atuação diferenciado: suporte às Defensorias, promoção de eventos para difusão da cultura de paz, incentivo à autocomposição pré-processual. Não obstante, acreditam na parceria entre eles, especialmente nas capacitações (promoção de cursos e publicação de materiais). Uma delas, porém, acredita que o Judiciário não está preparado para executar política pública, não faz parte de sua cultura institucional. Complementa que a carga de trabalho é muito alta e que gostaria de ter tido mais suporte político e técnico ou do MJ ou do CNJ para essa implementação.

Citam, ainda, a escassez de recursos, embora apenas uma – a supervisora substituta do NUPEMEC – tenha manifestado conhecer o orçamento do TJDF. Ela afirmou que o orçamento não é distribuído periodicamente por setor, mas por projeto ou ação, incrementalmente. Afirmaram que têm tido apoio da

Segunda Vice-Presidência, embora seja variável de acordo com as gestões e as prioridades de cada uma. Ressaltaram que têm destaque no planejamento estratégico do Tribunal e que existe um PL em andamento que cria cargos especificamente para o Núcleo e os Centros.

Duas reclamaram de entraves causados por operadores do direito (magistrados, advogados, defensores, promotores, diretores de secretaria), que não entenderiam o propósito da autocomposição: não o de fazer acordo com vistas a terminar um processo, mas o de pacificar com foco na resolução do problema do cidadão e o restabelecimento das relações sociais. Não obstante, uma delas destacou o apoio que tem tido dos magistrados coordenadores, que acompanham os acordos homologados, o que dá mais segurança jurídica perante os jurisdicionados e os outros magistrados que encaminham casos para a autocomposição. Outra afirmou que muita campanha está sendo feita para que essa cultura seja alterada.

Em relação à expansão qualitativa da autocomposição, citaram questões acessórias a direitos indisponíveis e o formato pré-processual, que daria mais liberdade para trabalhar os casos. Uma delas demonstrou receio em relação à expansão quantitativa dos serviços. Haja vista a falta de pessoal e a criação de novos centros sem a capacitação adequada, teme que o serviço não tenha a qualidade necessária para obter resultados positivos e difundir a cultura, como ocorreu em 1995 com a implementação dos juizados especiais. Explica que a autocomposição requer a utilização de técnicas bem aplicadas por facilitadores treinados que tenham o perfil; caso contrário, será uma perda de tempo e recurso para o Tribunal e a população e uma descrença dessa forma de resolução. Cita ainda que a autocomposição não é a panaceia, não soluciona todo e qualquer caso, sugerindo que haja uma triagem das demandas.

Quanto aos instrumentos de avaliação, citaram primeiramente a PSU e em seguida os índices de acordo. Justificam que não têm controle de todas as sessões, que ocorrem de portas fechadas, e que o instrumento possibilita o supervisionamento não só da satisfação como da atuação dos facilitadores e prepostos. A supervisora substituta do NUPEMEC citou, ainda, que está em

andamento uma pesquisa sociodemográfica, com o objetivo de conhecer o perfil do usuário e direcionar as estratégias de ação. Também está sendo elaborado na PSU um formulário a ser preenchido pelo facilitador, o único ator do processo autocompositivo que ainda não participa, fechando as etapas do monitoramento e do que seria uma avaliação 360°. Ainda, como retornos que as orientam em suas decisões como supervisoras, enumeraram as reclamações na Ouvidoria, as reuniões de equipe, a relação de superendividados elaborada pelo CNJ, as estatísticas pré-processuais. Sentem falta de um sistema completo, em que possam visualizar e manipular as informações obtidas por esses meios. Uma delas citou que a complementação dos dados objetivos das estatísticas com os dados subjetivos da PSU seria muito importante. Elencaram ainda o índice de execução dos acordos, embora tenham a percepção de que é pequeno de forma geral, mas maior em situações de família, em razão da relação continuada e a propensão a novos conflitos.

De forma geral, as supervisoras parecem bem qualificadas e comprometidas para o exercício da função, mas um pouco sobrecarregadas, o que se pode perceber pela dificuldade de agendamento das entrevistas e por algumas falas no discurso, relacionadas a dificuldades na gestão setorial de pessoas e na necessidade de apresentação frequente de resultados, interna e externamente.

#### **4.4.3. Os coordenadores da SRJ/MJ**

Os coordenadores da SRJ/MJ também são graduados em Direito. Contudo, possuem experiência em gestão de políticas públicas e assessoria jurídica de programas e ações.

Considerando que trabalham em um órgão nacional, possuem uma visão do acesso à justiça em todo o país e como isso afeta não só o funcionamento do Judiciário em si como outros campos (político e econômico). Um ressaltou mais os fatores que estão relacionados (posição geográfica, IDH) e o outro os atores (setor público e grandes corporações). Afirmam que o Distrito Federal possui condição

privilegiada, pelo grande número de serviços ofertados, população relativamente pequena, embora concentrada, e infraestrutura.

Ambos acreditam que no conceito de acesso à justiça está incluído tanto entrada como saída do Judiciário e outros aspectos relacionados à democratização da justiça, como o conhecimento pela população de seus direitos, o reconhecimento de sua cidadania e da igualdade na participação da resolução dos conflitos por meio de processos comunicativos e a cultura do diálogo e da cooperação dos operadores do direito em oposição à cultura do litígio e da competição. Por isso afirmam a existência da relação entre autocomposição e ampliação do acesso à justiça como mais uma porta e citam que em todas as suas ações que visam a ampliação do acesso à justiça existe um componente de incentivo à autocomposição: capacitações e eventos, articulação com o Ministério da Educação para inclusão do tema no currículo dos cursos de Direito, articulação com os órgãos do sistema de justiça para inclusão do tema nos concursos e nos cursos de formação, equipamentos públicos (casas de direitos e centros de justiça comunitária), Estratégia Nacional de Não Judicialização (ENAJUD), reformas legislativas (códigos de processos civil e penal, lei que regulamenta a autocomposição extrajudicial), modernização de sistemas e procedimentos, Atlas de acesso à justiça, diagnósticos e pesquisas do Centro de Estudos sobre o Sistema de Justiça (CEJUS). Acreditam que a SRJ, portanto, apoia ações de autocomposição e que os recursos têm sido suficientes para as ações e para sua capacidade operacional, considerando que a SRJ é relativamente pequena. Um deles destacou que a ENAM representa metade do orçamento de toda a Secretaria, o que mostra uma priorização de mudança de cultura para a ampliação do acesso à justiça. No entanto, afirma que poderia haver mais investimento nas possibilidades de resolução dos conflitos que o próprio Estado provoca, mais cursos massivos e acessíveis para a sociedade e mais cursos presenciais e de formação de facilitadores.

Acreditam na possibilidade de o Judiciário fazer política pública em seu próprio âmbito, haja vista o acesso à justiça ser uma “tarefa republicana”, do Estado, de instituições públicas e privadas e da própria sociedade, não exclusivas, portanto, do Executivo. Um deles afirma ainda que a jurisdição é um serviço público e todo

serviço público é a manifestação de uma política pública. Ambos veem como positivas as parcerias entre os Poderes: um deles ressalta os convênios como um bom instrumento de implementação e a execução haja vista a diferença de recursos e os procedimentos de controle, e o outro destaca o potencial de capilaridade que o Judiciário oferece ao Executivo, dada sua estrutura nos estados.

Quanto aos instrumentos de avaliação, citam diferentes instrumentos. O coordenador de modernização administrativa do Judiciário afirma que suas decisões são embasadas especialmente no sistema de convênios e mais recentemente no Atlas. Explicou que este consiste em um agregado de dados de todas as instituições, o que possibilita ter uma visão mais ampla do sistema de justiça como um todo, envolvendo todos os atores e estados. Não obstante, afirma que ainda não reflete a realidade, considerando que abrange instituições privadas (com fins não lucrativos) e elas nem sempre geram informações sobre os serviços prestados, já que não possuem esse dever. As públicas, embora possuam o dever, também nem sempre geram ou atualizam. Algumas instituições, vendo a importância do instrumento, já têm procurado a SRJ para que seus dados sejam incluídos. Outra possível correção é a ferramenta em aplicativo que permite que a sociedade solicite inclusão ou correção das informações. O coordenador reitera que ainda não houve possibilidade de aprendizado, considerando que o Atlas possui atualização anual e não completou esse período, é um instrumento recente e não possui ainda base de comparação. No entanto, afirma que muitos dados já são utilizados no embasamento de decisões e que possui muitas possibilidades de geração de informações, como a correlação entre o IDH e os problemas sociais de violência e outros. Outro potencial é a padronização de conceitos relacionados ao acesso à justiça, que poderá ser utilizado para fazer integração de processos intra e interinstitucional.

Atualmente, a ferramenta mensura apenas os elementos básicos da produção (recursos financeiros e humanos), mas há o interesse de compilar também informações sobre processos, especialmente relacionadas à eficácia (solução de problemas, resolubilidade e executividade) e eficiência (tempo de duração e custo)

das diferentes portas de acesso à justiça. Também foi identificada a necessidade de atribuir a importância (pesos) de cada fator para o acesso à justiça.

O coordenador da ENAM afirmou que os principais instrumentos utilizados para sua tomada de decisão é a demanda e a avaliação dos cursos pelos alunos. A demanda é mensurada pelo número e porte das solicitações das instituições (em sua criação, a Escola assinou 14 acordos de cooperação técnica) ou pelo número de inscritos sobre o número de vagas ofertadas. Disse que gostaria de ter uma visão mais clara sobre a demanda em todo o país: quantos facilitadores seriam suficientes para a autocomposição fosse de fato uma alternativa ao Judiciário. Também gostaria de visualizar o aluno antes, durante e depois de um curso, a fim de analisar qual o valor que a Escola agrega à atuação do profissional.

De forma geral, os coordenadores da SRJ possuem uma visão mais ampla ainda sobre acesso à justiça, envolvem setores públicos e privados da sociedade como atores e a democratização como objetivo. Apresentam mais dados em suas respostas e possuem mais informações sobre os elementos da política pública: etapas de formulação, implementação e avaliação, orçamento, operacionalização. Sua preocupação maior, aparentemente, é com a pacificação social de forma homogênea no país e a transformação de uma cultura de litígio em uma cultura de diálogo, principalmente por parte dos operadores do direito e da própria Administração Pública.

#### **4.5. A opinião das partes**

O formulário eletrônico teve 73 respostas. No entanto, não se pode aferir a representatividade dessa amostra. Foram recebidos do NUPEMEC 3708 endereços eletrônicos. O formulário foi enviado pelo endereço eletrônico pessoal Gmail da pesquisadora e, em razão da política anti-spam, muito e-mails não foram entregues. Também, havia muitos e-mails inválidos na lista entregue pelo NUPEMEC (por exemplo, sem arroba, com espaços etc), não tendo sido feita uma validação desses dados, que são escritos à mão pelas próprias partes e transcritos pelos estagiários ao banco de dados. Retirando os e-mails que retornaram, por

política anti-spam ou outros motivos, estima-se que 1764 e-mails foram enviados, mas não se pôde aferir quantos foram efetivamente entregues nem lidos. O formulário ficou disponível para resposta por uma semana.

Dos respondentes, 17,14% foram atendidos no CEJUSC-BSB, 77,14% no CEJUSC-JEC e 5,71% no CEJUSC-TAG, predominantemente para resolver conflitos de consumidor (75,00%). Apenas 1,47% discutiram relações de família. 92,96% dos respondentes são partes, os demais são advogados, e para 53,52% do total, não era a primeira vez que participavam de uma autocomposição.

Houve acordo, total ou parcial, para 49,30% dos respondentes. Nesses casos, todos os acordos foram cumpridos, 80% totalmente e 20% parcialmente. Dos casos em que houve acordo mas que não foi cumprido totalmente (9,86%), apenas 14,29% dos respondentes retornou ao tribunal para exigir o cumprimento de sentença, o que revela uma taxa de execução de 1,41%, que é bem próxima ao índice obtido no cruzamento de dados. Os demais afirmaram que não retornaram ao tribunal por causa do desgaste emocional (50,00%), porque não fazia mais sentido ou teria perdido objeto (33,33%), entre outros motivos.

Do total de respondentes, 64,79% dos respondentes afirmaram que o problema ou foi resolvido na sessão ou ela ajudou a que fosse resolvido depois. Os demais disseram que o problema prosseguiu (25,35%) ou foi agravado (9,86%). Além disso, 51,46% considera que teve algum aprendizado na sessão de autocomposição: a se comunicar melhor, a prática de técnicas de negociação ou a ver o outro lado da história. No entanto, apenas 26,08% disse ter aplicado esse conhecimento: para 91,79% deu certo e para os demais não. De acordo com as respostas dadas, para 76,06% a autocomposição amplia o acesso à justiça, não tendo sido definido o que seria essa categoria. Por fim, apenas 38,03% manifestaram necessidade de serem acompanhados pelo CEJUSC após a sessão de autocomposição.



## 5 Considerações Finais

O objetivo do estudo foi alcançado ao mapear o processo avaliativo das ações de incentivo à autocomposição na política de acesso à justiça no TJDFT.

A Res. n. 125/10 do CNJ, que institui a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesse, afirma-se como uma política pública independente e assim é reconhecida pelos magistrados e servidores do Judiciário e gestores do Executivo entrevistados, que, como coordenadores dos setores relacionados à temática, consistem nos principais decisores das ações relacionadas à autocomposição no espaço analisado. Esses atores entendem a promoção do acesso à justiça como “tarefa republicana” do Estado e da sociedade.

Para a maior parte dos entrevistados, decisores e jurisdicionados, existe uma relação direta entre autocomposição e acesso à justiça: para o Executivo mais relacionada à democratização e à cultura do diálogo, para o Judiciário mais relacionada à solução do problema de forma satisfatória, salvo para os magistrados que predominantemente atribuem relacionam o acesso à justiça com o ingresso no Judiciário e à preocupação de fluxo eficiente de processos.

Os instrumentos de avaliação da política, contudo, não mensuram esse impacto. Primeiro, porque embora “acesso à justiça” seja um conceito utilizado por todos, o seu significado não é consensual, mas complexo e abrangente, razão por que é pertinente a pergunta se é avaliável. Segundo, porque, quanto à finalidade, de acompanhamento da implementação e execução, à nomenclatura e à periodicidade se aproximam mais de instrumentos de monitoramento. Terceiro, porque, apesar de autocomposição ser praticada há muitos anos, é, como política, relativamente recente e em expansão, possuindo menos de 3 anos. Logo, os instrumentos não complementaram seu ciclo ou sua maturidade, de modo a não haver ainda base de comparação e aprendizado formal, de incorporação dos resultados nas decisões, embora muitas informações produzidas já sejam utilizadas e possam ser usadas em avaliações. Quarto, porque ambos os órgãos, TJDFT e SRJ/MJ, demonstraram não

haver quadro de pessoal, recursos financeiros e materiais ou estrutura suficiente para realizar as avaliações.

Não obstante, foi possível identificar os instrumentos de mensuração de eficácia e efetividade da implementação do programa, quais sejam: Relatórios semestrais e anuais do NUPEMEC, Relatório do NUPEMEC enviado ao CNJ sobre as autocomposições, Relatórios da PSU, Sistema da COSIST, Relatório Justiça em Números do CNJ, Atlas de Acesso à Justiça, Prestação de Contas da SRJ/MJ, Avaliações dos alunos dos cursos da ENAM, indicador de demanda dos cursos da ENAM.

Além disso, pode-se investigar os critérios utilizados pelos coordenadores para aferir o sentido de ampliação de acesso à justiça. Considerando que acesso à justiça é entendido de forma abrangente, muitas variáveis foram identificadas: o índice de resolubilidade (acordos/autocomposições realizadas), o índice de execução (execuções de sentenças homologações de acordo/sentenças homologatórias de acordo), o tempo e o custo de duração da solução de um problema pelas diferentes portas; a solução efetiva de um problema; as vantagens e desvantagens da execução judicial em relação à extrajudicial; o problema efetivamente resolvido.

Ainda, pode-se testar os resultados de cada um desses instrumentos e os seus critérios por meio do cruzamento de informações e entrevistas com decisores e partes. Quanto ao cruzamento de informações, obteve-se o índice de 9,82% de execuções das sentenças homologatórias de acordos realizados nas sessões de mediação e conciliação dos CEJUSCs em análise (BSB, JEC e TAG). No entanto, não foi criada uma base de comparação, de forma que não se pode comparar se esse índice é melhor ou pior após a criação da Res. 125/10 do CNJ, por exemplo. Além disso, cabe incluir como variável o assunto específico de cada processo, bem como os dados de 2012, haja vista que a execução pode ser solicitada em menos de um ano após a sentença homologatória de acordo. Inclusive, outra análise possível é o período entre a homologação do acordo e o pedido de execução. Um erro a ser corrigido é a padronização dos dados da lista produzida no NUPEMEC, de acordo com o padrão do CNJ.

Quanto decisores entrevistados, de forma geral, os magistrados parecem bem engajados com a coordenação e com o tema. Aparentam maior preocupação com o fluxo do processo e a celeridade da prestação jurisdicional, com exceção de um que cita a pacificação social. Para eles, o conceito de acesso à justiça, portanto, é mais restrito ao ingresso ao Judiciário, isto é, prepondera uma visão legalista. As supervisoras, todas mulheres, parecem bem qualificadas e comprometidas para o exercício da função, mas um pouco sobrecarregadas, o que se pode perceber pela dificuldade de agendamento das entrevistas e por algumas falas no discurso, relacionadas a dificuldades na gestão de pessoas, especialmente dos estagiários e voluntários, e na necessidade de apresentação frequente de resultados, interna e externamente. Os magistrados e servidores do TJDFT aparentaram pouco conhecimento sobre política e gestão pública. Os gestores da SRJ possuem uma visão mais ampla ainda sobre acesso à justiça, envolvem setores públicos e privados da sociedade como atores e a democratização como objetivo. Apresentam mais dados em suas respostas e possuem mais informações sobre os elementos da política pública: etapas de formulação, implementação e avaliação, orçamento, operacionalização. Sua preocupação maior, aparentemente, é com a pacificação social de forma homogênea no país e a transformação de uma cultura de litígio em uma cultura de diálogo, principalmente por parte dos operadores do direito e da própria Administração Pública.

No que diz respeito às entrevistas às partes, feitas eletronicamente, das 73 respostas obtidas, as autocomposições foram predominantemente para resolver conflitos de consumidor (75,00%), o que sugere o questionamento de portas semelhantes como o SACs das empresas e os PROCONs. Apenas 1,47% discutiram relações de família, contrariando a ideia de que a autocomposição ocorrem apenas em relações continuadas e complexas. 53,52% dos jurisdicionados já haviam participado de autocomposições antes. Embora tenha havido acordo, total ou parcial, para 49,30% dos casos, 64,79% dos respondentes afirmaram que o problema ou foi resolvido na sessão ou ela ajudou a que fosse resolvido depois, 51,46% considera que teve algum aprendizado na sessão de autocomposição (a se

comunicar melhor, a prática de técnicas de negociação ou a ver o outro lado da história) e para 76,06% a autocomposição amplia o acesso à justiça.

Dos casos em que houve acordo mas que não foi cumprido totalmente (9,86%), apenas 14,29% dos respondentes retornou ao tribunal para exigir o cumprimento de sentença. Os demais afirmaram que não retornaram ao tribunal por causa do desgaste emocional (50,00%), porque não fazia mais sentido ou teria perdido objeto (33,33%), entre outros motivos.

Isso significa que a taxa de execução das sentenças homologatórias de acordo não correspondem à taxa de não cumprimento; aquela é apenas uma parcela desta. Em termos de satisfação do usuário e de efetividade da autocomposição, parece ser mais importante a taxa de não cumprimento. Porém, ela seria mensurada pelo acompanhamento dos acordos com as partes, o que exigiria um ou mais servidores, em uma abordagem cautelosa; porém, não demandada pela maioria dos jurisdicionados (61,97%).

Também, foi possível identificar o fluxo de comunicação das informações produzidas, embora ele não seja tão importante como se pensou anteriormente, haja vista que a PJNTACI ter sido reconhecida como uma política pública independente do Programa de Democratização do Acesso à Justiça. No entanto, a interlocução ocorre diretamente pelo Atlas de Acesso à Justiça, que compila as informações não só dos órgãos Judiciário como de outras instituições públicas e privadas. A incorporação das informações às decisões, contudo, ainda não ocorreu, uma vez que o ciclo anual do Atlas ainda não se completou. De forma indireta e ainda não precisa, a interlocução ocorre nos cursos promovidos pela ENAM aos operadores do Poder Judiciário. Além disso, SRJ/MJ interagem por meio de várias ações: promoção de cursos pela ENAM, em que servidores do TJDFR são colaboradores ou alunos; produção de material bibliográfico, em que servidores do TJDFR são colaboradores ou leitores; concursos e cursos de formação do TJDFR, que podem incluir o tema da autocomposição; justiça comunitária; autocomposição pré-processual.

Por fim, podem ser citadas algumas recomendações para as próximas pesquisas sobre o tema, como: a inclusão de dados de 2012 dos Bancos do

NUPEMEC e da COSIST; a verificação do tempo de execução após a sentença homologatória; a criação de uma base de comparação dos dados; a inclusão da variável “assunto” no banco de dados, a fim de que se verifique que tipos de causa possuem mais ou menos acordos e mais ou menos execuções; a padronização dos dados de acordo com as normas do CNJ; a utilização de ferramentas de e-mail que possibilitem aferir as mensagens entregues e efetivamente lidas; a entrevista de autoridades e servidores responsáveis no CNJ.

Para o aprimoramento dos instrumentos de monitoramento do TJDF, com vistas a facilitar no futuro uma avaliação de efetividade pode ser pensado: um pedido de autorização às partes para que seus telefones sejam cedidos a pesquisadores; criação de um banco de dados das partes, com telefones e e-mails validados (uma rede de contatos, a fim de que se possa manter o acompanhamento após as sessões); a criação de um banco de dados dos termos de acordo, com obrigações assumidas e prazo de cumprimento; a alocação de pelo menos um servidor em cada Centro para produção, validação, acompanhamento e encaminhamento de informações ao NUPEMEC; a comunicação dos bancos de dados da COSIST e do NUPEMEC, de forma a associar as informações de sentença homologatória e execução aos acordos realizados em seus Centros; e a inclusão no processo eletrônico de relatórios e indicadores relacionados à autocomposição (taxa de acordo, taxa de homologação e taxa de execução).

Além disso, foram citados pelos gestores algumas possibilidades de avanço da autocomposição: no direito público e entre instituições públicas; nas questões incidentais a direitos indisponíveis (violência doméstica, infância e outros coletivos e difusos); no investimento na autocomposição pré-processual; na disponibilização de informação à população; no alinhamento dos conceitos entre as instituições; no mapeamento e estruturação das instituições que realizam autocomposição; no diagnóstico de quantos facilitadores seriam necessários para atender a demanda; na avaliação da evolução do desempenho que profissionais que realizam cursos de autocomposição; no diagnóstico de quantos facilitadores seriam necessários para suprir a demanda; e na formação de mais facilitadores.

## 6 Referências bibliográficas

AZEVEDO, André Gomma (org). *Manual de Mediação Judicial*. 3ª ed. Brasília: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, 2012. Disponível em < <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={65097B8F-6402-4696-A98F-70E8EA365F15}&BrowserType=IE&LangID=pt-br&params=itemID%3D%7BBA2F1830-E05C-443B-97A3-E0ED0EE3774B%7D%3B&UIPartUID=%7B2218FAF9-5230-431C-A9E3-E780D3E67DFE%7D>>. Acesso em 02 jul. 2014.

BARBOSA, Ivan Machado. *O Pluriprocessualismo e o Fórum de Múltiplas Portas*. Brasília : Maggiore, 2006.

BERMAN, Greg; FEINBLATT, John. *Problem-Solving Courts: a brief primer*. Nova Iorque: Center for Court Innovation, 2001. Disponível em: <[http://www.courtinnovation.org/pdf/prob\\_solv\\_courts.pdf](http://www.courtinnovation.org/pdf/prob_solv_courts.pdf)>. Consulta em: 26 mar. 2013.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/323-resolucoes/12243-resolucao-no-125-de-29-de-novembro-de-2010>>. Acesso em: 25 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, Senado, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 25 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). *Emenda Constitucional n. 45*, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm)>. Acesso em: 25 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei Orçamentária Anual. Lei n. 12.952, de 20 de janeiro de 2014. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=8&ler=s798>>. Acesso em 13 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Portaria da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça n. 1.920/12.

CALMON, Petrônio. Fundamentos da Mediação e da Conciliação. Rio de Janeiro, Forense, 2007.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Editora Fabris, 1988.

CAMPOS, André Gambier. *Sistema de Justiça no Brasil: problemas de equidade e efetividade*. Texto para discussão n. 1328. Brasília: IPEA, 2008.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo*. 18. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2002.

CNJ; TJDF. Pesquisa de Satisfação do Usuário na Conciliação. Prêmio Conciliar é Legal 2012. Disponível em: <<ftp://ftp.cnj.jus.br/...%20PSU/PSU%20-%20NUPEMEC%20TJDF.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2013.

CNJ. Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses. Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/323-resolucoes/12243-resolucao-no-125-de-29-de-novembro-de-2010>>. Acesso em 13 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. CNJ. Relatório da Semana de Conciliação de 2013. Disponível em [http://www.cnj.jus.br/images/programas/conciliacao/2013/relatorio\\_conciliacao\\_2013.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/programas/conciliacao/2013/relatorio_conciliacao_2013.pdf). Acesso em 13 jun. 2014.

COSTA, Alexandre Araújo. *Métodos de composição de conflitos: mediação, conciliação, arbitragem e adjudicação*. In: AZEVEDO, André Gomma de (org.). Estudos em Arbitragem, Mediação e Negociação. Vol. 3. Brasília: GTRAD/UnB, 2004.

DEUBEL, André-Noël Roth. *Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora, 2002.

DISTRITO FEDERAL. Portaria GPR N° 1107, de 15 de setembro de 2009. Brasília: Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, 2009. Disponível em <>. Acesso em 02 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. Portaria do Gabinete da Presidência do TJDFT n. 1.228, de 3 de setembro de 2013. Brasília: Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, 2009. Disponível em <>. Acesso em 02 jul. 2014.

\_\_\_\_\_ Planejamento institucional de 2010-2016. Brasília: Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, 2009. Disponível em <>. Acesso em 02 jul. 2014.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD*. Rio de Janeiro, 2010.

MARCONI, M., LAKATOS, E. M. *Técnicas de Pesquisa*. São Paulo: Atlas, 2006.

MP. Gespública. Guia Referencial para Mediação de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores. Brasília: Ministério do Planejamento, 2009. Disponível em: <[http://www.gespublica.gov.br/Tecnologias/pasta.2010-05-24.1806203210/guia\\_indicadores\\_jun2010.pdf](http://www.gespublica.gov.br/Tecnologias/pasta.2010-05-24.1806203210/guia_indicadores_jun2010.pdf)>. Acesso em 15 jun. 2014.

REZENDE, Flávio. *Avaliação de Programas Públicos: tendências recentes*. In: Avaliação da Implementação de programas públicos: construindo um modelo – Parte II. Unicamp: NEPP, 2009 (p.32-50). Disponível em: <http://www.gestaosocial.org.br/conteudo/parceiros/fapesb/referencia/manual-aval-politicas-publicas-mog-nepp-parte-2.doc>. Acesso em: 12 jun. 2103.



SILVA, Virgílio Afonso da. *O Judiciário e as políticas públicas: entre transformação social e obstáculo à realização dos direitos sociais*. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direitos sociais: fundamentação, judicialização e direitos sociais em espécies*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008: 587-599.

SANTOS, Ricardo Goretti. *Manual de Mediação de Conflitos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

SARAVIA, Enrique. *Introdução à teoria da política pública*. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). *Políticas públicas; coletânea*. Brasília: ENAP, 2006. 2v (vol. 1, p.21-42).

SOUZA, Celina. *Políticas públicas: uma revisão da literatura*. *Sociologias* [online]. 2006, n.16, p. 20-45.

TJDFT. Primeira Vice-Presidência, SEGD, SERAMI. *Serviços de Mediação no TJDFT: 10 anos*. Monumentum, ano III, nº 21, jan. 2013.

\_\_\_\_\_. *Revista de Doutrina e Jurisprudência/Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios*. – vol. 1, nº 100. Brasília: O Tribunal, set-dez 2012.