

CENTRO UNIVERSITÁRIO DOM BOSCO - UNDB  
CURSO DE DIREITO

**THAINARA MARQUES SANTOS**

**POLITICA NACIONAL DE TRATAMENTO ADEQUADO DOS CONFLITOS:** uma  
leitura da perspectiva da análise econômica do direito acerca da Política Pública Nacional de  
Tratamento dos Conflitos

São Luís

2020

**THAINARA MARQUES SANTOS**

**POLITICA NACIONAL DE TRATAMENTO ADEQUADO DOS CONFLITOS:** uma  
leitura da perspectiva da análise econômica do direito acerca da Política Pública Nacional de  
Tratamento dos Conflitos

Projeto de Monografia apresentado ao Curso de  
Graduação de Direito do Centro Universitário Dom  
Bosco (UNDB) como requisito parcial para a obtenção  
do grau de Bacharelado em Direito.

Orientadora: Profa Ma. Máira Lopes de Castro.

São Luís

2020

**THAINARA MARQUES SANTOS**

**POLITICA NACIONAL DE TRATAMENTO ADEQUADO DOS CONFLITOS:** uma  
leitura da perspectiva da análise econômica do direito acerca da Política Pública Nacional de  
Tratamento dos Conflitos

Projeto de Monografia apresentado ao Curso de  
Graduação de Direito do Centro Universitário Dom  
Bosco (UNDB) como requisito parcial para a obtenção  
de nota.

Orientadora: Profa Ma. Maíra Lopes de Castro.

Aprovado: 15 / 12 / 2020

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Profa Ma. Maíra Lopes de Castro.** (Orientadora)

Centro Universitário - UNDB

---

**Prof. Esp. Diego Menezes Soares**

Centro Universitário - UNDB

---

**Profa. Esp. Leticia Prazeres Falcão**

(Membro Externo)

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Centro Universitário - UNDB / Biblioteca

Santos, Thainara Marques

Política nacional de tratamento adequado dos conflitos: uma leitura de perspectiva da análise econômica do direito acerca da Política Pública Nacional de tratamento dos conflitos. / Thainara Marques Santos. \_\_ São Luís, 2020.

51 f.

Orientador: Profa. Ma. Máira Lopes de Castro

Monografia (Graduação em Direito) - Curso de Direito – Centro Universitário Unidade de Ensino Superior Dom Bosco – UNDB, 2020.

1. Acesso à justiça. 2. Política pública. 3. Soluções de conflitos.  
I. Título.

CDU 340

## AGRADECIMENTOS

Dedico este trabalho ao meu pai, Vailton dos Santos (*in memoriam*) e à minha mãe, Vera Lúcia Marques, que mais que qualquer pessoa que já tenha passado por este mundo, sempre acreditaram em mim e me apoiaram incondicionalmente em cada sonho. Os tropeços da vida não foram suficientes para me quebrantarem graças a todo o seu amor e valores.

Às minhas irmãs, Thallya e Hellen, que logo em breve também dividirão comigo a formação jurídica, agradeço o imenso amor e companheirismo fraterno que dividimos, e que não se assemelha a nenhum outro que eu conheço. Vocês são a minha vida.

Não poderia deixar de expressar minha imensa gratidão à minha avó, Marina, que tem sido minha mãe há cerca de 8 anos. Agradeço também ao meu tio Givanildo Marques, de quem sempre fui objeto de amor, carinho e cuidado. Você foi, é, e sempre será uma referência para mim, e eu jamais vou esquecer tudo o que fez.

Aos meus queridos amigos, Maria Emília, Guilherme Afonso, Lucas Ronaldo, Allana, Onna, Anne, Laís, Paula, Vitória, João Eduardo, Kelly, Thais, Felipe, Lucas, Hillary, Sarah, Karollayne, Benaia, Luana, que saibam que toda a amizade que cultivamos é um dos pilares da minha vida, e sem vocês, certamente meu caminho teria sido menos alegre e iluminado.

À minha orientadora, Maira Lopes de Castro, agradeço do fundo da alma por tudo o que fez por mim, principalmente por ter me mostrado um mundo novo cheio de maravilhas.

Ao Dr. Roberto Feitosa, por ter sido o primeiro mentor jurídico na minha história e o mais antigo, sou grata por tanto e por ter me acolhido como a uma filha. Também deixo minha gratidão imensa aos advogados Bruna Eulina, Raimundo Angelim, Marcia Andreia Ferreira, Ivaldo Praddo e José da Costa Oliveira Neto, pelos ensinamentos e pela oportunidade de ter tido sua confiança e participação em seu trabalho.

Aos Defensores Públicos do Estado do Maranhão, sou imensamente grata pela acolhida nos quase 2 anos em que lá permaneci, principalmente ao Dr. Fábio Magalhães Pinto, por toda a amizade e mútuo respeito e admiração que cultivamos.

Aos Procuradores do Estado do Maranhão, por todo o conhecimento que adquiri, além do carinho com o qual fui recebida. Agradeço especialmente aos mentores que muito contribuíram para minha evolução profissional, Dra. Amanda Neves, Dr. Gustavo Saboia e Dr. Eduardo Leite.

“O desafio não é eliminar conflitos, mas transformá-los.”

Roger Fisher (1981).

## RESUMO

O conceito de Acesso à Justiça sofreu mudanças ao longo da história, ganhando contornos muito mais abrangentes, e, no caso brasileiro, especial proteção constitucional, que veio acompanhada da necessidade de uma prestação estatal positiva. Noutra banda, os recursos financeiros de que dispõe o orçamento público são finitos e devem ser empregados com a máxima efetividade. Em adição à essa perspectiva, tem-se que o sistema multiportas de resolução de conflitos fornece um extenso portfólio para seu tratamento, cuja adequação de cada método ao caso concreto preleciona um investimento assertivo na causa e consequência dos problemas a serem resolvidos pelas partes. A Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça foi um marco temporal, porquanto estabeleceu de forma categórica a adoção de uma política pública nacional voltada para a promoção dos métodos adequados de solução de conflitos. Nesse interim, a presente pesquisa tem por objetivo colocar sob a perspectiva da Análise Econômica do Direito dados referentes à efetividade da prestação do Acesso à Justiça nos moldes delineados pela Resolução nº 125/2010 do CNJ. O trabalho justifica-se assim por apresentar uma leitura qualitativa de documentos publicados pelo CNJ, realizando uma leitura crítica de seu conteúdo em paralelo aos diplomas legais orçamentários em um recorte temporal. Para realização do objetivo proposto, optou-se pela técnica de pesquisa baseada em estudo de caso, fazendo uso do método de abordagem indutivo.

**Palavras-chaves:** Acesso à Justiça. Política Pública. Métodos Adequados de Solução de Conflitos. Análise Econômica do Direito.

## ABSTRACT

The concept of access to justice has undergone changes throughout history, gaining much more comprehensive outlines, and, in the case of Brazil, special constitutional protection, which was accompanied by the need for positive state provision. In the other hand, the financial resources available to the public budget are finite and must be used with maximum effectiveness. In addition to these perspectives, there is that the multidoor conflict resolution system provides an extensive portfolio of conflict management, the suitability of which each method to the specific case leads to an assertive investment in the cause and consequence of the problems to be solved by the parties. Resolution No. 125/2010 of the National Council of Justice was a period, as it categorically established the adoption of a national public policy aimed at promoting appropriate dispute resolution. In the meantime, the present research aims to place data referring to the effectiveness of providing access to justice under the perspective of the CNJ Resolution No. 125/2010 from the perspective of the Economic Analysis of Law. The work is thus justified by presenting a qualitative reading of documents published by the CNJ, performing a critical reading of its content in parallel to the legal budgetary diplomas in a time frame. To achieve the proposed objective, we opted for the research technique based on case study, making use of the inductive approach method.

**Keywords:** Access to justice. Public policy. Alternative dispute resolution. Economic Analysis of Law.



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AED	Análise Econômica do Direito
CEJUSC	Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania
CF	Constituição Federal
CIJUC	Cadastro Nacional de Instrutores da Justiça Consensual Brasileira
CPC	Código de Processo Civil
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
ENFAM	Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
NUPEMEC	Núcleo Permanente de Solução de Conflitos
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>2</b>	<b>ACESSO À JUSTIÇA: CONCEITO E HISTÓRICO NO TEMPO E ESPAÇO</b> .....	13
2.1	Evolução do Conceito de Acesso à Justiça .....	13
2.2	Breve histórico sobre as formas de Acesso à Justiça no Brasil.....	18
2.3	O surgimento do sistema multiportas de tratamento dos conflitos .....	21
<b>3</b>	<b>UMA BREVE ANÁLISE DA RESOLUÇÃO Nº 125/2010 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA</b> .....	24
3.1	As resoluções do Conselho Nacional de Justiça como Políticas Públicas .....	25
3.2	A nova política pública instituída pela Resolução nº 125/2010 do CNJ.....	29
<b>4</b>	<b>ESTUDO DE CASO: O IMPACTO DA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE TRATAMENTO DOS CONFLITOS NO BRASIL</b> .....	33
4.1	Dados para execução do estudo: Leis Orçamentárias, Relatório “Justiça em Números” e “Relatório Anual CNJ”, referentes ao quadriênio 2016-2019.....	33
4.2	A análise econômica do direito como metodologia.....	35
4.3	Panorama geral acerca dos resultados analisados .....	39
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	45
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	47

## 1 INTRODUÇÃO

Um Estado Democrático de Direito pressupõe a existência de um polo titular e um polo garantidor, este último também denominado de destinatário de direitos. Assim se forma o fiel da balança no sistema constitucional garantista.

Como componente indissociável deste mesmo Estado Democrático, o Acesso à Justiça (art. 5º, inc. XXXV, CF/1988), sem dúvidas se trata de uma das mais importantes garantias dos cidadãos, pois, mesmo a violação à outras garantias individuais e coletivas somente podem cessar por via do pleno gozo deste direito.

Durante muito tempo, a relação entre o titular e o destinatário do Acesso à Justiça se manteve adstrita à jurisdição estatal, em grande parte pela simples razão de o Estado ter exercido absoluto controle dos sistemas em que se poderia buscar a pacificação dos conflitos.

Absorvendo esse papel garantidor, mesmo no que tange às relações privadas e os conflitos que delas partem, e que igualmente podem ser por elas mesmas solucionados, o Estado, em seu papel criador, vislumbrou a oportunidade de fomentar ele mesmo o desenvolvimento das capacidades individuais em lidar com os conflitos.

A partir da observação de boas práticas já adotadas pelo Poder Judiciário, em especial pela Justiça do Trabalho, que sempre adotou a tentativa conciliatória de resolução dos dissídios individuais trabalhistas, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010.

Esse ato pretendia, à época de sua feitura, estabelecer bases comuns para todo o território nacional, acerca da adoção de mecanismos como a conciliação e a mediação, métodos mundialmente reconhecidos quanto à sua efetividade para a resolução de conflitos de forma perene, e não apenas como instrumento para o enfrentamento ao crescimento de litígios com os quais tem se defrontado o Poder Judiciário, mas com a finalidade de promover um encaixe entre as formas de conflito e as técnicas de solução apropriadas.

Partindo da edição deste documento, que pretende seja adotado como parâmetro inicial para o fomento pelo Poder Judiciário, para o tratamento adequado dos conflitos no país, questiona-se: A Resolução nº 125/2010 do CNJ, como política pública, tem contribuído de forma qualitativa para a melhoria do tratamento dos conflitos?

Por seu teor, a Resolução nº 125/2010 do CNJ estabelece ampla participação de entes governamentais, privados e entidades educacionais na promoção e adoção dos chamados métodos adequados de solução de conflitos.

Além disso, sua estruturação previu a necessidade de qualificação dos operadores do direito acerca dos meios consensuais de resolução, tais como a mediação e a conciliação, garantindo que a atuação destes, que funcionam como intermediadores da solução da controvérsia seja qualificada, o que também se constata através da necessidade de multidisciplinariedade na condução das capacitações desses intermediadores.

Contudo, é ainda bastante incerta a efetividade da política pública de tratamento adequado dos conflitos quando se compara o empenho dos recursos públicos destinados ao gestor mor, o Poder Judiciário, e a fração correspondente à execução desta política pública em específico.

O escopo da pesquisa tem sua gênese na crescente demanda por uma justiça mais célere e efetiva, em concomitância com a racionalização dos recursos públicos empregados, de modo que o orçamento público reflita o interesse da administração pública em atender aos anseios sociais de maneira eficaz.

O Acesso à Justiça, direito *sine qua non* mesmo para a garantia da inviolabilidade de outros direitos fundamentais, merece destaque em pesquisas acadêmicas, e não raro são objeto de análise e pesquisa, como no caso em tela.

No que se refere à sua importância social, o trabalho acadêmico proposto se revela não apenas como um compilado das informações públicas constantes dos compêndios já existentes em sítio eletrônico dos órgãos do Poder Público pátrio, já que se pretende que as informações públicas sejam analisadas do ponto de vista da economia do direito, que traz uma informação qualitativa dos dados utilizados no panorama geral.

Por fim, há um interesse pessoal do autor da pesquisa, cuja atuação prática com os métodos adequados de solução de conflitos fez surgir um questionamento acerca das externalidades que fizeram a política pública de tratamento dos conflitos ser executada nos moldes atuais.

A presente monografia trabalha com o método Indutivo. De acordo com Lakatos e Marcone (2003), tal método parte de uma de uma abstração para uma generalização, o que, no caso dessa pesquisa, busca analisar, com base em estudo de caso, o impacto orçamentário da adoção dos métodos adequados de resolução de conflitos pelo Poder Judiciário como Política Pública.

Intenta-se compreender, através de pesquisa documental, se o emprego de recursos públicos com a finalidade de fomentar os métodos adequados de resolução de conflitos, e, assim, concretizar o Acesso à Justiça de forma integral tem sido adequado ou deficitário, pautado no sucesso da adoção da conciliação e mediação.

Para tanto, serão utilizados relatórios anuais de gestão produzidos pelo Conselho Nacional de Justiça intitulados “Justiça em Números” e o “Relatório Anual CNJ”, todos editados entre o quadriênio 2016-2019, cujos resultados produzidos serão vistos em paralelo com as leis orçamentárias do mesmo período.

Quanto à estrutura, a monografia está dividida em três grandes capítulos, sendo o primeiro voltado para a análise da evolução do Acesso à Justiça, conceituando a concepção do termo no tempo e espaço, bem como trazendo conceitos clássicos e contemporâneos a respeito de sua semântica atual.

No segundo capítulo, tratamos do papel institucional do Conselho Nacional de Justiça no fomento de políticas públicas de modo geral, que culminou na elaboração da Resolução nº 125/2010, que, por sua vez, é o marco legal da política pública de tratamento adequado dos conflitos em âmbito nacional.

Por fim, no terceiro capítulo são expostas informações de cunho econômico e financeiro a respeito dos resultados obtidos com a implementação da Resolução nº 125/2010 do CNJ em âmbito federal, e, sob o aspecto de sua efetividade, concluímos a análise pela ótica da análise econômica do direito como método.

## **2 ACESSO À JUSTIÇA: CONCEITO E HISTÓRICO NO TEMPO E ESPAÇO**

O Acesso à Justiça, como o conhecemos, passou por diversas transformações ao longo do tempo. No presente capítulo, faremos uma breve viagem ao passado, a fim de demonstrar a construção desse conceito e suas implicações no mundo, pela ótica das civilizações ocidentais, onde o autor se encontra inserido.

### **2.1 Evolução do conceito de Acesso à Justiça**

O introito acerca de qualquer explanação sobre o Acesso à Justiça, deve perpassar pela própria utilidade do instituto em prol dos indivíduos e da sociedade em geral. Viver em sociedade necessariamente importa na ocorrência de atritos pela simples razão de que interesses individuais e coletivos continuamente se chocam.

Para tratar dos problemas com os quais as sociedades antigas mormente se defrontavam, formas de resolução dos conflitos eram criadas de forma paralela a seu surgimento, cujo deslinde se dava quase sempre através da eleição de um terceiro interveniente, fosse ele um deus, um homem, uma coletividade composta por sábios ou outros especialmente designados, ou mesmo a partir de um sinal da natureza (ORSINI, 2012, p. 8).

Os primórdios da organização social tiveram suas bases criadoras na criação de sistemas de organização pautado em mitos, bem como após desenvolvimento da escrita (HARARI, 2015, p. 140-141). Ainda assim, o surgimento simultâneo de sociedades com aspectos culturais distintos significava, ao mesmo tempo, novas formas de conflito por surgir.

Mesmo sob a ótica das mais antigas civilizações, o conceito de Justiça começava a emergir. Era aquilo que estava ligado à ordem e à forma de pacificação social. Com a edição dos primeiros textos normativos da humanidade, a exemplo do Código de Hamurabi, essa forma simplista começou a tomar uma forma mais institucional, por assim dizer.

Entretanto, sem uma ordem que colocasse em pé de igualdade todos os indivíduos que se auto afirmassem, além da segregação social a exemplo das comunidades que pregavam a separação por castas, qualquer método de solução auto compositiva de conflitos se encontrava ainda bastante distante de ser adotado, e assim fazer parte da história da humanidade.

Estudar a forma como se desenvolveu o Direito é adentrar em um campo extenso, e, sem dúvida, cheio de diferentes contornos a depender do tempo e lugar para onde se aponta e se pretende enxergar a história.

Todavia, para entender o conceito de Acesso à Justiça, cuja etimologia melhor se aproxima da interpretação atual, tem-se que observar a evolução das liberdades individuais e da própria construção da cidadania.

O surgimento das sociedades burguesas, onde, diferentemente do sistema medieval, o “status social” passava a ser construído pelo próprio indivíduo, pautado nos princípios que hoje correlacionamos ao capitalismo (CORRÊA apud OLIVENSK, 2013, p.12), não só suplantou a desigualdade advinda pelo nascimento, como propiciou um solo fértil em que a igualdade entre os homens pudesse ser debatida.

Mesmo entre as sociedades antigas mais “evoluídas”, a liberdade não era compartilhada por todos indistintamente, sendo recorrente a exclusão de mulheres, crianças, estrangeiros, escravos dentre outras minorias (OLIVENSK, 2013, p. 14).

Por vezes o Acesso à Justiça é correlacionado ao surgimento dos advogados, cuja etimologia da palavra remete à *advocare*, que em um entendimento mais simplista, se traduz na prática em que um indivíduo é chamado a falar em nome de outrem em uma situação específica (MADEIRA apud ORSINI, 2012, p. 19).

Mas ainda assim, a atuação dos advogados nos primórdios buscava atender ao chamado daqueles que naturalmente eram considerados incapazes de usar da palavra, ou, muitas vezes, pela própria complexidade da qual se revestia a técnica processual há época, a exemplo do sistema romano (ORSINI, 2012, p. 21) que, envolvido em uma ritualística e formalismo exacerbado, afastava a resolução do conflito como questão central do procedimento.

A liberdade individual, como a gênese dos direitos e garantias fundamentais, pode ser concebida como uma semente, sendo meio para o surgimento de outras ramificações, e como um fim em si mesma. O Acesso à Justiça, por seu turno, pode ser reconhecido como uma dessas ramificações ou consequências.

Nas palavras de Amartya Sen (2010, p. 56):

“O papel instrumental da liberdade concerne ao modo como diferentes tipos de direitos, oportunidades e intitamentos [*entitlements*] contribuem para a expansão da liberdade humana em geral e, assim, para a promoção do desenvolvimento.”

De modo geral, a própria visão acerca do desenvolvimento experimentado pela humanidade parte de um entendimento comum acerca da expansão das liberdades individuais, uma vez que, sem liberdade não há cidadania, e, por sua vez, sem cidadãos, na mais breve das concepções, inexistem direitos e, por consequência, não há que se falar em Acesso à Justiça.

Em um salto histórico pontual, mencionemos o movimento constitucionalista vivenciado em diversas partes do mundo, que estabeleceu as bases fundamentais para o

surgimento de direitos e garantias individuais como as conhecemos, mas não sem antes partir de um ponto do qual precisou evoluir.

Primeiro, deixando para trás um sistema absolutista, o direito constitucional revestiu-se daquilo que se julgava ser mais urgente e necessário: a organização e a limitação do poder estatal através da construção de estruturas governamentais e o estabelecimento de formas de organização dessas estruturas, ou, em termos mais conhecidos, no estabelecimento de poderes constituídos com a finalidade de servirem como freios e contrapesos entre si (MORAES, 2002, p. 19-23).

A constituição produzida por qualquer que seja a nação, é a materialização dessa premissa inicial de um Estado organizado, do qual poderiam finalmente partir “a previsão de diversos direitos e garantias fundamentais” (MORAES, 2002, p. 19).

Importa mencionar que um dos primeiros documentos sobre os quais se alicerçaram as constituições democráticas pós-iluminismo foi construída para ser lida como parte do direito natural, e assim intitulada “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão” (1789). É evidente, portanto, que a organização do Estado, pautada em bases constitucionais, cedo ou tarde teriam como pauta a consecução de direitos individuais já encarados como fundamentais.

O Acesso à Justiça para as sociedades liberais dos séculos XVIII e XIX, onde imperava a igualdade formal, se traduzia no direito que um indivíduo tinha de propor uma ação ou de contestá-la. A proteção estatal, por seu turno, cingia-se à garantia de que o direito natural à justiça naqueles moldes não fosse frustrado. Em suma, o papel do Estado era de passividade, de modo que não havia o interesse de verificar a aptidão real do indivíduo em pleitear seus direitos. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 4).

Por seu turno, o século XX, marcado por conflitos mundiais que afetaram a sociedade quase que indistintamente, fez surgir a necessidade de maior intervenção estatal a fim de conter as crises econômicas e seus impactos sociais (DEMARCHI; CADEMARTORI; apud HENRINGER, 2012, p. 54).

No enfrentamento ao cenário deixado pelos regimes totalitários, um sistema constitucional pautado no compromisso com as garantias fundamentais aos cidadãos se fazia mais que necessária, cujo direito ao Acesso à Justiça, em constante evolução, fez parte desse sistema de forma indissociável.

Um dos mais importantes diagnósticos a respeito do Acesso à Justiça, realizado na década de 1970 pelo chamado “Projeto Florença”, foi encabeçado por pesquisadores de diversos países e posteriormente reduzido à termo de forma mais conhecida no Brasil como a obra intitulada “Acesso à Justiça” (CAPPELLETTI; GARTH; 1988).



Na pesquisa, foram traçados aspectos históricos e sociais que permitiram analisar a evolução do Acesso à Justiça, além de identificar prováveis barreiras que servissem de impeditivo ao desenvolvimento desse importante direito social.

Em que pese o lapso temporal no recorte anterior, o conceito de Acesso à Justiça manteve-se praticamente inalterado, tendo em vista que as barreiras diagnosticadas eram muitas vezes compartilhadas pelos países analisados, e cuja superação se deu muito lentamente, a partir de uma conscientização do Estado a respeito da problemática, e da adoção de medidas para combater os entraves encontrados, conforme restará demonstrado nos parágrafos seguintes.

Ao realizar a busca pelo que seria considerado o Acesso à Justiça com efetividade, Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988, p. 6) prelecionaram:

“A efetividade perfeita, no contexto de um dado direito substantivo, poderia ser expressa como a completa ‘igualdade de armas’ – a garantia de que a condução final depende apenas dos méritos jurídicos relativos das partes antagônicas, sem relação com diferenças que sejam estranhas ao Direito, e que, no entanto, afetam a afirmação e a reivindicação dos direitos. Essa perfeita igualdade, naturalmente, é utópica.”

Como pontuado pelos autores, uma das principais barreiras à fruição do Acesso à Justiça é seu alto custo (CAPPELLETTI; GARTH; 1988, p. 6-9). Analisando por um prisma mais amplo, o pagamento de custas nada mais é que a ponta do iceberg, uma vez que o tempo de duração de um processo pode elevar seus custos e tornar praticamente insuportável sua manutenção por uma das partes por provocar o desequilíbrio da relação processual já afetada pelo objeto do litígio.

Além disso, pautado na concepção pura da igualdade formal, cabe unicamente a cada parte envolvida fazer prova do direito alegado sem considerar as dificuldades próprias desse ônus probatório, o que, sem dúvidas, mais uma vez incorre em impeditivo ao Acesso à Justiça ao invés de promovê-la.

Outro ponto sensível analisado pelos pesquisadores do “Projeto Florença” foi o exercício do Acesso à Justiça no que se refere aos chamados “interesses difusos”, que, apesar de sua inegável relevância, não será objeto de grande aprofundamento na presente pesquisa.

Com o diagnóstico produzido sob a perspectiva ocidental do Acesso à Justiça, as chamadas “ondas renovatórias” do Acesso à Justiça, que ocorreram mais ou menos em ordem cronológica (CAPPELLETTI; GARTH; 1988, p. 12), dão conta da forma como o Estado se organizou no sentido de tornar mais igualitário, na perspectiva material, a facilitação da resolução dos conflitos.

Na primeira onda renovatória, o Acesso à Justiça se pautou na promoção de uma assistência jurídica gratuita. Reconhecendo-se que o papel do advogado era indispensável à

realização da justiça ante o formalismo excessivo da práxis jurídica, o Acesso à Justiça através do *múnus honorificum*, em que os profissionais atuavam sem a costumeira contraprestação pelos serviços, foi uma das primeiras formas de sua concretização. (CAPPELLETTI; GARTH; 1988, p. 12-13)

Paulatinamente, percebendo-se a correlação entre a necessidade de uma remuneração adequada e uma boa prestação de serviços advocatícios, os Estados foram suprimindo essa prática, e passaram a estabelecer formas mais concretas de direcionamento de profissionais pagos com recursos públicos para atuarem em causas onde o representado fosse pessoa hipossuficiente, muitas vezes através de requisitos objetivos legalmente previstos (CAPPELLETTI; GARTH; 1988, p. 13-16).

Contudo, a prevalência do monopólio estatal acerca da resolução dos conflitos sociais ainda era encarada como única forma de tratamento dos conflitos. Em parte isso tem uma explicação racional: com a grande maioria dos indivíduos carecendo da representação de um terceiro, cuja capacidade postulatória significava, além de conhecimento da norma, preparo técnico ao formato da jurisdição, ainda marcada por procedimentos burocráticos, não havia como se conceber um modelo que permitisse a participação dos envolvidos de forma mais direta.

Em um novo salto, a terceira onda renovatória do Acesso à Justiça preconizada por Cappelletti e Garth (1988, p. 25) começa a sair dos moldes habituais da justiça estatal, e começa a reconhecer o Acesso à Justiça de forma tão ampla que alcança às formas de tratamento dos conflitos na via extrajudicial.

Na concepção dos autores, a terceira onda é marcada por uma maior necessidade de adaptação dos métodos de solução de conflitos, onde a anterior prevalência da via judicial deve dar lugar também aos métodos privados de resolução de disputas, não de forma alternativa, mas porque “outros mecanismos de interferência apaziguadora são os métodos mais apropriados para preservar os relacionamentos” (CAPPELLETTI; GARTH; 1988, p. 26).

O projeto conduzido por Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988) constituiu as bases para novos trabalhos a partir dele, tornando o Projeto Florença uma pesquisa perene, que, por sua vez, culminou na criação do *Global Access to Justice* (2020, *online*), que conta com a participação de diversos pesquisadores.

Além disso, outros puderam acrescer o produto derivado do “Acesso à Justiça”, de Cappelletti e Garth (1988), a exemplo de Kim Economides (apud ORSINI; COSTA, 2016, p. 23-31), que desenvolveu o conceito de uma quarta onda renovatória de Acesso à Justiça, que retira o foco do “acesso” e o sobrepõe na “justiça”.

Em termos simples, Kim Economides (apud ORSINI; COSTA, 2016, p. 23-31) propõe que os operadores do direito, desde sua formação acadêmica, sejam conduzidos a assumir verdadeiro compromisso com o Acesso à Justiça do ponto de vista político e ético, de modo que o ensino superior jurídico também sirva ao propósito de produzir nos futuros profissionais uma postura crítica e proativa quanto às barreiras postas.

A formação jurídica dos operadores do direito, mais precisamente dos magistrados, também foi objeto de observação por Boaventura de Souza Santos (apud VITOVSKY, 2017), em que o estudante convencional de direito se torna um mero receptor de conteúdo, e ao assumir seu papel na cadeia profissional entre os demais juristas, acaba por reproduzir os paradigmas lá existentes.

Nesse ponto, assumimos que existem pelo menos duas correntes exponenciais acerca do Acesso à Justiça, uma clássica, delineada por Mauro Cappelletti e Bryant Garth e outra mais contemporânea, a partir da visão crítica de Boaventura de Souza Santos.

Além das reformas do ponto de vista material, Santos (apud VITOVSKY, 2017), como demonstrado, inclui em sua percepção a quarta onda, de autoria de Kim Economides, além de apontar para outras questões envolvendo o poder judicial e a participação de organizações sociais, aproximando as instituições de justiça das comunidades e promovendo sua ampla participação no fomento ao real e efetivo Acesso à Justiça.

## **2.2 Breve histórico sobre as formas de Acesso à Justiça no Brasil**

Conforme observado no tópico anterior, no contexto mundial, o Acesso à Justiça foi pouco a pouco sendo adaptado à evolução da sociedade e das formas de organização do Estado, cujos marcos históricos acerca da evolução do Acesso à Justiça, no contexto brasileiro, guarda muitas similaridades com o contexto internacional destacado.

As Ordenações Filipinas de 1603, legislação aplicável desde Brasil-Colônia até os primeiros anos da república, até a edição do Código Civil de 1916, já trazia em seu bojo a previsão de prestação gratuita de defesa para quem buscasse a autoridade policial e, de forma comprovada, demonstrasse sua condição de miserável jurídico, direito este que há época impunha a seu destinatário um viés de humilhação, e na prática tornava o Acesso à Justiça inacessível diante do constrangimento de se submeter à avaliação dessa miserabilidade (BATISTA, 2008).

No Brasil Império, sob a égide da Constituição de 1824, esta, de modo similar às constituições editadas há época por outras nações, trazia em seu bojo a garantia de direitos

individuais (civil e políticos), além de prever um processo legal bastante simplificado, tratando, em síntese, do processo criminal e da forma de efetivação da desapropriação (AMORIM, 2011).

Na transição para a Constituição Republicana de 1891, o caráter individualista presente na constituição imperial se manteve, além das dificuldades de acesso aos tribunais pátrios pelas classes menos abastadas em razão do alto custo serem óbice que a nova forma de Estado não conseguiu abolir. Por seu turno, a adoção de medidas pela Constituição republicana garantiam o direito de petição aos poderes públicos por ocasião da ocorrência de abusos pelas autoridades, um importante avanço para a efetividade do Acesso à Justiça em âmbito pátrio há época (AMORIM, 2011).

Alterações importantes foram efetivadas nos Códigos de Processo Civil e Penal vigentes há época a fim de reproduzir a realidade fática, além de contar com a participação de entidades como a recém-criada Ordem dos Advogados do Brasil em 1930, que tinha o múnus de indicar advogados para o exercício da defesa gratuita.

Até então, se buscava efetivar e aperfeiçoar o Acesso à Justiça de forma gratuita sem a criação de uma entidade estatal com essa finalidade específica, o que se pôde perceber com a inclusão de um ônus à Ordem dos Advogados do Brasil, já que se tratava de um órgão de classe organizado, com importância social, mas que não possuía a precípua finalidade de garantir o acesso do jurisdicionado hipossuficiente.

A Constituição de 1934 produziu maior evolução diante das cartas constituições anteriores, considerando que passou a prever de maneira expressa, ainda que genérica, o dever de prestar assistência judiciária por parte da União e dos Estados, prevendo mesmo a isenção de custas e emolumentos, mas sem especificar de maneira mais assertiva acerca dos mecanismos a serem utilizados para instrumentalizar tal previsão (AMORIM, 2011).

Essas mudanças propiciaram a criação da primeira lei com a finalidade específica de instrumentalizar a forma de acesso gratuito ao sistema judiciário através da Lei nº 1.060/50 (BATISTA, 2008).

Sob o comando da Constituição de 1967 foi criada a Defensoria Pública, instituição com reconhecida importância, sendo considerada entidade essencial à justiça, mas cuja legislação específica necessária à sua organização institucional só ocorreu com a edição da Lei Complementar nº 80 de 1994 (BATISTA, 2008).

Sua criação não se tratava apenas de mera concretização do Acesso à Justiça pela via jurisdicional, com o fito de estabelecer a defesa e direito de petição como outrora, mas permitia às classes mais carentes o direito de obterem orientação jurídica, além da inclusão pelo art. 134 *caput* da Constituição de 1988, de uma vastidão de prerrogativas no intento de prestar

maximamente o atendimento jurídico, também sob a forma de métodos conciliatórios de resolução de conflitos (BATISTA, 2008).

Mesmo com a sucessão de Constituições as quais o Brasil esteve submetido, apenas com a promulgação da Carta Magna de 1988 restou positivado no ordenamento jurídico que Acesso à Justiça seria um direito fundamental, e, para sua instrumentalização, o regramento constitucional incluiu a inafastabilidade da jurisdição, entendida por um longo tempo como aquela produzida pelos tribunais.

Entretanto, é importante mencionar que nesse período em especial, qual seja, a década de 1980, o Brasil passou por um processo de redemocratização, que, por sua vez, culminou na promulgação da Constituição Federal de 1988, e na prática, importou em novo protagonismo do Poder Judiciário no país (FARIA apud PORTO, 2009, p. 20).

Ainda se enfrentava o problema da ineficiência e ineficácia do Poder Judiciário em responder satisfatoriamente aos conflitos sociais, em parte porque o Judiciário se ocupava simultaneamente da prestação jurisdicional como um serviço público, ao mesmo tempo que exercia um papel político, a exemplo do controle judicial de políticas públicas e demais atos administrativos emanados dos outros poderes constituídos (SADEK apud BARBOSA NETO, 2013, p. 30-31).

Com a expansão das atribuições do Poder Judiciário no Brasil, algumas medidas foram adotadas para mitigar os efeitos da crise institucional enfrentada, a exemplo da morosidade dos processos e o alto custo da litigiosidade, ainda na década de 1980, através da criação dos Juizados de Pequenas Causas (BARBOSA NETO, 2013, p. 33).

Na contramão dos procedimentos mormente adotados pelo judiciário, os Juizados de Pequenas Causas tinham como objetivo tornar a resolução de conflito o mais informal possível, desde a dispensa de representação por advogado, até à realização da audiência inaugural por indivíduo não togado (MOREIRA-LEITE apud BARBOSA NETO, 2013, p. 33).

A redução no tempo de espera pela solução do conflito era diretamente proporcional à diminuição nos custos habituais para o ajuizamento de um processo.

Apesar de ser um modelo ainda pouco desafiador este implementado com os Juizados de Pequenas Causas, um sistema pautado na resolução consensual dos conflitos nos parece ser muito mais sustentável quando vista sob o prisma do cenário brasileiro há época, marcado por profundas mudanças sociais, aumento da população nos espaços urbanos, e consequente surgimento de novas formas de conflito.

Com a mutação dos Juizados de Pequenas Causas nos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, instituídos pela Lei Federal nº 9.099/95, o Acesso à Justiça no modelo de prestação

jurisdicional, ainda bastante arraigado nas estruturas de justiça do país, não continuaram o desenvolvimento das novas formas consensuais de promoção do Acesso à Justiça tal qual foram concebidos (BARBOSA NETO, 2013, p. 34).

Em cotejo às citadas “ondas renovatórias” do Acesso à Justiça, apontadas no subitem anterior, aquelas correlatas à superação dos gargalos referentes ao acesso dos mais pobres à assistência judiciária, bem como o atendimento das demandas em caráter coletivo lato senso, parecem ter encontrado respaldo através da edição de leis específicas, ao passo que a “terceira onda” padeceria de maior empenho, de modo que o trabalho legislativo não seria capaz de efetivar.

Assim, a “terceira onda” renovatória tenciona não apenas promover a efetivação do Acesso à Justiça por correlacionar as mudanças promovidas com as reformas anteriormente operadas, como se utilizar de instituições e novos procedimentos com o intuito de atuar na prevenção de conflitos (SANCHES FILHO apud PORTO, 2009, p. 36).

Na contramão desse projeto, os tribunais pátrios mantem-se firmes aos modelos antigos de atuação, impedindo que a tão necessária modernização dos procedimentos de resolução de controvérsias opere de forma eficaz. Nos ensinamentos de Maria Tereza Aina Sadek (apud BARBOSA NETO, 2013, p. 35):

Nas análises mais impressionistas sustenta-se, inclusive, que as instituições judiciais ficaram perdidas no século XVIII ou, na melhor das hipóteses, no XIX, enquanto o resto do país teria adentrado o ano 2000.

Diante da dificuldade enfrentada pelo Poder Judiciário em responder às provocações da sociedade, já que um modelo fixado em moldes antigos certamente não foi adequado e pronto a se adaptar aos novos contornos sociais, novas formas de resolução de conflitos que promovessem o Acesso à Justiça através de uma “ordem jurídica justa”, termo cunhado pelo jurista Kazuo Watanabe (apud HERINGER, 2012, p. 58), eram mais que necessárias.

### **2.3 O surgimento do sistema multiportas de tratamento dos conflitos**

O conceito de Tribunal Multiportas foi cunhado por Frank Sander com a edição do documento intitulado “*Varieties of dispute processing*” (Variedades do processamento de conflitos), documento este redigido especialmente para a *Pound Conference* de 1976, Minnesota-EUA (ALMEIDA et al, 2012, p. 27).

Conforme relatado pelo próprio autor, seu intento original era o de cunhar um título mais acadêmico ao conceito, que versava acerca do tratamento adequado dos conflitos, sendo sua ideia inicial denominá-la “centro abrangente de justiça”, tendo cedido ao termo criado pela *ABA – American Bar Association*, “Tribunal Multiportas”, por este soar muito mais popular e de fácil veiculação (SANDER apud ALMEIDA et al, 2012, p. 27).

A terminologia faz alusão ao espaço físico das cortes ou tribunais, por serem o local onde a busca pela solução dos conflitos se dá de forma mais preponderante. Assim, Sander (apud ALMEIDA et al, 2012) exemplifica que é mais fácil considerar os tribunais como o local que centraliza o recebimento das demandas, e de onde pode ser feita a triagem para a melhor porta de solução, mas que não há obrigatoriedade que os espaços ocupados pelas cortes exerçam essa função delimitadora.

Em que pese a perspectiva de um Judiciário amontoado de processos seja distópica ou mesmo catastrófica para os nossos padrões, há que se concordar que o excesso de ações é um sintoma também positivo de que os cidadãos vêm adotando uma postura ativa, de quem se compreende como sujeito de direitos e não se conforma à passividade de não vê-los atendidos de maneira digna.

Tal perspectiva é igualmente corroborada pelas magistradas Nancy Andrichi, ministra do Superior Tribunal de Justiça, e a juíza do TJDF, Gláucia Falsarella Pereira Foley (2008), que ponderam ainda:

[...] “o culto ao litígio, porém, parece refletir a ausência de espaços -estatais ou não- voltados à comunicação de pessoas em conflito. Com raras exceções, não há, no Brasil, serviços públicos que ofereçam oportunidades e técnicas apropriadas para o diálogo entre partes em litígio.”

Em sua concepção, a adoção de um sistema multiportas de solução de conflitos não se trata apenas de uma forma de sobrestar o crescimento das demandas perante o Poder Judiciário, mas da recepção de um modelo sustentável que não apenas ampara o conflito eminente, como promove o tratamento das relações sociais através da técnica adequada, e através dessa conclusão construída com o auxílio das partes, promove maior consciência acerca da resolução do conflito e impede a renovação do ato de litigar (ANDRIGHI; FOLEY, 2008).

Essa forma de encarar os conflitos sob uma nova perspectiva contratualista surge em paralelo ao próprio modelo econômico neoliberal vigente, cujo apego ao formalismo legislativo cede lugar à formas negociadas do modelo de justiça, que, no contexto nacional, se materializou através da expansão desses métodos, ainda amparadas pela edição de diplomas normativos ante o apego ao sistema *civil law* (SALDANHA, 2018, p. 159).

O sistema multiportas de resolução de conflitos, mais recentemente, encontrou amparo no Código de Processo Civil de 2015, que, em seu introito arcabouço de dispositivos que remetem à Constituição Federal de 1988, torna explícito que no contexto pátrio, o Acesso à Justiça no artigo 5º, inciso XXXV da Magna Carta não mais diz respeito ao recebimento das demandas dos titulares deste direito apenas e tão somente pela jurisdição estatal (JOBIM, 2018, p. 202).

Antes disso, a Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça foi o primeiro instrumento normativo que introduziu uma nova visão sobre as formas de acessar à justiça, deixando claro que não mais se tratava de um monopólio do Poder Judiciário.

Contudo, para o acesso à esse novo formato de justiça é imprescindível uma preparação qualitativa das instituições e dos atores que as compõem, já que parte de sua eficácia repousa sobre o fato de que, além de tratar da controvérsia, os métodos adequados de solução de conflitos, aplicados através do sistema multiportas, implica em uma ressignificação da parte relacional dos conflitos.

Algumas modalidades de conflitos necessariamente se beneficiarão de forma mais latente do tratamento adequado. Tomemos por exemplo, um determinado conflito existente entre duas pessoas que possuem um relacionamento pré-existente. Ainda que a contenda entre elas seja momentaneamente solucionada, sem que o aspecto relacional também seja incluído, a reprodução do conflito em um momento vindouro é uma possibilidade real.

De mais a mais, uma solução construída de forma cooperativa entre as partes, através de métodos de resolução tais como a mediação ou a conciliação, mas não restrito a estes, permite que as partes reconheçam suas reais necessidades e promovam uma conclusão adequada para o conflito, que dificilmente seria alcançada por intermédio que uma decisão judicial (WATANABE, 2012, p. 88).

No contexto brasileiro, o Estado adotou medidas político-institucionais para a promoção desses métodos extrajudiciais de solução de controvérsias, que, diferentemente da modalidade pautada na adjudicação compulsória da vontade das partes por um juiz togado, carecia da adoção de condutas que não somente expandissem o Acesso à Justiça no aspecto tangível como um serviço público, mas que mantivesse o aspecto qualitativo das técnicas auto compositivas de solução de disputas, pautadas na melhoria e ressignificação das relações interpessoais.

Conforme se verificará do próximo capítulo, o Estado brasileiro tratou dessa necessidade pelos meios institucionais já em uso, não estranhamente em similaridade com o diagnóstico anteriormente realizado por Frank Sander (apud ALMEIDA et al, 2012), de que o



ponto de partida para adoção de um pacto de medidas com vias à promoção do tratamento adequado dos conflitos partiria das portas do poder que já os vinha recepcionando há algum tempo.

Pautado nas ponderações feitas até o presente momento, adotamos o entendimento formulado por Kazuo Watanabe (apud RAMOS; MATTOS, 2018, p. 582), em que a formulação de uma “ordem jurídica justa” tem sua concretização, sem prejuízo do diagnóstico de outras necessidades,

(1) o direito à informação e perfeito conhecimento do direito substancial e à organização de pesquisa permanente a cargo de especialistas e ostentada à aferição constante da adequação entre a ordem jurídica e a realidade sócio-econômica do país; (2) direito de Acesso à Justiça adequadamente organizada e formada por juízes inseridos na realidade social e comprometidos com o objetivo de realização da ordem jurídica justa; (3) direito à preordenação dos instrumentos processuais capazes de promover a efetiva tutela de direitos; (4) direito à remoção de todos os obstáculos que se antepõem ao acesso efetivo à Justiça com tais características. (WATANABE apud RAMOS; MATTOS, 2018, p. 582)

Uma “ordem jurídica justa”, portanto, é aquela que engloba em si requisitos como, acesso à informação para construção de uma solução, seja ela ou não produto de adjudicação, que abarca ainda os conceitos clássicos delineados por Cappelletti e Garth (1988), somada à de Kim Economides (apud ORSINI; COSTA, 2016, p. 23-31) quanto ao comprometimento dos operadores do direito com a melhoria constante dos mecanismos de justiça, além de abarcar a visão revolucionária de Boaventura de Souza Santos (apud VITOVSKY, 2017), que, assim como Kazuo Watanabe, também comunga com a necessidade de ver os movimentos sociais participando do processo de construção e execução das políticas e ferramentas de Acesso à Justiça.

### **3 UMA BREVE ANÁLISE DA RESOLUÇÃO Nº 125/2010 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA**

Tendo o capítulo anterior traçado um histórico significativo entre as primitivas formas de solução dos conflitos humanos, até os meandros dos modelos políticos que vigoraram no Brasil, o presente capítulo terá como pauta central a análise do que ficou conhecido como a primeira política pública nacional visando o tratamento adequado dos conflitos.

Em que pese esteja revestida como uma resolução, e, portanto, ficando mais abaixo na pirâmide das normas que formam o ordenamento jurídico pátrio, a Resolução nº 125/2010 do CNJ teve um papel significativo na criação legislativa que se seguiu, cuja matéria versa a respeito dos métodos adequados de solução de conflitos.

### **3.1 As resoluções do Conselho Nacional de Justiça como Políticas Públicas**

Conforme apontado no fim do capítulo anterior, o Estado brasileiro adotou uma postura no sentido de promover o Acesso à Justiça nos novos moldes, mas ainda sob a perspectiva clássica da “terceira onda renovatória”, mediante a implementação de mecanismos de iniciativa do próprio poder público para sua concretização.

Entretanto, em continuidade ao argumento já lançado, pautado na definição do sistema multiportas de tratamento dos conflitos, o Poder Judiciário possui um papel institucional inegável na condução dessa transição, podendo ser considerado a “porta maior” pela qual se inicia o procedimento que conduz à solução de um conflito, mas não necessariamente por onde ele finda.

Assim, na presente oportunidade dar-se-á enfoque ao aspecto institucional e administrativo do Poder Judiciário, que, como apontado por Barbosa Neto (2013), no modelo constituinte de organização do Estado e dos Poderes, cumula as atividades jurisdicional e administrativa.

Para entender esse formato institucional, é importante destacar a criação do Conselho Nacional de Justiça com a precípua função de órgão de controle externo do Poder Judiciário, como parte da reforma operada pela Emenda Constitucional nº 45/2004 (GRAMSTRUP, 2005, p. 191).

O CNJ nasce gigante diante das cortes que controla, ficando abaixo apenas do Supremo Tribunal Federal, cujo ministro-presidente exerce também a chefia do conselho, e cuja composição é destacada pela participação representativa de diversos atores nacionais, a exemplo do Ministério Público, da Ordem dos Advogados do Brasil e do Congresso Nacional (BRASIL, 2020).

Suas atribuições são bastante amplas, desde o julgamento e revisão de processos disciplinares relativos aos magistrados, perpassando pela condução na elaboração de relatórios e diagnósticos sobre a justiça no Brasil, e ainda exercendo papel normativo com a edição de regulamentos e recomendações (GRAMSTRUP, 2005, p. 193).

Antes de tratar dos atos emanados do CNJ, em especial as resoluções prolatadas como espécies de políticas públicas, é necessário entender o que isso significa na prática.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2017, p. 928), conceitua as políticas públicas como “metas e instrumentos de ação que o Poder Público define para a consecução de interesses

públicos que lhe incumbe proteger”. Esses interesses públicos passíveis de proteção partem de “opções a serem feitas pelo Poder Público” (DI PIETRO, 2017, p. 928).

Contudo, inexistente um conceito pronto e acabado acerca da definição das políticas públicas, tendo em vista que existem correntes doutrinárias que defendem a participação de estruturas ou atores paralelos ao Estado, que, em conjunto ao ente público, contribuem para sua construção (SECCHI apud WRASSE, 2017).

Algumas perspectivas teóricas são bastante abrangentes, a exemplo da que define que a

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados. [...] As políticas públicas não são, portanto, categoria definida e instituída pelo Direito, mas arranjos complexos, típicos da atividade político-administrativa, que a Ciência do Direito deve estar apta a descrever, compreender e analisar, de modo a integrar à atividade política os valores métodos próprios do universo jurídico. (BUCCI apud BARBOSA NETO, 2013, p. 39-40).

Conforme ponderam Oliveira e Spengler (2012, p. 137), as etapas que compreendem a formulação de uma política pública e sua efetiva implementação, prescindem de um momento pós-formulação em que a medida adotada seja submetida à uma avaliação, como forma de verificar sua aceitação pela comunidade, e mais importante, sua efetividade no enfrentamento ao problema que passou a ser pauta na agenda política e originou a medida.

Em que pese haja certa discricionariedade na adoção de medidas para a construção das metas e da própria agenda política que envolve a consolidação de uma política pública, os bens jurídicos passíveis de proteção estatal por intermédio de medidas estratégicas, e que se traduzem como objeto das políticas públicas, se encontram muito frequentemente bem delimitados pela Constituição Federal.

Rememore-se que o processo de redemocratização do Estado brasileiro, que culminou na feitura da Constituição Federal de 1988, imprimiu no texto constitucional os anseios por maior atenção aos direitos sociais.

Contudo, a adoção de políticas públicas de cunho social, mormente sofrem com a escassez de recursos públicos, encontrando diversos entraves na sua adoção pelos agentes políticos e suas respectivas agendas institucionais (BARBOSA NETO, 2013, p. 41).

Sob esse aspecto, é pontualmente acertado entendimento de Souza (apud OLIVEIRA; SPENGLER, p. 137-138) quando se refere à necessidade de um trabalho formado por múltiplos saberes quando da formulação de uma política pública, sendo necessário diversos olhares sobre o problema, partindo de uma visão sociológica, e, claro, alcançando o viés econômico, que permite avaliar a factibilidade da medida, respectivamente, em termos de utilidade e investimento de recursos materiais.

A partir deste ponto, a prestação de diversos direitos sociais depende de um compromisso real dos agentes políticos que comandam a administração pública, incorrendo na necessidade de um planejamento por parte do Estado para concretizar os direitos individuais, ao passo que enfrenta a limitação da aplicação de recursos públicos que precisam ser alocados para o atingimento dessa finalidade.

Di Pietro (2017, p. 929) faz menção às normas sociais como de caráter programático, reconhecendo que o Estado não pode deixar de atender às necessidades dos titulares dos direitos sociais, e para isso sair do campo ideal para o campo fático [...] “já que dependem de leis e medidas administrativas para serem concretizadas [...], as políticas públicas definem as que devem ser atendidas prioritariamente”.

Os instrumentos para que o Estado exerça o planejamento necessário à operacionalização das políticas públicas se encontram previstos no artigo 165 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2020), consistentes no plano plurianual, nas diretrizes orçamentárias e nos orçamentos anuais.

Além disso,

O processo de elaboração de uma política pública, também referenciado como ciclo, exibe as fases de “vida” de uma política pública, essas fases são sequenciais e independentes entre si: 1) identificação do problema; 2) formação da agenda; 3) formulação de alternativas; 4) tomada de decisões; 5) implementação; 6) avaliação e 7) extinção. (WRASSE, 2017).

Essas fases servem de ponto de partida para elaboração de agendas pelos agentes políticos, que podem contar com ampla participação da sociedade civil organizada, quando as questões enfrentadas são de grande relevância para os indivíduos de um modo geral.

Tendo por base esse entendimento de construção pautada na auscultação de diversos setores da sociedade e seus representantes, as políticas públicas, em uma nova possibilidade de concepção de sua denominação etimológica, têm o condão de “amenizar os conflitos e desigualdades sociais” (SILVA et al, 2017, p. 26).

Retornando ao ponto de partida, em se tratando da atuação do CNJ e da edição de resoluções como políticas públicas, entendemos por bem ver reconhecida a participação de

importantes agentes sociais em sua composição, através da inclusão de indicados políticos pertencentes às casas legislativas federais, bem como da indicação de membros do *parquet* e da OAB Federal.

Ainda que um cenário ideal fosse constituído de uma participação mais plural, incluindo outros agentes que pudessem contribuir de modo transdisciplinar para a elaboração das políticas públicas em âmbito institucional, a preponderância deste citados personagens não causa estranheza, considerando sua atuação direta e hodierna na promoção do Acesso à Justiça lhes concede maior conhecimento dos gargalos que permeiam o problema que se busca combater com as medidas de tratamento adequado dos conflitos.

Todavia, não há como deixar de pontuar que os atores habituais do sistema de justiça acabaram por formar uma espécie de elite que “administraram e continuam administrando a burocracia da Justiça pátria” (BARBOSA NETO, 2013, p. 42), e, sem sombra de dúvidas, não atendem com a merecida atenção aos problemas dos cidadãos na base da sociedade, maiores vitimados pela omissão estatal na prestação dos direitos mais básicos.

Coadunamos com a crítica trazida por Barbosa Neto (2013, p. 43) acerca da necessidade de remodelar os sistemas de justiça no Brasil não somente para a melhoria na qualidade da prestação jurisdicional, mas uma reforma que remova a fachada que foi construída pelas autoridades jurisdicionais, e que, muitas vezes, denota que o simples acesso aos prédios da justiça fazem parte de uma realidade na qual a maioria não pode se ver inserida.

Muitas demandas e necessidades destes indivíduos sequer chegam ao conhecimento do poder público, sendo denominada “procura suprimida” aquela que não chega aos portões do Estado (SANTOS apud BARBOSA NETO, p. 43).

Nesse sentido, mesmo com a reforma que se tencionava produzir por intermédio da reforma do Poder Judiciário, os resultados demoraram a aparecer, principalmente para as classes menos abastadas da sociedade (BARBOSA NETO, 2013, p. 45-46), e mesmo nos dias de hoje, cerca de dez anos após a edição da Resolução nº 125/2010 do CNJ, que será melhor abordada nos itens seguintes, a constatação feita por Boaventura de Souza Santos (apud BARBOSA NETO, 2013, p. 46), pode facilmente soar como uma notícia atual:

Quanto mais baixo é o estrato sócio-económico do cidadão, menos provável é que conheça advogado ou que tenha amigos que conheçam advogados, menos provável é que saiba onde, como e quando pode contactar um advogado e maior é a distância geográfica entre o lugar onde viver ou trabalha e a zona da cidade onde se encontra os escritórios de advocacia e os tribunais.

Para se entender o contexto da possibilidade de edição de resoluções pelo CNJ como formas de políticas públicas, a própria reforma do judiciário só foi possível graças ao

reconhecimento de um estado de crise vivenciado pelo sistema. Assim, a “crise da justiça” foi incluída na agenda institucional “para receber uma solução no formato de política pública” (SADEK apud BARBOSA NETO, 2013. p. 46).

### **3.2 A nova política pública instituída pela Resolução nº 125/2010 do CNJ**

Em 2006, como uma das primeiras ações adotadas pelo CNJ após sua recente criação, surgiu o “Movimento pela Conciliação”, que pretendia a adoção de medidas eficazes na contenção do excesso de litígios no país. Há época de sua edição, no ano de 2010, o Brasil contava com 83,4 milhões de processos em tramitação (RICHA, 2012, p. 32).

Conceder o título de “nova política pública” à Resolução nº 125/2010 do CNJ não é sem propósito.

Isto, pois, o “Movimento pela Conciliação” adotado desde 2006, conforme dito anteriormente, abriu a possibilidade de enquadrar as soluções de litígios em um patamar de importância nacional, onde compactuavam magistrados, servidores da justiça, transformando-se em um periódico com contornos muito maiores a partir de 2007, com a criação da “Semana Nacional da Conciliação”.

A organização como forma de política pública prévia à resolução de 2010 tinha o mesmo intento que qualquer outra, qual seja, a de fomentar na sociedade em geral não somente a necessidade, mas a possibilidade de encontrar a solução mediante a participação do próprio interessado, de maneira célere e eficaz.

No ano que antecedeu a feitura da Resolução nº 125/2010, nos 5 dias da campanha instaurada pela “Semana Nacional da Conciliação”, foram realizadas cerca de 260 mil audiências e firmados pelo menos 120 mil acordos em todo o país.

Além disso, quem assumia o posto da mais alta corte no país, passava a se encarregar da condução do marasmo enfrentado pelo Poder Judiciário em todo o território nacional.

Em abril de 2010, ao tomar posse o Ministro Cezar Peluso (STF, 2010, *online*), oportunamente destacava as mudanças de paradigma que o judiciário brasileiro precisaria encarar para garantir a continuidade da prestação estatal, não mais firmada à uma atuação judicante, já que se tornava latente que o modelo único de resolução perene de litígios, fundado no rito processualístico não produzia resultados satisfatórios aos seus destinatários:

Nosso compromisso, na quase prosaica tarefa cotidiana de decidir as causas segundo nos sugira a inteligência perante os fatos e a lei, é renovar o ato de fé na supremacia

da legalidade democrática, na valência de uma ordem jurídica justa e nos grandes ideais humanitários consubstanciados no rol dos direitos fundamentais, [...].

Alguns meses mais tarde, em 29 de novembro de 2010, o CNJ fez publicar a Resolução nº 125/2010, que se tornou o marco inicial, não apenas do ponto de vista normativo, bem como parte indissociável do trabalho a ser desenvolvido pelo conselho nacional para o real enfrentamento ao crescimento dos litígios no país.

Em sua redação original, as considerações que pautaram a resolução em apreço, destinaram especial observação às questões econômicas envolvidas, bem como na recém observada intenção de adotar o sistema multiportas de resolução de controvérsias, conforme se verifica de seu teor:

**CONSIDERANDO** que **competete 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; (grifou-se)

Sob a leitura da Resolução nº 125/2010 o ponto central de convergência entre os diversos interesses, era o de promover o Acesso à Justiça de modo mais efetivo, da maneira mais adequada a depender da espécie do conflito, além de promover a racionalização dos gastos com a promoção desse direito.

Em que pese a nova política pública de tratamento adequado dos conflitos fosse importante e necessária de forma nacional, o Brasil possui dimensões continentais, e, por essa mesma razão, disparidades regionais e sociais fatalmente se chocariam com o interesse público de fomentar novas práticas de resolução de controvérsias em âmbito federal.

Uma das formas de facilitar a prestação do Acesso à Justiça, conforme tratado em oportunidade anterior, foi a centralização das estruturas judiciárias, não somente como local físico e à postos da população em geral que busca a resolução de um conflito, mas como amaro institucional à realização das necessárias capacitações e profissionalização dos agentes multiplicadores dos métodos adequados (BARBOSA NETO, 2013, p. 88-89).

A partir desse ponto, importa recortar do texto normativo constante da resolução em comento a parte relativa aos mecanismos previstos, relativos à implementação em âmbito local da política pública, ainda que suas bases tenham um caráter nacional.

Foi inserido comando para que os tribunais locais criassem, no prazo de 30 (trinta) dias após a publicação da Resolução nº 125 do CNJ, os chamados Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC), que, em suma, reproduzem na circunscrição da corte estadual ou regional o papel de desenvolver metas e executar ações pautadas na política pública desenvolvida pelo CNJ (art. 7º).

Além disso, ficou claro que um espaço adequado à execução das ações seria necessário, ainda que ligado fisicamente aos espaços físicos dos tribunais, simbolicamente dissociados do cenário de litígio com o qual os jurisdicionados estavam habituados.

Por isso, parte da incumbência do NUPEMEC (CNJ, art. 7º, inciso IV) foi a instalação dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC), além de figurar como interlocutor com outros setores da sociedade civil, a fim de garantir a participação de entidades públicas e privadas (CNJ, art. 2º e 3º).

Um exemplo da participação de particulares na execução da política pública pode ser visto em razão da instalação de CEJUSC's em faculdades por todo o território nacional.

Quanto a esses espaços, a Resolução nº 125/2010 concede aos referidos centros a face mais direta de atendimento aos cidadãos (CNJ, art. 8º), que ficam podem participar de audiências conciliação durante a fase processual, pré-processual, ou mesmo se utilizar do espaço para sanar dúvidas, através do braço da 'cidadania'.

Para a operacionalização da política pública, tanto o CNJ quanto os tribunais possuem papéis bem definidos, cabendo ao conselho nacional a estruturação das diretrizes gerais para sua execução, além de estabelecer bases comuns para a capacitação dos profissionais que atuarão na linha de frente como mediadores e conciliadores (BARBOSA NETO, 2013, p. 89).

E não somente cabe ao CNJ o planejamento dos métodos de concretização da política pública nacional, como a interlocução entre os CEJUSC's e as entidades públicas e privadas, fomentando a valorização da utilização dos meios auto compositivos de resolução de conflitos aplicados nos centros (BARBOSA NETO, 2013).

O papel dos tribunais, por seu turno, incluído no texto normativo da resolução no capítulo III, sob as seções I, II, III e IV, é revestido de sua precípua participação institucional local, onde cada tribunal de justiça estadual ou regional deve criar um núcleo permanente de resolução de conflitos



para ser o centro de inteligência e execução das diretrizes nacionais da Resolução, e além do dever de criar quantos centros de resolução de conflitos e cidadania forem necessários para atender aos usuários que busquem o sistema de justiça. (BARBOSA NETO, p. 90-91)

Não se olvida que existem diversas formas de resolução de conflitos alternativos à jurisdição estatal, mas, o que motivou à adoção preponderante pela mediação e a conciliação na política pública instituída pela Resolução nº 125/2010, fatalmente se deu pela implementação gradualmente realizada, inicialmente no âmbito das ações envolvendo a justiça do trabalho, e posteriormente através das campanhas nacionais centradas na aplicação da conciliação nas oportunidades mencionadas.

Além da questão relativa à melhor implementação dos recursos estatais na promoção do Acesso à Justiça por intermédio de uma resolução adequada de conflitos, é necessário verificar outros entraves, que, como relatados em oportunidade anterior, impedem uma padronização real das formas de execução da política pública e seu controle pelo Conselho Nacional de Justiça.

Conforme apontou em seu parecer redigido há época da publicação da Resolução nº 125/2010 do CNJ, o desembargador e jurista Kazuo Watanabe, apontou para alguns desses problemas, e decorridos 10 anos desde a formulação da política pública, alguns desses problemas ainda guardam semelhança com os moldes atuais de execução pelo poder Judiciário em âmbito estadual:

Existem experiências institucionalizadas em vários órgãos do Poder Judiciário, como nos Juizados especiais, hoje de criação obrigatória pelos Estados. Não há uniformidade, porém, nessas experiências. Tampouco um mínimo de qualidade. Há Estados, como o de São Paulo, que se valem do serviço de conciliadores voluntários, que não recebem qualquer remuneração. Em muitas Comarcas, prestam serviços como conciliadores alunos de faculdades de direito, que teriam a orientação de algum professor. Em outros, como na Bahia, a conciliação está a cargo de um funcionário nomeado especialmente para esse fim, que recebe um salário fixo. Em outros, ainda, como no Rio Grande do Sul, a conciliação está a cargo de juízes leigos, que recebem remuneração calculada por tarefa executada. Existem, em várias comarcas e também em segundo grau de jurisdição, práticas importantes de mediação e conciliação organizadas pelos Tribunais de Justiça, mas trata-se de experiências esparsas, sem critérios uniformes para a capacitação, treinamento e atualização dos mediadores/conciliadores, ponto sumamente preocupante, uma vez que diz com a qualidade dos serviços oferecidos. (WATANABE, 2011)

Portanto, tendo a política pública em apreço decorrido de uma latente necessidade de melhoramento das despesas públicas aplicadas para viabilizar o Acesso à Justiça, as questões práticas associadas com esse intento devem guardar igual respeito e dar a mesma importância como a qualquer outro direito fundamental, caro à sociedade e do qual não se pode prescindir, pois,

a legislação brasileira é bastante avançada em com relação à previsão de direitos e garantias fundamentais, materializados nos moldes da Constituição Federal e leis esparsas, sendo que são necessárias formas/meios de trazer para o contexto social, para a vida, a concretização desses direitos. Assim, as políticas públicas, especialmente, a política pública de tratamento de conflitos, operam como mecanismos eficazes de Acesso à Justiça, proporcionando um atendimento e tratamento adequado dos conflitos sociais, materializando os direitos fundamentais. (WRASSE, 2017).

Ante a própria complexidade do interesse público em combater o litígio exacerbado do Brasil do início do século XXI, a implementação de uma política pública que pretende a melhoria na qualidade da prestação do direito ao Acesso à Justiça, da mesma forma que busca estabelecer formas mais efetivas de aplicação dos recursos públicos que possuem esse viés significa uma modernização nas formas de se fazer a justiça no país, pois, decerto não haveria melhor forma de lidar com os conflitos entre pessoas do que capacitando pessoas para participarem da construção das soluções.

#### **4 ESTUDO DE CASO: O IMPACTO DA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE TRATAMENTO ADEQUADO DOS CONFLITOS NO BRASIL**

Pautado em toda a explanação dos capítulos passados, o presente item objetiva analisar os impactos da Resolução nº 125/2010 do CNJ, no que se refere à tomada de decisão por parte do Poder Judiciário quanto à efetiva implementação da política pública de tratamento adequado dos conflitos.

A mensuração proposta terá como base a verificação das leis orçamentárias da União Federal, cuja lógica presume o emprego e gestão dos recursos públicos por parte do CNJ, este último prolator e gestor da política pública em âmbito nacional, servindo de expoente à gestão orçamentária formulada pelos tribunais de base localmente.

##### **4.1 Dados para execução do estudo: Leis Orçamentárias, Relatório “Justiça em Números” e “Relatório Anual CNJ”, referentes ao quadriênio 2016-2019.**

Para obtenção do resultado acerca do impacto da implementação da Política Pública Nacional de Tratamento dos Conflitos, ante seu caráter programático, tendo em vista que o Poder Público assume a posição de destinatário do direito fundamental de Acesso à Justiça nos novos moldes consoante o sistema multiportas de resolução de conflitos, foram realizadas

buscas nos repositórios das leis orçamentárias federais, de modo a identificar a alocação de recursos em prol da política pública analisada.

O orçamento plurianual, conforme preleciona Kiyoshi Harada (2017, p. 82), “resulta, em última análise, das necessidades ditadas pela política governamental”, e, portanto, é gestado de forma indissociada da política econômica do país, já que ao estabelecer as metas para os 4 anos seguintes, a União Federal antevê que pautas terão maior impacto na despesa pública.

Ao estabelecer determinada meta no Plano Plurianual, a Administração Pública externa seu interesse em cuidar de forma continuada de determinada pauta social.

Por seu turno, a Lei Orçamentária Anual “abarcava o orçamento fiscal (receitas e despesas) referente aos três Poderes da União” (HARADA, 2017, p. 84), contendo, por essa mesma razão, informações que podem propiciar uma melhor avaliação qualitativa a respeito da alocação de recursos para a execução da política pública em exame.

Desse modo, o recorte realizado para consecução da presente pesquisa restou adstrito às Leis Orçamentárias Anuais entre os anos de 2016 a 2019, cuja vigência foi concomitante ao Plano Plurianual no quadriênio respectivo, todos editados pela União Federal.

As leis orçamentárias têm papel *sine qua non* no contexto pátrio para implementação de políticas públicas, cuja escolha é reforçada por outros trabalhos acadêmicos com objeto de análise similar, e que foram base para a construção do presente trabalho. Nas palavras de Stringari (apud SÁ, 2019)

O orçamento é um instrumento fundamental de deliberação e efetivação de políticas públicas e de discussão social acerca da destinação dos recursos públicos visando à concretização dos direitos fundamentais expressos na Constituição Federal. O planejamento na alocação de recursos públicos ganha destaque no contexto de escassez desses recursos (STRINGARI, 2015)

Além disso, sendo o CNJ o prolator da resolução que instituiu a política pública nacional, alguns dos relatórios anuais produzidos pelo conselho também foram objeto de análise para fins de complementação dos dados *in natura* colhidos das leis orçamentárias susreferidas.

O “Relatório Anual CNJ” e o relatório “Justiça em Números”, são produto do trabalho do conselho nacional, que desde sua criação pela Emenda Constitucional nº 45/2004, realiza uma espécie de catalogação da execução das ações do Poder Judiciário e seu impacto orçamentário, cujas estatísticas desenhadas permitem uma observação também qualitativa do ponto de vista dos executores da política pública em âmbito nacional.

O primeiro levantamento realizado pelo conselho nacional, que culminou na feitura do relatório Justiça em Números, teve como ano-base 2003, em uma pesquisa ainda

relativamente tímida quanto à aferição qualitativa dos dados, tendo sido produzido um relatório numérico e com referência à metodologia utilizada na organização dos dados, mas sem que uma compilação entre os dados fosse realizada.

Citemos, por exemplo, os números relacionados ao impacto orçamentário das despesas do Poder Judiciário no ano em referência sobre o Produto Interno Bruto (PIB), respectivamente, federal e estadual, em que os dados correlatos foram fragmentados de modo a separar os dados relativos à justiça federal dos tribunais estaduais (CNJ, 2003, p. 1-2).

Em comparação com dados publicados mais recentemente, referentes ao ano-base 2019, o relatório é dividido em duas partes, onde um contém maiores informações técnicas quanto à apuração dos dados, denominado “relatório analítico” e um outro mais sintético, apenas com as conclusões provenientes da leitura dos dados coletados, denominado “sumário executivo” (PORTAL CNJ, 2020).

Esse modelo vem sendo adotado desde o ano de 2009, e veio bem a calhar, já que as informações produzidas, embora aparentemente tenham como público alvo os operadores do direito e os gestores públicos, também interessam à sociedade em geral, que muitas vezes não dispõe dos conhecimentos básicos à leitura de um documento mais robusto, por isso denominado analítico.

Ambos os documentos foram utilizados como base para a presente pesquisa, entretanto, as informações constantes do sumário executivo terão maior atenção, ante seu viés qualitativo, resultado este obtido pela avaliação institucional do CNJ que mais se aproxima do objeto da presente pesquisa.

Estes pontos de avaliação da efetividade apontadas pela entidade gestora da política pública em análise será também pautado em uma leitura metodológica complementar, sobre a qual faremos uma breve explicação no item a seguir.

## **4.2 A análise econômica do direito como metodologia**

Ao eleger o problema da litigiosidade excessiva no país como sendo de caráter prioritário, cujo enfrentamento se dá através de uma prestação positiva em favor da sociedade, a alocação de despesas de forma racional, buscando se fazer mais com menos em razão da finitude de recursos materiais e infinitas necessidades sociais, importa na tomada de decisões pelos agentes públicos e políticos, sobretudo quanto à forma de planejamento.

Não é recente a associação entre o direito e a economia, ante o caráter de complementariedade entre os dois, pois

O Direito é, de uma perspectiva mais objetiva, a arte de regular o comportamento humano. A economia, por sua vez, é a ciência que estuda como o ser humano toma decisões e se comporta em um mundo de recursos escassos e suas consequências. (GICO JUNIOR apud PORTO; GAROUPA, 2020, p. 15)

A análise econômica do direito (AED), por seu turno, se trata da junção das perspectivas compartilhadas pelas duas ciências, jurídica e econômica, construindo uma perspectiva interdisciplinar entre direito-economia, tão necessária à operacionalização e efetividade do trabalho jurídico.

A título de exemplo, a publicação de um ato normativo, qualquer que seja sua natureza, sob a qual o estado pretenda a ou proibição de alguma conduta, mesmo sob uma ótica não técnica, indiscutivelmente afetam as decisões racionalmente tomadas pelos particulares (SILVA, 2017, p. 37).

Richard Posner, importante jurista e expoente entre tantos outros pesquisadores da escola da Análise Econômica do Direito surgida em Chicago (EUA), propõe uma visão prática do direito, de modo que defende que “o Direito deve basear-se no pragmatismo cotidiano e se utilizar menos no pragmatismo filosófico.” (POSNER apud SILVA, 2017)

Sob a visão clássica da economia, Posner vislumbra que as relações humanas, racionalmente concebidas, se fundam sobre a premissa de que, quando submetidos a certos estímulos, os indivíduos têm a capacidade, ou mesmo o interesse genuíno em praticar um ato ou evitá-lo “visando maximizar seus benefícios, ou seja, buscam o que lhe trará maior utilidade” (apud STRINGARI, 2015, p. 86).

Sob essa perspectiva, a AED, desde sua gênese foi concebida como um método a ser aplicado às ciências jurídicas, de modo a tornar o direito verificável sob uma perspectiva de análise consequencial.

No que se refere à sua aplicação como meio de verificação da efetividade qualitativa das políticas públicas implementadas pelo Estado, há plena possibilidade de utilização da AED com esse viés específico, pois

[...] a abordagem juseconômica investiga as causas e as consequências das regras jurídicas e de suas organizações na tentativa de prever como cidadãos e agentes públicos se comportarão diante de uma dada regra e como alterarão seu comportamento caso essa regra seja alterada. Nesse sentido, a normatividade do direito não apenas não é pressuposta como muitas vezes é negada, isto é, admite-se que regras jurídicas enquanto incentivos – em algum caso concreto – podem ser simplesmente ignoradas pelos agentes envolvidos. (GICO JUNIOR apud STRINGARI, 2015, p. 87)

Desse modo, se uma política pública é desenhada com o intuito de estabelecer um padrão de comportamento social, por assim dizer, a ser evitado ou estimulado, a fim promover

a contenção de um dado problema social que, por sua vez, passar a compor a agenda política com vias a seu enfrentamento, a forma de observação da aplicação dessas medidas estatais pela AED pode ser realizada de forma antecedente à sua implementação, ou mesmo de forma subsequente, a fim de diagnosticar o sucesso ou insucesso da medida adotada, e, a partir daí, estabelecer novo plano de ação para o atingimento da meta inicial.

Ainda que existam diferentes perspectivas desenhadas por correntes doutrinárias diversas acerca da AED, alguns pressupostos básicos são compartilhados entre si, a exemplo da maximização racional das necessidades humanas, obediência dos indivíduos a certos incentivos pautados em critérios racionais, e a possibilidade de submissão de determinadas normas sob o espectro da eficiência de sua aplicação (SADDI apud STRINGARI, 2015, p. 95-96).

Sendo Richard Posner o maior expoente da AED no Brasil, principalmente por sua postura autointitulada pragmática, sua forma de aplicação do método foi especialmente recebida pelas autoridades judiciárias que lidam com as consequências concretas das decisões judiciais.

Nas palavras da desembargadora do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, Cláudia Cristina Cristofani, o censo de justiça que tem propiciado o sistema adjudicatório tem sua qualidade aferida através da informação obtida pelo magistrado, podendo, por essa razão, desaguar em

[...] uma decisão informada versus uma decisão inconsciente.

Por mais que o tomador dessa decisão se debruce sobre o problema e pense muito, se ele não contar com a informação ele não sabe como tratar melhor os bens escassos que ele tem, para que eles produzam melhor benefício individual e social. (CRISTOFANI, 2016, *online*)

Ainda neste sentido, Orlando Luiz Zanon Junior (apud SILVA, 2017, p. 38), posiciona-se de modo similar:

[...] pode-se afirmar que Posner trata o pragmatismo jurídico sob um viés cotidiano, como uma corrente de estudos que visa a auxiliar os operadores do direito (juízes, advogados e legisladores) na tomada de decisões sobre políticas públicas, no sentido de promover a maximização da riqueza (em sentido não puramente financeiro) para a sociedade, por meio de mecanismos efetivamente úteis no auxílio para a ponderação das consequências futuras de seus atos, segundo uma perspectiva de experimentação real (empírica), orientada para o futuro e desprovida de ilusões filosóficas quanto à possibilidade de confirmação sobre a correção dos resultados.

Em suma, a ideia central que buscamos na AED se sustenta na “escolha individual racional”, sob a ótica de Posner (HEINEN apud SILVA, 2017).

Introduzir a perspectiva econômica sobre o estudo do direito, em termos práticos, partindo do pressuposto de que o direito existe com a finalidade de garantir a pacificação dos conflitos, em uma definição bem simplista, permite que todas as etapas necessárias à implementação de ações visando o atingimento dessa finalidade sejam construídos com maior grau de sucesso.

Em cotejo com o objeto da presente pesquisa, aplicar a metódica econômica na formulação, implementação, acompanhamento, avaliação e extinção de uma política pública, lhes entrega uma roupagem mais técnica e eficiente no enfrentamento ao problema que justificou sua conjectura na origem.

Conforme exemplificado por Tabak (2014), através da leitura econômica dos fenômenos sociais, é possível aferir custos de transação, conforme delineado por Ronald Coase (Teorema de Coase), em que a adoção de regras bem definidas somada à liberdade dos agentes econômicos quase sempre propicia eficiência das medidas adotadas.

Igualmente, o conceito de eficiência desenhado por Vilfredo Pareto (TABAK, 2014) leva em consideração a posição em que os agentes econômicos ficam sob determinada atuação governamental, atingindo a eficiência quando alcançada a unanimidade, mantendo-os igualmente em uma situação melhor ou igual.

Sob a perspectiva brasileira no cenário de pós-redemocratização, em que os direitos sociais foram pauta central, e, via de consequência, a preocupação com os gastos públicos para promovê-los também se tornou parte indissociável, pontua-se que

O embate entre Direito e Economia cresceu na década de 80 com a avalanche de planos econômicos e com a Constituição de 1988 que deu ao Poder Judiciário novas e importantes fronteiras. Além disso, pela própria natureza do Direito, alguns dispositivos 'abertos', foram celebrados na nova Carta tornando a sua interpretação cada vez mais ampla. O resultado da conjunção entre dispositivos abertos e a crescente hegemonia do Poder Executivo resultou no que há de mais nefasto no sistema moderno: um enorme déficit nas contas públicas, tanto interno quanto externo, sem a contrapartida do crescimento econômico. (MOREIRA, 2015, p 94).

Sob esse aspecto, o direito fundamental de Acesso à Justiça, concomitantemente à uma resposta célere e efetiva, conforme preconiza a Constituição Federal de 1988, cujo conceito não se pauta unicamente sob a perspectiva de acesso ao Poder Judiciário, ainda que ele ainda seja a "porta maior", fatalmente foi objeto de diversas ações governamentais no sentido de promovê-lo.

A Resolução nº 125/2010 do CNJ, enquanto política pública de caráter nacional, e objeto central da presente pesquisa, não pode ser vista sozinha, apenas a partir da leitura de suas metas e ações em abstrato.

Verificar como o poder público operacionaliza as ações lá constantes é de suma importância para entender se o problema, que pautou a formulação da política pública antes de mais nada, tem sido contornado com ações reais, e mais, se essas ações empregadas têm de fato demonstrado eficiência no enfrentamento ao problema.

Portanto, utilizando-se dos pressupostos comuns às diferentes perspectivas da AED, apontadas alhures, far-se-á uma breve análise da conduta estatal pela inclusão de despesas públicas específicas à implementação da política pública de tratamento adequado dos conflitos.

### **4.3 Panorama geral acerca dos resultados analisados**

Em consonância com o recorte realizado, partindo a presente pesquisa do quadriênio 2016-2019, a primeira lei orçamentária analisada foi o Plano Plurianual do período em comento, para só então seguir com a análise dos demais documentos que farão parte integrante deste recorte.

O PPA é o documento que norteia a adoção de estratégias e metas pela administração pública, cabendo a cada ente federativo elaborar sua respectiva norma orçamentária, que terá vigência por 4 anos.

O órgão do Poder Executivo Federal responsável pela elaboração da PPA correlata foi o Ministério da Justiça e Segurança Pública, e, conforme consta do plano formulado para vigor naquele período, as metas referentes à promoção Acesso à Justiça foram as seguintes:

OBJETIVO: 1043 - Ampliar o Acesso à Justiça e à informação, promover os direitos da justiça de transição, os direitos de migrantes e refugiados e fortalecer o enfrentamento ao tráfico de pessoas (PPA, 2016, p. 243).

De início, verificamos o Acesso à Justiça se trata de ponto sensível para a administração pública em âmbito federal, de modo que no “objetivo 1043” o item vem acompanhado do complemento quanto ao interesse estatal pelos direitos humanos ao incluir a proteção de cidadãos estrangeiros.

Sob esse prisma, constata-se que o texto da PPA entrega especial atenção aos itens que correlacionam a diminuição das desigualdades no Acesso à Justiça, ainda que não se veja expressamente contemplada a promoção dos métodos extrajudiciais de resolução de conflitos, especialmente a conciliação e a mediação, que formam parte integrante da política pública inserta na Resolução nº 125/2010 do CNJ.



Enfatiza-se que a elaboração da PPA serve ao propósito de estabelecer metas centrais para a edição de outras leis orçamentárias, por sua vez, editadas anualmente, e que devem refletir de maneira mais detalhada a proposição do Estado para o fomento dessas metas.

Desse modo, foram analisadas as Leis Orçamentárias Anuais editadas durante o quadriênio em que enquadrada a PPA retro mencionada, entre os anos de 2016 a 2019.

Algumas semelhanças entre o texto da PPA e da LOA podem ser encontradas entre os documentos, que estão organizados em volumes de I a VI da seguinte forma:

VOLUME I - Texto Da Lei Quadros Orçamentários Consolidados Detalhamento Da Receita Legislação Da Receita E Da Despesa; VOLUME II - Consolidação Dos Programas De Governo; VOLUME III - Detalhamento Dos Créditos Orçamentários Órgãos Do Poder Legislativo Órgãos Do Poder Judiciário Tribunal De Contas Da União Ministério Público Da União Defensoria Pública Da União; VOLUME IV - Detalhamento Dos Créditos Orçamentários Órgão Do Poder Executivo Presidência Da República E Ministérios (exceto MEC); VOLUME V - Detalhamento Dos Créditos Orçamentários Poder Executivo – Ministério Da Educação; VOLUME VI.

Os volumes de I a V era intitulados como sendo de “Orçamento Fiscal e Seguridade Social” e o volume VI denominado “Orçamento de Investimento”. Para uma busca detalhada, foram utilizadas chaves de busca em cada um dos documentos analisados, tais como “política pública”, “conciliação”, “mediação” e “conflito”.

Os resultados só aparecem quando da busca com as chaves de busca sob o volume II da Lei Orçamentária Anual de 2016, intitulado “Consolidação dos Programas de Governo”, no “Programa 2038 - Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública” (LOA, 2016, p. 22) apareceram os seguintes resultados:

Objetivo 1154: Fortalecer a participação social na gestão pública e o diálogo com a sociedade civil organizada, promovendo o aprimoramento das políticas públicas, a articulação do atendimento a demandas e a resolução de conflitos sociais.

Entretanto, diferentemente dos outros objetivos, os campos denominados *Ação Título e Unidade Orçamentária*, onde deveriam constar os valores destinados à concretização daqueles objetivos, se encontravam em branco, ou seja, não havia qualquer valor adicionado que indicasse o objetivo como um dos demais itens de despesa orçamentária no documento em referência.

O orçamento do Poder Judiciário naquele totalizou a importância de R\$ 38.440.106.878,00, conforme se verifica do Volume I, quadro 5, denominado “Despesas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social por Poder, Órgão, Unidade Orçamentária, Fontes de Recursos e Grupos de Natureza de Despesa”.

Em razão da inexistência de qualquer valor lançado na LOA ou na LDO correspondente ao item retro citado, não foi possível mensurar a correspondência o impacto da execução daquela ação sobre o orçamento total destinado ao Poder Judiciário naquele ano.

No que se refere ao relatório “Justiça em Números” de 2016, o relatório analítico apontou que apenas 11% das sentenças proferidas durante o ano anterior foram homologatórias de acordo. A conciliação foi mais efetiva na justiça do trabalho, representando  $\frac{1}{4}$  (um quarto) das ações concluídas, cerca de 25%, ou 14% a mais que nas outras cortes.

No que se refere às instâncias superiores, o relatório aponta que a conciliação e a mediação foram praticamente inexistentes. (CNJ, 2016, p. 45).

Pontua-se que havia uma perspectiva de aumento gradual na resolução dos processos que seguiriam para o judiciário através dos meios consensuais de resolução de conflitos por ocasião da vigência do Novo Código de Processo Civil de 2015.

Quanto ao “Relatório Anual CNJ”, outra faceta da política pública nacional de tratamento adequado dos conflitos aparece, por intermédio da implementação de diversos programas, a exemplo do “Projeto – Ouvidorias de Justiça: Agentes Potencializadores da Mediação e da Conciliação”, em que

o projeto propõe aproveitar esse canal de comunicação, estabelecido com quem apresenta demandas às Ouvidorias Judiciais, para estimular e promover a resolução consensual de conflitos. O projeto obteve, até o momento, a adesão de 18 Ouvidorias dos Tribunais de Justiça, dos estados do Amapá, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Goiás, Espírito Santo, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Pará, Piauí, Paraná, Rio Grande do Sul, Roraima, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins. (CNJ, 2016, p. 97-100).

Verificou-se ainda a promoção do papel do mediador, balizado pela recém promulgada Lei nº 13.140/2015 (Lei de Mediação) e também pelo Novo CPC, através do Cadastro de Mediadores e Mediação Digital, previsto na 2ª Emenda feita à Resolução nº 125/2010 (CNJ, 2016, p. 98), o que, na prática, permitiu às partes verificarem o histórico de casos em que os profissionais de mediação atuaram como critério de seleção para a escolha do mediador ideal por matéria em que atua.

No ano de 2017, o item analisado permaneceu com as mesmas identificações (número de objetivo, número do programa), com a diferença de que passou a ser composta por uma *Ação Título* denominada “Formulação, Desenvolvimento e Capacitação para Participação Social” (LOA, 2017, p. 22), cuja destinação de recursos públicos constante da unidade orçamentária apontou como sendo destacada a importância de R\$ 12.725.539,00.

No ano em referência, a dotação orçamentária destinada às despesas do Poder Judiciário alcançou a cifra de R\$ 45.030.359.255,00, o que corresponde à um aumento de 15% sobre o valor orçado no ano anterior.

Quanto às informações constantes do relatório “Justiça em Números” naquele ano, as partes promoveram quase o mesmo percentual de acordos quando comparado ao ano anterior, perfazendo um total de 11,9% de conclusão dos processos mediante a prolação de sentenças homologatórias de acordo sobre o total de sentenças prolatadas no ano. (CNJ, 2017, p. 125)

Conforme consta da Lei Orçamentária Anual de 2018, sob o Anexo II (LOA, 2018, p. 21), houve uma redução no valor empenhado no ano anterior, que saiu de R\$ 12.725.539,00 para R\$ 8.349.516,00, uma redução de R\$ 4.376.023,00 em comparação com o investimento orçado para o ano de 2017.

Em contrapartida, o orçamento do Poder Judiciário fez a quantia de R\$ 47.633.049.484,00, um aumento de 5% quando comparado ao valor orçado no ano anterior, e um acumulado de 20% durante dos dois primeiros anos de vigência do PPA respectivo.

Nos dados constantes do relatório “Justiça em Números” de 2018, os índices de conciliação se encontram representados de forma comparativa entre os anos de 2015, 2016 e 2017, cujo crescimento teve pouca expressividade, saindo de 11,1% em 2015 para 12,1% em 2017, ano base do relatório (CNJ, 2018, p. 137).

Por sua vez, o “Relatório Anual CNJ” de 2018 deu especial atenção à formação de conciliadores e de instrutores (CNJ, 2018, p. 99-101), aspecto de grande relevância desde a versão original da Resolução nº 125/2010, que destacamos aqui a criação do Cadastro Nacional de Instrutores da Justiça Consensual Brasileira – (CIJUC), cuja formação tem como veículo a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM).

No que se refere ao ano de 2019, a Lei Orçamentária Anual de 2019, sob o Anexo II (LOA, 2019, p. 21), reduziu novamente o valor orçado para aquele ano, referente ao atendimento das demandas e a resolução de conflitos, decaindo de R\$ 8.349.516,00 para R\$ 6.330.800,00, importando em uma redução de 32% quando comparado ao ano anterior, e acumulando uma queda de cerca de 50% quando comparado à primeira dotação orçamentária, correspondente ao ano de 2017.

Quanto ao índice de conciliações trazidos pelo relatório “Justiça em Números” de 2019, o total geral de conciliações reduziu quando comparado ao ano anterior, saindo de 12,2% em 2017 para 11,5% em 2018, ano base para a elaboração dos dados (CNJ, 2019, p. 142).

Esses números falam por si: decorridos cerca de 9 anos desde a publicação da Resolução nº 125/2010 do CNJ, não há um avanço linear na condução das ações voltadas para

a resolução do problema do Acesso à Justiça sob o enfoque da adequação dos conflitos ao método de resolução correlato.

O recorte pretendido na presente pesquisa promove uma abstração dessa observação, em que mesmo após decorrido meia década desde a formulação da política pública de adequação dos métodos de resolução de conflitos, o Poder Judiciário, enquanto gestor da ação, ainda se encontra comprometido com as antigas fórmulas de tratamento dos conflitos.

Isto é visível a partir do ponto de que, apesar de o orçamento público destinado ao judiciário sofrer reajustes anuais, algo esperável ante a necessidade de adequação de preços ao mercado, que não raro sofre com o fenômeno inflacionário, as iniciativas constantes das leis orçamentárias, por seu turno, decaem continuamente.

Assim, os relatórios produzidos pelo CNJ também demonstram um crescimento tímido na resolução dos conflitos levados à cabo nas cortes pátrias, para ao final do período correspondente ao PPA analisado, os números retornarem de onde partiram.

Sob o enfoque econômico, a política pública carece de investimentos não apenas para a adaptação material de espaços e contratação e treinamento de profissionais, como elenca o texto da Resolução nº 125/2010, mas para a propagação das modalidades, além da readaptação social a este novo conceito de Acessar à Justiça.

Sob este aspecto, Porto e Garoupa (2020, p. 160) sustentam que “o padrão (*default*) ao qual as pessoas estão submetidas é para muitas decisões, mais importante que o desejo individual. Isso significa que eles possuem um grande poder de influência sobre nossas vidas”.

A economia comportamental, como parte da teoria econômica, tem encontrado formas de se aliar ao trabalho da administração pública no sentido de tornar mais eficiente a construção de algumas políticas públicas, através da utilização dos chamados *nudges*, em que a tradução mais próxima da língua portuguesa seja “empurrãozinho gentil”.

Em suma, os *nudges* podem ser concebidos como pequenas alterações ou adaptações adotadas pelo poder público, a fim de tornar mais atrativa a adoção ou exclusão de uma determinada conduta prática, não através de punições, mas concebendo a escolha individual através do interesse maior, que envolve a coletividade. (PORTO; GAROUPA, 2020, p. 160-162).

O que importa sob este aspecto, como questão central na remodelação de determinados paradigmas que promovam esse empurrão nos indivíduos, é que as escolhas individuais sejam preservadas, principalmente sob o enfoque da presente análise, onde a política pública de tratamento adequado dos conflitos depende de uma atuação perene do poder público, a fim de provocar verdadeira mudança comportamental, em que as pessoas passem a buscar as

soluções que melhor atendam às suas necessidades por se amoldarem com maior especificidade ao tipo de conflito que enfrentam.

A iniciativa de implementação dos *nudges* no Brasil é bastante recente mas já encontra alguns referenciais, a exemplo do NudgeRio, de iniciativa da prefeitura municipal do Rio de Janeiro/RJ, cuja atuação engloba projetos em matéria tributária, saúde, educação e segurança pública (2020, *online*).

Sob o ponto de vista dessas iniciativas, a queda orçamentária referente aos recursos vinculados à política pública de tratamento adequado dos conflitos, tem inviabilizado a adoção de medidas nesse sentido, uma vez que os já escassos recursos vêm sendo minorados ano a ano, cujo resultado se vê nos dados constantes dos relatórios produzidos pelo próprio CNJ.

Com a finalidade de sermos pontuais quanto ao aspecto do ponto de vista da economicidade, a redução no volume de recursos empregados na execução da política pública demonstra que ainda persiste a necessidade de remodelamento da visão de como se faz justiça no Brasil, em que consideramos que enquanto o orçamento destinado ao Acesso à Justiça permanecer comprometido com alguns métodos de resolução de disputas em comparação com outros, o problema para o qual a Resolução nº 125/2010 surgiu ainda será pauta de diversas outras discussões.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base em toda a narrativa do presente trabalho, a implementação de políticas públicas para a melhoria das condições do Acesso à Justiça no Brasil tem sido continuamente buscada e aperfeiçoada. Contudo, é a partir da Constituição Federal de 1988 que vemos a maior pujança dos direitos sociais, e a partir de então o Acesso à Justiça ganhou novos contornos.

A manutenção de campanhas sistêmicas e pontuais realizadas anualmente pelo Conselho Nacional de Justiça, entre os anos de 2006 e 2009, capitanearam a produção de um compendio normativo com metas mais claras e necessárias ao tratamento adequado dos conflitos sob uma nova perspectiva do Acesso à Justiça no Brasil, pautado em um acesso à uma “ordem jurídica justa”.

Desde então, como em relação a qualquer outra prestação estatal de conteúdo positivo, enquanto titulares de direitos, os cidadãos brasileiros esperam pela adoção de medidas orçamentárias vinculadas à sua promoção desta garantia fundamental.

No que se refere aos dados apontados, o Plano Plurianual referente ao quadriênio 2016-2019 produzido pela União Federal é bastante claro quanto às metas para reduzir as desigualdades ocasionadas pelo desbalanço no Acesso à Justiça, entretanto, no que se refere às Leis Orçamentárias Anuais, não há clareza quanto à dotação de recurso específico com essa finalidade.

Isto se reflete nos relatórios anuais analisados, produzidos anualmente pelo próprio CNJ, em que, nos mesmos anos em que o país deixou de aplicar recursos, ou mesmo realizou cortes orçamentários nos itens constantes das leis orçamentárias que faziam menção direta à situações afetas à política pública examinada, quando comparado à importância orçada em anos anteriores, vê-se que o caminho para sua efetividade não é o de criação de novas unidades orçamentárias, comportando novas despesas, mas sim, a racionalização dos recursos aplicados de um modo geral para a solução de conflitos.

Sob a perspectiva da AED, em uma leitura dos dados colacionados, a ausência de incentivos reais partindo de uma prestação estatal pontual, demonstra a insuficiência do comprometimento do Estado com a aplicação de recursos públicos vinculados à prestação do Acesso à Justiça por intermédio dos métodos adequados de resolução de conflitos.

Por outro lado, no que se refere às ações periféricas e relacionadas à temática, com previsão na própria Resolução nº 125/2010 desde sua redação original, vê-se que a implementação de programas, premiações ao fomento das práticas conciliatórias, além da

criação de um banco de mediadores e seus históricos, tem contribuído de forma qualitativa para a promoção das formas resolutivas de conflitos por meios extrajudiciais.

Sem dúvidas, há ainda muito o que se investir na melhoria da política pública instituída pela Resolução nº 125/2010 do CNJ, de modo que a qualidade da prestação do Acesso à Justiça seja adequado e proporcionalmente acessível à grande maioria dos titulares desse direito, pois, em rasa observação dos dados apresentados, em verdade, houve uma redução na dos números da conciliação e mediação no país durante o período observado.

Destarte, a inclusão de métodos econômicos para aferição do panorama atual do Poder Judiciário, de sua forma de investimento na promoção da solução dos conflitos no Brasil e na remodelagem das formas hoje adotadas como prioritárias, parece ser bastante promissora nos anos vindouros, e, se assim o for, com base nos resultados alcançados em situações semelhantes até hoje, deve produzir significativa contribuição à gestão estatal.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, R. A. D; ALMEIDA, Tania; CRESPO, Mariana Hernandez. **Tribunal Multiportas**: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2012. p. 1-188.

AMORIM, A. M. A. D. **Acesso à justiça enquanto direito fundamental**: efetivação pela defensoria pública. 1. ed. Natal: Dissertação (Mestrado): Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2011. p. 1-1.

ANDRIGHI, Nancy; FOLEY, Gláucia Falsarella. Sistema multiportas: o Judiciário e o consenso. **Folha de São Paulo**, online, v. 1, n. 1, p. 1-2, jun./2008. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz2406200808.htm>. Acesso em: 1 set. 2020.

BATISTA, Amanda Marques. **A Defensoria Pública e o acesso coletivo à justiça**. 1. ed. Recife: Dissertação (Mestrado) – Universidade Católica de Pernambuco., 2008. p. 1-1.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 1 set. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 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: 1 set. 2020.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**: Tradução e revisão: Ellen Gracie Northfleet. 1. ed. [S.I.]: pdf, 1988.

CNJ. **Justiça em Números - 2003**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 9 nov. 2020.

CNJ. **Justiça em Números - 2016**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 22 out. 2020.

CNJ. **Justiça em Números - 2017**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 29 out. 2020.

CNJ. **Justiça em Números - 2018**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 9 nov. 2020.

CNJ. **Justiça em Números - 2019**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 9 nov. 2020.



CNJ. **Justiça em Números - 2020**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 9 nov. 2020.

CNJ. **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010**. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado160204202007225f1862fcc81a3.pdf>. Acesso em: 14 set. 2020.

CRISTOFANI, Cláudia Cristina. Análise Econômica do Litígio. **YTube**, online, v. 1, n. 1, p. 1-1, mar./2016. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=XY7ROLy0aMY>. Acesso em: 3 dez. 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS . **LOA 2019 - TEXTO FINAL**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2019/tramitacao/texto-final>. Acesso em: 14 set. 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **LOA 2017 - TEXTO FINAL**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2017/tramitacao/texto-final>. Acesso em: 14 set. 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Lei Orçamentária Anual para 2016. 1. Texto da Lei; 2. Anexos**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2016/texto-da-lei/loa2016>. Acesso em: 14 set. 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Lei Orçamentária Anual para 2018**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/2018>. Acesso em: 14 set. 2020.

GLOBAL ACCESS TO JUSTICE PROJECT. **Acesso à Justiça: uma nova pesquisa global**. Disponível em: <http://globalaccesstojustice.com/historical-background/?lang=pt-br>. Acesso em: 1 nov. 2020.

GRAMSTRUP, Erik Frederico. Conselho Nacional de Justiça e controle externo: roteiro geral. **Reforma do Judiciário**, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, v. 1, n. 1, p. 191-200, jan./2005.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2017. p. 1-563.

HARARI, Yuval Noah. **Sapiens: Uma breve história da humanidade**. 1. ed. [S.l.: s.n.], 2015. p. 140-141.

HERINGER, Mauro Brant. Política Judiciária Nacional: Resolução n. 125/2010 do CNJ e a sua efetividade como política pública para redução da judicialização dos conflitos. **Dissertação de Mestrado**, Escola de Direito-Rio Fundação Getúlio Vargas, v. 1, n. 1, p. 1-83, fev./2012.

JOBIM, Marco Félix. O CPC/2015 e a Justiça Multiportas : uma necessidade de sua compreensão. **Sistema multiportas e métodos integrados de resolução de conflitos**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 195-207, jan./2018. Disponível em: <http://www.pucrs.br/edipucrs/>. Acesso em: 1 set. 2020.

MORAES, Alexandre De. **Direitos Humanos Fundamentais** : Teoria Geral - Comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição Federal da República Federativa do Brasil, - Doutrina e Jurisprudência . 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 19-23.

MOREIRA, S. C. F; SANTOS, P. M. R. A eficiente solução de litígios: : uma proposta a partir da Análise econômica do direito e dos meios alternativos de Solução de conflitos. **XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS**, Florianópolis, v. 1, n. 1, p. 86-106, jun./2015.

NETO, L. A. G. B. **“Conciliar é Preciso”**: a implementação da política judiciária nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no biênio 2011-2013 no Estado do Ceará. 1. ed. Fortaleza: Dissertação (Mestrado): Universidade Estadual do Ceará, 2013.

OLIVEIRA, L. D. D; SPENGLER, Fabiana Marion. Mediação como política pública de fortalecimento da democracia participativa. **Revista Brasileira de Políticas Públicas** , Brasília, v. 2, n. 2, p. 131-140, dez./2010.

OLIVENSKI, Patrícia Marques. **Acesso à justiça**: Coleção educação a distância. Série livro-texto. 1. ed. Ijuí/RS: Unijuí, 2013. p. 1-142.

ORSINI, A. G. D. S; COSTA, Anelice Teixeira. Educação para o Acesso à Justiça: a transformação dos paradigmas de solução de conflitos. **Rev. Fac. Direito UFMG**, Belo Horizonte, v. 1, n. 69, p. 23-43, jul./2016.

ORSINI, A. G. D. S; VASCONCELOS, A. G. D. **Acesso à justiça**. 1. ed. Belo Horizonte: Initia Via, 2012. p. 1-62.

PIETRO, M. S. Z. D. **Direito Administrativo**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

PORTAL CNJ. **Justiça em números**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 1 nov. 2020.

PORTO, J. P. F. Acesso à justiça: Projeto Florença e Banco Mundial. **Dissertação**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 1-176, jan./2009.

PPA. **Plano Plurianual (PPA) 2016-2019**. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-anteriores/ppa-2016-2019>. Acesso em: 26 ago. 2020.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. **A NudgeRio**. Disponível em: <https://www.rio.rj.gov.br/web/fjg/exibeconteudo?id=8060290>. Acesso em: 4 nov. 2020.

RAMOS, Edith; MATTOS, Delmo. Acesso à ordem jurídica justa e a democratização dos direitos fundamentais: a determinação da autonomia da vontade como pressuposto do princípio da dignidade humana. **Revista Jurídica**, Curitiba, v. 4, n. 53, p. 575-597, dez./2018. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/3244/371371760>. Acesso em: 2 dez. 2020.

RICHA, M. D. A. O CNJ e a estruturação da política judiciária nacional : solução consensual dos conflitos de interesse. **JusLaboris**, Curitiba, v. 1, n. 7, p. 31-43, mai./2012. Disponível em: <https://hdl.handle.net/20.500.12178/97443>. Acesso em: 1 set. 2020.

SALDANHA, J. M. L. Da ordem da Justiça Imposta à ordem da Justiça negociada: em busca de um modelo "ideal" de justiça. **Sistema multiportas e métodos integrados de resolução de conflitos**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p. 153-170, jan./2018. Disponível em: <http://www.pucrs.br/edipucrs/>. Acesso em: 1 set. 2020.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. 1. ed. [S.l.]: Companhia das Letras, 2018.

SILVA, A. G. F. D. *et al.* A relação entre Estado e políticas públicas: uma análise teórica sobre o caso brasileiro. **Debates**, Porto Alegre, v. 11, n. 1, p. 25-42, jan./2017.

SILVA, G. R. D; STAACK, André Luiz. Análise econômica do direito por Richard Posner e os direitos sociais: uma abordagem cruzada. **Revista de Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável**, Brasília, v. 3, n. 1, p. 35-51, jan./2017.

STF. **Íntegra do discurso do ministro Cezar Peluso**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/discursoPeluso.pdf>. Acesso em: 3 dez. 2020.

STRINGARI, Amana Kauling. **A influência econômica sobre o direito administrativo: uma proposta neoadministrativista**: Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina. 1. ed. anta Catarina: [s.n.], 2015.

SÁ, L. F. V. N. D; DETONI, R. L. S. A Análise Econômica do Direito no controle externo das políticas públicas: um olhar pela fechadura. **Revista Controle**, Fortaleza, v. 17, n. 1, p. 252-284, jan./2019.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Política Pública do Poder Judiciário Nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses (Parecer)**. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Download/Conciliacao/Nucleo/ParecerDesKazuoWatanabe.pdf>. Acesso em: 1 out. 2020.

VITOVSKY, Vladimir Santos. O Acesso à Justiça em Boaventura de Sousa Santos. **Revista Interdisciplinar de Direito**, online, v. 13, n. 1, p. 1, ago./2017. Disponível em: <http://revistas.faa.edu.br/index.php/FDV/article/view/68>. Acesso em: 30 nov. 2020.

WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e meios consensuais de solução de conflitos. **Tribunal Multiportas**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 87-88, jan./2012.

WRASSE, Helena Pacheco; SPENGLER, Fabiana Marion. As políticas públicas de tratamento de conflitos como meio de materialização e efetivação dos direitos fundamentais. **Seminário Internacional**, Santa Cruz do Sul/RS, v. 1, n. 1, p. 1-1, jan./2017.