

RESOLUÇÕES 125/2010 E 194/2014 DO CNJ: POLÍTICAS PÚBLICAS EM PROL DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DOS PROCESSOS POR MEIO DA QUALIDADE NA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL E DESENVOLVIMENTO SOCIAL

THE NATIONAL COUNCIL OF JUSTICE RESOLUTIONS NO. 125/2010 AND NO. 194/2014: PUBLIC POLICIES FOR THE REASONABLE LENGTH OF PROCEEDINGS THROUGH THE QUALITY IN ADJUDICATION AND SOCIAL DEVELOPMENT

Artigo recebido em 10/08/2016

Revisado em 20/10/2016

Aceito para publicação em 23/10/2016

Victor Saldanha Priebe

Mestrando em políticas públicas pela Unisc, com ênfase em tratamento dos conflitos. Integrante do grupo de pesquisa "Políticas Públicas no Tratamento de Conflitos" certificado no CNPq. Advogado.

Fabiana Marion Spengler

Pós-doutora em Direito pela Università degli Studi di Roma Tre, em Roma, na Itália, Doutora em Direito pelo programa de Pós-Graduação stricto sensu da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS – RS, mestre em Desenvolvimento Regional, com concentração na área Político Institucional da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC – RS, Brasil, docente dos cursos de Graduação e Pós-Graduação lato e stricto sensu da última instituição, Líder do Grupo de pesquisa “Políticas Públicas no Tratamento dos Conflitos” certificado no CNPq. Advogada.

RESUMO: O eixo central da presente pesquisa é abordar as Resoluções 125/2010 e 194/2014, instituídas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), como instrumentos aptos em garantir a razoável duração dos processos atribuindo qualidade a essa prestação jurisdicional, pois tal garantia constitucional recorrentemente vem sendo interpretada como mecanismo de imposição de quantidade da atuação judiciária. Neste passo, o objetivo que se quer alcançar em primeiro momento é abordar a razoável duração dos processos como mecanismo capaz de conferir uma virada de rumos, da quantidade para a qualidade, nas atividades decisórias do Judiciário. Ainda, entrando na seara de políticas públicas, será feita uma abordagem direta à política de tratamento adequado dos conflitos, bem como à política de atenção prioritária ao primeiro grau de jurisdição, buscando suas relações com a sedimentação da concepção de desenvolvimento social. Para tanto, será utilizado o método de abordagem dedutivo partindo-se de uma ideia geral para o particular.

PALAVRAS-CHAVE: CNJ. Razoável duração. Processo. Qualidade. Desenvolvimento.

ABSTRACT: The main axis of the present research is to discuss the resolutions No. 125/2010 and No. 194/2014, instituted by the National Council of Justice (NCJ), as instruments capable of ensuring the reasonable length of proceedings attributing quality to that adjudication because such constitutional guarantee has recurrently been interpreted as a mechanism of imposition of volume of judicial performance. In that context, the goal this paper aims to achieve at a first moment is to discuss the reasonable length of proceedings as a mechanism capable of providing a change in course, from quantity to quality, in decision-making activities of the judicial branch. Besides, entering the sphere of public policies, this paper shall make a direct approach to the adequate conflicts management policy as well as to the policy for prior attention to the first degree of jurisdiction, looking for their connections with the consolidation of the concept of social development. To that end, it shall be used the deductive approach, from an overview to the particular.

KEYWORDS: National Council of Justice. Reasonable length. Proceeding. Quality. Development.

SUMÁRIO: Introdução. 1 A garantia constitucional da razoável duração do processo e a virada de rumos na prestação jurisdicional: troca-se a quantidade pela qualidade. 2 As políticas públicas 125/2010 e 194/2014 do cnj e seus reflexos no desenvolvimentos social. Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

Antes de adentrar-se na tônica central, cabe destacar que é através de uma atuação política que as prestações de serviços públicos podem se tornar mais eficientes. Sendo assim, as políticas públicas são desenvolvidas para o atendimento de demandas sociais que não estão sendo observadas de maneira adequada. Busca-se, através de uma atuação política, a instituição de estratégias de prestação de serviços mais eficientes por parte do Estado. De modo que a comunidade fique satisfeita e tenha seus anseios levados em consideração.

Neste passo, a temática central que se pretende desenvolver é a da efetivação da garantia da razoável duração do processo através de mecanismos que também consigam atribuir uma qualidade na prestação jurisdicional, e, com isto, possibilitem um aumento do desenvolvimento social. Desta forma, a problemática da pesquisa reside no fato de que muitas das interpretações sobre a razoável duração dão para esta uma concepção apenas quantitativa

sobre o assunto, deixando de lado à problemática de se prestar a jurisdição em termos qualitativamente adequados dentro do que se poderia entender como razoável duração.

Visando responder isso, num primeiro momento se terá como objetivo analisar a virada de rumos que as atuações do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em prol da garantia da razoável duração dos processos impuseram à prestação jurisdicional, trocando a quantidade pela qualidade de suas respostas, buscando identificar se tal atitude contorna a negligência na prestação deste serviço público.

Em sequência, o objetivo será direcionado especificamente para exposição da política pública de tratamento adequado dos conflitos, bem como, a de atenção prioritária ao primeiro grau de jurisdição, ambas instituídas pelo CNJ, contextualizando-as frente ao conceito de políticas públicas, e, por fim pontuando seus possíveis reflexos direcionados à concepção de desenvolvimento social. Particularmente sobre o tratamento de conflitos, será feita uma abordagem buscando a existência direta de vínculos com o fortalecimento da cidadania.

Para tanto, utilizar-se-á o método dedutivo, analisando-se categorias de base, partindo-se de uma ideia geral para o particular. Vislumbra-se uma análise de ações estratégicas que podem ser apresentadas como possíveis mecanismos que visam contribuir para a o desenvolvimento social, fazendo com que, o cidadão possa resolver seus próprios problemas e conflitos de uma maneira mais quantitativa e qualitativa em um tempo razoável.

1 A GARANTIA CONSTITUCIONAL DA RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO E A VIRADA DE RUMOS NA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL: TROCA-SE A QUANTIDADE PELA QUALIDADE

Iniciando pela origem da razoável duração dos processos, constata-se que o legislador constitucional na intenção de fazer com que o judiciário trouxesse respostas mais céleres aos jurisdicionados, efetuou neste, uma considerável reforma pela via da Emenda Constitucional 45 (EC45), com as precípuas intenções de impor efetividade e maior controle sobre este (SPENGLER, 2010, p. 213).

Com o projeto de satisfazer a necessidade de efetividade, foi introduzida no art. 5º, inc. LXXVIII da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF), a garantia fundamental de razoável duração dos processos, trazendo com isto um conceito não tão moderno de se atribuir celeridade aos processos se comparado com a origem de tal garantia no cenário jurídico mundial, que aconteceu no ano de 1969, com a publicação do Pacto de San José da Costa Rica. No entanto, antes mesmo da EC 45/04 (CF), o Brasil havia reconhecido esta garantia quando assinou tal pacto como signatário no ano de 1992 (COSTA RICA, 1969).

No entanto, não se deve negligenciar o fato de que antes mesmo da introdução do inciso supracitado no “artigo 5º da CF pela EC/45, já se encontrava a garantia constitucional da tutela jurisdicional tempestiva no inciso XXXV, o que possibilita o acesso à justiça, e numa interpretação extensiva, a uma Justiça adequada e tempestiva” (MORAIS; SPENGLER, 2012, p. 215), fazendo com que o acesso seja entendido como um pressuposto social “crescentemente reconhecido; ele é, também, necessariamente, o ponto central da moderna processualística. Seu estado pressupõe um alargamento e aprofundamento dos objetivos e métodos da moderna ciência jurídica” (CAPPELLETTI, 1988, p. 5).

Diante da prematuridade de tal instituto no ordenamento jurídico pátrio, criou-se a celeuma jurídica de como identificar se determinado processo está cumprindo o que dispõe a garantia como razoável, sendo que esta somente prestou-se a dizer que “a todos, no âmbito judicial ou administrativo, são assegurados a razoável duração dos processos e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação” (CF)

A partir desta falta de definição do mandamento constitucional, surge a necessidade de definir critérios para que se consiga estabelecer o que deve se entender por razoável. Desta forma, ganham força “duas hipóteses: “a) tempo razoável é o tempo legal, expressamente previsto na legislação processual; b) tempo razoável é o tempo médio efetivamente despendido no país para cada espécie concreta de processos” (SPENGLER, 2010, p. 216-217).

Sobre a segunda hipótese, Frederico Koehler defende que o risco de implementação que este critério traz a convalidação do anormal como normal, ou então, considerar-se como razoável, o irrazoável, e ainda assim, torná-lo constitucional, devido a grande morosidade processual que atualmente se presencia no país (2013, p. 116). Neste mesmo sentido é o entendimento de Spengler, que complementa o raciocínio mencionando que a recepção de tal critério, seria a própria negação ao sentido da garantia constitucional de razoável duração dos processos (2010, p. 217).

No entanto, a primeira hipótese estabelece de forma objetiva o que deve ser razoável se falando em duração de processos, na qual, a partir do somatório dos prazos processuais se obtém a definição do que é razoável. Esta definição ganha respaldo em doutrinadores nacionais, tais como, Fernando Gajardori, Alessandra Spalding e Carlos Henrique Haddad (KOEHLER, 2013, p. 82-83). Em estabelecendo que o prazo razoável é obtido pelo somatório dos prazos processuais, se estaria desconsiderando todas as cadências que no tramite processual possam surgir, pois, “a complexidade da vida e das lides processuais faz com que o

prazo razoável somente possa ser indicado caso a caso, mediante um juízo de razoabilidade, somando-se bom senso e ponderação” (KOEHLER, 2013, p. 88).

Para continuar o raciocínio sobre este ponto, é necessário que se retorne a reforma do judiciário efetuada pela EC/45, mais precisamente no ponto em que criou o CNJ, o qual foi atribuído a competência administrativa e financeira do Poder Judiciário, como dispõe o art. 103-B, §4º da CF/88. Entretanto, a competência que aqui se destaca é a específica trazida pelo inciso VII do artigo constitucional anteriormente mencionado, onde se determina que cabe ao CNJ “elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País [...]” (CF)

Em estando o CNJ constitucionalmente autorizado, começou este a traçar Plano de Gestão de Varas instituído pela Resolução 70 de 2009 deste órgão (CNJ, 2009a), onde mais especificamente no plano que orienta as varas criminais, foi concluído que o prazo razoável quando se tratar de procedimento ordinário deve ficar entre 105 e 148 dias, de forma que, em se tratando de procedimento sumário, este prazo deve ser o de 75 dias, enquanto que no procedimento do júri o prazo razoável para o CNJ está entre 135 e 178 dias. Tais números são obtidos pelo somatório simples dos prazos processuais previstos em legislação específica.¹ No entanto, este plano gestor das varas criminais reconhece a possibilidade de situações excepcionais, tanto que, aumenta estes prazos em até 43 dias, de acordo com as especificidades nele descritas (CNJ, 2009b, p. 45-47).

Desta forma, percebe-se que a posição inicialmente trazida pelo CNJ é de obter, pela via do somatório dos prazos, uma duração razoável dos processos que vise eminentemente uma jurisdição quantitativa, porém, tal conduta mudou de trajetória com a promulgação da Resolução 198 de 2014 por este órgão, onde uma de suas implicações foi de revogar os planos estratégicos instituídos pela Resolução 70, considerando a necessidade de revisões destes (CNJ, 2014a, p. 1).

¹ O CNJ apresenta o somatório dos prazos da seguinte maneira: a) 10 (dez) dias para a conclusão do inquérito (art. 10 do CPP); b) distribuição imediata (art. 93, XV da CF); c) 2 (dois) dias (art. 799 do CPP) – ato de secretaria/escrivania (remessa para o Ministério Público); d) 5 (cinco) dias para a denúncia (art. 46, caput, 1ª parte, do CPP); e) 2 (dois) dias (art. 799 do CPP) – atos de secretaria (para conclusão ao juiz); f) 5 (cinco) dias – decisão interlocutória simples de admissibilidade da ação penal (art. 800, II, do CPP); g) 2 (dois) dias (art. 799 do CPP) – atos de secretaria/escrivania (expedição do mandado de citação); h) 2 (dois) dias (art. 799 do CPP – interpretação extensiva) - cumprimento do mandado de citação pelo oficial de justiça; i) 10 (dez) dias para o acusado apresentar a resposta (art. 396, caput, do CPP); j) 2 (dois) dias (art. 799 do CPP) – ato de secretaria (conclusão ao juiz); k) 5 (cinco) dias – decisão judicial (art. 399 e 800, II, do CPP); e l) 60 (sessenta) dias para a realização da audiência de instrução e julgamento (art. 400, caput, do CPP).

Esta virada de rumos que o CNJ trouxe com na Resolução 198/14, tem se nítida a intenção de equilibrar suas proposições entre jurisdição quantitativa e qualitativa, quando põe em pé de igualdade as proposições como incentivo às soluções alternativas de litígio e o aumento da quantidade de julgados, para que com isto se atinja um cenário respectivamente de desjudicialização e descongestionamento do Poder Judiciário (CNJ, 2014a, p. 10).

Frente a isto, percebe-se que o CNJ aproxima-se atualmente do critério para definição do que é razoável duração adotado pelo Tribunal Europeu de Direitos Humanos² (TEDH), que por sua tamanha influência são seguidos por outros Tribunais, tais como, Corte Interamericana de Direitos Humanos, Corte de Cassação da Itália, Tribunal Constitucional da Espanha dentre outros. Tais critérios objetivos, devem ser analisados frente as várias particularidades de cada caso (KOEHLER, 2013, p. 91). De certa forma, assemelham-se tais mecanismos, com a gestão de policronia das várias cadências do direito, as quais reconduzem a um sentido de temperança³ (OST, 1999, p. 16-17).

Neste passo, nota-se que a definição do que pode ser entendido como razoável somente se alcança analisando diretamente o caso concreto, que através das suas peculiaridades poderá se chegar a uma resposta se a jurisdição está sendo quantitativamente e qualitativamente prestada de modo adequado (SPENGLER, 2010, p. 218). Desta maneira, são observados os primeiros passos no cenário jurídico nacional atual, nesta direção, passando-se a analisar os efeitos decorrentes desta nova concepção.

Estando claro que o sentido da razoável duração somente pode ser entendido frente a uma análise caso a caso dos processos, esta concepção fortalece o princípio constitucional de acesso à justiça por conta dos efeitos que erradia, pois, “não basta apenas garantir o acesso aos tribunais, mas principalmente possibilitar aos cidadãos a defesa de direitos e interesses legalmente protegidos” (SPENGLER, 2010, p. 218-219).

Neste mesmo sentido, uma decisão judicial por mais satisfatória que seja, “muitas vezes pode tornar-se ineficaz quando chega tarde, ou seja, quando é entregue ao jurisdicionado no momento em que não mais interessa nem mesmo o reconhecimento e a declaração do direito pleiteado” (SPENGLER, 2008, p. 50).

² Critérios de avaliação do TEDH: 1) a complexidade do litígio; 2) a conduta pessoal da parte lesada; 3) a conduta das autoridades envolvidas no processo; e 4) o interesse em jogo para o demandante da indenização (KOEHLER, 2013, p. 91).

³O conceito do termo “temperança” adotado é definido por François Ost como a sabedoria do tempo que se desenvolve de forma justa frente as peculiaridades envolvidas (1999, p. 17).

Tal circunstância, ganha relevância quando fala-se na instituição da garantia fundamental do acesso à justiça, pois sob o conceito de ondas de efetivação de tal garantia, os meios alternativos à jurisdição compõe a terceira onda, onde a atenção centraliza-se em estabelecer uma conjuntura de procedimentos e pessoas e com a intenção precípua de prevenir a conflituosidade nas sociedades contemporâneas. Para isto, tal onda foi denominada de enfoque do acesso à justiça, devido o tamanho do seu alcance. No entanto, há que se destacar que o conceito de ondas induz ao raciocínio de que sua efetivação contribui com as ondas anteriores, portanto, não se descuida das técnicas das duas primeiras ondas, mas sim, a terceira onda vem com o sentido de ser somente mais uma de uma série de possibilidades para melhorar o acesso à justiça. (CAPPELLETTI, 1988, p. 67-68)

No entanto, não é somente o princípio de acesso à justiça que é beneficiado pelos reflexos dos efeitos que a razoável duração traz no momento em que rompe com o sentido de uma delimitação objetiva, uma vez que,

[...] o direito a um juiz imparcial corresponde à garantia da independência da magistratura diante do poder político, e essa imparcialidade é quanto ao conteúdo da controvérsia, e não quanto ao andamento da relação processual, posto que o juiz deve assegurar o desenvolvimento do processo de maneira regular, rápida e leal, dentro de suas possibilidades (MORAIS; SPENGLER, 2012, p. 27).

Não bastando isso, tais efeitos em prol de uma jurisdição quantitativa e qualitativa adequada, podem ser percebidos no princípio constitucional do devido processo legal no momento em que ressaltam-se os sentidos do “processo justo, isto é, um processo em que seja assegurado um tratamento isonômico, num contraditório equilibrado, em que se busque um resultado efetivo” (CÂMARA, 2012, p. 49), o que não seria possível frente aos curtos prazos que delimitavam o que se entendia por razoável duração.

Estando minimamente apresentados os efeitos mais visíveis a jurisdição, sendo eles reforços nos sentidos de acesso à justiça, imparcialidade na jurisdição e devido processo legal, entende-se por cristalina a contribuição que os efeitos de uma razoável duração analisada caso a caso irradia no sentido qualitativo a jurisdição.

Isto posto, conforme salientam Moraes e Spengler (2012, p. 25), é somente através mudança de mentalidade que rompa com a introspecção, que neste caso lê-se como introspecção por efetividade, é que se conseguirá considerar uma adequação do que rodeia o processo a realidade da vida.

Ademais, os efeitos que aqui se trata, expõem a necessidade de incorporar na rotina forense mecanismos que permitam não somente uma prestação jurisdicional efetiva vista pelo

viés da celeridade dos procedimentos, mas também, deve ser discutido se os métodos clássicos de prestação jurisdicional ainda se colocam como mecanismos aptos a dar respostas suficientes e eficientes para a solução dos litígios que lhe são apresentados (MORAIS; SPENGLER, 2012, p. 30).

Neste ínterim, a atuação do CNJ merece destaque no momento em que rompe com a mentalidade de que duração razoável é aquela expressa no somatório dos prazos processuais. Isto fica claro quando o conselho revoga seus planos estratégicos com a Resolução nº 70, e implantados novos conceitos com a Estratégia Judiciário 2020, a qual estabeleceu em seus macrodesafios direcionados a efetividade da jurisdição, as cinco estratégias para obter o cenário desejado. São elas respectivamente: justiça mais acessível; desjudicialização; descongestionamento do Poder Judiciário; probidade pública; e, justiça tempestiva (CNJ, 2014b, p. 2).

Aqui, percebe-se que o ajustamento por parte do CNJ agiu-se sob uma perspectiva de questionamento⁴ que desliga as promessas de futuro instituídas por ele mesmo no momento em que determina que o prazo razoável seja o somatório dos prazos processuais, restabelecendo a concepção de tempo das invariantes jurídicas (OST, 1999, p. 18 e 55).

Ainda nisto, põe-se clara a intenção do CNJ, de proporcionar quantidade na prestação jurisdicional pela via da qualidade desta prestação, no momento em que desenvolve um método que proporcione a verificação dos possíveis resultados obtidos através de suas ações, denominado de “Índice de Efetividade da Justiça - IEJus, que permitirá ao Poder judiciário aferir a sua efetividade a partir dos dados relativos às dimensões: Acesso à Justiça, Duração do Processo e Custo” (CNJ, 2014b, p. 3).

Dentro deste contexto, cabe dizer que as ações do CNJ que buscam efetivar a garantia constitucional da razoável duração do processo, por consequência removem um dos entraves do desenvolvimento, qual seja, a negligência na prestação dos serviços públicos (SEN, 2000, p.18), neste caso, a prestação jurisdicional que, como demonstrado, acaba por ganhar traços de efetividade e qualidade.

No entanto, adequando-se ao pensamento de Spengler de que, para obter-se uma jurisdição qualitativamente adequada devem também ser desenvolvidos mecanismos que

⁴ “Memória, perdão, promessa, questionamento: quatro categorias tão normativas quanto temporais. Cada uma delas traduz à sua maneira uma dimensão da temporalização normativa que procuramos, cada uma exprime uma faceta da instituição jurídica de um tempo portador de sentido” (OST, 1999, p. 18). Por sua vez, “o questionamento que, em tempo útil, desliga o futuro com vista a operar as revisões que se impõem para que na hora da mudança as promessas sobrevivam” (OST, 1999, p. 18).

prestem tratamentos aos litígios desta mesma forma (2008, p. 50), o CNJ concretiza este posicionamento com a adoção de políticas públicas que garantam a razoável duração dos processos ao mesmo tempo em que tratam de forma adequada os conflitos, sendo este o tema a ser visto a seguir.

2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS 125/2010 E 194/2014 DO CNJ E SEUS REFLEXOS NO DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Antes de adentrar em uma verificação pontual da política pública de tratamento adequado aos conflitos instituída pelo CNJ, é necessário analisar tal política frente ao conceito atual que trata o que pode ser considerado como política pública. É o que se passa a fazer de uma maneira geral.

Inicialmente, cabe destacar o entendimento de João Pedro Schmidt de que a apreciação das políticas públicas, não deve proceder de uma

[...] forma fragmentada nem isolada da análise mais geral sobre os rumos do Estado e da sociedade. As políticas não são uma espécie de setor ou departamento com vida própria. Elas são o resultado da política, compreensíveis à luz das instituições e dos processos políticos, os quais estão intimamente ligados às questões mais gerais da sociedade (2008, p. 2309).

Dessa forma, percebe-se que a ação do CNJ, especificamente, o fomento em nível nacional aos tratamentos adequados aos conflitos, constituem-se como “mecanismos aptos a viabilizar o maior e melhor acesso à justiça, veiculando estratégias para que o tratamento de conflitos repercuta uma ampliação da cidadania” (MORAIS; SPENGLER, 2012, p. 33), a qual se tem como fundamento do Estado democrático de direito instituído pela CF, em seu art. 1º, inciso II.

Sobre esta acepção, a ação do CNJ acima descrita possui plena harmonia com o conceito de políticas públicas que as define como “decisões de caráter geral que apontam rumos e linhas estratégicas de atuação governamental, [...] potencializando os recursos disponíveis ao tornarem públicas, expressas e acessíveis à população” (SCHMIDT, 2008, p. 2312). Neste passo, cabe demonstrar as dimensões em que o conceito de política pública se divide, sendo estas denominadas de *polity*, *politics* e *policy* (SCHMIDT, 2008, p. 2310-2311).

Dentro de suas especificidades, a dimensão *polity* de políticas públicas se preocupa precipuamente com o ajustamento entre os sistemas político, jurídico e político-administrativo, permeando nesta seara suas atuações práticas. De outro lado, a dimensão *politics* direciona sua atenção sobre o processo político que verse sobre imposição de

objetivos, mais especificamente regulamentando a atividade de seus atores. Por fim, a dimensão *policy* refere-se aos conteúdos concretos produzidos por programas políticos que tenham por finalidade apresentar respostas a problemas sociais (CHRISPINO, 2016, p. 58).

Frente a estas dimensões, percebe-se que tais programas de ação implementados pelo CNJ condizem com a dimensão de políticas públicas expressada pela *policy*, uma vez que compreendem conteúdos concretos de política judiciária que se põe como ferramenta de combate a problemas sociais.

Por fim na conceituação de políticas públicas, constata-se que as ações estratégicas do CNJ podem ser consideradas como políticas públicas, pois, além do já exposto, tais ações também correspondem, no geral, as fases evolutivas que acabam por constituir a dimensão *policy*, sendo elas, a percepção e definição de problemas, a inserção na agenda política, a formulação, a implementação e a avaliação (SCHMIDT, 2008, 2312-2315).

Nestes termos, pode se dizer que a percepção do problema se dá no momento em que o CNJ reconhece que os problemas jurídicos e os conflitos de interesse, contemporaneamente, crescem em larga escala, necessitando, portanto, que se desenvolvam mecanismos de tratamentos adequados de conflitos, proporcionando à população outras formas de solucionarem seus litígios, que não pela via dos processos judiciais (2010, p. 1). Entretanto, a constituição de uma agenda política se deu com a aprovação do CNJ, na sessão de 08 de agosto de 2006, para a instalação do Movimento pela Conciliação, o qual iniciou os debates sobre tratamentos de conflitos dentro do judiciário nacional (2006). Consequentemente, a formulação de tal política se deu através do incentivo à autocomposição dos conflitos e disseminação da cultura de pacificação social, devidamente positivadas pelo art. 2º da Resolução nº 125 de 2010 do CNJ, na qual também definiu em seu art. 3º que a competência avaliativa será repartida entre os tribunais regionais e o órgão que a editou (CNJ, 2010, p. 06).

Restando clara a adequação da política judiciária nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses ao conceito e as fases que determinam o que se considera política pública, parte-se então para a análise de quais as contribuições que os tratamentos adequados dos conflitos trouxeram em prol de um desenvolvimento com maior ênfase no social.

Por conseguinte, uma das intenções primordiais da política pública de tratamento de conflitos é a que pretende “construir outra mentalidade junto aos juristas brasileiros cujo escopo principal seja a pacificação social, abandonando a cultura do litígio” (SPENGLER, 2016, p. 71).

Tal pensamento também é percebido quando se observa o entendimento do CNJ de que “o aumento contínuo de casos novos é um desafio que deve buscar soluções alternativas,

tais como empreendimentos de conciliação e mediação” (2015, p. 484). Neste mesmo diapasão Spengler argumenta que a implementação da política pública que se trata esbarra em algumas dificuldades como a estrutura financeira e de pessoal do Judiciário, além da resistência social da sua aplicação (2014, p. 73).

Frente às complexidades estruturais em efetivar as técnicas alternativas de solucionar conflitos, cabe destacar a existência de uma sincronia entre as políticas públicas instituídas pelo CNJ em prol de uma jurisdição quantitativamente e qualitativamente mais adequada em relação à transposição de suas dificuldades, pois, como se sabe, a política de atenção prioritária ao primeiro grau de jurisdição, instituída pelo CNJ, vem no sentido de readequar a força de trabalho e a questão orçamentária (CNJ, 2014a), o que certamente trará reflexos benéficos aos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania criados pelo art. 8^a da Resolução 125 (CNJ, 2010).

Neste ínterim, a percepção e conseqüente definição do problema deram-se em decorrência da taxa de congestionamento processual na primeira instância de julgamentos, onde foi atingido o percentual de 73%. A partir disto, foi constituída uma agenda política em setembro de 2013, momento em que o CNJ institui um grupo de trabalho encarregado de propor ações e projetos que fortaleçam a primeira instância do Judiciário brasileiro (CNJ, 2013a).

De uma maneira geral, as linhas de atuação direcionam suas orientações no sentido de estabelecer uma gestão mais eficiente dos processos que tramitam no primeiro grau, pela via de uma inteligência colaborativa (CNJ, 2013b). No entanto, merece melhor destaque a atuação que estabelece que o poder Judiciário faça uma adequação orçamentária, visto que, é através dela que outras ações podem ser implementadas.

Sobre a adequação orçamentária, a Resolução 195 de 2014 expõe

[...] a importância de se garantir que os recursos organizacionais sejam utilizados equitativamente em todos os segmentos da instituição e com mobilidade suficiente para atender às necessidades temporárias ou excepcionais dos serviços judiciários, como pressuposto do princípio constitucional da eficiência da administração (CNJ, 2014c).

Para isto, foi determinado que a distribuição equânime da verba orçamentária deve atender as diretrizes extraídas de uma média de processos novos distribuídos no primeiro e segundo grau de jurisdição, bem como, também deve levar em consideração a média dos processos pendentes, especialmente quando esta diferença entre o primeiro e o segundo grau for superior a 10%. Desta forma, se tais médias apontarem uma inclinação maior para

determinado grau de jurisdição, será proporcionalmente inclinado o direcionamento dos recursos não vinculados⁵ naquele sentido (CNJ, 2014).

Em sendo assim, percebe-se que as linhas de atuação propostas na política pública de atenção prioritária ao primeiro grau de jurisdição em nenhum momento afetam, no sentido negativo, direitos ou garantias, muito antes pelo contrário, acaba por garantir o pleno exercício da cidadania no quando exalta os princípios basilares do Direito como o acesso à justiça, devido processo legal e a razoável duração dos processos, no momento em que desenvolve “em caráter permanente iniciativas voltadas ao aperfeiçoamento da qualidade, da eficiência, da celeridade e da efetividade dos serviços judiciais da primeira instância dos tribunais brasileiros” (CNJ, 2013b, p. 16).

Desta forma, verifica-se o pleno funcionamento do efeito sinérgico entre os vários setores das políticas públicas estruturando uma “articulação de saberes e experiências com vistas ao planejamento, para a realização e a avaliação de políticas, programas e projetos, com o objetivo de alcançar resultados sinérgicos em situações complexas” (INOJOSA, 2001, p. 105).

Entretanto, no tocante a política pública de tratamento adequado dos conflitos, a dificuldade em transpor a barreira da aceitação social é mais difícil de ser superada, pois são “os próprios jurisdicionados que confiam e legitimam apenas o Poder Judiciário como poder soberano, o dono da verdade suprema, que deve decidir e resolver os seus problemas” (SPENGLER, 2014, p. 134).

Não obstante, a resolução nº 125 do CNJ ao conceber, em seu anexo terceiro, o código de ética dos conciliadores e mediadores estabeleceu em seu art. 1º o empoderamento como um dos princípios fundamentais da atuação dos conciliadores e mediadores, conceituando-o no inciso VII como o “dever de estimular os interessados a aprenderem a melhor resolverem seus conflitos futuros em função da experiência de justiça vivenciada na autocomposição” (2010).

Partindo-se dessa premissa, se define o empoderamento como uma proposta de

[...] caráter pedagógico que pretende fomentar no cidadão a capacidade/habilidade de se tornar agente de tratamento dos seus conflitos atuais e futuros, a partir da experiência que viveu no âmbito da mediação/conciliação. [...] A ideia é remover os obstáculos estruturais para a participação local e para o exercício do autogoverno. É

⁵ Art. 2º, §1º da Resolução 195/14 do CNJ. “Entende-se por recursos de natureza não vinculada aqueles destinados ao pagamento de despesas não decorrentes de obrigações constitucionais ou legais.”

também proclamada como uma técnica capaz de administrar a adversidade (SPENGLER, 2014, p. 91).

Sob tal contexto, “a mediação comunitária aparece como meio de tratamento de conflitos e como possível resposta à incapacidade estatal de oferecer uma jurisdição quantitativa e qualitativamente adequada” (SPENGLER, 2012, p. 198-199). A vista disso, a Resolução 125 do CNJ autorizou expressamente em seu art. 7º, §2º, que os Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos estimulem programas de mediação comunitária (2010).

Nesse sentido, salienta-se que nas comunidades em que o empoderamento e a emancipação dos indivíduos é incentivada e evidenciada, esses se tornam mais responsáveis pelo protagonismo nas atividades de cidadania (KONRAD, 2013, p. 216), representada pelo amplo acesso ao judiciário de forma diversa do tradicional processo judicial. Por conseguinte, “o ambiente no qual o correu o conflito pode influenciar sua resolução” (SPENGLER, 2012, p. 199).

Por tais motivos, colocam-se os instrumentos que fomentam pacificação dos conflitos como uma ferramenta apta para sobrelevar as questões individuais e sociais do conflito, pois o sujeito somente acolhe uma decisão tomada em nome do grupo social, se ele entender que é integrante de tal grupo, ou ainda, que se identifica com alguns valores defendidos pelo grupo, surgindo com isto o sentimento de justiça neste indivíduo (SPENGLER; BITENCOURT, 2012, p. 61).

Neste cenário, o reconhecimento às peculiaridades do outro faz com que as chances de aceitação aumentem. No entanto, isso “implica lidar com o novo. As instituições resistem em olhar para o sujeito, o sujeito humano, conflitual, que nem sempre se vê socialmente integrado, pois não se vê como sujeito” (SPENGLER; BITENCOURT, 2012, p. 76).

Assim, as formas de tratamento dos conflitos que inicialmente foram concebidas na intenção de serem mais uma ferramenta de auxílio para o judiciário no combate a crescente litigiosidade, demonstram-se como ferramentas eficazes em outros setores da sociedade, pois, apostam “numa matriz autônoma, cidadã e democrática” (SPENGLER, 2008, p. 74-75). Em consequência direta a isso, observa-se um aumento nos níveis qualitativos de acesso à jurisdição, bem como, uma contribuição com a celeridade no trato dos conflitos sem a

necessidade de uma atividade jurisdicional, que encontra-se atualmente com elevados índices de congestionamento⁶.

Ao fim retornando a temática nevrálgica deste ponto, ao

[...] debater um meio compartilhado de administrar e resolver conflitos a mediação comunitária surge como hipótese plausível, forte e bem articulada. Tal se dá porque ela é destinada a criar e fortalecer laços entre os indivíduos, resolvendo e/ou prevenindo conflitos. Essa tarefa tem como fomentador o mediador comunitário, que é uma pessoa independente cujo objetivo é levar à comunidade o sentimento de inclusão social por meio da possibilidade de solução de seus conflitos por ela mesma. A consequência é a criação de vínculos e o fortalecimento do sentimento de cidadania e de integração/participação da vida social (SPENGLER, 2012, p. 227).

Frente ao que foi aqui debatido, observa-se na política pública nacional de tratamento adequado dos conflitos o condão de possibilitar uma “negociação permeada pelo empoderamento e pela responsabilização das mesmas no momento de encontrar opções e fazer escolhas quando ao conflito, desembocando numa decisão autônoma e mutuamente construída” SPENGLER; BITENCOURT; 2012, p. 138).

Nessa ordem, a que se considerar as políticas públicas do CNJ como inegáveis instrumentos que atribuem qualidade na prestação jurisdicional, pois, possibilitam aos seus integrantes uma “real e efetiva participação nos assuntos que lhes dizem respeito. Independentemente da natureza das controvérsias [...] o importante é que seu resultado final se concretize no crescimento do sentimento de responsabilidade civil, de cidadania e de controle sobre os problemas vivenciados” (WÜST, 2014, 72).

Por fim, os tratamentos adequados aos conflitos proporcionam um crescimento geral de liberdades políticas e civis, sendo isso um dos fatores mais decisivos para o processo de desenvolvimento, o qual coloca a liberdade de agir como cidadão, expressando suas próprias opiniões e decidindo o que é melhor para si mesmo, como alternativa a uma de vassalo bem alimentado, bem vestido e bem entretido, mas sem opinião. (SEN, 2000, p. 326)

CONCLUSÃO

Frente ao que foi apresentado, percebe-se que a garantia constitucional da razoável duração dos processos não pode ser entendida como uma técnica que visa simplesmente a aceleração dos processos e procedimentos, deve, também, ser entendida como um mecanismo

⁶ O Poder Judiciário possui altos índices de congestionamento processual – sobre o assunto se recomenda a leitura do Relatório Justiça em Números (CNJ, 2015).

que ressalta o sentido de acesso à justiça, que por sua vez, conseqüentemente, contribuirá positivamente para o desenvolvimento social.

Tal posição foi percebida pelo CNJ no momento em que este deixa de entender que, duração razoável é aquela expressa pela contagem de prazos processuais, passando ao entendimento que somente se alcança a razoabilidade na duração dos processos pela observação de critérios intrínsecos a cada caso. Desta forma, constata-se que a mudança de entendimento por parte deste órgão faz com que sejam sobrelevadas outras garantias constitucionais além do próprio acesso à justiça, como por exemplo, o devido processo legal e a imparcialidade do julgador. É neste fato que se sustenta tal virada de rumos em busca de uma prestação jurisdicional qualitativa, pois, estaria definindo o CNJ que duração razoável é aquela que assegura aos jurisdicionados que todas as garantias constitucionais serão devidamente observadas.

Portanto, resta cristalina a conclusão de que a nova consciência adotada busca contornar a negligência na prestação jurisdicional, em não pautar suas estratégias de uma maneira que também tenham por objetivos uma maior qualidade na atividade judicante.

Baseando-se nisso, entendeu o CNJ que uma das maneiras de colocar em prática seus novos entendimentos, seria através da implementação da política pública de tratamento adequado dos conflitos, bem como, a política pública de atenção prioritária ao primeiro grau de jurisdição, sendo que a última, teria a responsabilidade de tornar tudo possível financeiramente falando.

Neste passo, demonstraram-se as técnicas de tratamento adequado dos conflitos como ferramentas que não somente visam à celeridade da jurisdição como uma forma diversa de resolução de conflitos, pois esta traz consigo, como um de seus princípios basilares, o empoderamento. Desta forma, a atuação deste princípio acaba por devolver o poder de decisão dos conflitos às mãos dos cidadãos, acentuando-se assim a concepção de cidadania. Isto fica bem evidenciado na elevação de responsabilidade social, bem como, no protagonismo em atividades de cidadania que o empoderamento social gera nas pessoas a quem a mediação devolve o poder de resolver os próprios conflitos. Por sua vez, isto não se constata nos cidadãos em que a cultura adversarial ainda é proeminente.

Posto isto, conclui-se que a política pública de tratamento adequado dos conflitos, possibilitada em vias orçamentárias pela política de priorização do primeiro grau de jurisdição, se coloca como um mecanismo apto a fomentar o desenvolvimento social através da participação ativa dos cidadãos na resolução dos seus conflitos, repassando a estes a responsabilidade cidadã sobre a forma que seus problemas serão solucionados.

Sem dúvidas, as políticas públicas do CNJ aqui abordadas, vão além de simplesmente contornar negligências na prestação do serviço público jurisdicional, a torna justa, e, cada vez mais cidadã!

REFERÊNCIAS

BRASIL. Congresso Nacional. *Constituição da República Federativa do Brasil*. (CF). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 10 out. 2015.

CÂMARA, Alexandre Freitas. *Lições de direito processual civil*. 23. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2012. Volume I.

CHRISPINHO, Alvaro. *Introdução ao estudo das políticas públicas: uma visão interdisciplinar e contextualizada*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016.

CAPPELLETTI, Mauro. *Acesso à justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

C.N.J. Conselho Nacional de Justiça. (CNJ) *Estratégia Judiciário 2020*. 2014b. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/destaques/arquivo/2015/03/7694a9118fdabdc1d16782c145bf4785.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2016.

_____. Conselho Nacional de Justiça. (CNJ) *Plano de Gestão para o Funcionamento de Varas Criminais e de Execução Penal*. 2009b. Disponível em: <http://cnj.jus.br/images/programas/justica-criminal/plano-gestao-varas-criminais-cnj.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2016.

_____. Conselho Nacional de Justiça. (CNJ) *Recomendação nº 6*. 2006. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=1220>>. Acesso em: 19 jul. 2016.

_____. Conselho Nacional de Justiça. (CNJ) *Resolução nº 70*. 2009a. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2806>. Acesso em: 20 jul. 2016.

_____. Conselho Nacional de Justiça. (CNJ) *Resolução nº 125*. 2010. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2579>>. Acesso em: 19 jul. 2016.

_____. Conselho Nacional de Justiça. (CNJ) *Resolução nº 195*. 2014c. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2482>. Acesso em: 19 jul. 2016.

_____. Conselho Nacional de Justiça. (CNJ) *Resolução nº 198*. 2014a. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2733>. Acesso em: 19 jul. 2016.

COSTA RICA. Convenção Americana de Direitos Humanos, de 22 de novembro de 1969. *Pacto de San José da Costa Rica*. Disponível em: http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 20 de jul. 2016.

INOJOSA, Rose. *Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade*. *Cadernos Fundap*, n. 22, 2001, p. 102-110.

KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino. *A razoável duração do processo*. 2. ed. revisada, ampliada e atualizada. Bahia: Editora JusPODIVM, 2013.

KONRAD, Letícia Regina.; SCHWINN, Simone Andrea.. *Fortalecimento da democracia a partir da esfera pública: comunidade e capital social*. In. SCHMIDT, J. P.; HELFER, I. (org.) *Comunidade e comunitarismo*. Curitiba: Multideia, 2013, p. 215-237.

MORAIS, José Luis Bolzan de; SPENGLER, Fabiana Marion. *Mediação e arbitragem: alternativas à jurisdição!* Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

OST, François. *O Tempo do Direito*. Trad. Maria Fernanda Oliveira. Lisboa: Piaget, 1999.

SCHMIDT, João Pedro. *Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos*. In: REIS, J.R.; LEAL, R. G. (Org.) *Direitos e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008, p. 2307-2333.

SEN, Amartya. *Desenvolvimentos como liberdade*. São Paulo: Cia das Letras, 2000.

SPENGLER, Fabiana Marion. *Da Jurisdição à Mediação: por outra cultura no tratamento de conflitos*. Ijuí: Unijuí, 2010.

_____. *Fundamentos políticos da mediação comunitária*. Ijuí: Unijuí, 2012.

_____. *Mediação de conflitos: da teoria à prática*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2016.

_____; BITENCOURT, Caroline M.. *Políticas públicas no tratamento dos conflitos: um novo olhar para a jurisdição*. [recurso eletrônico] Saarbücken: Editorial AcademiaEspañola, 2012. P.; HELFER, I. (org.) *Comunidade e comunitarismo*. Curitiba: Multideia, 2013, p. 215-237.

_____. *Retalhos de mediação*. [recurso eletrônico] Santa Cruz do Sul: Esserenel Mondo, 2014.

_____. *Tempo, direito e constituição*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

WÜST, Caroline. *Mediação comunitária e acesso à justiça: as duas faces da metamorfose social*. [recurso eletrônico] Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2014.