

Conciliação: de “pedra angular” a “pedra no caminho” dos juizados especiais

Conciliation: from “keystone” up to “block on the path” of brazilian special courts

Klever Paulo Leal Filpo¹

Resumo

Este artigo combina dados empíricos quantitativos e qualitativos sobre o funcionamento dos juizados especiais cíveis e federais no Brasil e propõe reflexões sobre as dificuldades observadas na utilização da conciliação como meio eficaz de solução de conflitos, nesses Juizados.

Palavras-chave: Juizados Especiais, Conciliação, CNJ, Pesquisa Empírica

Abstract

This paper combines quantitative and qualitative data about Civil and Federal Brazilian Special Courts and proposes reflections on the difficulties observed in the use of conciliation as an effective disputes resolution technique, at these special courts.

Keywords: Brazilian Special Courts, Conciliation, CNJ, empirical research.

¹ Professor do Programa de pós-graduação em direito da Universidade Católica de Petrópolis pesquisador do INCT/InEAC.

*“No meio do caminho tinha uma pedra
tinha uma pedra no meio do caminho
tinha uma pedra
no meio do caminho tinha uma pedra.*

*Nunca me esquecerei desse acontecimento
na vida de minhas retinas tão fatigadas.
Nunca me esquecerei que no meio do caminho
tinha uma pedra
tinha uma pedra no meio do caminho
no meio do caminho tinha uma pedra.”*

Carlos Drummond de Andrade²

Costumo dizer aos alunos que os livros jurídicos, em sentido estrito, tratam em geral do direito no plano do “dever-ser”, isto é, privilegiam uma visão idealizada e legalista quanto ao funcionamento das instituições judiciárias e correlatas. Trata-se de uma abordagem prescritiva e de algo que não existe, necessariamente, fora dos manuais. Uma compreensão mais ampla do fenômeno jurídico e das relações entre sociedade e direito, bem como das dificuldades que se interpõem entre o ideal e o concreto nesse campo, exige que se olhe para a realidade, isto é, que se leve em consideração também o plano do “ser”. Firme nessa perspectiva (e acompanhando o pensamento de KANT DE LIMA, 2009, nesse particular), penso que as abordagens empíricas têm muito a contribuir para a formação dos juristas, a compreensão do direito como um fenômeno social e o aperfeiçoamento das suas instituições.

Por outro lado, a pesquisa centrada no que estou denominando de “dever-ser”, tem reduzido potencial de inovação ou espaço para que as práticas judiciárias possam ser repensadas, privilegiando mais a repetição de conceitos apreendidos e repassados de geração para geração, de forma um tanto “manualesca”. No dizer de Fonseca (2009), “a pesquisa bibliográfica, jurisprudencial e legislativa, praticada por profissionais do direito, não possui potencial renovador maior, porque permanece no círculo do saber constituído.”

² "No meio do caminho" foi publicado pela primeira vez na *Revista de Antropofagia*, em 1928, e deflagrou uma onda de críticas. Em 1967, para marcar os 40 anos do poema, Drummond reuniu o extenso material publicado sobre ele no volume *Uma Pedra no Meio do Caminho -- Biografia de um Poema* (Editora do Autor).

Essa percepção justifica o critério de escolha que utilizei para trazer, a esta reflexão³, algumas contribuições baseadas em dados quantitativos disponíveis nos relatórios Justiça em Números do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) publicados em 2016 e 2017 sobre os índices de conciliação na Justiça dos Estados e no Judiciário como um todo. Dados estes que pretendo fazer dialogar com percepções empíricas qualitativas acerca do funcionamento desses Juizados, que serão mencionadas ao longo do texto. Tudo para propiciar reflexões sobre as dificuldades observadas na utilização da conciliação como meio eficaz de solução de conflitos, nesses Juizados.

No Brasil, desde a Resolução 125 do CNJ, inaugurando uma Política Judiciária de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário, temos testemunhado um movimento nacional pela valorização das soluções consensuais. Esse movimento, embora seja difuso e incorpore pessoas de direito público e privado (MELLO e LUPETTI BAPTISTA, 2011), encontra como principal protagonista o CNJ.

A despeito de todo esse movimento o que nossas pesquisas têm evidenciado é que a conciliação (ou, para ser mais preciso, o acordo ou consenso obtido em audiências de conciliação) é como um daqueles institutos jurídicos que não “colam”, isto é, que encontram previsão legal, há iniciativas voltadas para colocá-los em prática, mas têm muito pouca ou nenhuma efetividade. Este constitui um problema significativo, no caso dos Juizados, onde a conciliação é uma pedra angular – isto é, algo fundamental e imprescindível para alcançar o resultado almejado.

Tendo em mente essa percepção, minha contribuição tratará de estabelecer reflexões sobre o papel idealizado da conciliação no âmbito dos Juizados e as dificuldades inerentes à sua efetivação, lançando mão, para isso, de fontes bibliográficas que incluem, sobretudo, pesquisas realizadas em perspectiva empírica, isto é, com alguma aproximação da realidade.

2. Conciliação como “Pedra Angular” dos Juizados Especiais Cíveis e Federais

A conciliação é apontada como uma forma de autocomposição em que um terceiro intervém propondo soluções para os litigantes. Este meio de solução de conflito é aconselhado

³ O presente texto reúne dados empíricos e reflexões suscitadas em diversificadas pesquisas sobre formas de administração de conflitos, em juízo ou fora dele, que temos desenvolvido desde o ano de 2014 em Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito, com alguns produtos já publicados. Assim, contribuíram direta ou indiretamente com o trabalho nossos orientandos, os mestrandos, assim como alunos de graduação voluntários ou bolsistas PIBIC, tanto quanto Jovens Talentos da FAPERJ, todos interessados em pesquisar empiricamente e desenvolver uma visão crítica e reflexiva sobre o direito.

nos casos em que não há vínculo anterior das partes envolvidas, isto é, quando se tratar apenas de uma relação esporádica (BRASIL, Lei 13.105/2015).

Segundo Aguiar (2009, p. 85), o termo “conciliação” teria sido introduzido há muito tempo no cenário jurídico pátrio, por meio da Constituição do Império. Ele nos remete ao entendimento de que o conciliador buscaria apaziguar os ânimos, sugerindo às partes uma solução que possam encerrar aquela disputa específica. Trata-se, ainda segundo a mesma autora (op.cit., p. 85), de “uma ação desenvolvida visando ao acordo, à harmonia, ao congraçamento.”

Há pouco mais de duas décadas esse mecanismo foi incorporado no rito da Lei 9.099/95, dos Juizados Especiais Cíveis, como uma etapa essencial, para a qual o réu é intimado no mesmo momento em que recebe a citação. A essencialidade é depreendida do artigo 20 dessa mesma lei, que estabelece consequência processual desfavorável ao réu que não comparece à sessão de conciliação – à qual o autor, por sinal, também deve estar presente, necessariamente. E também pelo artigo 21, que faz referência expressa às “vantagens” da conciliação, quando confrontada com “os riscos e as consequências do litígio”.

Moreira Leite (2003, p. 49), em trabalho empírico realizado nos Juizados Especiais Cíveis de Niterói-RJ logo após a sua instalação, procurou descrever aqueles elementos essenciais que, no seu entendimento, caracterizavam esses juizados. Dentre estes, a autora parece dar maior ênfase à busca pelas soluções consensuais, colocando a sessão de conciliação no centro do procedimento:

Alterando a forma como se deve iniciar uma ação na Justiça – que passou a ser sem advogado, sem pagamento de taxas e tendo a primeira audiência com uma pessoa que não é o juiz de Direito, pode ou não ser advogado e não dá uma sentença – o Juizado Especial visava, primordialmente, “informalizar a Justiça”. Com isso, de acordo com o discurso dos agentes do campo jurídico, entendia-se a criação de instâncias descentralizadas, menos formais, simplificadas, que utilizassem pessoas menos profissionalizadas, uma vez que os conciliadores só “preferencialmente” deveriam ser advogados ou bacharéis, cujo enfoque principal estava na conciliação e em um acordo encontrado pelas partes litigantes, operando uma Justiça mais rápida e barata (MOREIRA LEITE, 2003, p. 49).

A autora relacionou, como se vê, informalidade e conciliação como aspectos centrais e característicos desse rito. O primeiro ato processual designado é a sessão de conciliação (artigo 16) e o desenrolar do feito vai depender do sucesso ou insucesso da tentativa de acordo. No início da sessão, a lei exige que as partes sejam esclarecidas sobre as vantagens da conciliação e os riscos e as consequências do litígio (artigo 21). Se for obtida a conciliação, ela será tomada por escrito e homologada pelo Juiz togado, mediante sentença com eficácia de título executivo,

não sendo cabível recurso nesse caso (artigo 22, parágrafo único). Não sendo obtida, abre-se a oportunidade para as partes optarem pelo juízo arbitral (artigo 24). Não sendo este o caso, terá lugar a audiência de instrução e julgamento (artigo 27 e seguintes).

Fácil perceber que a audiência de conciliação assume posição de destaque nesse contexto normativo. É como se o legislador sugerisse assim: vamos convocar as partes para uma tentativa de acordo inicial. E o conciliador fará um esforço para que transacionem. Caso não seja possível, aí sim, seguem-se as demais etapas procedimentais (ver SOUZA NETO, 2000).

Na mesma linha de pensamento, Theodoro Junior (2007, p. 466) também destaca que o principal objetivo dos Juizados Especiais seria a “obtenção da solução conciliatória para o litígio”. Esse autor informa que:

por isso, a Lei 9.099 instituiu dois auxiliares para o juiz que são o *conciliador* e o *juiz leigo*, a quem compete participar ativamente da tarefa de buscar a conciliação ou transação, não de maneira passiva, mas de forma ativa, ou seja, de orientação e estímulo. Embora não se deva forçar as partes ao acordo, caberá aos agentes do juizado ponderar sobre as conveniências ou inconveniências, esclarecendo-as “sobre as vantagens da conciliação” e mostrando-lhes “os riscos e as conseqüências do litígio [...]”. (op. cit., p. 466).

O procedimento contemplado nesta lei buscou ser breve, diferenciando-se dos outros ritos processuais então já existentes, a princípio mais demorados e complexos. Para atingir esse objetivo, o legislador determinou que os processos desses juizados deveriam ser orais, simples, informais, econômicos e céleres, privilegiando sempre a conciliação. Por outro lado, o fato de não existirem despesas processuais a serem suportadas em um momento inicial permitiu que muitas demandas pudessem ser propostas por essa via.

Anos mais tarde, considerando que os juizados foram bem recebidos pela comunidade jurídica no âmbito estadual (cf. FARIA, 2009), a Lei 10.259/2001 instituiu os juizados especiais cíveis (e criminais) no âmbito da Justiça Federal. Foram seguidos, em linhas gerais, os mesmos preceitos da Lei 9.099/1995. Tais Juizados Federais também deveriam valorizar, além da celeridade e da oralidade, a solução consensual dos litígios a eles submetidos, por meio das audiências de conciliação que, dentro do procedimento previsto nessa lei, teriam caráter obrigatório. Mas com uma diferença importante em relação aos outros Juizados, os estaduais, comentados nos parágrafos anteriores: no caso da Justiça Federal, em todos os processos há interesse da União Federal.

Como clientes preferenciais esses juizados assumiram, especialmente, os autores de ações previdenciárias que têm como réu o Instituto Nacional do Seguro Social, incluindo milhões de demandas em todo o país. A expectativa era de que pudessem proporcionar desfechos rápidos para tais demandas, as quais, em sua maioria, envolvem interesses de pessoas idosas e doentes.

Portanto, seja na Justiça Estadual (juizados cíveis, JECs), seja na Justiça Federal (Juizados Federais, JEFs), a criação de uma oportunidade, de caráter obrigatório, para que as partes possam sentar-se uma de frente para a outra e discutir o problema que as envolve, assumiu um papel central, no bojo do procedimento estabelecido pela lei. Em sendo obtido o acordo pelo juiz leigo ou conciliador, para posterior homologação pelo juiz togado, o processo termina ali, sem necessidade de maiores desdobramentos. Nessa hipótese, torna-se desnecessária a produção de outras provas, prolação de extensa sentença, interposição de recursos, dentre outros.

Pode-se assumir que é principalmente por conta dessa “estratégia” procedimental que o rito dos Juizados tem condições de prometer celeridade, ou o atendimento do princípio da razoável duração do processo. É nessa medida que a conciliação está sendo considerada, neste *paper*, uma pedra angular dos Juizados, isto é, segundo o léxico, “base ou fundamento” sobre o quais esses juízos especiais estão estruturados.

4. Conciliação: “Pedra no Caminho” dos Juizados Especiais

A despeito de todas as boas intenções de que tais iniciativas legislativas se revestiram e dos seus procedimentos simplificados e ágeis (quando comparados ao procedimento comum cível⁴), os juizados vêm enfrentando, nestes mais de vinte anos, grandes dificuldades que se converteram em críticas reiteradas da comunidade jurídica e do público em geral. Basta dizer que, no ano de 2014, segundo dados do CNJ levantados em 2015 (quando a Lei 9.099 completou duas décadas) a taxa de congestionamento dos juizados chegou a 52%. A taxa de congestionamento mede a efetividade do tribunal em um período, levando-se em conta o total de casos novos que ingressaram, os casos baixados e o estoque pendente ao final do período anterior ao período base⁵.

⁴ Considerando a o Código Civil de 1973 ou mesmo a Lei 13.105/2015, o Código Civil Brasileiro em vigor.

⁵ Informações disponíveis no site do CNJ, em <<http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/gestao-e-planejamento-do-judiciario/indicadores/486-gestao-planejamento-e-pesquisa/indicadores/13659-03-taxa-de-congestionamento>>. Acesso em 15 ago. 2017.

Estudo realizado por pesquisadores de Direito da Universidade de São Paulo (USP) e da Universidade de Brasília (UnB), a pedido do CNJ⁶, identificou que o tempo de tramitação dos processos nos Juizados Especiais Cíveis tem sido de 200 dias em média. A realização da primeira audiência pode acontecer em até 168 dias, quando o prazo desejável seria de até 60 dias. Esses dados foram entendidos, pelas pesquisadoras, como demora exacerbada na solução dos casos. Para a Corregedora Nacional de Justiça à época, a Ministra Nancy Andrichi, a razão para o congestionamento e a demora poderia residir no fato como alguns magistrados igualavam os procedimentos dos Juizados Especiais ao formalismo da Justiça comum⁷, sem atentar para as suas peculiaridades ou, melhor ainda, condições necessárias para um bom desempenho.

Por conta disso, no ano de 2015, a Corregedoria Nacional de Justiça instituiu a campanha “Redescobrimo os Juizados Especiais”, por ocasião da celebração do vigésimo aniversário da lei. A proposta era estimular os juízes a uma reflexão e, a partir disso, produzir uma releitura contemporânea das leis que criaram os Juizados Especiais estaduais e federais. “Ainda existem vários dispositivos que não foram totalmente implementados pelos tribunais, a exemplo do juiz leigo na Justiça Estadual, e que representam um avanço significativo no tempo de duração do processo” – justificou, na época, a Corregedora⁸.

Desse modo pretendeu-se otimizar o funcionamento dos juizados, em uma nítida preocupação com o controle de acervo dos Tribunais, acreditando que, quando funcionam bem, levam a melhores índices de produtividade. Por outro lado, a expressão “redescobrir” dá a entender que os Juizados, de certa forma, na percepção da Corregedoria, foram deixados um tanto de lado, pois não conseguiram dar conta da promessa de proporcionar acesso à justiça de forma célere e econômica para os jurisdicionados.

Esse dado evidencia, ao meu sentir, a dificuldade de assimilação da conciliação como um meio eficaz de solução de conflitos de interesse que, de um lado, poderia até mesmo atingir os índices de produtividade esperados mas que, de outro lado, ao que a empiria vem evidenciando, não conta com a adesão das partes, dos advogados, e dos demais atores do meio jurídico, nem mesmo os magistrados, salvo situações excepcionais. Vamos a alguns exemplos fornecidos pela empiria.

⁶ Notícia publicada no portal do CNJ em 25 de setembro de 2015, disponível em <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/80517-juizados-especiais-completam-20-anos-com-7-milhoes-de-aco-es-em-tramitacao>>.

⁷ Essa manifestação da Ministra está contida na notícia referida na nota anterior.

⁸ Notícia divulgada no site do CNJ: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/80517-juizados-especiais-completam-20-anos-com-7-milhoes-de-aco-es-em-tramitacao>>.

Em sua etnografia sobre os “Juizados Especiais da Região Metropolitana do Rio de Janeiro” a Professora Maria Stella de Amorim, publicada no ano de 2006, depois de observar dezenas de audiências e analisar incontáveis processos em tramitação, concluiu que neles “é muito rara a presença do conciliador” e, mais ainda, “que a conciliação fica praticamente abolida, sendo todo o procedimento conduzido pelo magistrado”. Explica que apesar da lei obrigar a realização da fase de conciliação, a indisponibilidade dos direitos e do patrimônio da União em relação aos particulares é levada à risca. Assim, pouquíssimos acordos são realizados.

Particularmente no bojo das ações previdenciárias parece existir uma conduta refratária aos acordos, que caminha na contramão de todo esse movimento pelo consenso acima retratado. E essa perspectiva vem de encontro aos propósitos que a legislação pretendeu atingir, quando foram instituídos os Juizados Especiais, dentre eles os Juizados Especiais Federais. Pesquisa levada a efeito em Petrópolis, RJ (FILPO e FREITAS, 2016)⁹ concluiu que não é comum nem mesmo existir, na prática, a designação de audiências de conciliação quando o réu é o Instituto Nacional do Seguro Social. Muito pelo contrário, audiências dessa natureza, nessa sede, apresentaram-se como exceções. O mesmo em Nunes (2014, p. 22-24).

A razão para a não designação de tais audiências é o fato notório de que o INSS, por intermédio de seus procuradores, como regra geral, não costuma apresentar propostas de acordo que possam ser homologadas pelo juízo dando azo à extinção dos respectivos processos. Assim, não se justifica ocupar tempo do juízo e espaço na pauta de audiências para fazer tentativas de composição, se o ente da administração direta não manifestava nenhum interesse concreto em transigir (em complementação, consultar FARIA, 2009).

Finalmente, também em Petrópolis, RJ, vem sendo conduzido um levantamento exploratório¹⁰ junto aos dois Juizados Especiais Cíveis (JECs) da Comarca, a fim de compreender as razões pelas quais poucos acordos são celebrados naqueles juízos. As entrevistas com advogados e juízes leigos têm revelado uma dificuldade decorrente da falta de autonomia ou mesmo interesse dos representantes das empresas para negociarem e firmarem acordos. Eles não têm autonomia para transigir, o que é relevante considerando que a quase totalidade do acervo diz respeito a relações consumeristas.

Ao mesmo tempo, paira uma percepção geral de que o juiz poderá ser mais justo quando prolatar a sentença, do que seria o conteúdo de um eventual acordo celebrado entre as partes,

⁹ Tratou-se de pesquisa científica contemplada com bolsa PIBIC da Fundação Dom Cintra, realizada entre 2015 e 2016, sendo bolsista a hoje Pós-Graduada em Direito Valquíria de Rezende Freitas. A pesquisa foi realizada em Petrópolis, RJ, incluindo observações e entrevistas nas duas Varas Federais da cidade.

¹⁰ A pesquisa vem sendo realizada desde o ano de 2016 por bolsistas Jovens Talentos da FAPERJ.

com o auxílio dos respectivos advogados e do conciliador. Houve também quem indagasse se o fórum, depois de ajuizada a ação, pode ser mesmo o lugar da conciliação (solução negociada), ou se ali deve predominar a sentença (solução adjudicada). São exemplos de questões que precisam ser enfrentadas para o aperfeiçoamento dos Juizados Especiais, ao mesmo tempo em que configuram hipóteses, ou possíveis explicações para a nossa dificuldade em conciliar.

Nessa medida, o ponto central de minha argumentação é que o mau desempenho dos Juizados decorre, diretamente, do fracasso da conciliação. Por isso ela é aqui apresentada, figurativamente, como uma “pedra no caminho”, isto é, um obstáculo relevante que necessita ser superado, ou um aspecto que necessita ser aperfeiçoado, para que os Juizados possam cumprir o papel que deles se espera.

5. O que dizem os números?

O problema relatado nos itens precedentes é relevante e precisa ser pensado mais profundamente, existindo dados numéricos disponíveis que podem contribuir para tal reflexão. Refiro-me ao Relatório Justiça em Números.

Segundo o sítio eletrônico do CNJ (BRASIL 2016-2017), esse relatório é a principal fonte das estatísticas oficiais do Poder Judiciário. Produzido anualmente desde 2004, busca retratar em dados numéricos a realidade dos tribunais brasileiros, com muitos detalhamentos da estrutura e litigiosidade, além dos indicadores e das análises essenciais que o Conselho utiliza para subsidiar a Gestão Judiciária brasileira. Neste paper estamos considerando os relatórios publicados em 2016 e 2017.

Desde a edição de 2016 (considerando dados do ano-base 2015) passou a constar do relatório o chamado índice de conciliação que, associado ao item “gestão judiciária” (página 42, em 2016) ou figurando como um tópico específico (na edição de 2017, p. 123), reflete o percentual de sentenças e decisões resolvidas por homologação de acordo em juízo. Trata-se de dados interessantes para pensar sobre a adesão à conciliação, em diferentes espaços do Poder Judiciário Nacional.

Considerando o relatório de 2016, no recorte pertinente à homologação de acordos na Justiça Estadual (ver página 99), observa-se que, em média, apenas 9,4% do total das sentenças e decisões proferidas foram homologatórias de acordo. Na fase de conhecimento dos juizados especiais o índice de conciliação foi de 19,1%, e das Varas, 10,5%. Na execução os índices são ainda menores e alcançam 7,3% nos juizados e 3,5% nas varas. Já na segunda instância a

conciliação é praticamente inexistente, e as sentenças homologatórias de acordo representam apenas 0,2% dos processos julgados.

Ainda no relatório de 2016 a situação é pior na justiça federal. Ali apenas 3,4% das sentenças e decisões foram homologatórias de acordo. Os baixos índices de conciliação percebidos na Justiça Federal, especialmente se comparados aos verificados na Justiça Estadual e na Justiça Trabalhista, segundo o relatório, estão ligados ao perfil das demandas prevaletentes neste ramo de justiça. Nessa sede, dos 10 assuntos mais recorrentes, 9 têm por objeto matérias de direito previdenciário, tributário ou administrativo, ou seja, o poder público está em um dos pólos da relação jurídica processual, o que impõe entraves à celebração de acordos em razão da disseminação da idéia de indisponibilidade do interesse público pelo particular.

No relatório publicado em 2017 observa-se que a situação modificou-se de forma muito discreta no que diz respeito à conciliação. Os dados dão conta de que na fase de conhecimento dos juizados especiais, o índice de conciliação foi de 16%, sendo de 19% na Justiça Estadual e de 6% na Justiça Federal. Na execução, os índices são menores e alcançam 5%. No 1º grau, a conciliação foi de 13,6%. No 2º grau, a conciliação é praticamente inexistente, apresentando índices muito baixos em todos os segmentos de justiça, sendo que as sentenças homologatórias de acordo representaram, em 2016, apenas 0,4% do total de processos julgados. O relatório informa que “não houve variações significativas no indicador de conciliação no 2º e 1º grau em relação ao ano anterior, observando-se, respectivamente, aumento de 0,1 ponto percentual e 0,6 ponto percentual” (ver página 124)

O relatório de 2016 cogitou que poderia haver, em tese, no ano seguinte, um aumento do percentual de acordos homologados na medida em que o novo Código de Processo Civil em vigor prevê a realização de uma audiência prévia de conciliação e mediação como etapa obrigatória, anterior à formação da lide, como regra geral para todos os processos cíveis. Embora não se trate de regra processual aplicável aos Juizados, tal previsão legal prometia interferir no sentido de aumentar a quantidade de acordos, dentro do contexto mais amplo considerado no relatório.

Contudo, não se verificou impacto significativo no aumento de decisões homologatórias nas causas cíveis. Tudo corroborando para demonstrar as dificuldades de assimilação da conciliação como uma forma eficaz de administração de conflitos, em sede de Juizados Especiais.

6. A Título de Conclusão: Ideologia da Harmonia e Cultura Jurídica

Frequentemente ouvem-se afirmações de que a sociedade brasileira é muito “beligerante”, para significar que os brasileiros, após a constituição de 1988, teriam se dado conta de que são titulares de direitos que não sabiam existir, o que justificou uma corrida ao Judiciário para que estes possam ser assegurados, nas mais diferentes situações, ocasionando uma explosão de demandas. Geralmente esse discurso também se faz acompanhar da afirmação de que, por muito tempo, delegou-se a função pacificadora dos conflitos de forma exclusiva ao Estado. Este, como terceiro imparcial, materializando-se na figura do juiz, seria o mais indicado para decidir sobre as relações jurídicas e sociais, já que é dever deste tutelar o direito. Mas que essa tradição poderia ser substituída, e com vantagem, pelas soluções amigáveis ou não adversariais (BARBOSA, 2003). Estas seriam obtidas, sobretudo, por meio da mediação e da conciliação, métodos estes cuja utilização vem sendo bastante estimulada, sendo que a última constitui, como já demonstrado, o foco central do rito processual dos Juizados Especiais.

Falsa ou verdadeira, tal percepção tem levado diferentes instâncias a promoverem a chamada “cultura de paz”, estruturada a partir da difusão dos meios consensuais de solução dos conflitos. Fenômeno semelhante àquele ocorrido nos Estados Unidos da América desde a Conferência Pound realizada na década de sessenta, por iniciativa de um juiz da Suprema Corte daquele país, no intuito de fomentar o debate e a implementação de meios alternativos (ao Judiciário) de resolução de disputas (ADR: Alternative Disputes Resolution), muito bem descrito pela antropóloga americana Laura Nader (1996).

Segundo essa autora, a ADR engloba programas que enfatizam meios não judiciais para lidar com disputas. Esta veio a ser conhecida como justiça informal. Uma justiça que promoveu o acordo, mais que vencer ou perder, que substituiu o confronto pela harmonia e pelo consenso, a guerra pela paz, as soluções vencer ou vencer. A “Pound Conference: Perspectivas da Justiça no Futuro”, realizada no estado de Minnesota em 1976, ainda segundo Nader, teria sido o momento decisivo em uma época em que tanto o modelo de harmonia como o modelo de eficiência vieram, oficialmente, a substituir o litígio, procedimento jurídico considerado ideal.

Tratou-se, como se vê de uma mudança na maneira de pensar sobre direitos e justiça, um estilo menos confrontador, mais "suave", menos preocupado com a justiça e com as causas básicas e muito voltado para a harmonia. Tanto lá como aqui, ao que parece, e guardadas as devidas proporções, bem como as diferenças culturais, espaciais e temporais, a expectativa de fomentar as soluções consensuais tem também sido buscada no Brasil, inclusive – mas não

apenas – no funcionamento dos juizados especiais, até mesmo como um princípio geral de funcionamento.

Todavia, os números evidenciam que, a despeito de todos os esforços, a conciliação não é privilegiada no contexto aqui considerado. Não há espaço nem tempo para a negociação, pela qual as partes, os advogados e, até mesmo, os magistrados demonstram pouco interesse. Também chama a atenção que mais vale, em geral, ganhar tempo e esperar a sentença do que concluir logo o processo por meio do acordo.

Os dados sugerem que há dificuldades na implementação de soluções consensuais porquanto, dentro de uma certa percepção de justiça bastante arraigada em nossa cultura, a solução de conflitos de interesse é tarefa a ser realizada pelo magistrado. Sobretudo em causas em que existe interesse da fazenda pública (no caso dos JEFs), quando parece ser necessário interpor recursos até a última instância. Ou quando a estratégia empresarial recomenda aguardar a sentença (no caso dos JECs), em vez de celebrar um acordo vantajoso para ambas as partes.

Há, portanto, muitas pedras – e não são pequenas – no caminho dos Juizados Especiais. Removê-las é tarefa que está a exigir mais tempo e investimento no incentivo às soluções consensuais em diferentes espaços, sobretudo extrajudiciais.

7. Referências

AGUIAR, Carla Zamith Boin. *Mediação e Justiça Restaurativa – A Humanização do Sistema Processual como Forma de Realização dos Princípios Constitucionais*. São Paulo: QuartierLatin do Brasil. 2009.

AMORIM, Maria Stella de. *Juizados Especiais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro*. Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, n. 17, 2006, pp. 107-131.

BARBOSA, Ivan Machado. *Fórum de Múltiplas Portas: uma proposta de aprimoramento processual*. In: AZEVEDO, André Goma de (Org.). *Estudos de Arbitragem, Mediação e Negociação*. Brasília: Brasília Jurídica, v. 2, 2003, p. 243-262.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução nº 125/2010*. Disponível em <<http://cnj.jus.br/programas-e-acoas/conciliacao-mediacao/legislacao>>. Acesso em 02 mar. 2015.

_____. *Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995 – dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências*. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. *Lei nº 10.259, de 04 de julho de 2001 – dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal*. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. *Lei nº 13.105/2015 – Institui o Código de Processo Civil*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm>. Acesso em 18 mar. 2015.

_____. *Lei nº 13.140/2015 - Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm> Acesso em 02. ago. 2015.

_____. Poder Judiciário. Conselho Nacional de Justiça. Justiça em números. Conselho Nacional de Justiça - Brasília: CNJ, 2016- 2017.

FARIA, Roberto Gil Leal. Por que são efetivados poucos acordos no Juizado Especial Federal? Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, n. 24, p. 93-103, 2009.

FILPO, Klever Paulo Leal. *Mediação Judicial: Discursos e Práticas.* Mauad X/FAPERJ, 2016.

_____. FREITAS, Valquíria de Rezende. Política do Acordo Zero? Um Olhar Empírico sobre a Prática da Conciliação nas Ações Previdenciárias. Revista Estação Científica. Disponível em <http://portal.estacio.br/media/4628/politica_do_acordo_zero.pdf>. Acesso em 12 dez. 2016.

KANT DE LIMA. *Por uma Antropologia do Direito, no Brasil.* In: Ensaio de Antropologia e de Direito. KANT DE LIMA, Roberto; MISSE, Michel. (Coord.). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

MELLO, Kátia Sento Sé; LUPETTI BAPTISTA, Bárbara Gomes. *Mediação e conciliação no judiciário: dilemas e significados.* Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, 2011, v. 4, pp. 97-122.

MOREIRA-LEITE, Ângela. *Em Tempo de Conciliação.* Niterói, RJ: Editora da UFF, 2003.

NADER, Laura. *A Civilização e seus Negociadores: a Harmonia como Técnica de Pacificação.* In: Anais da XIX Reunião Brasileira de Antropologia. Tradução de Maria de Lourdes Lemos Britto de Menezes. Departamento de Antropologia da Universidade Federal Fluminense. Niterói, 1996.

NUNES, Thais Borzino Cordeiro. *A conciliação nas ações fazendárias: perspectivas teóricas e obstáculos empíricos para a sua efetiva implementação.* 2014. Monografia (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Católica de Petrópolis, Petrópolis.

SOUZA NETO, João Baptista de Mello e. *Mediação em Juízo – abordagem prática para obtenção de um acordo justo.* São Paulo: Atlas, 2000.

Submetido em: 20/01/2019

Aceito em: 25/04/2019