



**UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR
SUPERINTENDÊNCIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO EM POLÍTICAS SOCIAIS E CIDADANIA**

JORGE AMADO NETO

**CONCILIAÇÃO, MEDIAÇÃO E ACESSO À JUSTIÇA
ATRAVÉS DOS ACORDOS EXTRAJUDICIAIS.
O fortalecimento da cidadania por meio dos Balcões de
Justiça e Cidadania.**

Salvador
2013

JORGE AMADO NETO

**CONCILIAÇÃO, MEDIAÇÃO E ACESSO À JUSTIÇA
ATRAVÉS DOS ACORDOS EXTRAJUDICIAIS.
O fortalecimento da cidadania por meio dos Balcões de
Justiça e Cidadania.**

Dissertação apresentada ao Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania, Superintendência de Pesquisa e Pós-Graduação, Universidade Católica do Salvador, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Políticas Sociais e Cidadania.

Orientador: Professor Dr. André Alves Portella

Salvador
2013

UCSal. Sistema de Bibliotecas.

A481 Amado Neto, Jorge.

Conciliação, mediação e acesso à justiça através dos acordos extrajudiciais: o fortalecimento da cidadania por meio dos Balcões de Justiça e Cidadania/ Jorge Amado Neto. – Salvador, 2013.

157 f.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Católica do Salvador.
Superintendência de Pesquisa e Pós-Graduação. Mestrado em
Políticas Sociais e Cidadania.

Orientação: Prof. Dr. André Alves Portella.

1. Acesso à Justiça 2. Cidadania 3. Balcões de Justiça - Cidadania.
I. Título.

CDU 347.925:342.71

TERMO DE APROVAÇÃO

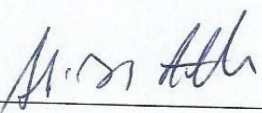
JORGE AMADO NETO

“CONCILIAÇÃO, MEDIAÇÃO E ACESSO À JUSTIÇA ATRAVÉS DOS ACORDOS
EXTRAJUDICIAIS. O FORTALECIMENTO DA CIDADANIA POR MEIO DOS BALCÕES DE JUSTIÇA E
CIDADANIA”

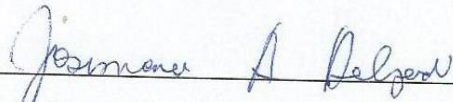
Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em Políticas
Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador.

Salvador, 30 de agosto de 2013.

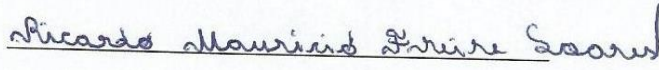
Banca Examinadora:



Prof. Dr. André Alves Portella – Orientador/UCSal



Prof.ª Dra. Josimara Aparecida Delgado - UCSal



Prof. Dr. Ricardo Maurício Freire Soares – UFBA

Ao Mestre Jesus Cristo, autor e consumidor da vida.
À minha doce Roberta, mulher, companheira, amiga e cúmplice. Aquela
cujo sorriso me faz sentir verdadeiramente "Amado".
Às minhas crianças: Júlia, Antônio, Pedro, Miguel, Francisco e Edvaldo
Júnior, esperanças de uma sociedade mais humana, justa e solidária.

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar ao Deus vivo por ter me concedido a oportunidade de chegar ao fim deste trabalho, dando-me força, coragem e lucidez para seguir em frente nas pesquisas, me acompanhando em cada letra desta dissertação. Posso afirmar com absoluta certeza nas palavras do profeta Samuel: *“Até aqui nos ajudou o Senhor”*.

Ao meu orientador André Portella, mais que um guia, um verdadeiro amigo que acompanhou este trabalho desde a sua gênese me ajudando a dar à pesquisa a identidade que hoje carrega, sobretudo dando-me a liberdade científica suficiente para criar.

Aos professores Josimara Delgado e Ricardo Maurício Freire por terem prontamente aceito o convite para compor a banca de defesa desta dissertação, mas, especialmente pelas preciosas contribuições que prestaram à pesquisa com suas indicações e críticas, sempre construtivas, visando o aprimoramento das análises.

Aos meus pais, João Jorge Amado e Rízia Vaz Cotrim pelo seu profundo comprometimento com a minha educação, incentivando-me desde criança a buscar o conhecimento, o único bem do qual o homem não pode ser expropriado. A estes exemplos, o meu muito obrigado.

À minha Roberta, pelo seu carinho, amor e compreensão quando muitas vezes tive que privá-la da minha presença e atenção por conta do solitário trabalho de pesquisa!

“A justiça atrasada não é justiça; senão injustiça qualificada e manifesta.”

Oração aos moços - Ruy Barbosa

Amado Neto, Jorge. Conciliação, mediação e acesso à justiça através dos acordos extrajudiciais: O fortalecimento da cidadania por meio dos Balcões de Justiça e Cidadania, 2013. 157 f. Dissertação (Mestrado) – Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania, Universidade Católica do Salvador, 2013.

RESUMO

CONCILIAÇÃO, MEDIAÇÃO E ACESSO À JUSTIÇA ATRAVÉS DOS ACORDOS EXTRAJUDICIAIS. O fortalecimento da cidadania por meio dos Balcões de Justiça e Cidadania.

A presente pesquisa tem como objetivo analisar a o fortalecimento da cidadania por intermédio dos Balcões de Justiça e Cidadania – instituições criadas pelo Tribunal de Justiça do Estado da Bahia como auxiliares do Poder Judiciário – no contexto da atual dinâmica social de pacificação de conflitos. Esta pesquisa terá como fontes de estudo a doutrina, as manifestações políticas e jurídicas ainda que de natureza não doutrinária, a legislação e os dados oficiais fornecidos por organismos públicos de natureza nacional ou internacional. Neste sentido se buscará traçar os parâmetros históricos que delinearão conceitos, elementos e objetivos do acesso à justiça como instrumento de pacificação social nos ordenamentos jurídicos que influenciaram o direito brasileiro. Para tanto, se tratará tal perspectiva tendo como baliza os elementos normativos presentes na composição da ordem jurídica vigente, e mais especialmente baseando-se nos dispositivos previstos na Constituição Federal. Desta análise constitucional sobre os vieses do acesso à justiça, se propõe utilizar a hermenêutica para identificar suas múltiplas conceituações e as conseqüentes formas de concretização. Dar-se-á enfoque aos litígios apresentados aos Balcões de Justiça e Cidadania – partes do objeto do presente estudo – para que seja averiguado o sucesso das iniciativas extrajudiciais de acesso à justiça, partindo do pressuposto de que os litígios resolvidos por meio de acordos teriam possibilidade maior de trazer às partes, mutuamente, a satisfação dos seus interesses, em detrimento daqueles litígios que findam com a efetiva sentença judicial, na qual as partes têm o seu direito imposto pelo magistrado. À parte de verificação de dados objetivos, se procederá com a análise dos laudos fornecidos pelo Tribunal de Justiça do Estado da Bahia quanto ao grau de satisfação dos assistidos, no Balcão de Justiça e Cidadania. Acredita-se que tais manifestações apresentadas nos documentos oficiais do TJ/BA venham a confirmar esta efetividade dos métodos extrajudiciais de resolução de conflitos como suportes ao judiciário para o alcance do ideal de acesso à justiça.

Palavras-chave: Acesso à Justiça, Cidadania, Balcões de Justiça e Cidadania.

Amado Neto, Jorge. Conciliation, la médiation et l'accès à la justice dans les colonies: le renforcement de la citoyenneté à travers les branches de la Justice et de la Citoyenneté, 2013. 157 f. Thèse (Master) - Master en Politique Sociale et de la Citoyenneté, de l'Université catholique de Salvador, en 2013.

RESUMÉ

RÉCONCILIATION, LA MÉDIATION ET L'ACCÈS À LA JUSTICE PAR LES ACCORDS EXTRAJUDICIAIRES. Le renforcement de la citoyenneté à travers les branches de la Justice et de la Citoyenneté.

Cette recherche vise à analyser le renforcement de la citoyenneté à travers les branches de la Justice et citoyenneté - les institutions créées par la Cour de justice de l'État de Bahia en tant qu'auxiliaires de la justice - dans le contexte de la dynamique actuelle de pacification sociale des conflits. Cette recherche permettra d'étudier les sources de la doctrine, des manifestations politiques et juridiques dans la nature mais pas la doctrine, législation et des données officielles fournies par public national ou international. En ce sens, nous allons essayer de retracer les paramètres historiques décrites concepts, les éléments et les objectifs de l'accès à la justice comme un instrument de la paix sociale dans les juridictions qui ont influencé la législation brésilienne. Ainsi, il permettra de traiter une telle perspective comme ayant tiré les éléments normatifs dans la composition du système juridique en vigueur, et plus précisément sur la base des dispositions énoncées dans la Constitution fédérale. Cette analyse constitutionnelle sur les biais de l'accès à la justice, il propose d'utiliser l'herméneutique afin d'identifier leurs multiples conceptualisations et les modes de réalisation qui en résultent. Il axera ses travaux aux différends soumis à bureaux Justice et citoyenneté - une partie de l'objet de cette étude - à examiner les initiatives réussies accès extrajudiciaires à la justice, dans l'hypothèse où le règlement des litiges par des accords seraient plus de chances d'amener les parties satisfaisant mutuellement leurs intérêts au détriment de ces différends qu'ils cessent avec la décision du tribunal efficace, dans lequel les parties ont leur obligation imposée par le juge. Hormis à des fins de vérification des données, il sera à l'analyse des rapports fournis par la Cour de justice de l'État de Bahia dans le degré de satisfaction des bénéficiaires, le Tour Justice et citoyenneté. On croit que de telles démonstrations présentées dans les documents officiels du TJ / BA confirmeront cette efficacité des méthodes extrajudiciaires de résolution des conflits soutient la magistrature pour atteindre l'idéal de l'accès à la justice.

Mots-Clés: Accès à la Justice, Citoyenneté, Les Succursales de la justice et la Citoyenneté.

LISTA DE GRÁFICOS E TABELAS

4.4 - Organograma de procedimentos dos Balcões de Justiça e Cidadania _____	114
5.1 – Quadro comparativo: Balcões de Justiça e Cidadania X Judiciário_____	122
5.1 - Pesquisa de opinião Balcões de Justiça e Cidadania: 2008 a 2012_____	132
5.2 - Atividades dos Balcões de Justiça e Cidadania - 2007 a 2012 _____	140

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	ACESSO À JUSTIÇA: ELEMENTOS PRELIMINARES E EVOLUÇÃO CONCEITUAL	15
2.1	OS MATIZES JURÍDICO E SOCIAL DO ACESSO À JUSTIÇA	16
2.2	EVOLUÇÃO CONCEITUAL DO ACESSO À JUSTIÇA	27
3	BASES NORMATIVAS DO ACESSO À JUSTIÇA.	39
3.1	AS PERSPECTIVAS HERMENÊUTICAS DO ACESSO À JUSTIÇA NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA.	39
3.2	O ACESSO À JUSTIÇA E SUA RELAÇÃO COM A CONCRETIZAÇÃO DA CIDADANIA.	51
4	MEDIAÇÃO E CONCILIAÇÃO NOS BALCÕES DE JUSTIÇA E CIDADANIA COMO INSTRUMENTOS DE ACESSO À JUSTIÇA	66
4.1	JUDICIALIZAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL: ASCENSÃO, APOGEU E QUEDA	66
4.2	MÉTODOS EXTRAJUDICIAIS DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS. CONCEITOS E ELEMENTOS CONSTITUTIVOS	78
4.3	HETEROCOMPOSIÇÃO EXTRAJUDICIAL: OS PRÓS E OS CONTRAS DA NÃO INTERFERÊNCIA ESTATAL NA ADMINISTRAÇÃO DE LIDES	98
4.4	BALCÕES DE JUSTIÇA E CIDADANIA: SURGIMENTO E DESENVOLVIMENTO DAS ATIVIDADES DE PROMOÇÃO DE ACESSO À JUSTIÇA	106
4.5	O DESENVOLVIMENTO DOS OBJETIVOS DOS BALCÕES DE JUSTIÇA E CIDADANIA	116
5	ACESSO À JUSTIÇA E SATISFAÇÃO NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE ATENDIMENTO EXTRAJUDICIAL.	122
5.1	ELEMENTOS COMPARATIVOS: BALCÕES DE JUSTIÇA E CIDADANIA X PODER JUDICIÁRIO	122
5.2	BALCÕES DE JUSTIÇA E CIDADANIA – REPERCUSSÕES DE UMA EVOLUÇÃO EXPONENCIAL	141
6	CONCLUSÃO.	147
	REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO.	150
	APÊNDICE	158

1. INTRODUÇÃO

Como premissa do Estado de Direito, o bem estar do cidadão é evidenciado não apenas como objetivo, mas como verdadeiro fundamento de toda a estrutura de sociedade. Esta compreensão de bem comum, função precípua desta forma de organização social, se caracterizaria por um estado geral de conforto e segurança que permitiria ao cidadão a convivência harmoniosa com seus semelhantes, minimizando seus riscos em função das intempéries da natureza ou da violência de outros sujeitos, o que com o passar do tempo implicaria na necessidade de criação de um sistema jurídico que permitisse ao Estado (enquanto administrador dos interesses coletivos) pacificar os conflitos e gerenciar interesses que se contrapõem.

A fundamentação jurídica para tanto não corresponde somente à configuração de uma organização de vontades em prol do bem comum, mas, sobretudo à concretização das relações de poder que se formam nas sociedades.

Nesta perspectiva, o estudo em tela se baseia no questionamento sobre a efetividade dos Balcões de Justiça e Cidadania como instrumentos de acesso à justiça, considerando que os mesmos foram instituídos com a finalidade de ampliar o rol de administrados que concretamente teriam a possibilidade de colocar suas demandas à apreciação da “justiça” em vistas à pacificação dos seus conflitos.

Os Balcões de Justiça e Cidadania se constituem em órgãos ligados ao Tribunal de Justiça da Bahia criados por este no ano de 2003 com a finalidade precípua de prestar um serviço de atendimento para a população mais carente envolvendo mecanismos vinculados à mediação e conciliação de litígios, bem como o fortalecimento da cidadania por meio da disseminação de uma cultura de enfrentamento das controvérsias por meio extrajudicial.

Parte-se, para tanto, das seguintes premissas: I) Os Balcões de justiça e Cidadania, muito embora sejam criação do Estado, prestam, em essência, um serviço de natureza jurisdicional privada quanto à resolução dos litígios, tendo em conta que aos mesmos não se atribui a prerrogativa de decidir por meio de sentenças, mas de viabilizar a concretização de acordos através de mediação e conciliação II) o acesso

à justiça, neste sentido, não significa exclusivamente o acesso ao Poder Judiciário, mas transcende esta conceituação minimalista III) Os mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos teriam o condão de, na maioria dos casos, preservar os laços sociais e jurídicos entre os litigantes por conta dos meios utilizados para tal resolução IV) o grau de satisfação dos assistidos tende a ser maior do que aquele evidenciado em processo convencional porquanto as partes têm participação efetiva na formalização dos seus acordos.

A implementação e concretização dos objetivos dos Balcões de Justiça e Cidadania somente podem ser concebidas através de uma estrutura jurídica que lhes dê suporte e respaldo suficientes para lhes atribuir legitimidade – base constitucional, previsão normativa e aceitabilidade social – além de contar com políticas públicas que possam materializar por meio de ações estes objetivos.

A pretensão da presente pesquisa é promover uma reflexão acerca da efetivação do acesso à justiça por meio dos mecanismos extrajudiciais, considerando que o mesmo se dá na medida em que assegura a satisfação dos assistidos quanto à acessibilidade para os mais carentes, potencializa a resolução dos conflitos, torna os atendimentos céleres e viabiliza a concretização de acordos que afiançam a manutenção das relações jurídicas e sociais, mesmo após o litígio.

Para tanto, pretende-se analisar os elementos conceituais que configuram o acesso à justiça, abordando os seus diversos matizes, bem como a sua evolução histórica, objetivando demonstrar que a expressão não se traduz em um dado objetivo, mas em um elemento construído sobre bases de dinâmica alteração, acompanhando as próprias mudanças sociais.

Verificar-se-ão, ainda os fundamentos normativos (tendo em conta as normas “regras” e as normas “princípios”) a delimitar a compreensão de acesso à justiça, considerando a abordagem hermenêutica constitucional como ferramenta para se atribuir a abrangência da terminologia, e conseqüentemente as categorias de sujeitos a quem se pode conferir esta titularização.

Tratar-se-á, ainda nesta discussão acerca da relação entre o acesso à justiça e a cidadania, considerando que ambas se encontram intimamente relacionadas e interdependentes, principalmente na conjuntura jurídica atual, com a configuração de um Estado constitucional de direito que atribui igualdade e acesso como palavras de ordem.

Serão apresentadas as características dos procedimentos de mediação e conciliação como ferramentas relevantes para a construção de acordos e pacificação dos conflitos em sede dos Balcões de Justiça e Cidadania, em detrimento dos procedimentos judiciais propriamente ditos, cujo deslinde ocorre em regra por meio de decisão sentenciada.

Em que pese a incontestável importância dos órgãos do Poder Judiciário atuando no sentido de buscar dirimir tais conflitos, por meio da apreciação dos pleitos, é também realidade a sua insuficiência para atender de maneira adequada a grande quantidade de questões que lhes são apresentadas todos os dias, tornando tais ferramentas públicas lentas, burocráticas, penosas e caras tanto para as partes quanto para o próprio estado, emergindo a necessidade de meios alternativos extrajudiciais para auxiliar na vazão das demandas.

Como fundamentação metodológica, pretende-se utilizar para a presente pesquisa a análise documental dos dados oficiais fornecidos pelo Tribunal de Justiça da Bahia, em que se encontram apresentadas de maneira detalhada os indicadores quanto ao grau de satisfação dos assistidos, considerando as especificidades de cada Balcão, em face do ano e da quantidade de atendimentos.

Quanto à fundamentação do desenvolvimento do texto, se utilizará como principais marcos teóricos: *Mauro Cappelletti* e *Norberto Bobbio* para tratar acerca do conceito e extensão do acesso à justiça; *Ricardo Maurício Freire*, *Alexandre de Moraes* e *José Renato Nalini* quanto às discussões envolvendo a análise da hermenêutica constitucional e os fundamentos principiológicos do acesso à justiça e *Mônica Vasconcelos* quanto à temática dos mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos.

O interesse acerca desta temática deve-se à atuação junto a instituições que abrigam Balcões de Justiça e Cidadania e ao exercício da docência em disciplinas voltadas à discussão de meios alternativos de acesso à justiça, entendendo que a presente pesquisa, embora não aborde uma temática inédita, trará uma contribuição analítica sob um enfoque ainda não discutido, qual seja a aplicação dos mecanismos de mediação e conciliação como alternativas reais à jurisdição, tendo um programa de políticas públicas (os Balcões de Justiça e Cidadania) já as aplicando com resultados satisfatórios.

2. ACESSO À JUSTIÇA: ELEMENTOS PRELIMINARES E EVOLUÇÃO CONCEITUAL.

2.1 OS MATIZES JURÍDICO E SOCIAL DO ACESSO À JUSTIÇA.

Em que pesem as discussões acerca da conceituação do acesso à justiça, tem-se como fator indiscutível nos vários segmentos de compreensão doutrinária que corresponderia à possibilidade que é dada a todo o cidadão em buscar a Administração Judiciária para apresentar suas lides. O direito constitucional de utilizar o Poder Judiciário.

Sob a ótica formalista a Constituição estaria cumprindo o seu papel ao atribuir tratamento igualitário entre os cidadãos, oportunizando-lhes acessar o Judiciário para apresentar suas demandas. Tal ponto de vista saciaria analistas com uma compreensão liberalista do sistema jurídico brasileiro, cuja fundamentação se dá tendo em conta a premissa de que todos nascem livres e iguais, sendo, portanto, os únicos responsáveis pelo seu destino, forjado à custa do seu esforço ou capacidades pessoais, conforme aduz Norberto Bobbio¹:

Para o liberal, o fim principal é a expansão da personalidade individual, mesmo se o desenvolvimento da personalidade mais rica e dotada puder se firmar em detrimento do desenvolvimento da menos dotada; para o igualitário, o fim principal é o desenvolvimento da comunidade em seu conjunto, mesmo que ao custo de diminuir a esfera de liberdade dos singulares.

Ainda neste sentido, o sociólogo português Boaventura de Sousa Santos² leciona, ao tratar sobre a relação entre a o sistema liberal e a crise da modernidade

¹ BOBBIO, 2005, p.39.

² SANTOS, Boaventura de Sousa, 2001, p. 15.

indicando os descompassos conceituais acerca dos paradigmas da regulação e o da emancipação³ que:

A partir de meados do século XIX, com a consolidação da convergência entre o paradigma da modernidade e o capitalismo, a tensão entre regulação e emancipação entrou num longo processo histórico de degradação, caracterizado pela gradual e crescente transformação das energias emancipatórias em energias regulatórias.

As ditas promessas da modernidade que se firmaram principalmente no período pós Idade Média⁴ demonstraram-se impossíveis de serem cumpridas de maneira integral, tendo em conta que estas se propunham a atribuir uma igualdade meramente formal, sem debruçar-se sobre as questões sociais que demarcam as diferenças entre pobres e ricos.

Neste enfoque, os elementos suscitados a assegurar a liberdade de oportunidades, claramente beneficiavam aqueles que já possuíam particularmente facilidades ou vantagens de ordem econômica e por consequência, mecanismos para manter-se no poder.

A caracterização desta efetiva crise na modernidade é denunciada por Boaventura de Sousa Santos⁵ quando apresenta concretamente dados que ratificam esta

³ A crítica à modernidade, sob forte influência do liberalismo, promovida por Boaventura indica a existência de dois paradigmas que se firmaram como principais alicerces do referido sistema, o da regulação e o da emancipação. O primeiro se concretiza nas pretensões em se conferir ao cidadão a segurança atribuída por um estado interventor, cujas relações humanas se encontram reguladas em um processo de cientificação positivista das formas de construção do conhecimento. O segundo paradigma, o da emancipação, se caracteriza na promessa de que em contraposição aos mecanismos de regulação, a construção do conhecimento se dê sob a observância dos fatores sociais existentes nos grupamentos humanos.

⁴ Pontua-se a tomada de Constantinopla pelos Turco-Otomanos como marco histórico a pontuar o início da Idade Moderna, se entendendo até a revolução francesa em 1789. Muito embora se evidencie a mudança histórico-sociológica para a Idade Contemporânea, as compreensões de racionalismo e cientificidade difundidas inicialmente àquela época se manifestam até os dias atuais.

⁵ SANTOS, Boaventura de Sousa, op. cit. p. 23:24.

incapacidade da atual sistemática em assegurar a concretização da utopia de igualdade em seu sentido amplo:

Não parecem que faltam no mundo de hoje situações ou condições que nos suscitem desconforto ou indignação e nos produzam inconformismo. Basta rever até que pontos as grandes promessas da modernidade permanecem incumpridas ou o seu cumprimento redundou em efeitos perversos. No que respeita a promessa da igualdade, os países capitalistas avançados, com 21% da população mundial controlam 78% da produção mundial de bens e serviços e consomem 75% de toda a energia produzida.

[...]

Mais pessoas morreram de fome no nosso século do que em qualquer dos séculos precedentes. A distância entre países ricos e países pobres e entre ricos e pobres no mesmo país não tem cessado de aumentar.

O descompasso entre a realidade fática e o que se preceitua nos ordenamentos jurídicos diversos a tratar sobre a igualdade, demonstra a necessidade de se perseguir a materialização destes ideais abordando não somente o texto positivado, mas sobretudo, as questões sociais que se evidenciam como determinantes para esta não concretização, haja vista o exemplo das normas constitucionais programáticas brasileiras que tratam sobre a temática da igualdade: “Art. 3º - Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: - construir uma sociedade livre, justa e solidária”.

A necessidade de aplicação destas normas-programa aclara o fato de que à luz da realidade concreta não se verificam aplicados os preceitos normativos apontados pela Constituição como pétreos. Há nesta questão a determinação de que programa de políticas públicas seja implementado para oferecer corpo e eficácia social ao princípio.

A busca por garantias formais de acesso aos benefícios do Estado se evidencia como uma realidade na democracia brasileira, haja vista a abundância legislativa neste sentido; considerando, pois, que tanto a Constituição Federal quanto a

legislação infraconstitucional apontam neste sentido por regras jurídicas e princípios⁶ que asseguram tratamento igualitário entre os cidadãos.

O que se evidencia é que efetivamente a problemática da situação de risco social nas sociedades não aponta a ausência de legislação pertinente a tratar sobre o tema como o seu fato causador, mas sobretudo, a falta de análise crítica da desigualdade para sua adequada compreensão e enfrentamento.

Noutros termos, o acesso à justiça se encontra, no contexto brasileiro, muito mais ligado aos fatores sociais do que às previsões normativas formais que atribuem estes direitos. O elemento econômico é, pois, fator que dificulta ou impede a manifestação do cidadão hipossuficiente às ferramentas próprias de concretização deste multicitado acesso; em contrapartida, a legislação e a doutrina fundamentam fartamente, sob o aspecto formal, esta possibilidade à prestação jurisdicional.

Considerando que o fator de maior preponderância a ser considerado para a configuração do acesso à justiça se dá em função da sua aplicabilidade social e que a legitimação normativa se aperfeiçoa por meio de texto jurídico positivo, convém se tratar sobre os elementos de formação e concretização dos dispositivos normativos, pelos quais se orientam desde os princípios filosóficos até os mecanismos mais palpáveis e práticos a regular a conduta do cidadão.

Os fatores jurídicos que atribuem a construção das normas se baseiam em elementos de validade, vigência e eficácia; para que estas se configurem amplamente como tais. Desta compreensão, a validade é designada pela observância aos mecanismos constitucionais para a sua formação; se os procedimentos objetivos foram seguidos para a configuração da norma em si mesma.

⁶ Opta-se por utilizar a classificação normativa de Robert Alexy, verificada em sua obra *Teoria dos Direitos Fundamentais*, na qual a expressão “norma” se apresenta como gênero, subdividindo-se em regras e princípios. As primeiras, configurando-se como determinações objetivas de condutas e os segundos como direcionamentos genéricos de conduta – que em geral dão bases às regras.

À vigência se atribui o elemento temporal da norma, pontualmente o período em que esta norma está em situação de aplicabilidade, já existindo no ordenamento jurídico e produzindo seus efeitos em relação aos sujeitos a quem se destina.

O último elemento que deve estar presente para que a norma adquira completude em sua configuração ante o ordenamento jurídico a que se destina é o da eficácia, que certamente aparece como o mais socialmente sensível dentre os requisitos, posto que se caracteriza como o elemento de integração da norma jurídica quanto à aceitação e aplicabilidade.

Noutras palavras, a eficácia se atrela à possibilidade de determinada norma ser “aceita” e respeitada por partes dos sujeitos a quem ela se destina, sejam os cidadãos administrados ou o próprio Estado. Esta eficácia social é, portanto, o fator determinante para se considerar que certo dispositivo normativo cumpre ou não os objetivos para os quais foi criado.

Aclara tal definição a jurista Maria Helena Diniz⁷ traçando objetivamente os elementos conceituais da eficácia das normas jurídicas, na medida em que ocorre ou não o respeito e aplicação das mesmas:

O problema da eficácia da norma jurídica diz respeito à questão de se saber se os seus destinatários ajustam ou não o seu comportamento, em maior ou menor grau às prescrições normativas, isto é, se cumprem ou não os comandos jurídicos, se os aplicam ou não.

Neste esteio, é relevante repisar que são considerados como destinatários destes regramentos tanto administrados como administração, e no contexto da presente pesquisa, a compreensão de que a igualdade puramente formal, assegurada pelo estado nas suas composições normativas, não tem o condão de atribuir eficácia social à igualdade de acesso à justiça.

⁷ DINIZ, Maria Helena, 1995, p.360.

A simples designação constitucional tratando sobre a inafastabilidade da jurisdição impende tão somente que o Judiciário não pode deixar de apreciar as demandas que a ele sejam levadas. Entretanto, com um exercício hermenêutico mais apurado se entende que os fatores sociais de desigualdade econômica e marginalização, estes sim, têm o condão de prejudicar a eficácia da norma quanto aos pressupostos que lhes dão base.

A compreensão do acesso à justiça é muito mais voltada aos elementos sociológicos e econômicos do que estritamente jurídicos (muito embora à adequada aplicação do direito sejam indispensáveis análises multi e interdisciplinares), e refletem norma que padece de eficácia social quando as políticas sociais se apresentam como ineficazes para lhe assegurar tal amparo.

Analise-se a situação de um sujeito que é efetivamente hipossuficiente (econômica, educacional e culturalmente) e que possui uma demanda a ser apresentada junto à Administração Pública para que esta venha e lhe prestar os serviços jurídicos constitucionalmente assegurados. É certo que objetivamente a Administração buscará dar-lhe uma resposta social, cumprindo estritamente as determinações normativas, mas em termos práticos a burocratização, a morosidade e os custos de se buscar amparo judicial terminam por selecionar quem será o seu público efetivo.

Não é raro se evidenciar nas demandas judiciais de maior complexidade, aquelas que envolvem cálculos de maior monta, em geral com a necessidade de apuração dos fatos por meio de produção de provas, serem movidas por sujeitos que minimamente podem arcar com os custos de um processo judicial, incluindo o patrocínio de um advogado.

Sob a mesma abordagem, há de se notar que exatamente na perspectiva de se atribuir uma proteção mais efetiva aos hipossuficientes, para as demandas que importam uma atenção aos menos favorecidos economicamente, se atribui a prerrogativa do *jus postulandi*, que se caracteriza na possibilidade de o demandante ajuizar e participar dos atos processuais sem a obrigatoriedade de constituir formalmente um advogado.

Nesta medida, é de se notar que a proteção conferida pelo Estado aos hipossuficientes se dá somente em demandas de natureza específica, em questões de baixa complexidade e cujo valor da causa não ultrapasse a monta de 20 salários mínimos. Salvo estas hipóteses, é sim necessária a constituição de patrono para o acompanhamento das causas; considerando ainda que o papel desempenhado pelas Defensorias Públicas (que deveriam acompanhar as demandas de forma mais generalista) é bastante prejudicado pela falta de investimento público para a adequada assistência⁸.

Tal reflexo aponta de maneira clara a disparidade entre o acesso aos direitos assegurados pela legislação e a incapacidade concreta de se consubstanciá-los, por conta da ausência de políticas públicas específicas a direcionar seus objetivos.

É indiscutível o fato de que os dispositivos normativos são criados com a finalidade de nortear as condutas humanas com capacidade de modificar o direito (atos jurídicos), sendo, portanto um dever-ser⁹. Entretanto, a configuração da ordem social vigente se dá exatamente na medida em que cidadãos e administração direcionam suas ações no sentido de harmonizar a vida em sociedade, tendo como leme as regras de direito.

A instituição normativa do acesso à justiça imbrica-se com a compreensão de Estado Democrático de Direito, haja vista a previsão de que este acesso se dá de forma geral e indistinta a todos. O grande desafio social se configura, atualmente, em concretizar materialmente as prescrições normativas que garantem prestação e proteção social aos administrados.

Tal disparidade é evidenciada por Lúcio Kowarick¹⁰, ao indicar o descompasso entre os direitos assegurados na legislação e a manifestação objetiva dos mesmos,

⁸ A estrutura precária das instalações físicas das Defensorias Públicas, a falta de defensores e servidores para instrumentalizar a prestação do serviço, somado à grande demanda de assistidos, termina por dificultar sobremaneira o acesso dos cidadãos mais carentes à prestação jurisdicional.

⁹ Compreende-se a noção dever-ser como a preconização normativa das condutas humanas esperadas, previstas na legislação ou nas normas de costumes.

¹⁰ KOWARICK, Lúcio, 2009, p.67.

desvelando a ineficácia das atuais políticas públicas em promover proteção social aos administrados.

(...) comparando-se aos anos anteriores, creio ser possível afirmar que não há déficit de democracia política no Brasil.

O mesmo não se pode dizer dos direitos civis. Em particular, da igualdade perante a lei, da própria integridade física das pessoas e dos direitos sociais – acesso à moradia digna, serviços médico-hospitalares, assistência social, níveis de remuneração adequados.

Não se discute, nesta perspectiva, a existência de normas reguladoras a assegurar as liberdades, as garantias ou os direitos fundamentais de quaisquer ordens, posto que estão presentes abundantemente na legislação pátria; mas primordialmente se propõe verificar se tais elementos normativos encontram aceitação social para sua implementação e amparo do Estado através de ações específicas para que sejam aplicados em sua plenitude.

O foco da presente pesquisa é, de fato, a abordagem quanto às políticas públicas direcionadas a promover o acesso à justiça; entretanto, é indiscutível que diversos outros elementos que compõem os direitos civis na vida social sofrem as mesmas dificuldades para serem concretizados, considerando que a grande maioria destas normas garantidoras destas categorias protetivas são normas programáticas, sem aplicação imediata, dependentes de ações políticas para a sua manifestação concreta.

A compreensão dos elementos normativos configurados como programas de Estado, ou normas programáticas, não assumem, em hipótese alguma, a configuração de texto meramente simbólico, ilustrativo ou utópico. Ensina José Joaquim Gomes Canotilho, ao tratar sobre as normas programáticas e os movimentos neoconstitucionalistas que as prescrições normativas que traçam os objetivos fundamentais do Estado não diferem das demais normas constitucionais em relevância e em necessidade de implementação, devendo neste ponto serem

vistas pela Administração Pública mais como elemento de enfrentamento e busca com ações reais do que como fundamento genérico e difuso¹¹:

Existem, é certo, normas-fim, normas-tarefa, normas-programa que impõem uma actividade e dirigem materialmente a concretização constitucional. O sentido destas normas não é, porém, o assinalado pela doutrina tradicional: simples programas, exortações morais, declarações, sentenças políticas, aforismos políticos, promessas, apelos ao legislador, programas futuros, juridicamente desprovidos de qualquer vinculatividade. Às normas programáticas é reconhecido hoje um valor jurídico constitucionalmente idêntico ao dos restantes preceitos da constituição. Não deve, pois, falar-se de simples eficácia programática (ou directiva), porque qualquer norma constitucional deve considerar-se obrigatória perante quaisquer órgãos do poder político (Crisafuli). Mais que isso: a eventual mediação concretizadora pela instância legiferante das normas programáticas, não significa que este tipo de norma careça de positividade jurídica autónoma, isto é, que a sua normatividade seja apenas gerada pela interpositivo do legislador [...].

A compreensão do jurista português é de que estas categorias de normas constitucionais não somente devem ser interpretadas e aplicadas nos mesmos moldes que os demais regramentos das Cartas Políticas, como também necessitam de elementos práticos para sua aplicação, devendo, portanto os agentes públicos responsáveis pela sua implementação adotar as medidas necessárias para que estas se concretizem, atribuindo força normativa às normas programáticas constitucionais, impedindo que estas não representem a realidade social vigente em suas características e anseios, tornando-se, portanto mera folha de papel, nas palavras de Ferdinand Lassalle.

Ainda sobre as normas programáticas, José Afonso da Silva¹² aduz serem instrumentos de direcionamento para as ações de Estado através de manifestações dos agentes públicos representantes de quaisquer dos poderes (Executivo, Legislativo ou Judiciário), configurando-se como verdadeiros princípios ou prescrições genéricas a serem seguidas:

¹¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes, 2008, p.1177.

¹² SILVA, José Afonso da, 2003, p.138

Podemos conceber como programáticas aquelas normas constitucionais através das quais o constituinte, em vez de regular, direta e imediatamente, determinados interesses, limitou-se a traçar-lhes os princípios para serem cumpridos pelos seus órgãos (legislativos, executivos, jurisdicionais e administrativos), como programas das respectivas atividades, visando à realização dos fins sociais do Estado.

Dá-se a estas ditas normas programáticas um viés de aplicabilidade difuso, considerando-se que a configuração das mesmas não encontra um caminho previamente traçado, mas apenas indicando a direção a serem inclinadas as ações de Estado. Exemplos muitos há sobre normas desta natureza, principalmente quando se analisa a Constituição Federal do Brasil, permeada de elementos principiológicos. Nota-se a presença emblemática de normas programáticas na Carta Magna em seu art.2^o¹³:

Art. 3^o Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Evidenciam-se nas prescrições previstas neste excerto uma série de elementos considerados como objetivos a serem buscados pela República Federativa do Brasil (através das ações de Estado), mas que não contam com uma descrição finalística de como se proceder para alcançar a configuração dos mesmos. Como construir uma sociedade livre, justa e solidária? Como garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e promover o bem de todos? Elementos de subjetividade afloram, tornando discutíveis as medidas mais adequadas para a consecução destes objetivos, sejam pelas incertezas terminológicas, sejam pelas compreensões particulares dos gestores em adotar ações visando determinado propósito.

¹³ BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil: Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm, acesso em janeiro de 2013.

O acesso à justiça, cuja previsão normativa se encontra positivada nos termos do artigo 5º, XXXV do texto Constitucional: *A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito*, se apresenta como norma programática, e como tal, carente de ações políticas para lhe atribuir aplicabilidade.

Sendo o exercício da jurisdição uma atribuição estanque ao Estado - para assegurar o gerenciamento e pacificação dos conflitos quando estes já não comportam resolução na esfera social - aclara-se o fato de que o investimento na qualidade dos serviços diversos da atuação estatal reduziria a quantidade de demandas envolvendo a Administração Pública e os administrados.

Os esforços para garantir aos cidadãos acesso aos benefícios e garantias fornecidos pela prestação de serviços públicos terminam por reduzir o nível de insatisfação da população, a atribuir confiabilidade em relação aos órgãos e entidades estatais e, conseqüentemente tornar mais raras as demandas envolvendo o estado ou as entidades privadas que prestam serviços de natureza pública.

Tratando sobre esta característica subsidiária e generalista do Judiciário a abarcar todas as questões que não encontram resposta social, se evidencia o fato de que as políticas públicas devem ser direcionadas em conjunto, de forma não isolada para que as mesmas venham a surtir seu efeito mais amplo.

Desta necessidade em se aplicar tais ações em bloco, buscando uma melhoria geral nas condições de vida dos cidadãos, Leonardo Greco¹⁴ aponta ser o judiciário um elemento de cunho pacificador que, por subsidiário, há que ser buscado em última instância, devendo a Administração investir em áreas correlatas para assegurar a diminuição das demandas:

Antes de assegurar o acesso à proteção judiciária dos direitos fundamentais, deve o Estado investir o cidadão diretamente no gozo de seus direitos ficando a proteção judiciária, através dos tribunais, como instrumento sancionatório, no segundo plano acionável, apenas quando ocorrer alguma lesão ou ameaça a um desses direitos.

¹⁴ GRECO, Leonardo, jan/jun. 98, p. 70.

Neste sentido, é indiscutível que a legislação brasileira é ampla em assegurar o acesso à justiça de forma geral e igualitária a todos os cidadãos, não havendo graves carências em termos de construções legislativas, sejam estas constitucionais ou infraconstitucional.

O que se prevê em termos de proteção está genericamente disperso entre o artigo 5º XXXV da Carta Política e os elementos previstos em leis específicas, tal como a Lei 9.099/95 (Juizados Especiais), que atribui um processamento diferenciado às causas de menor complexidade e que tem por valor da causa montante inferior a 20 e 40 salários mínimos.

Os parâmetros norteadores dos processos que tramitam segundo as prescrições da lei dos juizados especiais, tendo em vista a ampliação do acesso à justiça, se encontram prescritos no seu artigo Art. 2º¹⁵: *O processo orientar-se-á pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando, sempre que possível, a conciliação ou a transação.*

Neste mesmo sentido, a Lei 9.307/96¹⁶ (Arbitragem), conta com diversos princípios que, ainda sejam implícitos, apresentam características que se inclinam a facilitar o acesso à justiça, tais quais a autonomia da vontade entre as partes para a apresentação e resolução dos litígios, a celeridade do procedimento, a possibilidade de qualquer pessoa habilitada pelas partes realizar o procedimento e a desnecessidade da presença de advogado para acompanhar as demandas.

A facilitação de acesso aos órgãos do Poder Judiciário, as garantias constitucionais de seu indistinto acesso bem como a possibilidade de se resolver litígios sem qualquer participação direta do estado (através da arbitragem), permitem que se possa considerar que em termos normativos há conformidade e adequação dos elementos prescritos no texto constitucional e o desenvolvimento da legislação infraconstitucional a atribuir-lhe aplicabilidade em termos formais.

¹⁵ BRASIL, Lei 9099/95 – Lei dos Juizados Especiais. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9099.htm acesso em maio de 2013.

¹⁶ BRASIL, Lei 9.307/96 – Lei de Arbitragem. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9307.htm, acesso em maio de 2013

Evidencia-se, portanto, o fato de que o acesso à justiça é condição *sine qua non* para o pleno exercício da cidadania, que este acesso é assegurado em caráter mais amplo pela Constituição Federal, e que encontra amparo na legislação infraconstitucional. Entretanto, para sua configuração ideal, aquela que justifica a razão de ser de determinada norma, a sua eficácia, depende objetivamente de políticas públicas direcionadas para esta finalidade.

2.2 EVOLUÇÃO CONCEITUAL DO ACESSO À JUSTIÇA.

A compreensão de acesso à justiça não se configura como um dado, mas como um construído. Enquadrando-se como elemento relacionado com a própria concepção de direito, tendo em conta que esta se configura como instrumento de concretização normativa. Historicamente ambos os conceitos se fundem quando se analisa a maneira como se desenvolveram ao longo do tempo.

A complexidade desta abordagem se atribui, inicialmente em função da mutabilidade conceitual que se evidencia em cada período histórico. A compreensão social do que se configura como direito e conseqüentemente como acesso à justiça sofreu e sofre na contemporaneidade modificações, à medida que a própria sociedade passa a compreender o mundo que a cerca sob matizes diferentes.

Note-se o exemplo quanto à compreensão do direito na Roma Antiga, cuja inclinação era preponderantemente no sentido de garantir a propriedade privada. A estrutura jurídica era conseqüentemente direcionada a atribuir ao cidadão romano a certeza de que sobre o seu patrimônio particular nenhuma interferência externa viria a lhe ser imposta.

O acesso à justiça, naquele contexto, era objetivado na possibilidade de o titular de direitos assegurar a propriedade privada em face de terceiros. Note-se que a compreensão de acesso à justiça é relativizada em detrimento daqueles que serão os beneficiários destas prerrogativas, contrapondo-se à visão mais generalista adotada por este trabalho de pesquisa, tendo por base a Constituição Federal de 1988.

A norma romana atribuía a capacidade de direito¹⁷ a um grupo muito específico de indivíduos, e somente a estes era concedida a possibilidade de manifestar-se juridicamente e beneficiar-se do citado acesso à justiça, que naquele período não se caracterizava pela universalidade nem sob uma análise formalista. Desvelando os aspectos concretos desta dinâmica social de configuração de direitos na Roma Antiga, Flávia Lages de Castro¹⁸ leciona sobre quem eram os indivíduos que gozavam de tais prerrogativas:

Havia uma série de condições para que o homem tivesse capacidade jurídica de gozo. Para ter completa capacidade de direito era necessário que a pessoa fosse livre (*status libertatis*), tivesse cidadania romana (*status civitatis*) e fosse independente do pátrio poder de alguém (*status familiae*).

Desta maneira, o acesso à justiça já era visto sob uma ótica mais direcionada à salvaguarda de um grupo específico, tendo em conta que aos demais sujeitos não se atribuíam estas benesses, porquanto sequer como sujeitos de direitos eles se enquadravam.

Note-se que o direito romano, que influenciou grandemente o direito brasileiro, faz demonstrar que o acesso à justiça não era compreendido em sua maior amplitude por conta de critérios materiais que eram formalmente referendados.

Na Idade Média, considerando-se a dinâmica conceitual do acesso à justiça, evidenciou-se o direito mesclado por suas três primordiais bases de influências: As culturas romana e germânica e a Igreja Católica, considerando que cada uma dessas manifestações ou povos fez parte da construção do cenário social que então se apresentava naquele período.

No que se refere às influências romanas, nota-se que estes apresentavam as tradições de uma normatização voltada primordialmente à proteção da propriedade privada, com influências muito contundentes das jurisprudências como fontes

¹⁷ A Capacidade de direito é reconhecida como a aptidão genérica de o indivíduo titularizar direitos e contrair obrigações; estando habilitado, portanto, a manifestar-se como cidadão pleno em face do ordenamento jurídico.

¹⁸CASTRO, Flávia Lages de Castro, 2007, p.93:94.

imediatas do direito. Após as invasões bárbaras dos povos germânicos, houve uma mescla significativa entre as disposições previstas em sede do direito romano e no dos povos invasores. Neste sentido, Argemiro Cardoso Moreira Martins em obra organizada por Antônio Carlos Wolkmer¹⁹, leciona:

Com a invasão e o colapso do império Romano Ocidental, a influência romana não deixou de existir na Europa. A organização administrativa e religiosa preservou ainda durante muitos séculos as mesmas características da época imperial.

[...]

A jurisprudência continuou a evoluir, sobretudo no no contato com as populações germânicas, e isto propiciou um distanciamento das fontes clássicas em proveito dos costumes locais, muitos dos quais de origem bárbara – surgindo assim, o chamado direito romano vulgar.

O que se observa é que as bases normativas do direito romano influenciaram e sofreram forte influência das culturas germânicas e apresentaram uma formatação muito específica de “ordenamento jurídico”, na qual formalismo e costume interagem em relação amálgama.

As relações econômicas e sociais de susserania e vassalagem e o meio de produção medieval contribuíram para o isolamento dos conglomerados humanos que viviam em feudos. Este isolamento lhes conferia segurança e estabilidade; conseqüentemente se impedia que houvesse um regramento jurídico que viabilizasse a organização social deste microssistema.

O fortalecimento destas relações internas trouxe como consequência a fragilização das construções legislativas que emanavam dos reis e permitiu que fossem regulamentadas manifestações de direito interno de natureza iminente consuetudinária, haja vista a inexistência de regramento geral e objetivo, bem como de sistema jurídico pleno, organizado e principalmente referendado pelos nobres, senhores dos feudos. Argemiro Cardoso Moreira Martins²⁰assevera tal característica quando pontua:

¹⁹ MARTINS, Argemiro Cardoso Moreira, 2009, p.192.

²⁰ op.cit. p.193

O poder real, apesar de ocupar um lugar no topo da hierarquia medieval, era incapaz de impor a sua vontade aos nobres, o que gerou o desaparecimento da atividade legislativa imperial e principalmente o desmembramento do poder judicial nas mãos dos senhores feudais. Desta forma, o direito fica adstrito às relações feudo-vassálicas, ou seja, as relações dos senhores com os seus servos. O costume passa a ser a fonte por excelência do direito feudal.

Afora estes segmentos (os direitos romano e germânico) a influência inafastável da Igreja Católica com as suas tradições e com as normas de direito canônico representou o terceiro elemento a formar a tríade do direito medieval.

A Igreja Católica como manifestação religiosa de poder trouxe consigo diversos elementos a direcionar as condutas dos sujeitos, representando indiscutivelmente o fator aglutinador de todas as demais frentes legislativas, ao passo em que se caracterizava como a única universal, aplicável aos indivíduos sem distinção, ao revés das peculiaridades das influências dos direitos romano e germânico.

Tratando sobre a relevância do direito canônico para atribuir unidade (relativa) ao direito medieval, quanto às suas aplicações, Martins²¹ aponta ser aquele fonte normativa presente em todo este período, haja vista a forte interferência da religião na vida dos sujeitos e da própria união entre estado e igreja em quase todos os seus aspectos:

O direito canônico manteve-se, durante toda a Idade Média como o único direito escrito e universal.

[...]

A jurisprudência romana subsistiu-se de certa forma através do direito eclesiástico, uma vez que a igreja desenvolveu-se à sombra do antigo Império Romano, não podendo furtar-se à sua influência.

Estes três fatores foram, portanto, os fundamentos do direito à época medieval que constituíram de forma geral a maneira pela qual os seus cidadãos poderiam buscar a discussão e resolução das suas lides. Sob semelhantes características do direito da Roma Antiga, não existia um poder judicial autônomo, independente e neutro; e o que se poderia contar em termos de acesso à justiça se limitava ao respeito pelos costumes e tradições (considerando ser esta a principal base do direito medieval).

²¹ Idem Ibidem.

Ademais, não se poderia falar de segurança jurídica em caráter geral tampouco absoluto. A generalidade se afastava ao passo que os direitos somente eram atribuídos aos sujeitos pertencentes àquela localidade (feudo ou povoado), e portanto submetidos ao conseqüente direito costumeiro local.

De igual modo não era possível atribuir segurança jurídica em caráter absoluto porquanto muitas das questões, decididas por meio de costumes e tradições, estaria adstrita à palavra final do senhor feudal, do rei ou ainda eventualmente da interpretação papal.

Evidenciava-se, enfim, uma relativização considerável no que se refere ao acesso à justiça, porquanto não se contava naquele período com dois elementos imprescindíveis à configuração da proteção jurídica do cidadão. Um Poder Judiciário efetivamente constituído e um Estado nacional com bases ideológicas e territoriais bem definidas.

A transição paradigmática para a Idade Moderna modificou a compreensão conceitual do acesso à justiça, que passou a contar com fatores sociais relevantes a influenciar o direito, principalmente ao se considerar o advento das grandes navegações e a consolidação dos citados Estados nacionais.

Pode-se tomar o exemplo da Inglaterra que através dos processos de colonização disseminou não somente a sua cultura geral nos lugares colonizados, mas, sobretudo a forma de processar, interpretar e aplicar o direito, o sistema *Common Law*²².

Estas influências se demonstraram como tão marcantes que hodiernamente os países que outrora foram colonizados pelos ingleses mantêm o seu sistema jurídico inserido nesta formatação de gerenciamento e administração estatal de conflitos.

²² O sistema jurídico do Common Law (do inglês, lei comum), desenvolvido na Inglaterra a partir do século XII, preconizava a aplicação do direito originado das decisões dos tribunais, com influências notadamente dos costumes e dos precedentes em casos da mesma natureza já anteriormente julgados.

Veja-se o exemplo dos Estados Unidos, o Canadá, a Austrália e os demais países colonizados pela Inglaterra que compõem o Reino Unido.

De igual maneira, e partindo para uma análise mais abrangente, o acesso à justiça era ainda bastante vinculado à figura dos monarcas, muito embora se contasse em diversos Estados com a figura dos magistrados, e de árbitros, não se verificava uma divisão formal de poderes, tampouco a possibilidade de os administrados, então súditos, buscarem a justiça com qualquer pretensão de segurança jurídica.

Para as questões de natureza privada, aplicavam-se as codificações então existentes e se atribuía um acesso à justiça de forma bastante relativizada, haja vista que este era assegurado somente à nobreza. Aquelas que envolviam quaisquer questões de interesse “público”, independentemente das análises que sobre a mesma fossem feitas, toda e qualquer decisão era diretamente vinculada à manifestação do soberano.

Note-se, portanto, a fragilidade do citado acesso à justiça em um contexto que afastava não somente os plebeus de buscar os seus direitos, mas que não se organizava de maneira formalmente estabelecida com segurança e isenção para apreciar os pleitos, e que dependia necessariamente do convencimento real quanto à questão que lhe fosse apresentada.

Não havia uma relação direta entre o acesso à justiça e a segurança jurídica, porquanto inexistia um Poder Judiciário efetivamente organizado ou independente, o que dava azo a arbitrariedades as mais diversas e sem dúvidas caracterizou-se como um dos elementos a influenciar os ideais revolucionários - tendo em conta a luta contra o absolutismo - que culminou com a queda das monarquias absolutistas.

A Contemporaneidade, por sua vez, implementou-se como instrumento de liberdade em face do antigo regime verificado na Europa, e como verdadeiro paradigma no combate às as arbitrariedades e o intervencionismo do Estado, notadamente sob influência dos interesses da burguesia em busca do livre desenvolvimento dos interesses mercantis.

As mesmas ideias contratualistas inspiram a compreensão de que a sociedade somente pode se desenvolver - de forma harmônica e com um mínimo de segurança social - se contar com a concordância dos seus membros, no sentido de cederem parte do direito que acreditam ter em nome do bem comum. Este fundamento aplica-se tanto para a convivência entre os cidadãos e os seus pares como também em face do próprio Estado como centro de poder responsável pela administração da vida em sociedade.

A essência, entretanto, destas ideias contratualistas e da sistemática política implementada com a Idade Contemporânea é a de que o poder só pode ser de fato exercido com *animus* de continuidade se as pessoas sobre quem este é exercido se encontram convencidas da necessidade da sua existência para a manutenção da paz e organização sociais.

Ao poder é incorporada a necessidade de se contar com sujeitos que se submetam a este, não havendo que se falar em sua existência sem a presença daqueles que sejam impelidos ou convencidos a aceitar as suas diretrizes. O cientista político Norberto Bobbio²³ trata sobre esta dinâmica necessária à existência de qualquer relação de poder quando se manifesta sobre o conceito de poder:

[...] o poder é entendido como algo que se possui: como um objeto ou uma substância [...] que alguém guarda num recipiente. Contudo, não existe Poder, se não existe, ao lado do indivíduo ou grupo que o exerce, outro indivíduo ou grupo que é induzido a comportar-se tal como aquele deseja.

Neste sentido, os mecanismos de controle utilizados para a manutenção do poder recém-instaurado após a queda do regime absolutista deveriam se pautar no convencimento em detrimento do uso da força e do temor.

A efetividade dos meios de convencimento para assegurar a eficácia de determinado modelo político tem sido comprovada através dos séculos recentes, principalmente com a utilização do direito como instrumento de pacificação social e de legitimação do *status quo* institucional.

²³ BOBBIO, Norberto, 2000, p.933.

Tal advento evidenciado no período pós-revolução francesa conferia aos plebeus e nobres/burgueses a segurança de que sobre estes havia o império das leis a lhes atribuir respaldo, segurança e garantias de não intervencionismos ou arbitrariedades para além das prescrições de direito.

O direito, neste contexto, configurou-se como o elemento de legitimação daquele regime que se iniciava sob os auspícios do império das leis; haja vista a quantidade de textos normativos que foram criados naquele período (final do século XVIII/ início do século XIX) a fim de dar à população a sensação de garantia e segurança em relação aos direitos que as codificações lhes atribuíam.

Certamente a mais emblemática destas manifestações legislativas foi a “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão”, instituída em 02 de outubro de 1789 pela Assembleia Nacional Constituinte da França Revolucionária, ao estabelecer direitos considerados invioláveis, essenciais à condição humana e com uma forte tendência ao universalismo e às concepções de jusnaturalistas ao propor ser abrangente a todos e aplicável em qualquer circunstância.

O conteúdo formal da declaração trazia 17 artigos que determinavam as diretrizes gerais acerca da atribuição de direitos e prerrogativas a todo e qualquer cidadão como uma carta de normativas gerais que abarcavam conteúdo principiológico tendente a afirmar os ideais de liberdade, igualdade e fraternidade – apontados como fundamentos ideológicos da revolução – conforme se depreende ao analisar seu conteúdo preambular²⁴:

Os representantes do povo francês, organizados em Assembleia Nacional, considerando que o esquecimento, ignorância ou desprezo dos direitos do homem são as únicas causas das desgraças públicas e da corrupção dos governos, resolveram expor em uma declaração solene os direitos naturais, inalienáveis e sagrados do homem, a fim de que esta declaração, constantemente diante de todos os membros do corpo social, deve lembrá-los continuamente de seus direitos e deveres, para que os atos do Poder Legislativo, e os do

²⁴ FRANÇA : Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, aprovada em 02 de outubro de 1789, disponível em www.legifrance.gouv.fr/Droit:français/Constitution/Declaration:des:Droits:de:l:Homme:et:du:Citoyen:de:1789 consultada em 11/02/2013., acesso em maio de 2013.

poder executivo, possam ser comparados a qualquer momento com o objetivo de que as reivindicações dos cidadãos, doravante com base em princípios simples e incontestáveis, tendam para a manutenção da Constituição e a felicidade de todos.

Assim, a Assembleia Nacional reconhece e declara, na presença e sob os auspícios do Ser Supremo, os seguintes direitos do homem e do cidadão.²⁵

Evidencia-se, neste passo, a concepção de que as organizações políticas e as próprias classes dominantes deveriam necessariamente instituir sistemas jurídicos formalmente estabelecidos, atribuindo um mínimo de certeza, garantia, segurança ao cidadão para manter o poder recém-conquistado.

À população se apresentava extremamente convidativa a possibilidade de contar com códigos, constituições, fundamentos jurídicos inúmeros a lhes oferecer respaldo formal e garantir minimamente acesso à consecução dos seus direitos. A própria Assembleia Nacional da Revolução Francesa já atribuía aos cidadãos um grau muito maior de acesso à justiça na medida em que comportava em seus quadros tanto representantes da nobreza (Girondinos) quanto os das classes menos abastadas, favorecidas ou influentes (Jacobinos)²⁶ que participavam ativamente das decisões legislativas daquele contexto.

Neste sentido, a construção de um sistema normativo que legitimava a manutenção do poder constituído por meio de instrumentos de convencimento social se

²⁵ Les Représentants du Peuple Français, constitués en Assemblée Nationale, considérant que l'ignorance, l'oubli ou le mépris des droits de l'Homme sont les seules causes des malheurs publics et de la corruption des Gouvernements, ont résolu d'exposer, dans une Déclaration solennelle, les droits naturels, inaliénables et sacrés de l'Homme, afin que cette Déclaration, constamment présente à tous les Membres du corps social, leur rappelle sans cesse leurs droits et leurs devoirs ; afin que les actes du pouvoir législatif, et ceux du pouvoir exécutif, pouvant être à chaque instant comparés avec le but de toute institution politique, en soient plus respectés ; afin que les réclamations des citoyens, fondées désormais sur des principes simples et incontestables, tournent toujours au maintien de la Constitution et au bonheur de tous. En conséquence, l'Assemblée Nationale reconnaît et déclare, en présence et sous les auspices de l'Être suprême, les droits suivants de l'Homme et du Citoyen.

²⁶ A disposição geográfica das cadeiras da assembleia nacional revolucionária francesa era exatamente nesta dinâmica, assentando-se os representantes dos *sans culottes* à esquerda do parlamento e os representantes da aristocracia ao lado direito.

apresentou como método eficaz de controle. Esta dinâmica se aplicou ao longo de todo o século XX, porquanto se pôde atestar os efeitos em termos de dominação.

Em última análise, após este movimento de efervescência legislativa a caracterizar o período de transição da Idade Moderna para a Idade Contemporânea se identifica um arcabouço de normatização que vem a formalizar as possibilidades jurídicas de o cidadão buscar a concretização dos seus direitos.

Entretanto, as questões sociais evidenciadas pela desigualdade econômica terminavam por dificultar o acesso destes mais necessitados às instituições judiciárias, porquanto se apresentavam caras e burocráticas, direcionadas primordialmente à satisfação dos interesses das elites dominantes.

Processo igualmente relevante para a evidenciação desta realidade se deu em função do advento da revolução industrial²⁷, na medida em que as relações de trabalho passaram a ter uma configuração extremamente exploratória em face do processo de mecanização da produção.

A velocidade da produção permitia que as indústrias oferecessem ao mercado consumidor uma quantidade imensa de produtos em um espaço de tempo bastante reduzido; desta forma, a busca pela lucratividade por parte dos industriais fomentava o abuso contra os trabalhadores destas mesmas empresas que, sem contar com uma legislação que viesse a lhes atribuir proteção promoveram uma série de movimentos em prol da implantação de regramentos jurídicos que assegurassem condições de trabalho com um mínimo de dignidade.

As condições sub-humanas do trabalho fabril somada às grandes massas de explorados serviu como catalisador para o surgimento de uma série de manifestações de natureza sindical que serviram como instrumentos de pressão na luta pela concretização de direitos, notadamente aqueles referentes à criação de

²⁷ Movimento social surgido no Reino Unido no século XVIII que marcou o processo de transição do sistema de produção manufatureiro para o industrial, com a substituição do trabalho manual pelas máquinas.

limites mínimos para os salários, redução na carga diária de trabalho e garantias àqueles acidentados.

O surgimento de legislação a reconhecer destes sujeitos como classe merecedora de respaldo jurídico não significou o acesso à justiça (em seu sentido mais amplo), considerando-se os citados fatores econômicos, porquanto o direito formalmente constituído é, em muitas situações, apenas elemento legitimador do *status quo*, quando se propõe a julgar com imparcialidade jurídica os interesses de sujeitos social e economicamente desiguais.

Mauro Cappelletti e Bryan Garth²⁸ em sua obra *Acesso à Justiça* pontuam um dos fatores que devem ser considerados como verdadeiros diferenciais à possibilidade de defesa formal dos interesses em sede do Poder Judiciário, o critério econômico, asseverando sobre aqueles sujeitos com maior capacidade econômica que:

Essas pessoas têm vantagens óbvias ao propor ou defender demandas. Em primeiro lugar, elas podem pagar para litigar. Podem, além disso, suportar as delongas do litígio. Cada uma dessas capacidades, em mão de uma única das partes, pode ser uma arma poderosa.

Não se quer, neste aspecto, fazer um elogio à pobreza ou à falta de instrução acadêmica como fundamentos a direcionar a conduta dos magistrados quanto à aplicação do direito no caso concreto, mas é imprescindível observar que por mais que se declare em sede de Carta Magna ou de legislação infraconstitucional ser o acesso à justiça assegurado a todos como um direito inafastável, os fatores econômicos e sociais são indiscutivelmente determinantes para se determinar quem serão os reais beneficiários desta prestação estatal.

A Idade Contemporânea desde os seus primórdios até a época atual tem verificado a presença de um extenso aparelhamento legislativo a “assegurar” a concretização de direitos e atribuir à democracia ocidental o fundamento para a assunção do acesso à justiça como fator de necessária presença nas constituições.

²⁸ CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant, 1988, p. 21.

Entretanto, tal dinâmica normativa tem se demonstrado ineficaz quanto aos objetivos que se propõe a alcançar, tendo-se em conta que os fatores sociais anteriormente citados raras vezes são considerados no momento em que se busca a implantação dos referidos direitos, principalmente em relação aos mais carentes, àqueles que de fato mais necessitam deste amparo por parte da Administração Pública.

3 BASES NORMATIVAS DO ACESSO À JUSTIÇA.

3.1 AS PERSPECTIVAS HERMENÊUTICAS DO ACESSO À JUSTIÇA NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA.

Ao se debruçar sobre as questões que envolvem análise subjetiva e que contemplam proposições que não se encontram previstas de forma posta nos textos normativos, como é o caso da compreensão conceitual de acesso à justiça, bem como da sua extensão constitucional, é possível compreender a necessidade de se buscar o espírito da norma para a sua precisa aplicação.

Não basta para a concretização do acesso à justiça se pensar numa proposição generalista que satisfaça de forma superficial as necessidades normativas, mas sim a adoção de uma interpretação fundamentada na Constituição Federal com seus princípios e regras visando a instituição dos direitos humanos fundamentais.

Nesta própria determinação dos direitos humanos a serem protegidos se verificam indissolúveis controvérsias quanto a sua conceituação, extensão e quanto a sua aplicabilidade, considerando que a sua construção advém do somatório de valores que extrapolam os limites normativos, refletindo os interesses individuais mais primários dos sujeitos. Alexandre de Moraes²⁹ conceitua os Direitos Humanos segundo uma perspectiva constitucional quando indica serem os mesmos:

O conjunto institucionalizado de direitos e garantias do ser humano que tem por finalidade básica o respeito a sua dignidade, por meio de sua proteção contra o arbítrio do poder estatal e o estabelecimento de condições mínimas de vida e desenvolvimento da personalidade humana.

Desta forma, os Direitos Humanos como objetivos presentes no corpo constitucional, podem ser traduzidos como instrumento a assegurar as possibilidades essenciais para que o ser humano possa desenvolver as suas potencialidades físicas, psicológicas, sociais, econômicas, e compreender-se como cidadão efetivamente pertencente à sua sociedade e com capacidade para nela interferir.

²⁹ MORAES, Alexandre de, 2002, p. 39.

Não se pretende neste estudo esgotar a temática, sequer atacar questões mais profundas e controversas, mas tão somente delinear as dificuldades de se aplicar políticas públicas para assegurar direitos cujos próprios conceitos basilares são fluidos, subjetivos, relativizados.

Tem-se, entretanto, nos direitos humanos a compreensão de que as medidas protetivas devem direcionar-se primordialmente à defesa dos materialmente mais frágeis, daqueles se encontram em situação de desamparo factual, de risco social e que efetivamente não têm acesso efetivo aos serviços públicos estatais, sejam pelas questões econômicas ou educacionais a distanciar o pobre destas ações, seja pela impossibilidade material em utilizar-se de determinado serviço por conta do sucateamento do mesmo.

Antônio Augusto Cançado Trindade³⁰, prefaciando a obra *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*, de autoria de Flávia Piovesan, aborda a necessidade de se atribuir em sede dos direitos humanos a compreensão de normas direcionadas preponderantemente a categorias jurídicas materialmente mais necessitadas de amparo, considerando que a caracterização de uma Constituição efetiva deve pautar-se em uma igualdade material entre os seus cidadãos:

O Direito dos Direitos Humanos não rege as relações entre iguais; opera precisamente em defesa dos ostensivamente mais fracos. Nas relações entre desiguais, posiciona-se em favor dos mais necessitados de proteção. Não busca um equilíbrio abstrato entre as partes, mas remediar os efeitos do desequilíbrio e das disparidades. Não se nutre das barganhas da reciprocidade, mas se inspira nas considerações de ordem pública em defesa dos interesses superiores, da realização da justiça. É o direito de proteção dos mais fracos e vulneráveis, cujos avanços em sua evolução histórica se têm devido em grande parte à mobilização da sociedade civil contra todos os tipos de dominação, exclusão e repressão. Neste domínio de proteção, as normas jurídicas são interpretadas e aplicadas tendo sempre presentes as necessidades prementes de proteção das supostas vítimas "

Desta maneira, a concretização dos direitos humanos, segundo os princípios constitucionais, devem pautar-se na defesa dos direitos mais essenciais dos cidadãos, considerando a possibilidade de que todos, indistintamente, possam gozar

³⁰ CANÇADO TRINDADE, A. A.. in: PIOVESAN, Flávia, 2006 p.XXXI:XXXII.

do quanto prescrito no artigo 5º caput, que trata sobre os direitos e garantias fundamentais determinando: *Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza [...]*.

A Carta Política de 1988 se constitui em um complexo normativo fundante do próprio Estado brasileiro, na medida em que legitimamente dispõe sobre toda a organização e estrutura do estado, incluindo sua organização administrativa, separação de poderes e funções públicas, direitos e garantias aos cidadãos e traça seus fundamentos e objetivos.

O corpo constitucional do ordenamento pátrio é extremamente rico em relação à variedade de normas, considerando para o estudo em questão aquelas que se encontram expressas e esmiuçadas e que, dão pouca margem para um exercício interpretativo: Artigo 13 - *A língua portuguesa é o idioma oficial da República Federativa do Brasil*; e aquelas que se apresentam subjetivas, discutíveis ou amplas, permitindo diversas compreensões sobre o sentido na norma: Artigo 5º XXXV - *A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito*.

Nestes dois exemplos de normas constitucionais, é possível abstrair da primeira representação um dispositivo que não oferece possibilidades de interpretação, ao determinar ser o português o idioma oficial do Brasil. Não se apresentam questões dúbias, controversas acerca do idioma nacional falado e escrito (considerando, obviamente as normativas oficiais da linguagem, excluindo-se neologismos e regionalismos).

Entretanto, ao pontuar que a Lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito, abrem-se diversas possibilidades para o exercício interpretativo, considerando o fato de que a extensão do bem da vida que a norma pretende proteger transcende a literalidade do que se encontra no texto positivado.

No caso em análise, o bem da vida que se busca proteger é a liberdade de o sujeito buscar respaldo através do Estado para a resolução de seus conflitos ou a defesa dos seus interesses com a atribuição de segurança jurídica, ou a relativa indiscutibilidade quanto às questões já efetivamente julgadas.

Se uma interpretação estritamente gramatical fosse aplicada para a configuração desta normativa constitucional, se poderia afirmar que a mesma se restringiria a garantir, exclusivamente, o acesso dos cidadãos aos mecanismos jurisdicionais da Administração Pública, configurando-se concretamente na possibilidade de propor ações judiciais.

Embora sua configuração seja acertada, ou seja, devendo o Estado como gerenciador das ações humanas e harmonizador das relações sociais facilitar o acesso ao Poder Judiciário indistintamente, não possui um caráter suficientemente abrangente, posto que vincula o acesso à justiça à possibilidade de proposição de ações judiciais de forma exclusivista, o que contrariaria a interpretação da norma sob a égide do neoconstitucionalismo³¹.

A moderna doutrina que trata sobre a temática da hermenêutica jurídica é pontual em tratar sobre os desdobramentos interpretativos que se vinculam a uma análise das normas (constitucionais ou infraconstitucionais) à luz do texto positivado da própria Carta Magna e primordialmente dos seus princípios norteadores.

Sob tal perspectiva a Constituição deixa de ter um caráter objetivo normativo e passa a ser compreendida como um construído de valores sociais historicamente lapidados sob influências as mais diversas (política, social, econômica, religiosa, etc.) e que impendem ter o seu reflexo evidenciado no texto constitucional de forma objetiva e com aplicabilidade prática.

O direito posto, neste esteio, não se configura como veículo hábil a garantir de forma ampla a consecução da extensão a que a norma se propõe, posto que muitos destes são compreendidos por meio de normas principiológicas que, embora não escritas,

³¹ Considere-se o neoconstitucionalismo uma tendência jurídica de interpretação do direito que atribui a todo o exercício hermenêutico a necessidade de observância da Constituição, tanto nas suas regras quanto nos seus princípios. Noutros termos, para qualquer seja a interpretação, os valores previstos na Carta Magna devem ser observados na extensão máxima dos direitos a que ela busca proteger ou garantir.

possuem a mesma força vinculante dos demais dispositivos positivados. Ricardo Maurício Freire Soares³² lecionando sobre esta temática aduz que:

Assim, a substantividade da Teoria da Constituição se apresenta como uma inovação em face das posturas positivistas passadas e presentes, pois toda Constituição funda-se em valores que se exprimem em princípios constitucionais, como a liberdade, igualdade, a fraternidade e, sobretudo, a dignidade da pessoa humana, conferindo uma dimensão axiológica e teleológica ao constitucionalismo pós-moderno.

A compreensão teleológica exposta se configura exatamente na intenção do legislador ao criar a norma, vislumbrando não somente os seus efeitos imediatos como também as possibilidades de desdobramentos e aplicações no caso concreto.

A captação da amplitude da norma jurídica permite ao seu aplicador buscar os mecanismos mais adequados para, utilizando as bases principiológicas constitucionais, promover a pacificação dos conflitos utilizando o direito como ferramenta e a hermenêutica como método.

Neste sentido, Alexandre de Moraes³³ assevera acerca das finalidades do exercício interpretativo como elemento para a aplicação do direito positivo:

[...] que uma das finalidades da sua interpretação é "eleger a solução mais correta e justa para o caso, do ponto de vista dos Princípios e Direitos Fundamentais consagrados no texto constitucional, verdadeiros paradigmas para a aplicação do Direito positivado.

Encontrar a exata medida do acesso à justiça à luz da Constituição Federal Brasileira é, portanto, exercício de análise interpretativa ao se buscar a amplitude da sua aplicação. A previsão constante na Carta Magna constitui o acesso à justiça como um dos direitos mais basilares do ordenamento brasileiro não por força do seu texto objetivamente escrito, mas por conta da compreensão sistemática da sua importância na própria configuração do Estado Democrático de Direito.

³²SOARES, Ricardo Maurício Freire, 2013, p.126.

³³ MORAES, Alexandre de, 2002, p. 59.

Noutras palavras, somente se pode alcançar a vontade do legislador, dando vida à letra positiva constante da norma constitucional posta, se houver exercício hermenêutico e análise principiológica quanto ao sistema jurídico integrado. Não há, pois, efetividade do direito se a compreensão deste não alça voo para além da análise Kelseniana (positivista) considerando os elementos sociais, econômicos e culturais que impregnam todos os campos da vida em sociedade, de igual forma o direito.

Carlos Maximiliano, com notável clareza traduz em seu livro *Hermenêutica e Aplicação do Direito*³⁴ a importância deste citado exercício hermenêutico para, na busca pela compreensão do ordenamento jurídico como sistema integrado, a atribuir à legislação posta a sua verdadeira finalidade, qual seja basear com segurança jurídica os limites para a interpretação em sua aplicação no caso concreto:

As leis positivas são formuladas em termos gerais; fixam regras, consolidam princípios, estabelecem normas, em linguagem clara e precisa, porém ampla, sem descer a minúcias. É tarefa primordial do executor a pesquisa da relação entre o texto abstrato e o caso concreto, entre a norma jurídica e o fato social, isto é, aplicar o Direito. Para o conseguir, se faz mister um trabalho preliminar: descobrir e fixar o sentido verdadeiro da regra positiva; e logo depois, o respectivo alcance, a sua extensão. **Em resumo, o executor extrai da norma tudo o que na mesma se contém: é o que se chama interpretar, isto é, determinar o sentido e o alcance das expressões do Direito.**

Como já se evidenciou noutro momento, a compreensão de acesso à justiça não se encontra tipificada nos textos normativos de maneira explícita, impendendo, portanto, efetivo exercício interpretativo para que deste seja extraído o sentido que mais amplamente alcança os administrados e que, conseqüentemente, melhor atende aos objetivos do Estado.

A compreensão de quais seriam tais objetivos, ou mesmo em que medida se poderia ampliar ou restringir o conceito de acesso à justiça para se encontrar tal ponto, não encontra dado objetivo ou positividade normativa para ser definida, necessitando que se busque verificar as bases do Estado (brasileiro, no caso em questão) para destas se extraírem os princípios que lhe servirão de norte.

³⁴ MAXIMILIANO, Carlos, 1994, p. 01.

A Constituição Federal do Brasil, promulgada em 1988 constitui-se em documento importante tanto do ponto de vista material quanto em seus aspectos formais porquanto traz consigo tanto fundamentos normativos consubstanciados em regras quanto aqueles caracterizados como princípios, estes últimos com o condão de abarcarem um sem numero de situações concretas, adaptando a abrangência constitucional às demandas sociais do quotidiano.

Desta forma, o que se pode depreender é que a Constituição Federal do Brasil possui um carácter principiológico extremamente marcante, contando, sobretudo, com normas constitucionais abertas a permitir que através da interpretação as demandas concretas da sociedade possam contar com o amparo normativo, sofrendo, caso haja a necessidade, adaptações concernentes à própria evolução dos anseios da coletividade.

Note-se que o exemplo do próprio acesso à justiça quando tratado no supracitado artigo 5º XXXV da Constituição sob a garantia da inafastabilidade da jurisdição deve ser interpretado e compreendido à luz das necessidades hodiernas, cuja extrapolação dos limites estritamente jurisdicionais se apresenta como necessária à materialização do acesso em seu sentido mais amplo.

A ampliação destes contornos de aplicação do direito à luz das necessidades sociais, considerando que estas se modificam com o passar do tempo, trazem à tona duas importantes técnicas de interpretação do direito – a sociológica e a teleológica – que pressupõem em termos mais generalistas uma conexão entre a previsão da norma em abstrato e a sua manifestação factual em meio à sociedade para a qual se destina.

À análise interpretativa sociológica se vincula a busca pela simetria entre a norma posta e os fatores sociais vigentes a assegurar a sua efetividade, evitando situações em que a norma se apresente como ineficaz por não guardar observância à realidade prática. Para esta modalidade interpretativa faz-se necessária a verificação dos multifacetados fatores sociais para se determinar o âmbito de abrangência da norma.

Quanto à aplicação da interpretação teleológica, devem buscar os intérpretes da norma os vislumbres e aspirações do legislador no momento que este idealizou a formação da norma jurídica; qual seria o seu alcance, ou quais seriam os bens da vida que este pretendia proteger com aquela produção legiferante.

Lecionando sobre tal temática, Ricardo Maurício Freire Soares³⁵ trata sobre ambas as modalidades de interpretação indicando as principais características das mesmas, sobretudo pontuando a importância destas para a adequação das normas abstratas à realidade fática:

[...] o processo sociológico de interpretação do direito objetiva: conferir a aplicabilidade da norma jurídica às relações sociais que lhe deram origem; elasticar o sentido da norma a relações novas, inéditas ao momento de sua criação; e temperar o alcance do preceito normativo, a fim de fazê-lo espelhar as necessidades atuais da comunidade jurídica. Segue-se, umbilicalmente ligado à técnica sociológica, o processo teleológico, que objetiva apreender a finalidade do modelo normativo. Daí resulta que a norma se destina a um escopo social, cuja valoração dependerá do hermeneuta, com base nas circunstâncias concretas de cada situação jurídica. A técnica teleológica procura, deste modo, delimitar o fim, vale dizer, a *ratio essendi* do preceito normativo, para a partir dele determinar o seu real significado. A delimitação do sentido normativo requer, pois, a captação dos fins para os quais se elaborou a norma jurídica.

Baseando-se nestes fundamentos, é possível afirmar que a abrangência do acesso à justiça deve ser visto à luz das demandas sociais presentes à época contemporânea, tendo como fator imprescindível não se reduzir a compreensão do princípio da inafastabilidade da jurisdição ao minimalista acesso formal ao Poder Judiciário.

Trata-se, neste aspecto, não somente em se garantir o acesso aos mecanismos extrajudiciais para que o acesso seja garantido, mas, sobretudo, impedir que fatores alheios à técnica jurisdicional surjam como impeditivos para que os administrados possam apresentar suas demandas ao estado para auxiliar-lhes na resolução.

Neste passo, a fundamentação interpretativa do artigo 5º XXXV deve adotar um caráter primordialmente extensivo quanto ao seu âmbito de aplicação, porquanto se

³⁵ SOARES, Ricardo Maurício Freire, 2013, p.32.

propõe a igualmente ampliar direitos aos administrados, e atribuir aplicabilidade prática aos princípios que norteiam o acesso através de normas que permitem exercício hermenêutico mais pujante.

Chancelando esta compreensão, o professor Luiz Guilherme Marinoni³⁶ trata do acesso à justiça, e mais pontualmente ao princípio da inafastabilidade da jurisdição previsto no bojo do artigo 5º da Constituição Federal, considerando essencial que a este se atribua uma compreensão elástica, de maneira a abarcar toda e qualquer situação que por força de lei, da práxis jurídica ou de fator social venha a embargar o livre acesso do cidadão à apreciação judicial das suas demandas:

[...] o direito de acesso à jurisdição – visto como direito do autor ou do réu – é um direito à utilização de uma prestação estatal imprescindível para a efetiva participação do cidadão na vida social, e assim não pode ser visto como um direito formal e abstrato – ou como um simples direito de propor ação e de apresentar defesa -, indiferente aos obstáculos sociais que possam inviabilizar o seu efetivo exercício. **A questão do acesso à justiça, portanto, propõe a problematização do direito de ir ao juízo - seja para pedir a tutela do direito, seja para se defender – a partir da ideia de que obstáculos econômicos e sociais não podem impedir o acesso à jurisdição, já que isso negaria o direito de usufruir de uma prestação social indispensável para o cidadão viver harmonicamente na sociedade.**

A necessidade de interpretação destes elementos normativos à luz das demandas sociais é indiscutivelmente o fundamento mais importante do estado de direito nos termos em que o mesmo deve ser concebido; contando com um ordenamento jurídico positivo que lhe atribua segurança formal, mas acima de tudo com um arcabouço principiológico que se proponha a analisar os fatores sociais a reger as relações humanas e as condutas dos próprios administrados em relação aos seus semelhantes e ao próprio estado que gerencia a vida em coletividade.

É imprescindível que o estado assuma o controle destas manifestações que representam a materialização dos direitos fundamentais na medida em que estes se vinculam diretamente a fatores sociais. Noutros termos, ao estado é fácil assegurar que formalmente a legislação garanta o acesso a igualdade, a cidadania, etc.

³⁶ MARINONI, Luiz Guilherme, 2006, p.310.

Não se discute como um problema de absoluta gravidade a coerência das previsões normativas do ordenamento brasileiro, porquanto não apresenta problemas de primeira grandeza quanto à coerência dos dispositivos. Os fatores que dificultam o acesso à justiça e a materialização da mesma não estão preponderantemente verificados nos termos do direito posto.

A concretização destes na esfera prática sim, representa o grande desafio a ser transposto pelo Estado e pela sociedade, na medida em que a Administração Pública deve assumir o controle das relações que envolvem os administrados entre si e em relação a ela mesma, garantindo que os elementos sociais não ligados diretamente ao direito positivo representem barreiras para que se alcance o bem assegurado nas páginas normativas.

Nesta esteira, Paulo Bonavides³⁷ advoga a tese de que as bases dos direitos fundamentais – nestes incluindo-se o de acesso à justiça – necessitam de uma fiscalização próxima do Estado como agente regulador, a impedir que as dissonâncias econômicas e sociais sirvam como fatores que impeçam ou dificultem o acesso a estes serviços essenciais, a omissão administrativa em observar estes preceitos constitucionais feriria a própria essência do texto formalmente posto:

[...] quem governa com grandes omissões constitucionais de natureza material menospreza os direitos fundamentais e os interpreta a favor dos fortes contra os fracos. Governa, assim, fora da legítima ordem econômica, social e cultural e se arreda da tridimensionalidade emancipativa contida nos direitos fundamentais da segunda, terceira e quarta gerações.

Se compreende que a interpretação das normas constitucionais que asseguram o acesso à justiça extrapola em muito os limites estipulados na literalidade gramatical do texto da constituição, devendo as normas serem objetivamente interpretadas à luz das demandas contemporâneas.

Em que pese a importância formal atribuída a estes fatores jurídicos, corre-se o risco de ver a sua implementação prejudicada pela falta de efetivação das políticas

³⁷ BONAVIDES, Paulo, 2003, p.601.

publicas, estas necessárias para que muitos dispositivos postos saltem para fora dos códigos e constituições e sirvam de fundamento para o fortalecimento da cidadania.

Desta maneira, se faz essencial observar a dinâmica social que permeia as relações jurídicas entre a Administração e o seu povo para que as manifestações ideais previstas no corpo normativo constitucional não se reduzam a meras falácias jurídicas; o que impende uma análise hermenêutica que vincule a aplicação da norma à concretude dos fatos sociais.

Esta característica a classificar as normas que asseguram o acesso à justiça na seara constitucional não possui por si mesma o condão de modificar a realidade fática, apresentando-se tão somente como elemento formal de base para a atribuição de segurança jurídica, sendo que sozinha nada mais é do que uma manifestação de boas intenções sem funcionalidade prática de promover justiça.

Nestes Termos, José Renato Nalini³⁸, abordando o caráter estritamente formal dos textos positivados, carentes de interpretação e de políticas públicas para a sua efetiva implementação, assevera:

Parece mais nítida a feição de mera formalidade desse direito, contraposta à dimensão dos óbices postos à consecução da justiça. São tamanhas as dificuldades enfrentadas para a obtenção da prestação jurisdicional, que poucos – no Brasil – a conseguem. São os privilegiados com a solução oportuna e definitiva da lide.

O que se identifica, portanto, é que os principais fundamentos deste citado acesso à justiça se vinculam à capacidade econômica, à possibilidade de ter conhecimento acerca dos direitos assegurados pela legislação, mas, sobretudo, às ações do Estado em adotar medidas que assegurem esta igualdade de oportunidades formais, em face das gritantes desigualdades materiais existentes na sociedade brasileira.

Neste aspecto, se pode identificar que a atuação dos Balcões de Justiça e Cidadania se estabelece exatamente no sentido de suplantar esta distorção, facilitando o acesso à prestação do Estado, permitindo que a solução das lides passe a ser considerada uma regra, não uma exceção no que tange a atribuição de

³⁸ NALINI, José Renato, 2013, sem numeração de página.

direitos. A gratuidade dos atendimentos em tais órgãos assegura que a capacidade econômica não se apresente como óbice à citada prestação.

Nalini³⁹ pontuando sobre a esta dissonância entre os direitos previstos na Constituição e a dificuldade em tornar estas proposições em realidade prática, denuncia a consciência daqueles que são responsáveis pela administração e andamento dos procedimentos judiciais quanto à inércia, à manutenção do *status quo*, a tornar a busca pela justiça não mais um direito, mas um verdadeiro suplício, principalmente aos mais pobres.

A proclamação dos direitos constitucionais, inclusive o do acesso à Justiça, reveste máscara retórica. Pois há, por vezes, uma hipócrita tranquilidade de consciência, quando se remetem os cidadãos para os tribunais que, em derradeiro percurso, farão justiça. Não desconhecendo que, para isso, os lesados deverão arcar com excessivo dispêndio para alcançar solução. Tornando concreta a advertência do mestre Joaquim Canuto Mendes de Almeida, de que não há direito de ação, mas na verdade ônus de ação.

Em lugar da orgulhosa proclamação da vítima: "Vou procurar por meus direitos", o que se vê aqui é a ironia do infrator: "Vá procurar por justiça".

Em observância, portanto, às ferramentas das interpretações sociológica e teleológica, esta ideia de acesso à justiça prevista no artigo 5º XXXV deve compreender a sua extensão em sentido máximo, englobando o acesso a um ordenamento formal e organizado a conferir segurança e certeza jurídica, mas sobretudo garantir este acesso, mesmo em face das desigualdades sociais manifestadas em todos os seus matizes.

Muito embora se identifiquem movimentos mais conservadores - inclusive entre os magistrados brasileiros - a defender a tese de que ao Poder Judiciário e àqueles que manifestam as suas decisões cumpre apenas e tão somente aplicar a letra fria da lei (apegando-se mais à previsão estática dos códigos do que nas necessidades e aspirações sociais) evidencia-se a tendência contemporânea de que a estes

³⁹ Idem ibidem.

magistrados se impõem atividades de análise social essenciais ao bom exercício da judicatura, conforme Nalini⁴⁰ leciona:

Muitos conservadores poderão dizer que essa não é a função do julgador, preordenado a apreciar o conflito e a solucioná-lo de acordo com a lei. Mas as configurações antigas já não estão servindo para o resgate da imagem da Justiça. Já não basta ser apenas cumpridor dos deveres. O momento histórico exige um plus do juiz. Talvez até como antecipação do papel que lhe está reservado no próximo milênio. O de um administrador de situações conflituosas, um aconselhador, um conciliador, um pacificador social, distanciado do perfil clássico do profissional que apenas diz o Direito.

A compreensão hermenêutica de acesso à justiça ganha elasticidade, portanto, ao considerar ser função preponderante dos magistrados buscar a conciliação entre as partes, deixando de lado as suas atribuições clássicas tradicionais e se imiscuindo em um campo de atuação sociológica cada vez mais necessário à atividade jurisdicional, porquanto vinculada à atribuição de acesso amplo à justiça.

Esta compreensão de ampliação de atividades visando igualmente ampliar o acesso, somente é possível na medida em que se compreende o texto constitucional não como manifestação normativa pronta e acabada, mas como terreno permeado de princípios cujo cumprimento dos objetivos depende de uma verificação quanto às necessidades do seu povo, cujo resultado depende de um esforço conjunto entre Estado (Administração Pública e Poderes constituídos) e sociedade organizada a exigir a consecução de tais objetivos.

3.2 O ACESSO À JUSTIÇA E SUA RELAÇÃO COM A CONCRETIZAÇÃO DA CIDADANIA.

Os termos “cidadania” e “cidadão” têm como origem a compreensão de direitos e prerrogativas que eram assegurados aos sujeitos que faziam parte das *polis* gregas na concepção clássica das cidades-estado. Seu fundamento se dá exatamente na medida em que àqueles indivíduos que se enquadravam em determinados parâmetros se atribuía uma gama de direitos que os faziam pertencerem plenamente àquela sociedade.

⁴⁰ NALINI, José Renato, 2013. Ibidem.

Como um conceito socialmente construído, não é possível atribuir uma definição objetiva, estática, pois em sua própria essência, a cidadania se encontra historicamente atrelada à configuração de direitos, consubstanciada na aferição do *status* do sujeito diante da sociedade em que o mesmo está inserido.

Quanto à fluidez da terminologia, Jaime e Carla Pinsky⁴¹ tratam sobre o conceito de cidadania aferindo ao mesmo a característica da mutabilidade em face do contexto histórico e social ao qual o mesmo se submete:

Cidadania não é uma definição estanque, mas um conceito histórico, o que significa que seu sentido varia no tempo e no espaço. É muito diferente ser cidadão na Alemanha, nos Estados Unidos ou no Brasil (para não falar dos países em que a palavra é tabu), não apenas pelas regras que definem quem é ou não titular da cidadania (por direito territorial ou de sangue), mas também pelos direitos e deveres distintos que caracterizam o cidadão em cada um dos Estados-nacionais contemporâneos. Mesmo dentro de cada Estado-nacional o conceito e a prática da cidadania vêm se alterando ao longo dos últimos duzentos ou trezentos anos. Isso ocorre tanto em relação a uma abertura maior ou menor do estatuto de cidadão para sua população (por exemplo, pela maior ou menor incorporação dos imigrantes à cidadania), ao grau de participação política de diferentes grupos (o voto da mulher, do analfabeto), quanto aos direitos sociais, à proteção social oferecida pelos Estados aos que dela necessitam.

Esta compreensão mais ampla do conceito de cidadania coaduna com a concepção que se busca atribuir aos assistidos pelos Balcões, considerando que nestes centros se propõe não apenas administrar as demandas, mas além deste aspecto, prestar as orientações necessárias para que os demandantes possam encaminhar aos órgãos competentes os pleitos que eventualmente extrapolem as atribuições dos Balcões.

Independentemente de fatores outros, pode-se pontuar como um dos marcos teóricos do estudo acerca do conceito de cidadania, ser a mesma compreendida como um elemento fluido, modificável (e, sobretudo, adaptável) em face do contexto histórico e das necessidades sociais em cada período.

⁴¹ PINSKY, Jaime & PINSKY, Carla, 2008, p.09.

Considerando este aspecto polivalente da cidadania, a doutrina classifica as teorias acerca da sua amplitude conceitual em dois ramos principais. Aquela em seu sentido restrito e a mesma em sua compreensão ampla, ambas com importância ao passo em que se apresentam como degraus para a concretização, em última análise, da cidadania como ferramenta a permitir a atribuição de direitos.

A compreensão da cidadania em seu sentido restrito foi atribuída genericamente aos sujeitos levando em conta a sua possibilidade jurídica de participar das decisões políticas da sociedade na qual este está inserido. Dá-se, portanto, uma conotação simplista do conceito de cidadania, na medida em que esta vincularia apenas os aspectos administrativos burocráticos no que pertine o exercício do poder.

Esta compreensão reducionista quanto à configuração da cidadania é bem pontuada por Eduardo Bittar⁴², quando discorre acerca das características que ligam o sujeito ao Estado, considerando-o integrante deste e contando com a sua participação para as decisões políticas que lhe são afetas. Descreve, portanto, em relação ao cidadão:

[...] ser parte de um Estado soberano, cuja adesão lhe concede certo *status*, bem como votar e poder ser votado [...] Passa por critérios de aceitação definidos nas esferas político-diplomáticas e cívico-jurídica (*ius soli, ius sanguinis*); estar em gozo dos direitos políticos, podendo votar (cidadania ativa) e ser votado (cidadania passiva) nos processos de participação política.

Apresenta-se inequívoca a premissa de que um dos fundamentos para se atribuir o *status* de cidadão é o fato de determinado sujeito estar vinculado juridicamente a um estado, dele participando quanto às decisões de natureza política.

Muito embora esta compreensão tenha efetiva validade e deva sim ser considerada como pertinente, não tem o condão de abranger a sua necessária extensão para se enquadrar nas necessidades hodiernas que englobam o acesso e a democracia real como premissas desta cidadania.

Desta maneira, revela-se necessária a compreensão da cidadania em seu sentido amplo, abarcando uma série de elementos que não desconstituem sua configuração

⁴² BITTAR, Eduardo C.B, 2004, p.8:9.

restrita anteriormente apresentada, mas a engloba e complementa, permitindo que seja afigurada uma cidadania garantidora de uma multiplicidade de direitos.

Note-se que a mera participação política vem ao longo dos últimos anos sofrendo um processo de mutação na medida em que novas percepções ligadas aos direitos e garantias fundamentais têm a cada dia encontrado mais espaço nas discussões jurídicas e sociais.

A concretização de uma democracia que permita o acesso aos direitos a todos, indistintamente, é uma realidade que traz o efetivo enfrentamento da compreensão restrita da cidadania clamando por direitos que implicam assegurar ao sujeito muito mais do que o estritamente essencial à sua “sobrevivência” jurídica. Neste sentido, Marshall⁴³ evidencia as características presentes nesta cidadania em sentido mais amplo quando ensina que esta se refere:

[...] a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade.

No tocante a tal estruturação, fica clara a prevalência dos fatores sociais que regem determinada sociedade para se aferir os limites que devem ser ultrapassados para que se atinja o grau desejado quanto à atribuição de direitos que vêm a concretizar a cidadania.

Esta faceta ampla a que se atribui a concretude da cidadania à época hodierna (considerando que tal compreensão se aperfeiçoa de maneira histórica), traz consigo a necessidade de uma gama de direitos, de garantias e de ações políticas que lhes assegurem aplicabilidade prática. Desconsiderando tais premissas, o que se tem é um extenso rol de fundamentos jurídicos falaciosos que não contribuem de *per si* para a melhoria da qualidade de vida das pessoas, tampouco para o fortalecimento das ações estatais garantidoras de direitos.

⁴³ MARSHALL, T. H., 1967, p. 63:64.

Álvaro Felipe Oxley Rocha⁴⁴ aponta tal característica atinente aos elementos fundantes da cidadania em seu sentido pleno, no qual se faz necessário, sobretudo, um arcabouço estatal que assegure ao administrado as ferramentas necessárias para acessar os direitos previstos na própria legislação:

[...] não há cidadania em sentido amplo sem que exista um conjunto de mecanismos democráticos, amparados num sólido ordenamento jurídico, que permita ao indivíduo, ou sujeito, ser incluído em todas as esferas da vida social.

A inclusão social que se apresenta nesta abordagem corresponde exatamente ao tipo de atividade vinculada à atuação dos Balcões de Justiça e Cidadania, posto que se apresentam patentes as ações inclusivas em relação àqueles cuja hipossuficiência econômica tratou de afastar das atividades ligadas à cidadania.

Noutros termos, é imperiosa a existência deste conjunto sistemático de fatores para que esta cidadania tão atrelada à compreensão do Estado Democrático de Direito encontre as condições necessárias para aflorar. Não se fala mais, pois, em atribuir ao conceito de cidadão as premissas de contar com um reconhecimento estatal de vinculação jurídica, tampouco a possibilidade de participar do processo democrático através do voto, mas de extrapolar tais barreiras e buscar formas mais contundentes de apresentar-se como efetivo “sujeito de direitos”, titular precípua dos direitos de cidadania.

Portanto, para além de um sistema jurídico garantidor de direitos de participação democrática, no qual o administrado pratica atos comissivos, devem ao mesmo serem atribuídos os direitos sociais que representam objetivamente a participação do estado a garantir o bem-estar geral da sociedade, por meio de atividades e medidas de natureza tipicamente estatais, conforme evidenciam Jaime e Carla Pinsky⁴⁵:

Ser cidadão é ter direito à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei. É, em resumo, ter direitos civis, é também

⁴⁴ ROCHA, Álvaro Filipe Oxley, 2007, p. 27:46.

⁴⁵ Op.cit.p.09

participar no destino da sociedade, votar, ser votado, ter direitos políticos. Os direitos civis e políticos não asseguram a democracia sem os direitos sociais, aqueles que garantem a participação do indivíduo na riqueza coletiva: O direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, a uma velhice tranquila. Exercer a cidadania plena é ter direitos civis, políticos e sociais.

A importância do acesso à justiça está diretamente ligada ao exercício pleno da cidadania ao ponto de que sem a possibilidade de se assegurar aquele, este torna-se prejudicado, insubsistente. Noutra via, a garantia de acesso à justiça sem contar com elementos objetivos de concretização da cidadania, não passaria de argumentação falaciosa.

Considerando que a conceituação de cidadania não representa um dado objetivo, mas sobretudo, a consecução de diversos direitos e garantias fundamentais, importa para a sua implementação que esta normatização de ordem constitucional tenha o condão de se concretizar para, conseqüentemente, materializar a própria cidadania.

Os Balcões de Justiça e Cidadania, sob esta ótica, desenvolvem atividades que buscam ampliar a compreensão deste conceito de cidadania exatamente ao assegurar que aos hipossuficientes seja atribuída a possibilidade de apresentar de forma facilitada e gratuita, as suas demandas.

Este acesso à justiça fundamenta em primazia o processo de construção desta cidadania em sentido amplo na medida em que é responsável pela concretização material dos demais direitos e garantias, assumindo, portanto um caráter primordialmente instrumental, porquanto é ferramenta para assegurar a consecução de outras prerrogativas.

A cidadania é, no contexto social contemporâneo, produto do acesso à justiça, ao passo em que deste último dependem concretamente as demais manifestações normativas que atribuem direitos e garantias. Não se pode falar em concretização dos direitos políticos, sociais, das liberdades civis ou sequer das possibilidades constitucionais de aferição destes direitos sem a presença do acesso à justiça como garantia de recurso deste “cidadão” ao Estado juiz ou aos mecanismos extrajudiciais de soluções de conflitos para ver as suas demandas apreciadas.

Não se fala, neste contexto, de um acesso à justiça em caráter estritamente formal, como formal e restrito também não é o conceito de cidadania que se pretende discutir, mas considerar para ambos a sua conceituação ampla, contando com a ampliação da cidadania para além dos direitos políticos e a ampliação do acesso à justiça para além das garantias constitucionais, compreendendo que em ambos os casos a concretude do reconhecimento e do acesso são fundamentais para a medida real, exata que se pretende aplicar ao conceito.

Discute-se, neste sentido, em relação a quem estes direitos seriam destinados, tendo como paradigma inicial de verificação a ideia de uma igualdade de acesso a todos. Entretanto esta compreensão pode percorrer por diversos vieses, bastando para tanto que a lógica de justiça seja interpretada por pontos de análise diversos.

Em que pese a ideia de se conceber o ideário de justiça como um elemento pronto, de fácil apreensão, é possível identificar teses que advogam em sentidos distintos, considerando que a atribuição de direitos e da própria concepção de igualdade dependem de fatores externos para efeitos de aplicação da norma jurídica. Chaim Perelman⁴⁶, ao discutir as relações entre a ideia de justiça, igualdade e acesso, pontua as diversas possibilidades de serem observados os parâmetros de sua análise conceitual, evidenciando a subjetividade a atribuir fluidez a estes fatores:

A ideia de justiça consiste numa certa aplicação da ideia de igualdade. O essencial é definir essa aplicação de tal forma que, mesmo constituindo o elemento comum das diversas concepções de justiça, ela possibilite as suas divergências.

[...]

É ilusório querer enumerar todos os sentidos possíveis da noção de justiça, porém, alguns exemplos deles, que constituem as concepções mais correntes da justiça, cujo caráter inconciliável veremos imediatamente: 1 – A cada qual a mesma coisa. 2 – A cada qual segundo os seus méritos. 3 – A cada qual segundo suas obras. 4 – A cada qual segundo suas necessidades. 5 – A cada qual segundo sua posição. 6 – A cada qual segundo o que a lei lhe atribui.

⁴⁶ PERELMAN, Chaim, 2000, p. 01.

Boaventura de Sousa Santos⁴⁷ expondo a sua visão sobre as relações sociais que envolvem o acesso à justiça e que se encontram associadas ao próprio conceito de cidadania pontua se constituírem as mesmas em “*relações entre o processo civil e a justiça social, entre igualdade jurídico- formal e desigualdades sócio-econômicas*”.

É despidiendo questionar sobre as influências marcantes que se imbricam quando se discute a atribuição de acesso em seu sentido mais amplo (e aqui se tocando especificamente no acesso à justiça), a relacionar concretização de direitos e os fatores sociais.

José Murilo de Carvalho⁴⁸ em seu ensaio “A Cidadania na Encruzilhada”, inserto na compilação “Pensar a República” de Newton Bignotto, discute tal dicotomia entre as compreensões da cidadania em seu sentido mais restritivo (como uma mera atribuição normativa de se assegurarem direitos) e aquele amplo (englobando as possibilidades materiais destes direitos serem materializados) contextualizando a concepção liberal dos direitos de primeira geração com a necessidade de inserção factual do sujeito como agente participante e modificador da vida econômica da sociedade:

Assim, a noção de cidadania então disseminada no imaginário social se mostra por dois ângulos. De um lado, ela recobra os traços típicos da sua concepção liberal clássica, calcados numa versão que coloca os interesses individuais como sobrepostos aos demais. Ela se vale de uma visão utilitarista e apregoa a redenção individual a partir de uma inserção competitiva na lógica de mercado. Por outro lado, ela se mostra inovadora, trazendo “elementos novos das configurações sociais e políticas da contemporaneidade.

A visão apresentada pelo autor confere à possibilidade de acesso uma das ferramentas indispensáveis ao exercício da cidadania, consolidando a ideia de que à realidade contemporânea esta se encontra objetivamente vinculada às questões sociais, notadamente as de ordem econômica.

⁴⁷ SANTOS, Boaventura de Souza, 2000, p.167.

⁴⁸ CARVALHO, José Murilo de, 2002 p.78.

Fato é que desde o surgimento dos primeiros ordenamentos jurídicos efetivamente organizados pelo Estado moderno que o direcionamento das ações, as possibilidades de garantias e a abertura das portas de acesso às cortes estiveram direcionadas aos mais abastados economicamente ou àqueles que contavam com reconhecimento social que lhes garantisse esta tal possibilidade.

A verdade, portanto, é que historicamente a justiça - e desta forma a prestação jurisdicional do Estado – nunca tiveram os pobres como o seu público alvo. Em tempo algum, em nenhuma sociedade, houve preocupação premente em conferir o *status* de cidadão pleno em seus direitos e garantias àqueles que não dominavam a economia, ou os rumos da sociedade (nobres, legisladores, gestores públicos, etc.).

José Renato Nalini pontua alguns relevantes fatores a dificultarem o acesso à justiça, analisando as peculiaridades de influências não-normativas, consubstanciadas nos elementos sociais ligados aos procedimentos práticos para a consecução destes citados direitos. São eles a lentidão dos processos, a falta de conhecimento acerca das normas jurídicas e a pobreza; variantes que se podem apresentar como decisivas para que o acesso à justiça insculpido no princípio da inafastabilidade da jurisdição possa ser visto e sentido pelo povo, destinatário último das ações do Estado.

Dentre estes fatores, aquele que se apresenta como o mais cruel a distanciar os administrados de acessar as vias judiciais é o da pobreza, caracterizada não apenas pela falta de recursos econômicos, mas fortemente catalisada pela falta de conhecimento, de instrução formal. O fato de não possuir recursos financeiros para constituir um advogado ou acompanhar a tramitação de um processo esbarra na primeira barreira que é o reconhecimento por parte dos pobres quanto à existência de um direito que venha a lhe assistir.

Tratando desta temática, Nalini denuncia o tratamento dispensado aos pobres na execução dos serviços públicos essenciais que deveriam ser os primeiros a lhes dar amparo e buscar formas de facilitar a consecução dos interesses que lhes são afetos através de mecanismos que vissem as demandas sociais de forma mais abrangente.

Ao pontuar esta realidade, se observa a máxima de que os textos positivos quando alheios à realidade social não trazem quaisquer influências nas vidas dos cidadãos, aparentando mera “paisagem” técnico-burocrática que em nada lhes é afeta porquanto não tem o condão de lhes alterar a realidade de exclusão e de injustiças sociais. Dispara Nalini⁴⁹ sobre tal compreensão:

A barreira da pobreza impede a submissão de todos os conflitos à apreciação de um juiz imparcial. Mas é verdadeiramente trágica se considerada a dimensão do acesso do pobre aos direitos. Os despossuídos são privados até dos direitos fundamentais de primeira geração, para eles meras declarações retóricas, sem repercussão em sua vida prática.

Considerando a vinculação prática da manifestação da cidadania com os fatores econômicos, se pode pontuar que ao prestar assistência direcionada aos efetivamente pobres, os Balcões de Justiça e Cidadania visam dar aplicabilidade prática a tais direitos fundamentais, de maneira que aos assistidos deixem de ser apenas fórmulas vazias.

Não se pode, neste ponto, dissociar a condição econômica do supracitado conceito de cidadania em seu sentido mais amplo, tendo em conta que a materialização deste depende necessariamente de que direitos das mais diversas naturezas venham a ser assegurados. E trata-se não somente de uma segurança em sentido formal, previsto nas codificações, mas, sobretudo nas ações de Estado para que os mesmos ganhem corpo efetivo.

Esta ideia de se propor soluções normativas para problemas de natureza estritamente social tem se apresentado como insuficiente para que a população venha a obter algum tipo de melhoria efetiva na sua realidade de vida, considerando que tais formulas prontas partem de dois pressupostos que se configuram como falaciosos: a existência de uma igualdade substancial entre as pessoas e pressuposição de que o Estado tornará imediatamente efetivo o mandamento previsto.

⁴⁹ NALINI, José Renato, 2013. Ibidem

No que se refere ao fato de que as normas serão imediatamente levadas à sua implementação através de ações públicas específicas, é evidente que afora o exercício legislativo de construção dos dispositivos formais se encontra o fator muitas vezes dificultador da vontade política que poderá pender para direções as mais distintas de acordo com os jogos de interesse e poder.

Noutros termos, é necessário que além de uma justificativa efetivamente contundente do ponto de vista jurídico, para que se venha a conceber a criação de determinada norma (as vezes com finalidades não tão nobres), faz-se necessária a presença de interesse político para que a tramitação dos procedimentos necessários à produção legislativa venha a ser concluída.

Ademais, em relação ao aspecto estritamente jurídico, tem-se visto o direito tradicionalmente se posicionando no sentido de afastar o seu âmbito de atuação da proteção conferida aos mais pobres. Como se propugnou nas ideias liberais estritamente formais que delinearam a maioria das estruturas jurídicas contemporâneas, ao Estado não intervencionista, mas principalmente ao direito não se creditaria qualquer insurgência em relação aos fatores sociais a determinar a pobreza ou o desenvolvimento social. Estes fatores seriam, pois objetos de estudo de outras manifestações do conhecimento (como a sociologia ou a antropologia), mas em nada haveria influência ou observância do campo jurídico.

Este mesmo ideário da modernidade (em suas promessas não cumpridas ou mal cumpridas) preconizava a aferição da liberdade a mais ampla para todos os homens, propugnando que desta ideia se poderia vincular a concepção de igualdade. Todos os homens em igualdade formal com a liberdade de forjar o seu destino, utilizando dentro das leis as ferramentas que cada qual viesse a possuir.

Não previa, ou se abstinha de manifestar-se o Estado, em sua visão não intervencionista, que a previsão normativa de uma igualdade formal e de ampla liberdade era insuficiente para garantir segurança e bem estar social a estes cidadãos, tendo em vista que as ditas igualdades formais não eram úteis aos desiguais em termos materiais (porquanto não possuíam respaldo para buscar os direitos que lhes eram atribuídos); e as liberdades permitiam tão somente que aos

mais abastados economicamente pudessem prosperar sem as amarras da Administração Pública, subjugando os mais pobres.

O descompasso desta compreensão liberal acerca da igualdade e da liberdade entre os sujeitos cria ao direito um manto de isenção. Neste, as repercussões sociais - ou as questões que envolvem as ilegalidades por conta do exercício do poder - não viriam a fazer parte do rol de situações a serem verificadas pelo ordenamento jurídico.

Este viés a tornar a atuação do Poder Judiciário como desdobramento burocrático repetidor do *status quo* sem responsabilidades em modificar a realidade social no sentido de conferir proteções ao cidadão é tratado por Nalini⁵⁰ quando leciona:

O ideal da igualdade, a inovação revolucionária resultante dos movimentos do século XVIII, não passou de uma proclamação bombástica e estéril. Pois a igualdade assim atingida era mais frequentemente uma fachada que uma realidade, era uma derisão em face daqueles a quem se poderia aplicar a frase cáustica segundo a qual eram todos "livres de dormir debaixo das pontes". Foi justamente a mais alta Corte desse país (a Inglaterra) que, nos anos 30, declarou que "a pobreza é uma desgraça pela qual o Direito nenhuma responsabilidade pode assumir".

Esta histórica isenção do direito que se preocupava em apresentar-se alheio a toda e qualquer repercussão social pode ser compreendida de maneira mais objetiva ao se analisar no contexto brasileiro a situação evidenciada quanto aos escravos recém-libertos à época da abolição da escravatura no final do século XIX, cuja escusa dos poderes constituídos repercutiu em uma falácia sem precedentes no contexto nacional.

Verificou-se uma situação em que não se deu qualquer respaldo aos escravos que eram "premiados" com a sua liberdade e, ato contínuo, punidos com a mais absoluta marginalização social, sendo entregues às explorações mais cruéis às quais se podem submeter seres humanos. Desta forma, Nenhuma manifestação jurídica ou qualquer ação pública se ocupou em respaldar aqueles então cidadãos livres, livres para amargurarem pobreza extrema e discriminações de todas as ordens, desdobramentos estes que são sentidos até os dias atuais.

⁵⁰ NALINI, José Renato, 2013. Ibidem

A compreensão de Mauro Cappelletti e Bryant Garth acerca destas influências da pobreza levam à compreensão que as manifestações jurídicas não se prestam a auxiliar de forma efetiva os mais carentes a perceberem o auxílio do estado em seu sentido pleno, considerando que os poucos lampejos normativos ou por meio de políticas públicas se apresentam como meros paliativos para os graves problemas de base, que dependeriam de reformas efetivamente estruturantes para o enfrentamento das questões de acesso.

Neste sentido, em sua obra *Acesso à Justiça*, Cappelletti e Garth⁵¹ fazem menção ao sistema *judicare*⁵² a propor soluções às questões do acesso à justiça pelos mais pobres, facilitando a busca pelos seus direitos ao se levar em conta que os custos para a contratação de advogados que lhes representassem não seriam suportados pelos assistidos, mas pelo Estado. Entretanto, chamam a atenção ao fato de que este sistema comporta determinadas controvérsias, a exemplo da falta de orientação que se poderia conferir aos mais carentes, no sentido de lhes dar informações quanto aos seus direitos, onde buscá-los e de que maneira adotarem medidas para a prevenção de novas demandas:

O *judicare* desfaz a barreira de custo, mas faz pouco para atacar as barreiras causadas por outros problemas encontrados pelos pobres. Isso porque ele confia aos pobres a tarefa de reconhecer as causas e procurar auxílio, não encoraja, nem permite que o profissional individual auxilie os pobres a compreender seus direitos e identificar as áreas em que podem valer de remédios jurídicos. É, sem dúvida, altamente sugestivo que os pobres tendam a utilizar o sistema *judicare* principalmente para os problemas que lhes são familiares – matéria criminal ou de família – em vez de reivindicar seus direitos como consumidores, inquilinos etc.

Este fator econômico que se liga à concepção de cidadania e ao próprio acesso se constitui em uma realidade jurídica em seu viés mais pragmático, à medida que a compreensão do estabelecimento de direitos há muito deixou de se apresentar como um elemento hermeticamente fechado, alheio aos fatos sociais.

⁵¹ op. cit. p 38

⁵² Sistema de assistência jurídica criada no Reino Unido em 1949, em que o cidadão escolhia seu advogado por meio de um rol de opções fornecidas pelo estado. Este estado remuneraria os patronos em lugar dos efetivamente assistidos.

A ideia de cidadania em seu caráter meramente formal, considerando como válidos os preceitos normativos a garantir o acesso pontualmente jurídico, tem o condão de dar a falsa impressão de que se conta com um ordenamento baseado na democracia e no respeito à dignidade humana, mas com dissonâncias sociais que se apresentam como verdadeiros entraves aos objetivos sociais da igualdade.

Vera da Silva Telles⁵³, apresentando uma abordagem direcionada especificamente à realidade brasileira, assevera as inconsistências do modelo de atribuição de direitos em âmbito nacional, bem como à compreensão desta cidadania em sentido positivado, ao passo que pontua ser contraditória a atividade do Estado. Este, embora se proponha a assegurar estes tais direitos à igualdade – essenciais à materialização da cidadania - se apresenta como o primeiro a promover a sua ineficácia por conta de não viabilizar a sua fiscalização quanto ao cumprimento das normas jurídicas garantidoras dos direitos sociais:

Se é possível falar de um paradoxo da sociedade brasileira, este não está propriamente no descompasso entre a existência formal de direitos e a realidade da destituição das maiorias, mas no que esse descompasso revela da lógica que preside a atribuição de direitos. O paradoxo está nesse modelo de cidadania que proclama a justiça como dever do Estado, mas desfaz os efeitos igualitários dos direitos e repõe na esfera social desigualdades, hierarquias e exclusões.

Neste passo, ao se vincular esta compreensão de cidadania e de igualdade em sentido amplo com a capacidade econômica do indivíduo, se compreende as verdadeiras facetas da administração judiciária cujo direcionamento é objetivamente induzido a beneficiar as classes socialmente dominantes; o que vem a representar uma redução da amplitude desta mesma cidadania, tendo em conta que a todos não se é disponibilizado o mesmo acesso aos benefícios do Estado.

Tal fundamento permite compreender que tanto a atribuição de direitos quanto o reconhecimento de um sujeito como pertencente àquele Estado requerem acima de tudo ações concretas a dar materialidade às prescrições normativas, e que acesso à

⁵³ TELLES, Vera da Silva, 2013. Sem numeração de página.

justiça e cidadania são conceitos imbricados porquanto dependem um do outro para sua existência para além dos textos legais.

4 MEDIAÇÃO E CONCILIAÇÃO NOS BALCÕES DE JUSTIÇA E CIDADANIA COMO INSTRUMENTOS ACESSO À JUSTIÇA.

4.1 JUDICIALIZAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL: ASCENSÃO, APOGEU E QUEDA.

Ao se debruçar sobre a temática do acesso à justiça, torna-se evidente o fato de que esta encontra seu antecedente histórico desde a Constituição imperial de 1824, permitindo que as partes viessem a dirimir seus conflitos através de árbitros por estes mesmos nomeados⁵⁴: *Art. 160. Nas civeis, e nas penaes civilmente intentadas, poderão as Partes nomear Juizes Arbitros. Suas Sentenças serão executadas sem recurso, se assim o convencionarem as mesmas Partes.* Afastando, pois a jurisdição estatal desta prerrogativa de julgar litígios, ao cidadão se estava garantindo maior amplitude de acesso à justiça:

Nesta senda, a perspectiva de se buscar o Poder Judiciário não impediria que os próprios litigantes nomeassem um terceiro alheio ao conflito para auxiliar-lhes a dirimir a situação conflituosa, o que permitiria que uma gama de questões fosse resolvida extrajudicialmente e que não viessem, por consequência, a ser decididas por meio de sentença.

De igual forma, fica evidenciada a compreensão de que o Poder Jurisdicional deve ser buscado apenas em última *ratio*, quando nos mesmos termos da Constituição Imperial se verifica a determinação de que apenas sejam levadas ao Judiciário aquelas demandas em que previamente se tenha tentado uma reconciliação⁵⁵: *Art. 161. Sem se fazer constar, que se tem intentado o meio da reconciliação, não se começará Processo algum.*

Tal prescrição se verifica presente até os dias hodiernos, ao passo em que proposições em diversos textos normativos impendem a necessidade de se tentar a

⁵⁴ BRASIL Constituição Imperial de 1824 –. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm , acesso em maio de 2013.

⁵⁵ Idem, Ibidem

conciliação nas diversas fases do processo, com vistas a se buscar o deslinde da questão controversa sem a necessidade de uma sentença judicial.

O próprio artigo 125 do Código de Processo Civil Brasileiro determina objetivamente este procedimento a ser adotado pelos magistrados, quando determina que em qualquer fase do processo, o juiz deverá suscitar as partes a realizar acordos (que obviamente atendam às suas expectativas) como forma de pacificar os conflitos sem a necessidade de decisão judicial: “Art. 125 - O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, competindo-lhe: [...] IV - tentar, a qualquer tempo, conciliar as partes”.

Estas tentativas para auxiliar as partes a desistir do embate judicial e formalizarem um acordo tem a sua preponderante razão de ser, levando em consideração que o não prosseguimento em um processo judicial representa economia de dinheiro e dos desgastes psicológicos e emocionais às quais se submetem os litigantes.

Em suma, encontram-se precedentes históricos na mesma Constituição Imperial tratando acerca dos meios não judiciais de resolução de conflitos, indicando-se, inclusive que somente fossem admitidos processos em tramitação desde que já houvesse ocorrido uma tentativa prévia de conciliação entre as partes.

O que se visualizava, portanto, era a tendência do estado em permitir que veículos “paraestatais” fossem empregados com o objetivo de solucionar as questões litigiosas, configurando-se, portanto, em evidente manifestação em prol do acesso à justiça. Claramente o Poder Judiciário não possuía àquela época as características, mecanismos e a estrutura dos tempos hodiernos (“republicanos” e “democráticos”) para assegurar o exercício da sua cidadania e do seu acesso à prestação estatal.

Em que pesassem as fragilidades do sistema normativo à época do período imperial (já em franco avanço para a instituição da república), com traços divergentes entre elementos liberais e amarras do absolutismo europeu⁵⁶, abria-se a possibilidade de

⁵⁶ Note-se a presença do poder moderador que assegurava ampla liberdade ao imperador para interferir nos mais diversos segmentos da sociedade e nas manifestações dos poderes constituídos.

serem resolvidas as controvérsias através de acordos ou por decisão arbitral com a chancela do próprio estado a assegurar-lhes efetividade, o que demonstra a tendência - ainda embrionária – de se pulverizar as formas de acesso à justiça.

Não obstante, evidencia-se ainda neste período o exemplo do Código Comercial de 1850 em seu artigo 294⁵⁷ a indicar que: *Todas as questões sociais que se suscitarem entre os sócios durante a existência da sociedade ou companhia, sua liquidação ou partilha serão decididas em juízo arbitral.*

Não sem motivo tal designação foi atribuída a árbitros que viessem a produzir manifestação extrajudicial, haja vista que a estes sujeitos era possível aferir um grau de conhecimentos específicos que em matéria comercial justificaria a sua competência⁵⁸. Ademais, seriam indiscutíveis as vantagens de se permitir que jurisdição não estatal pudesse ser utilizada para a pacificação dos conflitos, como o não acúmulo de demandas em tramitação neste Poder Judiciário ainda em formação.

De diverso modo, outras manifestações contemporâneas ao Código Comercial de 1850 podem ser evidenciadas como lampejos de acesso à justiça, a exemplo dos dispositivos normativos presentes no Decreto Imperial 737 de 25 de novembro de 1850⁵⁹, que imputam aos mecanismos extrajudiciais de soluções de conflitos a prerrogativa de partilhar com o Poder Judiciário formalmente constituído o *status* de veículo de cidadania:

Art. 1º. Todo o Tribunal ou Juiz que conhecer dos negócios e causas commerciaes, todo o arbitro ou arbitrador, experto ou perito que tiver de decidir sobre objectos, actos, ou obrigações commerciaes, é

⁵⁷ BRASIL Constituição Imperial de 1824 –. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/dim737.htm, acesso em maio de 2013.

⁵⁸ Atribui-se à competência a compreensão jurídica do termo – A medida da jurisdição, na qual o julgador pode exercer as suas prerrogativas.

⁵⁹ BRASIL Decreto Imperial de 737 de 1850 –. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/dim737.htm, acesso em maio de 2013.

obrigado a fazer aplicação da legislação commercial aos casos occurrentes.

[...]

Art. 23. Nenhuma causa commercial será proposta em Juízo contencioso, sem que préviamente se tenham tentado o meio da conciliação, ou por acto judicial, ou por comparecimento voluntario das partes.

Compreende-se ao analisar o supracitado excerto que havia de fato uma preocupação em se considerar os árbitros (figurando como agentes não estatais) para as demandas de natureza comercial, bem como a imposição de que em quaisquer das suas causas somente se poderia intentar ação judicial após uma prévia tentativa de composição entre as partes. A legislação contava, portanto com meios de se ampliar o acesso à justiça em conformidade com princípios de economia processual que se verificam na atualidade.

A preocupação da Constituição Imperial em prever a existência da arbitragem privada como meio auxiliar do Judiciário não contou com continuidade nas ações legislativas que lhe sucederam, o que representou uma fase de declínio dos institutos não judiciais, porquanto a sua previsão passou num primeiro momento a ser demasiadamente superficial e depois absolutamente inexistente.

Ao revés da Carta Imperial, as Constituições de 1895 (a primeira do então período republicano), e a de 1934 previam tão somente a competência da União para legislar sobre a matéria arbitral, mas sem qualquer outra manifestação normativa ou política no sentido de tornar socialmente aplicável o referido instituto.

De forma mais incisiva, as constituições de 1937, 1946 e 1967 não mencionavam sob nenhuma forma a arbitragem ou outros meios extrajudiciais como meios de ampliação do acesso à justiça ou sequer como instrumentos auxiliares ao Judiciário em sua função de pacificação e gerenciamento de litígios.

Este momento de transição histórica justifica, segundo suas peculiaridades, o gradativo declínio dos mecanismos extrajudiciais de solução de conflitos, principalmente até o terceiro quarto do século XX. Após a proclamação da república em 1889, ocorreu um processo de estruturação da aparelhagem estatal com a gradativa organização dos Poderes constituídos (Legislativo, Executivo e Judiciário), sem a influência direta do poder Moderador.

Tal poder tinha por característica poder interferir nos demais, sem que qualquer óbice lhe pudesse ser imputado, assim como sem qualquer tipo de responsabilização quanto aos seus atos. O imperador poderia, por exemplo, dissolver a câmara dos deputados “*nos casos em que o exija a salvação do estado*”, bem como nomear os senadores e magistrados (além, é claro, de destituí-los quando bem entendesse).

De tal mudança paradigmática, a sociedade passou a atribuir um grau de importância muito maior às instituições públicas no que tangia as discussões sobre direitos privados. Note-se que os instrumentos de conciliação, mediação e arbitragem sempre se apresentaram como meios complementares, subsidiários ou auxiliares do Judiciário em sua função típica jurisdicional; utilizados em situações pontuais, quando a legislação lhes permitia, segundo critérios de admissibilidade em função da matéria⁶⁰.

Se em um momento inicial havia um compartilhamento de atribuições e de possibilidades para apreciar e discutir as demandas apresentadas pelos litigantes – contando inclusive com a previsão Constitucional e com legislação infraconstitucional a lhe conferir o detalhamento necessário para a sua aplicação prática – no período pós-republicano praticamente não se mencionava a existência de tais mecanismos, desconstituindo o grau de certeza dos que se utilizavam dos mesmos para dirimir seus conflitos.

⁶⁰ Os dispositivos legais determinavam as matérias que poderiam ser resolvidas em sede extrajudicial; em regra aquelas que tratavam sobre direitos patrimoniais disponíveis, de interesses exclusivamente privados.

Sem o amparo normativo, dissipava-se a segurança jurídica de outrora; os sujeitos perdiam a certeza de que o estado chancelaria as decisões dadas por árbitros escolhidos de maneira privada pelas partes ou quanto à validade formal de acordos conciliados extrajudicialmente.

Estas características influenciaram fortemente o comportamento dos cidadãos no que se refere à administração dos seus conflitos e eventuais demandas judiciais. Os administrados passaram a utilizar o Judiciário não mais como última, mas única instância para pleitear os direitos que buscavam concretizar, porquanto esta era a via exclusiva que lhes garantiria a certeza da definitividade jurídica, imunizando-os contra discussões futuras envolvendo os mesmos bens da vida.

De igual maneira, o fortalecimento dos organismos públicos que se acentuou com a queda do império, acarretou esta gradual mudança de comportamento, e contou como principal consequência a iniciação de um processo de afogamento da máquina pública jurisdicional com consequências extremamente negativas para a consolidação do acesso à justiça tais como a burocracia exacerbada, a lentidão na administração dos processos e a concludente má prestação do serviço público por parte da administração judiciária.

Este processo de recrudescimento das relações entre Administração Pública e os usuários dos serviços públicos ligados à prestação jurisdicional passou por um período de transição, principalmente no final da década de 1980, em que se iniciaram uma série de discussões acerca dos reais motivos a levar a máquina estatal a ser tão morosa e burocrática quanto à administração das lides.

Estes movimentos ocorreram à medida que se verificou um aumento gradativo na quantidade de demandas judiciais, principalmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, com a incorporação de direitos e garantias fundamentais a permitir de maneira mais ampla este mesmo acesso à justiça.

A título ilustrativo, a Constituição Federal de 1967 (vigente até a promulgação da atual constituição) assegurava aos cidadãos o direito de acesso ao judiciário em

face de lesão a direito individual. A Constituição de 1988, por sua vez, preconiza que não apenas a lesão, mas a mera ameaça a direito (sendo este individual ou não) permitem aos cidadãos, indistintamente, recorrer às vias judiciais.

A quantidade imensa de ações em tramitação nos tribunais, a burocratização exacerbada dos procedimentos cartoriais, a falta de funcionários (principalmente com a qualificação adequada) foram algumas das razões apontadas, mas este viés depreendido da análise da questão do Judiciário era, no fim das contas, uma amostragem da máquina estatal em todas as manifestações daquele contexto.

Os muitos debates que surgiram à época a tratar de formas alternativas de acesso à justiça contaram com uma relevante manifestação normativa que se consubstanciou na Lei 9.307/96 (Lei de Arbitragem) proposta pelo então Senador da República Marco Maciel a tratar sobre as modalidades de acesso à justiça privada, sem a necessidade de se buscar o Poder Judiciário.

Coerente tal posição do então Senador, declaradamente liberal, em defender um mecanismo de acesso à justiça, por meio de legislação própria, prevendo a possibilidade de afastamento do estado em promover qualquer tipo de intervenção. O que o mesmo defendia era exatamente a criação de modalidades de “justiça privada” através das quais se poderiam resolver conflitos de menor complexidade – notadamente os que versavam sobre direitos patrimoniais disponíveis – que viriam a substituir a prestação jurisdicional estatizada.

Os fundamentos a direcionar a aplicação desta disposição normativa são os princípios da informalidade e da autonomia da vontade entre as partes, permitindo-se que aos litigantes fosse possível acessar a justiça de maneira mais simples, sem as ritualísticas presentes nos trâmites processuais e sobretudo em se apresentar como uma opção a lhes facilitar o acesso, ao passo que o procedimento arbitral é absolutamente voluntário.

Os termos iniciais da Lei 9.307/96 tornam clara e inequívoca a ideia central a inspirar as ações que a ela serão atreladas, a de permitir que o maior número de pessoas tenham a possibilidade de apresentar as suas demandas às vias arbitrais visando

exatamente apresentar suas demandas a um árbitro escolhido pelos próprios litigantes (e portanto da sua confiança), que decidirá o litígio por meio de sentença.

A autonomia neste aspecto permite às partes decidir não somente quem será o árbitro a se manifestar sobre o direito em discussão, mas também sobre as modalidades de arbitragem, quais os parâmetros a serem utilizados para o julgamento e o prazo para a apresentação de sentença.

Esta ampla liberdade de escolha que se atribui às partes no exercício da sua autonomia da vontade, em absoluto afasta as prerrogativas de atuação do árbitro designado ou minimiza o âmbito de efetividade da segurança jurídica das sentenças que este prolata, considerando que sobre estas não é necessária a homologação do Poder Judiciário para que produzam os efeitos jurídicos. Tais fundamentos se evidenciam nos termos da Lei 90307/96⁶¹ ao determinarem que: O árbitro é juiz de fato e de direito, e a sentença que proferir não fica sujeita a recurso ou a homologação pelo Poder Judiciário.

O que se depreende é que o longo período em que o ordenamento brasileiro passou sem contar com uma legislação pertinente específica a apresentar uma opção extrajudicial de acesso à justiça tornou a população extremamente desacreditada em quaisquer outras formas de buscar um direito que lhes assistia.

Até os dias atuais os procedimentos arbitrais ainda são tímidos se comparados à atribuição de certeza em face do Judiciário que é, sobretudo, um reflexo da cultura dos administrados em tradicionalmente buscar esta via, não como a última, mas como a única a lhes assegurar segurança jurídica e respostas objetivas, ainda que morosas.

Os mecanismos extrajudiciais, principalmente fortalecidos pelo corte paradigmático promovido pela inserção da Lei de Arbitragem, reconquistam gradativamente espaço no contexto jurídico nacional, não tanto pela opção pura e simples dos litigantes em

⁶¹ BRASIL, Lei 9.307/96 – Instituinto a Arbitragem como mecanismo formal de resolução de conflitos. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9307.htm, acesso em junho de 2013.

buscar uma justiça mais célere e barata, mais por conta da situação de falência dos órgãos do judiciário em prestar um serviço efetivamente qualificado.

Este processo de “desjudicialização do Judiciário” segue uma tendência em nível mundial a conceber que os mecanismos de acesso à justiça administrados apenas e tão somente pelo Estado corresponde a uma parcela de atuação insuficiente para dar vazão às demandas que crescem a cada dia. Fazem-se necessárias a adoção de medidas voltadas para a conscientização do cidadão quanto aos direitos que de fato lhe assistem bem como à compreensão das questões que envolvem o surgimento e a resolução de conflitos sob uma ótica muito mais social.

A própria dinâmica dos tribunais deve compreender as suas limitações em administrar de maneira isolada todos os conflitos que são passíveis de apreciação pela justiça, antes deve reconhecer a importância de um esforço em conjunto entre administração judiciária e organismos (públicos ou privados) voltados para a solução das lides.

Estas manifestações normativas presentes principalmente na última década do século XX demonstraram de maneira clara o desfazimento das estruturas jurídicas nos seus moldes tradicionais ao se identificar as inúmeras dificuldades encontradas para fazer esta abarcar as demandas das classes menos favorecidas da população. Estas medidas adotadas pelo estado se consubstanciando em ações de políticas públicas ou em manifestações normativas são observadas por Luiz Vianna Werneck⁶² quando pontua sobre a inserção de novas óticas sob os direitos dos cidadãos quando se veem o:

[...] processo contemporâneo de crescente invasão do direito na vida social – e que, no Brasil, teve seu caminho ditado pelo movimento de auto-reforma do Poder Judiciário – a criação dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais talvez represente um significativo ‘divisor de águas’. Ainda que integrem o conjunto mais geral de modificações técnicas concebidas no sentido de aproximar lei e sociedade [...].

⁶² VIANNA, Luiz Werneck et al, 2001, p. 155.

Os esforços para ampliar o rol de possibilidades de direitos a serem abarcadas por estes movimentos jurídicos em prol da expansão da cidadania são incorporados nesta mesma sistemática geral responsável pelo conjunto de ações que atualmente se veem implantadas em todo o território nacional com o objetivo de reduzir as dificuldades de acesso do cidadão à justiça.

Exemplo pioneiro, adotado pelo Tribunal de Justiça do Estado da Bahia em criar os Balcões de Justiça e Cidadania como ferramentas de apoio à atividade jurisdicional e, sobretudo, ao acesso à cidadania, tendo em vista que as atividades desenvolvidas em instituições desta natureza não se restringem tão somente à busca pela resolução da demanda, mas também no que se refere à prestação de informações de utilidades múltiplas aos mais carentes.

A própria postura dos magistrados ao analisar uma determinada demanda deve se inclinar a observar o contexto social e econômico no qual os contendores se encontram inseridos, tendo consciência do esforço absurdo que muitos destes sujeitos estão despendendo para estarem litigando em juízo, ao revés dos custos e do desgaste físico e psicológico, afora a incerteza quanto ao julgamento da sua demanda, quando esta vier a ser julgada, se considerando a lentidão dos tribunais brasileiros nas suas mais diversas categorias e instâncias.

Neste sentido, José Renato Nalini⁶³ traz à discussão as demandas atuais quanto à atuação dos magistrados e do poder judiciário como um todo em estabelecer, para a compreensão de um direito que atende as demandas sociais, parâmetros de atuação que foquem na melhoria do atendimento à população, compreendendo que o acesso à justiça é, de fato, atribuição do estado que deve buscar a sua promoção nos mais diversos braços de atuação:

Quem não se aperceber de que os tempos são outros e que o acesso à Justiça é algo de muito mais sério do que garantir a institucionalização do conflito mediante o processo, poderá ser surpreendido com a substituição da Justiça convencional por outras formas de maior eficiência na mitigação da sede de justiça de que padece a humanidade aflita, mas participante, deste final de milênio.

⁶³ NALINI, José Renato, 2013. Ibidem.

É o momento de se ensinar o juiz a conviver com alternativas diversas de realização da justiça, humilde na convicção de que não é só ele o concretizador do justo, mas precisará coexistir com as tendências de solução pacífica dos conflitos, sejam elas a conciliação, a mediação, a arbitragem ou mesmo certas formas incipientes de justiça privatizada.

Note-se que a compreensão a ser atribuída a estes mecanismos diversos de acesso à justiça não devem ser vista como ferramenta a substituir o Poder Judiciário ou suplantar-lhe a importância quanto instrumento primeiro do estado para promover a pacificação social, mas sim ser visto como mais uma alternativa a atuar sob a chancela e contando com o reconhecimento do estado para atuar promovendo a justiça e auxiliando a concretização da cidadania.

O reconhecimento de que o estado não tem o condão de absorver de forma monopolista a gerência das demandas sociais é vista e reconhecida pelo próprio estado ao passo que se prevê na atuação administrativa dos serviços públicos um sem número de possibilidades de particulares atuarem em nome da Administração através de concessões ou permissões em que geralmente se explorará uma atividade de natureza especializada que o estado não tem condições de realizar de maneira direta.

Os fatores que se apresentam como complicadores a influenciar na qualidade da prestação destes serviços de natureza jurisdicional são diversos, conforme se tem discutido ao longo do presente trabalho, a se exemplificar a morosidade, burocracia, complexidade nos procedimentos e os custos para a apresentação e o acompanhamento de uma demanda; entretanto, a atividade estatal deve buscar subsídios para assegurar que estes entraves não tenham o condão de afastar a população da prestação que lhe é devida.

Esta nova perspectiva que se atribui como desafio e necessidade premente do estado na sua Administração Judiciária se apresenta como foco a ser perseguido nas diversas manifestações do poder, notadamente em relação aos sujeitos que administram as demandas como juízes servidores e pessoas ligadas à esta gestão, como conciliadores, mediadores, árbitros e advogados.

A tendência atual é de se buscar a valorização dos direitos humanos daqueles assistidos, considerando que a plenitude da sua cidadania é posta como a aplicação prática dos preceitos constitucionais que asseguram indistintamente o acesso à justiça em todos os seus níveis de compreensão. Nesta senda, Werneck⁶⁴ pontua a mudança de postura dos tribunais ao passar a observar os valores da pessoa humana como fundamentais à apreciação das lides:

O Tribunal começa a migrar, silenciosamente, de coadjuvante na produção legislativa do poder soberano, de acordo com os cânones clássicos do republicanismo jacobino, para uma de ativo guardião da Carta Constitucional e dos direitos fundamentais da pessoa humana.

Segundo tal compreensão, cabe aos tribunais de maneira mais generalista e aos magistrados especificamente compreenderem a importância dos novos institutos de acesso à justiça e reconhecer que as atividades desenvolvidas pelos mesmos têm por finalidade auxiliar no cumprimento destas mesmas funções desempenhadas pelo Judiciário. Ratificando esta compreensão, Oriana Piske⁶⁵, Juíza de Direito no Distrito Federal, assevera em análise à compreensão contemporânea acerca da dinâmica de aplicação do direito pelos magistrados e pela manifestação jurisdicional do estado que:

O Poder Judiciário brasileiro depara-se, nos últimos tempos, com o desafio da concretização dos direitos de cidadania. É importante não esmorecer ante a adversidade do volume de serviço crescente, mas se recusar a entregar uma jurisdição de papel, alienada, sem a necessária e profunda reflexão sobre os valores em litígio. É preciso que os juízes tenham o propósito de realizar uma jurisdição que proporcione pacificação social. Portanto, mutirões, digitalização de processos, formas alternativas de resolução de conflitos, parcerias comunitárias, práticas restaurativas, etc, são instrumentos muito bem vindos.

O Poder Judiciário vem procurando oferecer à comunidade uma Justiça não só com vistas à resolução eficaz das questões jurídicas, mas também à prestação jurisdicional que ofereça uma solução para a problemática global do jurisdicionado.

Evidencia-se, neste percurso evolutivo das manifestações de acesso à justiça no cenário brasileiro que os procedimentos estritamente jurisdicionais foram durante um

⁶⁴ Op. cit. p. 53.

⁶⁵ PISKE, Oriana, 2013. Sem numeração de página.

considerável período do século XX a única instância com a qual os cidadãos poderiam contar para solucionar as suas demandas com segurança jurídica.

Fato é que a realidade jurídica contemporânea se encontra absolutamente modificada, assim como modificadas se encontram as demandas que vêm a abarcar cada vez mais categorias de sujeitos, formas e mecanismos de pensar e assegurar estas novas necessidades crescentes. Para tanto, os mecanismos extrajudiciais ressurgem como uma alternativa à jurisdição estatal não para substituí-la, mais para dar-lhe amparo, facilitando o cumprimento da sua missão que é pulverizar a justiça em observância à compreensão constitucional da cidadania e do acesso à justiça.

4.2 MÉTODOS EXTRAJUDICIAIS DE SOLUÇÕES DE CONTROVÉRSIAS. CONCEITOS E ELEMENTOS CONSTITUTIVOS.

Os fundamentos do acesso à justiça, conforme já se abordou anteriormente, podem adotar manifestações as mais diversas. Os termos constitutivos se apresentam em diferentes matizes exatamente pelo fato de que este acesso se constitui em finalidade, objetivo, produto, não nos meios que se utilizam o Estado ou a sociedade civil para alcançá-lo.

Tal acesso é portanto o desiderato do Estado para, utilizando o ordenamento jurídico de um estado de direito, assegurar ao cidadão a materialização destes direitos independentemente da natureza dos caminhos a serem percorridos para que se encontre esta possibilidade.

Considerando-se, esta característica multifacetada do acesso à justiça, pode-se compreender que pelo fato de a mesma se constituir ferramenta para outros direitos, deve encontrar respaldo da Administração Pública em todas as suas manifestações.

Nesta esteira, surgem de maneira institucionalizada os mecanismos de mediação e conciliação como técnicas de materialização deste acesso à justiça sob um viés extrajudicial, considerando a efetiva possibilidade de os conflitos serem dirimidos sem a intervenção direta de uma decisão judicial.

A inclinação para que se desenvolvessem tais técnicas de solução de conflitos deu-se primordialmente em face de uma tradicional dinâmica de atividade jurisdicional na qual o Estado se manifesta através dos atos decisórios dos magistrados.

Muito embora se encontrem direcionamentos normativos a determinar que os juízes busquem em qualquer fase do processo promover a conciliação do conflito⁶⁶, “Código de Processo Civil - Art. 125. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, competindo-lhe: [...] IV - tentar, a qualquer tempo, conciliar as partes”, a sua atribuição primeira é – segundo o brocardo jurídico - a de *dizer o direito*, decidindo a demanda no caso concreto.

Tal compreensão traz a ideia de que embora seja atribuição do Estado juiz buscar junto às partes a conciliação, a natureza da sua atividade tem direcionamento eminentemente decisório, o que na maioria das vezes leva ao sistema judicial a ideia de que as tentativas de formalizar um acordo são atribuições estritamente secundárias, tendo em conta que o poder de decisão do magistrado se materializará em última *ratio*.

Desta compreensão, surgem os institutos da mediação e da conciliação considerados em sua aplicação alheia ao contexto judicial, cuja concretização de acordos e a pacificação dos conflitos se traduzem no seu objetivo primordial, a razão das suas próprias existências.

Importante tratar sobre as diferenças existentes entre estes dois mecanismos, tendo em vista que embora tenham finalidades muito próximas dentro das suas especificidades, contam com traços que os diferenciam.

No que se refere ao conceito de mediação, compreende-se ser técnica de solução de controvérsias em que os litigantes contam com um terceiro alheio ao conflito sem vínculos de parentesco ou afetividade e sem interesse na causa que presta auxílio para que haja uma aproximação entre os contendores.

⁶⁶ BRASIL, LEI Nº 5.869, DE 11 DE JANEIRO DE 1973, Código de Processo Civil. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869compilada.htm, acesso em maio de 2013.

Walsir Edson Rodrigues Júnior⁶⁷, tratando sobre a temática da mediação, evidencia o fato que aponta a sua característica mais evidente, a não intervenção do terceiro alheio ao conflito para efetivação dos acordos.

A mediação é um processo informal de resolução de conflitos, em que um terceiro, imparcial e neutro, sem o poder de decisão, assiste às partes, para que a comunicação seja estabelecida e os interesses preservados, visando ao estabelecimento de um acordo. Na verdade, na mediação, as partes são guiadas por um terceiro (mediador) que não influenciará no resultado final. O mediador, sem decidir ou influenciar na decisão das partes, ajuda nas questões essenciais que devem ser resolvidas durante o processo.

A presença deste agente mediador como “administrador” do conflito demonstra a principal marca deste mecanismo, ao impor às partes obedecerem a parâmetros mínimos de ordem e respeito mútuo para restabelecer os vínculos de comunicação outrora perdidos, essências para que seja alcançada uma solução objetivamente satisfatória aos litigantes.

A atividade do mediador, noutros termos, se direciona a restabelecer vínculos afetivos e/ou os canais de comunicação que na maioria dos casos se encontra prejudicado por conta dos desgastes de qualquer situação conflituosa. A atuação do mediador é, sobretudo, voltada para permitir que sintonia, atenção e respeito voltem a nortear as discussões entre as partes.

Neste sentido, Juan Carlos Vezzulla⁶⁸, trata acerca da mediação atrelando-a à formalização de acordos cujo conteúdo seja vantajoso para seus proponentes, e que venha, portanto, a se apresentar exequível para a parte que eventualmente se sujeite a determinada obrigação. Aponta portanto, o autor sobre sua compreensão conceitual, ser a mediação:

Técnica de resolução de conflitos não adversarial, que, sem imposições de sentenças ou de laudos e com um profissional devidamente formado, auxilia as partes a acharem seus verdadeiros

⁶⁷ RODRIGUES JÚNIOR, 2007, p.50.

⁶⁸ VEZZULLA, Juan Carlos, p.16.

interesses e a preservá-los num acordo criativo em que as duas partes ganhem.

Este elemento *não adversarial* presente na supracitada conceituação é fundamental à materialização deste mecanismo, posto que é alheio às características judiciais decisórias, tendo como sua finalidade primordial a composição de acordos sem qualquer natureza decisória.

Como o procedimento é absolutamente voluntário, dependendo da vontade das partes a sua instauração, bem como a resolução mediante um acordo, ao mediador caberá promover nas partes o surgimento de um *animus* recíproco de caráter conciliatório, cujo compromisso das partes deve focar-se em buscar a solução do conflito.

Devem as partes estar conscientes da sua responsabilidade em produzir o resultado que buscam, qual seja a resolução da controvérsia; este somente poderá ser aperfeiçoado no plano material na medida em que busquem os litigantes um meio termo entre o direito que acreditam ter e a possibilidade de relativizá-lo em prol desta resolução.

Esta participação do mediador se dá, portanto, de forma absolutamente sutil quanto ao direcionamento das discussões, ao passo que se atribuem única e exclusivamente às partes a função de discutirem os termos mais adequados para chegarem à solução de sua demanda, sem que quaisquer manifestações sugestionais sejam apresentadas aos mesmos.

Esta limitação que se atribui ao mediador é, pois, o fator que de maneira mais preponderante termina por vincular as partes quanto às responsabilidades em cumprirem os acordos que vierem a estabelecer, porquanto serão estes os únicos envolvidos no estabelecimento dos parâmetros, limites e meios de cumprimento dos termos acordados. Lia Regina Castaldi Sampaio e Adolfo Braga Neto⁶⁹ tratam sobre as características do mediador determinando os limites de sua atuação:

⁶⁹ SAMPAIO, Lia Regina Castaldi; BRAGA NETO, Adolfo, 2007, p.85.

O mediador não é juiz porque não impõe decisão alguma; não é árbitro porque não existe prévia convenção entre as partes e, mais uma vez, não arbitra decisão alguma, não tendo o resultado da mediação força de título executivo. Conforme já estudado, o mediador apenas auxilia as partes a chegarem – elas mesmas – à solução da controvérsia.

Por conta de tais fatores o procedimento de mediação é, pois, largamente utilizado como instrumento de pacificação dos conflitos e de direcionamento para que as partes evitem levar suas demandas ao Judiciário, considerando as efetivas vantagens que estes meios extrajudiciais trazem para a solução dos conflitos e a manutenção das relações jurídicas e sociais entre as partes em litígio.

A importância que atualmente se dá aos procedimentos de mediação, justificam a tramitação (já em fase conclusiva) do projeto de lei nº 4.827/98 que tramita nas Casas do Congresso Nacional, versando sobre os mecanismos de instituição desta modalidade de solução de litígios a compor de maneira formal o ordenamento jurídico positivado.

Note-se que a previsão normativa deste procedimento vem, em última análise, dar um caráter de maior segurança jurídica ao procedimento, auxiliando a sua inserção na práxis de administração dos conflitos, dando-lhe um maior respaldo ao convertê-lo em mecanismo previsto em lei federal.

Não obstante a iminência de o Projeto de Lei da Mediação se converter objetivamente como norma componente do ordenamento jurídico nacional, a sua prática ocorre nos mais diversos segmentos de aplicação do direito, tanto em procedimentos judiciais quanto extrajudiciais, com comprovada eficácia, se comparada aos mecanismos formais atualmente existentes para a resolução de litígios.

Noutros termos, a previsão normativa não tem como objetivo inaugurar uma nova forma de atuação da administração da justiça para a composição de conflitos, porquanto esta já existe, e como se afirmou, apresentando resultados efetivamente significativos.

Entretanto, assim como ocorreu com os procedimentos de arbitragem - existentes na legislação brasileira desde o código comercial de 1850, mas que com o advento da república, quedaram em desuso em face do fortalecimento do Judiciário – por proposta da Deputada Zulaiê Cobra do PSDB de São Paulo, passou a tramitar o citado Projeto de Lei a tratar sobre a institucionalização dos procedimentos de mediação no Brasil, determinando seus limites, características e fundamentos, indicando claramente a necessidade de se atribuir formalidade ao instituto para assegurar-lhe legitimidade.

Projeto de Lei curto e objetivo pretende primordialmente aferir segurança jurídica aos procedimentos de conciliação, assegurando que estes se desenvolvam como instrumentos de auxílio ao Judiciário na efetivação dos direitos dos administrados. Não se propõe, nestes termos, substituir as manifestações judiciais, mas tão somente assegurar que estas adquiram maior potencial de resolução dos conflitos, ao passo que desburocratizam os procedimentos de administração dos conflitos, senão veja-se⁷⁰:

PROJETO DE LEI Nº 4.827-B, DE 1998
Institucionaliza e disciplina a mediação, como método de prevenção e solução consensual de conflitos.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Para os fins desta Lei, mediação é a atividade técnica exercida por terceira pessoa, que, escolhida ou aceita pelas partes interessadas, as escuta e orienta com o propósito de lhes permitir que, de modo consensual, previnam ou solucionem conflitos.

Parágrafo único. É lícita a mediação em toda matéria que admita conciliação, reconciliação, transação, ou acordo de outra ordem, para os fins que consinta a lei civil ou penal.

Assim como a Lei 9307/96 em relação à arbitragem, o Projeto de Lei 4827/98 visa atribuir legitimidade, formalismo e segurança jurídica à prática da mediação, compreendendo a sua importância para a construção dos acordos, e

⁷⁰ BRASIL, Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 4827/98 que Institucionaliza e disciplina a mediação, como método de prevenção e solução consensual de conflitos. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21158>, acesso em julho de 2013.

consequentemente para auxiliar a desafogar o Poder Judiciário quanto à quantidade de processos em tramitação.

A prática da mediação de conflitos é, pois consolidada em diversos países como instrumento eficaz de acesso à justiça, objetivando auxiliar as práticas judiciais que seriam ordinariamente resolvidas por sentença após um período (geralmente longo) de tramitação processual.

Em que pese a existência trivial destas práticas de mediação, os ordenamentos jurídicos se propuseram a prevê-las em manifestação normativa - inseridas nos códigos processuais ou em legislação própria - com o fito de lhes atribuir segurança jurídica, compreendendo serem as mesmas essenciais à aplicação do direito, como se pode depreender das manifestações presentes no Direito Italiano, cuja edição da Lei 69/2009 autorizou a regulamentação acerca dos procedimentos de mediação e conciliação em matéria civil e comercial por meio de Decreto Legislativo. Este, em 2010 através do decreto⁷¹, conceitua os institutos:

Artigo 1º Definições. 1. Para os efeitos deste Decreto, aplicam-se:

- a) mediação: a atividade, independentemente da sua designação, realizada por um terceiro imparcial e projetado para ajudar dois ou mais 'sujeitos na busca de um acordo amigável para a resolução de um litígio;*
- b) mediador: a pessoa ou as pessoas que, individual ou conjuntamente, realizam a mediação continua a ser, em qualquer caso, o poder de realizar julgamentos ou decisões vinculativas sobre os destinatários do serviço em si;*
- c) conciliação: a resolução de uma disputa seguindo o curso da mediação⁷²*

⁷¹ ITALIA, Presidência da República : Decreto Legislativo nº 28 de 4 de março 2010. Aplicação do artigo 60 da Lei de 18 de Junho de 2009, nenhuma. 69, no campo de mediação que visa a resolução de litígios em matéria civil e comercial, disponível em: <<http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/10028dl.htm>> , acesso em julho de 2013.

⁷² Art. 1 Definizioni. 1. Ai fini del presente decreto legislativo, si intende per: a) mediazione: l'attività, comunque denominata, svolta da un terzo imparziale e finalizzata ad assistere due o piu' soggetti sia nella ricerca di un accordo amichevole per la composizione di una controversia, sia nella formulazione di una proposta per la risoluzione della stessa; b) mediatore: la persona o le persone fisiche che, individualmente o collegialmente, svolgono la mediazione rimanendo prive, in ogni caso, del potere di rendere giudizi o decisioni vincolanti per i destinatari del servizio medesimo;c) conciliazione: la composizione di una controversia a seguito dello svolgimento della mediazione.

Nesta mesma linha, os direitos francês, espanhol e alemão encontram previsão normativa para a aplicação dos procedimentos de mediação, sendo o primeiro previsto no livro V do Código de Processo Civil Francês⁷³ a tratar sobre elementos conceituais e sobre as circunstâncias em que se podem aplicar a mediação, senão veja-se:

Livro V: A resolução alternativa de litígios

Artigo 1528: As partes de um litígio podem, por sua própria iniciativa e sob as condições estabelecidas no presente livro, tentar resolvê-lo amigavelmente, com a ajuda de um mediador, um conciliador ou como parte de um processo participativo, os seus advogados.

Artigo 1529: As disposições do presente livro aplica-se a disputas sob a jurisdição do Poder Judiciário agir em matéria civil, comercial, social ou rural, sujeitas a regras especiais para cada sujeito e as disposições específicas de cada jurisdição.⁷⁴

Quanto à aplicabilidade da mediação como instrumento de acesso à justiça no direito espanhol, tem-se uma previsão normativa específica a regulamentar tais procedimentos, insculpidos nos termos da Lei 05/2012⁷⁵, quando trata sobre os conceitos a serem considerados; quanto à importância da mediação para a consolidação da cidadania e o fortalecimento das instituições jurídicas, bem como em relação às garantias normativas de que os acordos venham a ser formados por fruto da vontade das partes, de maneira que estas não estejam obrigadas a avançar, tampouco a formalizar as convenções quando estas não lhes forem interessantes:

⁷³ FRANÇA, Código de Processo Civil Francês, disponível em:

<<http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000025179010&categorieLien=id>>, acesso em julho de 2013.

⁷⁴ Livre V: La résolution amiable des différends. Article 1528 Les parties à un différend peuvent, à leur initiative et dans les conditions prévues par le présent livre, tenter de le résoudre de façon amiable avec l'assistance d'un médiateur, d'un conciliateur de justice ou, dans le cadre d'une procédure participative, de leurs avocats. Article 1529 Les dispositions du présent livre s'appliquent aux différends relevant des juridictions de l'ordre judiciaire statuant en matière civile, commerciale, sociale ou rurale, sous réserve des règles spéciales à chaque matière et des dispositions particulières à chaque juridiction.

⁷⁵ ESPANHA, Lei 05/2012, tratando sobre a mediação em assuntos civis e mercantis.

Disponível em:

http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE:A:2012:9112. Acesso em julho de 2013.

PREÂMBULO I

Uma das funções essenciais do Estado de Direito é a garantia de uma proteção legal dos direitos dos cidadãos. Esta função envolve o desafio de implementar a justiça de qualidade capaz de resolver os vários conflitos que surgem em uma sociedade moderna e, ao mesmo tempo, complexa.

[...]

Entre as vantagens da mediação pode-se enfatizar sua capacidade de se apresentar como prática, eficaz e rentável para certos conflitos entre as partes e configura-la como uma alternativa para julgamento ou arbitragem.

[...]

Artigo 1.º. Conceito: Mediação é meio de resolução de litígios, qualquer que seja sua denominação, em que duas ou mais partes tentam por si só chegar voluntariamente a um acordo com a intervenção de um mediador⁷⁶.

Como se pode depreender, a legislação espanhola apresenta especial atenção em atribuir o caráter da voluntariedade à composição entre as partes, determinando que a feitura de qualquer acordo dependerá do ânimo das mesmas que têm ampla liberdade em não realizá-los quando estes não corresponderem às suas expectativas.

De maneira notória, inclusive, houve uma preocupação da legislação na sua parte preambular em justificar a necessidade de se implementar os mecanismos de mediação como fundamentais para a concretização do acesso à justiça, considerando que estes instrumentos extrajudiciais teriam o condão de auxiliar a administração da justiça em face das novas demandas e da complexidade das relações humanas contemporâneas.

Em conformidade com esta tendência em nível mundial, o direito alemão, de indiscutível influência para a compreensão e aplicabilidade do direito brasileiro, formulou nos termos de sua Lei de promoção da Mediação e outros métodos

⁷⁶ PREÂMBULO I Una de las funciones esenciales del Estado de Derecho es la garantía de la tutela judicial de los derechos de los ciudadanos. Esta función implica el reto de la implantación de una justicia de calidad capaz de resolver los diversos conflictos que surgen en una sociedad moderna y, a la vez, compleja.[...] Entre las ventajas de la mediación es de destacar su capacidad para dar soluciones prácticas, efectivas y rentables a determinados conflictos entre partes y ello la configura como una alternativa al proceso judicial o a la vía arbitral, de los que se ha de deslindar con claridad. [...] Artículo 1. Concepto. Se entiende por mediación aquel medio de solución de controversias, cualquiera que sea su denominación, en que dos o más partes intentan voluntariamente alcanzar por sí mismas un acuerdo con la intervención de un mediador.

alternativos de resolução de conflitos de 21 de julho de 2012⁷⁷ as bases para estes procedimentos, consolidando a ideia de essencialidade destes mecanismos de acesso à justiça como auxiliares do Poder Judiciário para a sua adequada prestação de serviços públicos:

Artigo 1º da Lei de Mediação

§ 1º Definições

(1) A mediação é um processo confidencial e estruturada em que as partes utilizam um ou mais mediadores de forma voluntária e autônoma buscar uma solução amigável do seu conflito.

(2) Um mediador é um não-interventor das decisões, neutro e independente que lidera as partes através da mediação.

§ 2º Método O papel do mediador

(1): As partes selecionam quem será o mediador.

(2): O mediador deve certificar-se que as partes compreenderam os princípios e conduta do processo de mediação e voluntariamente dela decidiram participar.⁷⁸

Assim como se pretende implementar na legislação de mediação brasileira, seguindo os métodos habituais das instituições de promoção das práticas autocompositivas - a exemplo dos Balcões de Justiça e Cidadania – a legislação alemã atribui a voluntariedade como seu fundamento basilar, considerando que a formalização dos acordos decorre unicamente da manifestação da vontade entre os contendores.

Pode-se depreender, portanto, em um contexto mais generalista que as manifestações normativas pró mediação são uma realidade hodierna em diversos estados, e que embora estas práticas se apresentem de maneira recorrente nos

⁷⁷ ALEMANHA, Parlamento Federal, Lei de Promoção da Mediação e outros Métodos Alternativos de Resolução de Conflitos de 21 de julho de 2012, disponível em <http://npl.ly.gov.tw/pdf/7894.pdf>, acesso em julho de 2013.

⁷⁸ Artikel 1 Mediationsgesetz: § 1 Begriffsbestimmungen (1) Mediation ist ein vertrauliches und strukturiertes Verfahren, bei dem Parteien mithilfe eines oder mehrerer Mediatoren freiwillig und eigenverantwortlich eine einvernehmliche Beilegung ihres Konflikts anstreben. (2) Ein Mediator ist eine unabhängige und neutrale Person ohne Entscheidungsbefugnis, die die Parteien durch die Mediation führt. § 2 Verfahren; Aufgaben des Mediators (1) Die Parteien wählen den Mediator aus. (2) Der Mediator vergewissert sich, dass die Parteien die Grundsätze und den Ablauf des Mediationsverfahrens verstanden haben und freiwillig an der Mediation teilnehmen.

procedimentos jurisdicionais ordinários, o seu viés extrajudicial e a necessidade de sua regulamentação normativa afloram de uma abordagem contemporânea do direito a fim de buscar ferramentas de promoção do acesso à justiça segundo as demandas atuais.

Note-se que estes dispositivos normativos são recentes, nascidos de uma necessidade contemporânea em melhorar a performance destes procedimentos, ao se atestar a incapacidade de o estado juiz administrar sozinho a imensa demanda de novos processos que cotidianamente são apresentados às varas judiciais.

O procedimento de Conciliação, por sua vez, contará uma dinâmica que segue parâmetros próximos daqueles encontrados na mediação, considerando que a voluntariedade estará presente de forma inafastável. Existe, pois, a necessidade premente de que os litigantes antes de tudo manifestem interesse em apresentar sua controvérsia ao terceiro alheio ao litígio para que este os auxilie neste processo de resolução do conflito.

Constitui elemento premente à atividade de conciliação a formação de vínculos que estabeleçam um espírito de cooperação entre os litigantes, apresentando aos mesmos a ideia de que devem, em última análise, comprometer-se com a resolução do litígio em detrimento das suas desavenças pessoais.

A sua compreensão conceitual, portanto está atrelada à ideia de se desconstituir o litígio buscando não necessariamente a justiça ideal, mas a justiça possível. O que se atribui a este procedimento é um esforço comum entre as partes para buscar um meio termo em relação às suas demandas.

A presença do terceiro alheio ao conflito difere da atuação do mediador, considerando que aos conciliadores se atribuem possibilidades de manifestar sua compreensão acerca dos elementos materiais e apresentar sugestões às partes sobre como procederem para extinguirem seu conflito.

A presença do conciliador apresentando suas impressões e sugestões é capital para o deslinde destes litígios na medida em que as partes muitas vezes não têm

condição de resolver sozinhas suas controvérsias por estarem envolvidas emocionalmente na questão a ponto de não enxergarem as possibilidades de solução.

A essência do procedimento de conciliação reside, portanto, na possibilidade de interferência efetiva do conciliador quanto à resolução do conflito focando-se na perspectiva de pôr termo ao mesmo, buscando nas suas manifestações inculcar nas partes a ideia de que através da conciliação poderão ter um resultado mais satisfatório do que buscando a resolução por meio do embate judicial.

Veja-se, pois, que entre a Conciliação e a mediação se evidenciam uma série de elementos que os aproximam quanto aos fatores que buscam a resolução dos conflitos, muito embora os meios para esta tal resolução e as finalidades pretendidas muitas vezes os distanciem.

Traçando um paralelo comparativo entre estes institutos – Conciliação e Mediação – o professor Luiz Alberto Warat⁷⁹ leciona as diferenças fundamentais que caracterizam ambos, considerando seus fundamentos e objetivos:

A conciliação e a transação podem, em um primeiro momento, parecer com a mediação, mas as diferenças são gritantes. A conciliação e a transação não trabalham o conflito ignoram-no, e, portanto não o transformam como faz a mediação. O conciliador exerce a função de "negociador do litígio", reduzindo a relação conflituosa a uma mercadoria. O termo de conciliação é um termo de cedência de um litigante a outro, encerrando-o.

Nota-se, pois, que as diferenças que podem ser vislumbradas apresentam-se de forma estritamente ligada à manutenção das relações entre os litigantes, tendo em vista que as mesmas objetivam pôr termo à situação conflituosa, considerando como secundários os efeitos que podem ser notados quanto a manutenção das suas relações jurídicas e sociais.

⁷⁹ WARAT, Luis Alberto, 2001, p. 80.

Elucidando tais elementos diferenciadores dos institutos ora em discussão, a professora Mônica Carvalho Vasconcelos⁸⁰ pontua, de fato, ser a natureza dos vínculos existentes entre as partes o principal fator a diferenciar os institutos da conciliação e da mediação, bem como a adequação quanto a aplicabilidade de cada um deles:

A principal diferença entre mediação e conciliação consiste na natureza do conflito a que cada método é adequado. A **conciliação** é aplicada de maneira mais eficiente nos conflitos eventuais, ou seja, naqueles em que não existe relacionamento entre as partes, como uma batida de carros por exemplo. Nesta situação, as pessoas não se conhecem antes do conflito e provavelmente não precisarão conviver após sua solução. A finalidade da conciliação é a consecução do acordo, evitando que este problema se estenda ao longo do tempo.

Por outro lado, a **mediação** é mais bem aplicada às disputas em que existem vínculos entre as partes, principalmente nas relações continuadas, em outras palavras, naquelas situações em que existe um relacionamento anterior ao conflito entre os participantes, que provavelmente terão que, de algum modo, se relacionar no futuro, tais como nas relações de família ou entre vizinhos.

Considerando a atuação dos Balcões de Justiça e Cidadania, pode-se afirmar de forma categórica que ambos os institutos são aplicados nos procedimentos de pacificação dos conflitos. Em que pese a nomenclatura utilizada sem critérios mais formais pelo Tribunal de Justiça, nota-se a utilização de ambos os institutos de Maira mesclada, de acordo com a natureza da demanda, mas sobretudo do grau de interação entre os contendores.

Por exemplo, em hipótese de apresentação de uma demanda referente à cobrança de uma dívida que não exceda 40 salários mínimos, é adequada a realização de um procedimento de conciliação, tendo em conta que, possivelmente as partes não permanecerão estabelecendo contato após a resolução da questão. Diferentemente, nas demandas envolvendo estipulação de pensões alimentícias, o procedimento adequado a ser realizado é, indiscutivelmente, o da mediação, haja vista a manutenção das relações jurídicas e sociais entre as partes para além do momento desta resolução.

⁸⁰ VASCONCELOS, M. C., 2013. Sem numeração de página.

A despeito de serem instrumentos distintos, vê-se que a busca pela pacificação dos conflitos, ponto convergente entre ambos os institutos é, em absoluto, objetivo do estado. Seja materializado por intermédio das vias jurisdicionais, seja através dos instrumentos extrajudiciais de acesso à justiça, a busca pela resolução das lides se fundamenta exatamente na atribuição conferida ao estado em chamar para si a prerrogativa da jurisdição, afastando do particular a possibilidade de fazer justiça pelas suas próprias mãos e efetivamente “dizendo o direito” através das manifestações dos magistrados.

Por razões nobres (ou muitas vezes escusas) o Estado em seu viés jurisdicional busca incessantemente a viabilizar formalização de acordos entre os litigantes, no intuito de reduzir a quantidade de processos judiciais em tramitação e, como consequência, permitir que muito mais administrados venham a ser beneficiados com o término de seus processos (e conseqüentemente o término do seu litígio)

O adágio popular - comum principalmente na seara jurídica – que diz: “melhor um mau acordo do que uma boa demanda” indica a predisposição social em evitar o embate judicial e o direcionamento que em regra é apontado às partes quando incitadas a avançar sobre determinada questão conflituosa.

O que teoricamente se procura inculcar nestes demandantes (ou pretensos demandantes) é que o caminho a ser percorrido para se chegar a uma resposta definitiva por meio de um processo judicial formalmente estabelecido traz, por si mesmo, uma série de circunstâncias e efeitos que se constituem como dificultosos e desvantajosos aos litigantes, a exemplo da morosidade e dos custos para se acompanhar um processo.

Em regra, estes fatores seriam considerados como plausíveis, efetivos, mas ao mesmo tempo deixariam aflorar determinadas fragilidades em relação à estrutura do ordenamento jurídico e da administração judiciária brasileira no que se refere à exaltação dos meios extrajudiciais como fator de emancipação da justiça jurisdicional.

Divergências doutrinárias há, portanto, quanto à justeza e coerência desta justificativa, considerando a controversa questão a tratar sobre os fundamentos que são utilizados como argumento ou “incentivo” às partes para que busquem o procedimento de conciliação em detrimento do curso ordinário de um processo judicial.

Neste sentido, Egidio Cardoso⁸¹ trata sobre a necessidade de se ter a consciência de que as conciliações repercutem na não aferição de um direito de maneira integral, sendo da natureza dos próprios acordos a cessão de parcela do direito que se acredita ter em nome desta avença, o que em última análise pode implicar em um deslinde injusto, em determinados momentos com a formalização de acordos que não contemplam os interesses efetivos de alguma das partes, senão veja-se:

[...] não se pode olvidar que os acordos judiciais importam, como regra, renúncia de direitos, concessões mútuas e desistência de pretensões [...] é fundamental que os termos conciliatórios sejam acompanhados criteriosamente pelos advogados das partes e estes, percebendo eventuais prejuízos de seus clientes diante da situação que envolve o caso concreto, tem o dever de orientá-los a recusar a avença.

A indicação de se utilizar os mecanismos extrajudiciais como forma de resolver o conflito, notadamente o da conciliação, se fundamentaria na ideia de que a materialização de um acordo é mais interessante por facilitar a manutenção das relações jurídicas entre as partes e pôr fim mais rapidamente à demanda? Ou teria como fator preponderante a “fuga” de um processo judicial que no contexto atual não tem o condão de fazer a justiça por ser caro, lento, burocrático e corrompido?

Estes últimos fatores indiscutivelmente permeiam o pensamento de litigantes e de operadores da justiça, sejam advogados, magistrados, servidores ou conciliadores, na medida em que compreendem a atual realidade do sistema judiciário no contexto brasileiro, cujas manifestações se apresentam àqueles que operam ou se utilizam da máquina jurisdicional do estado como insuficientes à sua adequada prestação.

⁸¹ CARDOSO, Robson Egidio, 2013. Sem numeração de página.

Ada Pellegrini Grinover⁸² discute tal temática apontando os fatores que de forma mais contundente contribuem para a formação deste pensamento socialmente arraigado de que se deve evitar a qualquer custo o litígio formalmente administrado pelo estado através dos procedimentos judiciais ordinários. Indica, portanto, como principais dificuldades em se materializar o acesso à justiça por parte do estado:

A sobrecarga dos tribunais, a morosidade dos processos, seu custo, a burocratização da Justiça, certa complicação procedimental; a mentalidade do juiz, que deixa de fazer uso dos poderes que os Códigos lhe atribuem; a falta de informação e de orientação para os detentores dos interesses em conflito; as deficiências do patrocínio gratuito, tudo leva à insuperável obstrução das vias de acesso à Justiça e ao distanciamento cada vez maior entre o Judiciário e seus usuários. O que não acarreta apenas o descrédito na magistratura e nos demais operadores do direito, mas tem como preocupante consequência a de incentivar a litigiosidade latente, que frequentemente explode em conflitos sociais; ou de buscar vias alternativas violentas ou de qualquer modo inadequadas.

Avulta, portanto, a ideia de que a busca pela tutela judicial formalmente estabelecida pela Administração Pública seria antes de tudo uma “aventura” que se apresenta como desinteressante desde a sua instauração, sendo desvantajosa, para as partes, independentemente de sucesso na demanda.

O litígio administrado pelo estado seria segundo tal pensamento um mecanismo a aferir tamanho desgaste às partes que litigam que o sucesso ou insucesso frente à demanda passaria a ser um detalhe a agravar ou abrandar os revezes de um processo caro e lento que em sua essência nada teria que ver com o acesso à justiça vislumbrado nos textos normativos, notadamente na Constituição.

As técnicas de mediação e conciliação se apresentam, pois como meios hábeis a permitir a desconstituição do litígio de maneira rápida, contando para tanto que através da configuração de acordos seja possível que as partes não mais levem adiante (principalmente em via judicial), evitando teoricamente o abarrotamento das vias judiciais e conseqüentemente o desgaste atribuído às mesmas partes que litigam.

⁸² GRINOVER, Ada, 1988. p. 216:231.

Não se quer dizer, entretanto, que a aferição de direitos em sua inteireza deva ser suplantada em nome de uma “conciliação a qualquer custo” ou que se deva utilizar a falta de estrutura do Poder Judiciário ou a falta de ações políticas eficazes como uma justificativa a levar as partes a preferirem a conciliação das suas demandas.

A organização judiciária, entretanto, se apresenta atualmente em uma dinâmica que muitas vezes leva os agentes envolvidos neste processo de busca pela concretização de acordos a perseguir tal possibilidade para além dos limites da razoabilidade. Não são poucas as circunstâncias em que magistrados, conciliadores judiciais ou mesmo servidores da justiça apontam os acordos como a única tábua de salvação para a satisfação dos pleitos em tempo, no mínimo, razoável.

Esta busca pela materialização efetiva da justiça, vinculada à prescrição de que a prestação jurisdicional se atrela ao aspecto tempo é indiscutivelmente uma preocupação há muito presente no cenário do direito. A notória frase que de Ruy Barbosa: “*Justiça tardia não é justiça, senão injustiça qualificada e manifesta*” demonstra a o tom com a qual deve ser vista a questão temporal como elemento fundamental desta aferição do grau de justeza nas relações processuais.

A legislação pátria traz nos termos da Constituição Federal⁸³ a previsão acerca da duração razoável do processo como um dos elementos constitutivos dos direitos e garantias fundamentais, o que leva a compreender que a este direito à celeridade processual é basilar à caracterização da multicitada cidadania em seu sentido amplo:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

⁸³ Idem ibidem

Note-se que a preocupação com este elemento de celeridade não se fundamenta na preocupação em dar adequadas condições ao estado para prestar com eficiência o seu serviço público de administrador das demandas, mas tão somente assegurar ao cidadão que o seu direito posto em questão venha a ser discutido e que uma resposta objetiva seja atribuída aos litigantes no sentido de lhes atribuir certeza jurídica quanto à lide que às partes recai.

Afirma-se que em muitas vezes estes acordos se materializam de forma impensada e automática, citando o termo “estatísticas”, inclusive, levando em conta que os tribunais de todo o país - nas suas mais diversas especificidades – passaram a contar com metas impostas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) a serem batidas em prazos determinados exatamente para que viessem a enquadrar as suas atividades aos moldes compreendidos como necessários ao bom funcionamento do Poder Judiciário.

Podem-se citar como exemplo as metas estabelecidas pelo CNJ⁸⁴ para o ano de 2013, prevendo a estipulação de percentuais estabelecidos como mínimos para que aos processos possam ser estabelecidos limites de duração condizentes com as necessidades e demandas sociais de resposta do estado.

Neste passo se evidencia a existência nos mais diversos segmentos da justiça uma dissonância muito grande entre a previsão constitucional de apreciação de demandas em tempo razoável e o tempo que de fato as mesmas têm demorado a ser julgadas em caráter definitivo; é também fato que estas demandas se apresentam de forma a não permitir que o estado dê vazão às mesmas sem um planejamento objetivo voltado para este sentido, tendo em conta que a velocidade com que se dão entrada em processos na justiça é maior do que a que os mesmos são devidamente julgados e, portanto, encerrados.

Por fim, torna-se evidente que a busca pelo cumprimento destas ditas metas implica efetivamente na presença de ações de grande porte com o intuito de formalizar acordos de forma muitas vezes deliberada, com a finalidade única de cumprir o que fora estabelecido pelo CNJ, mas por conta da imensa demanda e do lapso prazal

⁸⁴ <http://www.cnj.jus.br/gestao:e:planejamento/metas/metas:2013>, acesso em maio de 2013.

apertado, sem qualquer condição de estabelecer critérios mais apurados para que os processos tramitem em instrução ou sejam conciliados de maneira adequada.

Entendendo que este movimento em prol da conciliação se apresenta como positivo, apesar destes aspectos de inobservância a critérios mais apurados de verificação dos detalhes de cada caso em litígio, Vladimir Passos Freitas⁸⁵, Desembargador aposentado do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF 4ª), aponta os aspectos negativos deste movimento, mas classifica o efeito prático como adequado, pertinente e razoável em face das vantagens que este traz consigo, senão veja-se:

Muito embora polêmicas, por vezes rejeitadas pelos juízes, os resultados das metas compensam. Vejamos a Meta 2, uma das mais discutidas. Em um mutirão nacional, com o esforço e dedicação de milhares de pessoas, foram julgados nada menos do que 2,72 milhões de processos anteriores ao ano de 2005. Alguém pode por em dúvida o sucesso desta iniciativa?

Por certo que se paga um preço por isso. Sentenças sem a desejada qualidade técnica, outras padronizadas sem ater-se às provas do caso concreto e algumas com equívocos flagrantes. Não importa. O resultado final foi positivo.

É possível notar, por meio das manifestações de Vladimir Passos Freitas, que a preocupação primeira é de se atinjam as metas estabelecidas tendo em vista um bem maior, mesmo em detrimento de uma administração adequada dos processos, sem a presença de análises e verificações mais substanciais acerca da natureza individual de cada caso apresentado à justiça.

Tal manifestação em direção favorável às conciliações a qualquer custo, não se apresenta como entendimento pacífico, ao passo que estes movimentos devem ser vistos, conforme já se explicitou, em observância à sua aplicabilidade social, sob pena de não se promover acesso à justiça, mas tão somente dados estatísticos sem qualquer conexão com a efetividade.

Ao tratar sobre as manifestações dos magistrados na busca de promover as conciliações tendo em vista a redução de processos em tramitação no Poder

⁸⁵ FREITAS, Vladimir Passos, 2013. Sem numeração de página.

Judiciário, Celso Agrícola Barbi⁸⁶ aponta a busca pela diminuição do trabalho como fundamento a “justificar” esta busca tão incessante por acordos, independentemente de em quais termos os mesmos sejam firmados:

Seu único inconveniente sério observado na prática forense do país é que alguns juízes, com o fito de diminuir seu trabalho, insistem com as partes de tal forma que façam um acordo, que elas chegam a atrapalhar-se, o que constitui quase um constrangimento.

Muito embora a motivação destas tentativas ou promoções de acordos sejam distintas nos exemplos apresentados (no primeiro, a pressão do CNJ e na segunda o acúmulo de serviço a ser cumprido), o resultado é exatamente o mesmo, a administração inadequada das demandas, sem que se dê às mesmas a atenção adequada para uma decisão justa.

A finalidade de tais acordos deixaria de ser social, assumindo uma característica técnico-burocrática, que objetiva muito mais permitir o alcance de metas a serem cumpridas do que levar as partes a dirimirem seus conflitos de maneira satisfatória quanto aos interesses envolvidos.

Ter esta visão é fundamental para que se compreenda que dirimir conflitos com celeridade é em tese uma ação benéfica à coletividade, na medida em que esta se beneficia da solução de seus litígios e o estado materializa um dos objetivos do exercício jurisdicional que é a pacificação dos conflitos sociais; noutra banda, é fundamental ter em vista os efeitos que se encontram vinculados a esta busca descompassada por acordos, qual seja a falta de critérios para apurar uma massiva demanda de conciliações e mediações, o que acarreta em muitos casos se dirimirem a lide, sem, no entanto, promover a justiça.

Traçando-se uma comparação com as atividades dos Balcões, verifica-se que estes não sofrem qualquer tipo de pressão para promover a formalização dos acordos, haja vista que neste momento sequer procedimento judicial já foi firmado. Há, sem dúvidas, uma ação direcionada a facilitar às partes, caso estas tenham interesse e acreditem ser vantajoso, a avançar as suas controvérsias, dando-se preponderância

⁸⁶ BARBI, Celso Agrícola, jul/set 1985, p. 121.

em materializar a mera manifestação da vontade entre as partes e não a feitura do acordo em si mesmo.

4.3 HETEROCOMPOSIÇÃO EXTRAJUDICIAL: OS PRÓS E OS CONTRAS DA NÃO INTERFERÊNCIA ESTATAL NA ADMINISTRAÇÃO DE LIDES.

Como já se analisou anteriormente, os conflitos que se discutem em sede do Poder Judiciário tem como finalidade principal resolver as questões controversas e, na medida das possibilidades, assegurar a manutenção das relações sociais e jurídicas entre as partes.

A preocupação com a manutenção destas relações é um dos fatores diferenciais a serem considerados em relação às demandas apresentadas ao Poder Judiciário. Muito embora haja uma indicação de natureza normativa de que os juízes busquem em qualquer fase do processo promover a conciliação entre as partes o que se vê é uma preocupação preponderante com a extinção do processo e a consequente redução de trabalho a ser desempenhado pela máquina estatal.

Tal aspecto representa, sem sombra de dúvidas, algo vantajoso, para toda a atividade da Administração Pública e indiretamente para os próprios administrados, ao passo em que a redução dos processos em tramitação teoricamente permitiria que a demanda dos cartórios fosse menor e desta maneira, o tempo de tramitação de uma demanda seria reduzido. Com menos demanda, maior a atenção a ser dispensada em face dos processos existentes, e mais rapidamente se dá a resolução dos mesmos.

Entretanto, como já se tratou, tal manifestação não representa necessariamente uma evolução em termos de acesso à justiça ou fortalecimento da cidadania, considerando que os fatores concretos que se evidenciam não necessariamente repercutem socialmente de forma benéfica aos litigantes. Note-se a presença de muitas composições que não representam em última análise, os interesses dos litigantes, o que acaba lhes “impondo” o ônus de submeter-se a um acordo que não é suficientemente adequado para satisfazer aos seus interesses.

Em regra, tais circunstâncias ocorrem quando se realizam conciliações judiciais, aquelas que nascem no *intermezzo* de um processo judicial em que as manifestações iniciais apresentadas pelas partes têm um caráter inegavelmente litigioso.

Neste sentido, a regra é que o estado-juiz se manifeste através das sentenças judiciais pondo termo ao conflito e, eventualmente, conseguindo que as partes submetam-se à construção de um acordo, mas em um caso ou no outro, não haverá por parte dos contendores a expectativa preliminar de resolverem amigavelmente suas desavenças.

Neste sentido, aclara-se que se resolvido o conflito por meio de sentença, nenhum acordo restará firmado se por acordo influenciado pelo juiz ou conciliador judicial, o mesmo geralmente será conduzido com base em objetivos que se distanciam daqueles ligados à promoção da justiça.

Os fatores, portanto que propulsionam os administradores do Judiciário a conduzirem seus esforços no sentido de construir junto com as partes a solução “adequada” dos seus conflitos deixa de ser isenta. A busca pela solução mais razoável é sobreposta pela solução mais rápida e objetiva, tornando a prestação muitas vezes extremamente eficaz em seu sentido formal, mas prejudicial aos demandantes quanto à materialização dos seus interesses.

Estes fatores coadunam com a ideia de que acesso à justiça não corresponde, exclusivamente, ao acesso aos mecanismos judiciais de resolução das lides, de maneira diametralmente oposta, a práxis do sistema judiciário pátrio tem demonstrado que as demandas formalmente propostas tendem muito mais a afastar o administrado deste ideal de acesso à justiça do que propriamente contribuir para o seu aperfeiçoamento.

Neste sentido, Luiz Carlos Amorim Robortella⁸⁷, tratando sobre tal temática se posiciona de maneira pontual quanto a esta possibilidade de análise hermenêutica acerca dos limites impostos pelo acesso à justiça, que adquirem um caráter muito mais amplo do que a simplista concepção de que a mesma seria um sinônimo de acesso ao Poder Judiciário quando leciona:

Realmente, a garantia constitucional de acesso ao Judiciário não se tem traduzido, na prática, em direito à prestação jurisdicional concreta do Estado, dada a lentidão dos processos, tornando-se, muitas vezes, fórmula vazia de sentido.

A dita lentidão dos procedimentos, evidenciada nas supracitadas palavras de Robortella se afiguram como o principal dentre os muitos fatores negativos que tornam a ideia de acesso à justiça pela via judicial tão afastada dos seus objetivos finalísticos.

Outros há, como exemplos de elementos que dificultam o acesso à justiça, mas sem sombra de dúvidas a morosidade para a concretização dos seus procedimentos desponta como o fator preponderante a afastar o jurisdicionado do multicitado acesso.

Traçando um lúdico comparativo, o professor Rodolfo Pamplona⁸⁸ trata sobre a lentidão dos procedimentos judiciais como peculiaridade que impõe barreiras efetivas à concretização do acesso à justiça, mostrando ainda a visão dada por um magistrado, que teoricamente tenderia a defender ou a justificar os prazos processuais e procedimentos que delongam preguiçosamente por conta da grande quantidade de processos e da escassez de servidores, senão veja-se:

[...] a demora para o cumprimento, na prática, de todos os ritos legais leva-nos a concordar com a afirmação de que o processo judicial é a criação humana mais próxima do que se concebe como eternidade.

⁸⁷ ROBORELLA, Luiz Carlos Amorim, 1997.p.77

⁸⁸ PAMPLONA FILHO, Rodolfo, 2013. Sem numeração de página.

Ironia e humor são preciosas ferramentas de protesto e de denúncia, e neste caso aparecem de maneira apropriada na medida em que comparam a lentidão dos procedimentos judiciais à própria compreensão abstrata da eternidade. De fato, em muitos casos se ingressa com uma demanda judicial sem qualquer perspectiva de quando a mesma se findará.

Buscando afastar estas características consideradas como negativas, tão presentes nas práticas judiciais, a dinâmica dos Balcões de Justiça e Cidadania propõe a concentração dos atos e a instrumentalidade das formas como seus princípios, de maneira que, observando estritamente os interesses das partes assistidas, deve-se buscar a maior celeridade possível nos procedimentos.

De maneira mais generalista, as questões que envolvem os fatores a assegurar este acesso à justiça em seu sentido mais pleno abrangem tanto os elementos da administração judiciária inseridos neste contexto, quanto a dissonância social evidenciada pela desigualdade da distribuição de renda com o prejuízo às suas diversas facetas de acesso: educação, saúde, trabalho e justiça.

Como já se tratou noutro momento, o acesso à justiça representa o mais basilar dentre todas as manifestações de acesso que podem ser atribuídas como direitos dos cidadãos a serem garantidas pelo estado, porquanto é instrumental na concretização das demais formas de acesso.

Em muitas situações a materialização do acesso à saúde, à previdência, ao trabalho ou à educação somente ocorrem factualmente por meio do acesso à justiça; o que muitas vezes não se dá necessariamente por intermédio do estado, mas primordialmente sim.

Os mecanismos extrajudiciais se propõem a apresentar soluções, ou formas mais adequadas para que até a elas se cheguem, no sentido de apresentar aos cidadãos meios de auxiliá-los na composição de seus conflitos. Em que pesem as promessas e mesmo as experiências bem sucedidas no sentido de implementar tais linhas de enfrentamento, indiscutivelmente ainda se encontra no sistema jurídico pátrio um

domínio quase que absoluto do Estado em monopolizar a jurisdição e o próprio acesso à justiça.

É verdade que muitas manifestações dos magistrados se direcionam a dar um tom de razoabilidade quanto às amarras normativas do Judiciário, como se pode citar nas modernas concepções do direito alternativo⁸⁹ que conclamam aos operadores do direito aditarem atitude mais engajada quanto à sua efetiva função social.

Mencionando as características deste movimento que, embora salutar, não corresponde à parcela significativa dos magistrados e agentes que atuam junto à administração judiciária, Ledio Rosa de Andrade⁹⁰ traça um perfil geral acerca do movimento do Direito Alternativo, quando leciona:

O que se deseja é que o Direito e os juristas em geral (pensadores, professores, Juízes de Direito, Promotores de Justiça, Advogados, etc.), passem por um processo de humanização, baixando ao nível das ruas, das fábricas, das favelas, dos cortiços, das prisões, das quilométricas filas da Previdência social, caminhando com os que sofrem o peso da opressão tantas vezes legitimada por um Direito que se apresenta como neutro e justo para ocultar a violência institucionalizada. Essa mudança de atitude trará o Direito e os juristas para o meio do povo: o povo que clama por saúde, por escola, pelo fim da tortura nas delegacias de polícia, pelo fim da impunidade dos criminosos do "colarinho branco", por terra para plantar, por moradia, por alimento acessível, pela proteção da criança e do adolescente contra qualquer forma de negligência, de opressão, de violência e crueldade, por garantia de emprego e segurança social.

Este matiz da atuação jurisdicional possivelmente teria o condão de aproximar o judiciário do pretendido acesso à justiça, tornando o mesmo mais consciente e comprometido com as demandas sociais pelo fato de poder conhecê-las de maneira mais íntima.

⁸⁹ O movimento do Direito Alternativo propõe um esforço dos operadores do direito para buscar uma aproximação com setores da sociedade que se encontram em situação de risco social para que a abordagem jurídica sobre as demandas destes sujeitos reflita de maneira mais precisa as suas necessidades reais.

⁹⁰ ANDRADE, Lédio Rosa de, 1996, p.321.

Tal conhecimento quanto às diversas realidades sociais que se apresentam no seio social seriam essenciais àqueles responsáveis pela materialização do direito em todos os seus níveis, considerando que na maior parte das vezes não passam pelas privações ou tem os seus direitos agredidos de maneira tão contundente quanto a maior parte da população.

No processo de sensibilização indicado por Ledio Andrade se apresenta como essencial na construção de um direito mais voltado para as demandas sociais, capaz de compreender as desigualdades materiais que tanto relativizam a aplicação generalista e fria da lei.

Neste sentido, tratando sobre a indispensabilidade da manifestação do intérprete da lei para dar à mesma não apenas aplicabilidade prática, mas sobretudo de corresponder às aspirações sociais, chamamos⁹¹ a atenção acerca da necessidade do exercício hermenêutico ao pontuar:

A norma positiva não tem, pois, o condão de adequar-se às infindáveis particularidades e peculiaridades da vida, restando, pois, aos hermeneutas do direito a missão de valorar-lhes, segundo as diversas modalidades de interpretação possíveis.

Esta dita valoração necessária a dar vida, aplicabilidade objetiva ao direito posto é exatamente o fator que deve estar permeado de compromisso com as causas sociais, notadamente com a concretização da justiça.

Em termos práticos, o que se observa é que tanto os movimentos pelo direito alternativo quanto esta inclinação social à abordagem das demandas jurídicas estão fora do contexto contemporâneo, cujo tecnicismo jurídico tem suplantado os efetivos objetivos do direito.

Embasados neste espírito de incutir uma atuação mais participativa do Judiciário no âmago das questões sociais que envolvem o surgimento, mas, sobretudo, as técnicas de resolução de conflitos, o Conselho Nacional de Justiça estipulou em

⁹¹ AMADO NETO, Jorge, 2008, p.66.

dezembro de 2010 uma série de direcionamentos de condutas e atribuições aos órgãos jurisdicionais através da Resolução 125/2010⁹², dispondo sobre a política judiciária nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário, visando adaptar tais organismos a esta nova dinâmica de acesso à justiça, tão necessária ao contexto contemporâneo. Traz em a Resolução em seus termos iniciais:

[...]

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;**

[...]

RESOLVE:

Capítulo I - Da Política Pública de tratamento adequado dos conflitos de interesses.

Art. 1º Fica instituída a Política Judiciária Nacional de tratamento dos conflitos de interesses, tendente a assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade.

Parágrafo único. **Aos órgãos judiciários incumbe, além da solução adjudicada mediante sentença, oferecer outros mecanismos de soluções de controvérsias, em especial os chamados meios consensuais, como a mediação e a conciliação, bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão.**

A preocupação, pois, do Conselho Nacional de Justiça é assegurar que aos vários segmentos do Judiciário se possa vincular as ações pró-conciliação e mediação, mitigando aos poucos aquela visão que se tinha do estado juiz como mero intérprete

⁹² BRASIL, Resolução 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça dispondo sobre a política judiciária nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário. Disponível em: http://www5.tjba.jus.br/conciliacao/images/stories/arquivo_integral_republicacao_resolucao_n_125.pdf, acesso em julho de 2013.

e aplicador do direito sem sobre ele vislumbrar as questões sociais indissociáveis a este tal exercício.

No Brasil vê-se, pois, um momento histórico em que de forma bastante acentuada as instituições públicas e os órgãos do estado se encontram em crise quanto à concretização dos seus objetivos. Este aspecto pode ser notado em todos os braços de atuação da Administração Pública e corresponde, sobretudo, ao reconhecimento da ineficácia ou insuficiência de o mesmo para suprir as necessidades sociais.

Esta concepção pode ser vista sob duas óticas distintas. A primeira trazendo uma configuração negativa, demonstrando a ineficácia destes braços do estado para prestar serviços públicos essenciais de maneira adequada; a segunda reconhecendo tão somente que a atuação do estado não é suficiente para a prestação de todos os serviços a que se dispõe e de que é necessária a atuação em conjunto com segmentos sociais especializados em determinadas áreas.

Exemplos desta segunda compreensão se apresentam de forma clara ao se observar os movimentos vistos a partir da década de 1990 com tendências de governo inclinadas em promover privatizações nos mais diversos segmentos da instituições e/ou nos serviços públicos de maneira mais abrangente.

Vê-se, por exemplo, em franco crescimento o fortalecimento das parcerias público privadas e da terceirização de atividades de atribuição preponderantemente estatal em detrimento da sua manifestação direta, levando em conta a inclinação do estado em desafogar a máquina pública permitindo uma prestação de serviço com uma maior qualidade.

Neste passo, válido é o direcionamento da Administração em não concentrar em si a integralidade dos serviços a serem prestados para o bom desempenho das suas atividades, permitindo aos particulares agirem em seu nome – sob fiscalização das autoridades competentes para tal – buscando atribuir à população os benefícios dos múltiplos acessos, incluindo-se mais especialmente o acesso à justiça.

4.4 BALCÕES DE JUSTIÇA E CIDADANIA: SURGIMENTO E DESENVOLVIMENTO DAS ATIVIDADES DE PROMOÇÃO DE ACESSO À JUSTIÇA.

Os Balcões de Justiça e Cidadania surgiram no ano de 2003, por intermédio de uma ação desenvolvida pelo Tribunal de Justiça do Estado da Bahia objetivando pulverizar o acesso à justiça para localidades onde o Judiciário não tinha possibilidades de se fazer presente ou para auxiliar as partes contendoras a resolverem suas desavenças sem a necessidade de manifestação do estado juiz.

Quanto à dificuldade de o Poder Judiciário prestar seus serviços aos cidadãos, verificou-se que a inexistência de unidades da Justiça próximas a comunidades mais carentes, ou em lugarejos no interior, mais distantes dos centros urbanos, implicavam no mais completo afastamento dos seus habitantes em acessar o Judiciário, considerando aspectos econômicos e até mesmo educacionais (a falta de instrução de determinados sujeitos se verificando como efetiva barreira para que este buscasse um centro apropriado para apresentar suas demandas).

A sistemática de atuação dos Balcões de Justiça e Cidadania se baseia na possibilidade de levar os assistidos, pessoas hipossuficientes, a terem acesso material à justiça que apenas do ponto de vista formal lhes é assegurada pela legislação. Nestes termos se atribui um caráter plúrimo na sua atuação, cuja responsabilidade é não apenas de mediar os conflitos entre as partes, mas, sobretudo de lhes prestar informações acerca do direito que estes pleiteiam.

Houve, principalmente nos anos iniciais da sua implementação uma preocupação em disseminar a ideia de que as composições extrajudiciais são alternativas mais vantajosas do que os embates judiciários em seu sentido tradicional. Neste sentido, Monica Carvalho Vasconcelos⁹³ aponta este viés dos Balcões em buscar a pulverização do acesso por meio do fortalecimento da cidadania:

⁹³ VASCONCELOS, M.C. et al. 2013. Sem numeração de página.

Outra finalidade do Projeto é fomentar o exercício da cidadania a partir de uma educação cidadã, na qual os indivíduos são convidados a discutir seus conflitos através de uma comunicação adequada e solidária. Desse modo, os mediandos são estimulados a resolver suas disputas de acordo com seus desejos e necessidades, assumindo o papel de protagonistas da solução pactuada. Compete aos Balcões oferecer orientação jurídica e promover a conciliação e a mediação de conflitos para resolver as questões civis de menor complexidade.

Neste passo, a possibilidade de as partes resolverem suas demandas sem necessariamente a presença do estado juiz, representou um avanço incrível para o acesso à justiça em seu sentido mais amplo, porquanto permitiu que em demandas de menor complexidade, mais facilmente resolvíveis através de procedimentos de mediação e conciliação, a atividade desenvolvida pelos Balcões substituísse a atuação puramente jurisdicional, criando uma espécie de filtro a reduzir substancialmente a quantidade de demandas formalmente propostas.

Neste aspecto, duas das principais características negativas seriam afastadas, a que implicaria na falta de acesso por conta das questões econômicas na medida em que os Balcões se instalariam nas proximidades de onde estes sujeitos hipossuficientes residiriam (em geral em bairros mais humildes, mais afastados de centros de atendimento judiciário e que se caracterizam por serem populosos); e a que estaria atrelada à redução de demandas propostas no Poder Judiciário, reduzindo a quantidade de administrados que teriam que ingressar com ações formais mesmo em face de demandas menos complexas.

Inicialmente, as ações dos Balcões foram atribuídas às instituições de ensino superior, vinculadas ao projeto mediante convênios ou termos de cooperação técnica, visando exatamente equalizar os interesses da coletividade em ter acesso a esse mecanismo alternativo de acesso à justiça e concomitantemente permitir um contato mais direto entre os estudantes dos cursos de graduação em Direito e a sua prática concreta por meio dos atendimentos à população.

De maneira coerente, as práticas de mediação e conciliação que são manifestadas por meio dos Balcões permitem que os estudantes tenham em sua vivência prática a

possibilidade de auxiliar na resolução de casos concretos e, concomitantemente, aos assistidos, se poderá dar a solução das demandas sem a necessidade de ingressar com ações judiciais.

Extremamente salutar tal medida ser contemplada nos bancos das academias, porquanto vem a oferecer aos estudantes esta rara oportunidade de melhor conhecer as diversas facetas de aplicação do direito, de ver em sentido prático de que maneira a justiça efetivamente se aperfeiçoa, tendo contato direto com um universo que para muitos é visto apenas nos livros de doutrina ou diante dos vidros de seus automóveis.

Esta realidade de afastamento dos profissionais das práticas de métodos de resolução amigável dos conflitos vem sendo modificada gradativamente, mas ainda em passos vagarosos. O comum ainda é se verificar no mercado profissionais sem domínio de tais conhecimentos porquanto sequer estudaram sobre os seus fundamentos durante a sua graduação em direito.

Tratando sobre este afastamento da lógica da conciliação e de métodos alternativos extrajudiciais de acesso à justiça, na própria formação dos bacharéis em direito Fernanda Tartuce⁹⁴ aponta tal dissonância como um dos fatores que tornam as atividades de promoção de formas alternativas de acesso à justiça distantes de estudantes e profissionais:

O profissional do Direito não costuma contar, em seu panorama de formação, com a habilitação para considerar métodos consensuais para tratar controvérsias, sendo seu estudo orientado para a abordagem conflituosa. Assim, geralmente não tem consciência nem conhecimento sobre como mediar conflitos, o que por certo dificulta sua adesão ao tema e gera desconfianças sobre a adequação de tal diferenciada técnica.

Importa apontar que esta tendência contemporânea em aplicar aos mecanismos judiciais lampejos ou ações concretas de mediação e conciliação tem levado nos últimos anos à agregação de disciplinas, dentro das grades curriculares, especificamente voltadas para abordar este tipo de conhecimento. Indiscutível, pois,

⁹⁴ TARTUCE, Fernanda, 2008, p.118.

a necessidade de se contar com tais ferramentas para se somar ao cabedal de conhecimentos tradicionalmente verificados nestes cursos.

Doutra banda, ao tratar sobre o aspecto que confere vantagens à atividade jurisdicional, esta deixará de receber em seus cartórios um sem número de demandas que poderiam ter sido resolvidas em instância preliminar com as conciliações destes balcões, cuja utilidade prática quanto à participação dos estudantes foi um importante avanço para que se pudesse construir uma compreensão de cidadania tanto em relação aos assistidos que contavam com as suas demandas sendo tratadas, quanto para a própria formação dos educandos, futuros bacharéis em direito. Saliente-se que toda a atividade de assistência jurídica dos balcões é acompanhada por advogados experientes devidamente cadastrados que atuam gerenciando e respaldando as atividades desenvolvidas.

Ocorre que as ações surtiram um efeito tão positivo que a ampliação das unidades que serviam de bases assistenciais foi algo que se deu de forma natural, mas acima de tudo extremamente rápida. As faculdades de direito passaram a não ser mais as únicas a titularizar esta prestação de serviços e as ramificações das unidades assistenciais ganharam corpo em bairros mais carentes da capital baiana e também se espalharam pelo interior do estado (ainda mais necessitado deste tipo de ação).

Os fatores que propulsionaram os Balcões de Justiça e Cidadania a ganhar rapidamente o reconhecimento da população - assistidos e operadores do direito de todas as ordens - como algo de efetiva relevância foram exatamente o modelo de atendimento apresentado, com manifestações que marcavam de maneira muito contundente as vantagens dos mecanismos extrajudiciais, quais sejam a celeridade dos procedimentos, a informalidade, a concentração dos atos e a preponderância em se buscar acordos satisfatórios às partes.

A atribuição de competências dos Balcões de Justiça e Cidadania se encontra objetivamente prevista nos termos do art. 2º da Resolução 05/2006 do TJ/BA⁹⁵ ao determinar as prerrogativas de atuação quando a complexidade das demandas

⁹⁵ BAHIA, **Resolução nº 05/2006 do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia**, disponível em <http://www5.tjba.jus.br/images/pdf/resolucao5.pdf>, acesso em junho de 2013.

permitir a intervenção de terceiros sem que haja interesse objetivamente público, senão veja-se:

Art. 2º Compete aos Balcões de Justiça e Cidadania oferecer orientação e assistência jurídica, conciliação e mediação de conflitos de interesse, nas questões cíveis de menor complexidade, enumeradas no art. 3º, caput, da Lei 9.099/95, e nas que versem sobre separação judicial, divórcio, fixação de alimentos, regulamentação de visitas e união estável, bem como educação para a cidadania e difusão de informações para a prática de direitos e deveres. (NR).

Parágrafo único. Ficam excluídas da competência dos Balcões as causas de natureza falimentar, fiscal e de interesse da Fazenda Pública, e também as relativas a acidentes de trabalho.

Note-se que somente demandas de natureza civil, notadamente as de menor complexidade poderiam ser apreciadas pelos Balcões, exatamente por conta da possibilidade de afastabilidade das influências do estado. Em demandas de menor complexidade, em que não se discutem questões de interesse público de presença inafastável do estado, é possível que agentes que não possuam jurisdição auxiliem as partes a resolver suas contendas, desapegadas dos entraves judiciais.

Nesta senda, a atividade dos Balcões tem o condão de aproximar o cidadão comum daquilo que se poderia chamar genericamente de acesso à cidadania, e mais especificamente de acesso à justiça, ao passo que esta atribuição de informalidade dos atos relativiza a visão que se tem do estado juiz, em muitas circunstâncias, frio e distante da dos interesses do administrado.

A ideia que se pretende passar nestes ambientes dos Balcões não é a de um centro em que os demandantes estão inertes, passivos, expondo suas questões e aguardando que se lhes decidam sobre a desavença.

Ao revés, se criam ambientes em que o centro das discussões e a própria resolução do litígio dependem preponderantemente da ação objetiva, participativa dos contendores, ao passo em que estes indicarão seus medos, receios, sonhos, problemas e, antes que qualquer acordo possa ser suscitado ou sugerido pelo conciliador ou pela parte, se observarão as reais possibilidades de o mesmo ser

cumprido quando resultar em atribuição de obrigação a ser cumprida. Talvez o fator que melhor retrate esta tal realidade a diferenciar-se das demandas judiciais.

A formalização de acordos, por sua vez, é apenas um dos vieses da atuação dos Balcões de Justiça e Cidadania, ao passo em que a orientação judiciária se apresenta como atribuição igualmente relevante à sua manifestação, ao se considerar que este afastamento do cidadão comum do acesso à justiça se dá fortemente por conta da falta de conhecimento quanto aos mecanismos de defesa dos seus interesses.

Mais que isso, a cidadania que se perfaz sob uma ótica muito mais ampla do que o acesso à justiça, é absolutamente prejudicada por conta do desconhecimento absoluto do cidadão comum em determinadas áreas. Onde realizar uma queixa-crime, onde realizar uma reclamação trabalhista, onde se buscar auxílio para abrir um pequeno negócio próprio, onde buscar amparo judicial gratuito para demandas que não podem ser administradas pelos Balcões?

Há portanto, neste sentido, uma imensa quantidade de pessoas que buscam os Balcões apenas para receber uma orientação judicial, cartorária que nada tem que ver com as atribuições de auxílio à resolução dos conflitos dos Balcões, mas faz parte da dinâmica proposta pelo Tribunal que estes centros sirvam de referencia para construção de uma cidadania plena, auxiliando o cidadão a ter acesso aos seus direitos nos mais diversos âmbitos.

Afora as atribuições normais previstas para estes Balcões (como as práticas de mediação e conciliação), é possível incluir ações de incentivo ao acesso à justiça de maneira mais abrangente, se considerando mecanismos que visam a redução da incidência de conflitos em medida pontualmente preventiva, de maneira a prestar orientação às partes para que não venham a incorrer novamente em conflitos de natureza análoga.

Este aspecto é salutar ao passo em que os Balcões se propõem a prestar assistência jurídica a pessoas de baixa renda, em geral com pouca instrução e carentes de todo e qualquer amparo por parte do estado. Vê-se que muitos destes

conflitos que são apresentados à apreciação dos Balcões ocorrem por conta de ruídos de comunicação e de falta de amparo dos por parte dos órgãos jurisdicionais, dos cartórios e muitas vezes dos próprios patronos que se propõem a auxiliar estes tais sujeitos, mas sem o esmero que se requereria.

Como já se tratou anteriormente, o acesso à justiça no contexto do ordenamento jurídico brasileiro, é determinado preponderantemente em função dos aspectos econômicos da sua população. A pobreza, inserida em um contexto de exclusão de TODOS os segmentos da ordem civil, incluindo os direitos fundamentais, é o fator mais objetivo a afastar do ser humano o “direito de ter direitos”.

A previsão normativa insculpida nos termos do artigo 1º do Código Civil Brasileiro⁹⁶: *Toda pessoa é capaz de direitos e deveres na ordem civil*, é o fundamento primeiro a assegurar que a todos, indistintamente, são garantidos os direitos previstos no ordenamento. Entretanto o que se observa é que há um claro distanciamento entre os fatores formais previstos nos textos normativos e a sua aplicação à realidade fática.

Esta temática a tratar sobre a pobreza e as suas implicações para a configuração de direitos e o próprio exercício de uma cidadania em sentido pleno são temáticas que encontram terreno supranacional para serem discutidas, sendo estes aspectos abordados mesmo no campo do direito internacional ao se reconhecer que o acesso à justiça se encontra em absoluto, prejudicado por conta dos fatores sociais.

Neste sentido, Magdalena Sepúlveda⁹⁷ - relatora especial da ONU sobre a pobreza extrema e direitos humanos - traça uma correlação entre o acesso à justiça e as barreiras impostas pela burocracia e os custos de administrar uma demanda judicial como verdadeiros impeditivos de se construir um sistema de acesso objetivamente inclusivo para os mais carentes:

⁹⁶ BRASIL Código Civil Brasileiro de 2002 – Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm maio de 2013.

⁹⁷ Declaração de SEPULVEDA, Magdalena, Relatora especial da ONU sobre a pobreza extrema e os Direitos Humanos : <http://www.onu.org.br/combater:pobreza:requer:melhoria:do:acesso:a:justica:para:pobres:afirma:especialista:da:onu/>, acesso em junho de 2013.

As pessoas que vivem na pobreza são muitas vezes impedidas de buscar a Justiça, devido ao custo e tempo de viagem para um tribunal distante, taxas cobradas para pedidos de isenção para a assistência jurídica de qualidade. [...] Ao pobre pode ser negada legitimidade para registrar uma reivindicação, porque eles não têm uma certidão de nascimento oficial.

[...]

Em tais circunstâncias, uma pessoa que vive em situação de pobreza não pode defender os seus direitos ou contestar a injustiça.

É de se compreender, considerando as questões apontadas pela representante das Nações Unidas, que o fator pobreza traz consigo uma série de desdobramentos sociais que arrastam inúmeras consequências nefastas aos cidadãos que se encontram nesta zona de exclusão social.

A falta de recursos econômicos não é por si mesma a única implicação negativa a afastar tais sujeitos de apresentarem suas demandas e buscarem o acesso à justiça, mas a falta de conhecimento, a falta de informações, a falta de registros formais ou a burocracia das instituições que gerenciam este tal acesso.

A compreensão de que são múltiplos os fatores que levam os administrados a efetivamente não terem acesso à prestação jurisdicional, sequer à justiça (em âmbito muito mais amplo) atribui aos Balcões de Justiça e Cidadania a responsabilidade de atuar com um apego muito maior à observância dos fundamentos sociais dos conflitos do que com as implicações normativas quanto a administração destes.

Aqueles que prestam serviços nestes Balcões, remunerados pelo estado ou voluntários, devem carregar consigo a compreensão de que vão auxiliar pessoas sem instrução formal, sem recursos econômicos, maltratados pelas intempéries da vida e por um estado que jamais lhes deu auxílio. Carentes de tudo, as vezes necessitando apenas serem ouvidas, dividirem seus problemas com quem tenha disposição para ouvi-las, tendo o “luxo” de serem tratadas como seres humanos, simplesmente.

Esta visão sobre as reais necessidades destes assistidos é de importância capital para que se possa atribuir aos Balcões um caráter diferenciado em relação à

estrutura formal do Poder Judiciário, cuja tradição quanto às práticas de atribuir acesso à justiça são muito mais inclinadas a prestar uma verificação técnica das demandas apresentadas, sem efetivo comprometimento em buscar as causas e ferramentas para evita-las.

Nas triagens realizadas pelos Balcões de Justiça e Cidadania, os que pleiteiam este tipo de serviço devem demonstrar serem efetivamente hipossuficientes, e apresentar as razões que os levam a buscar a atuação de terceiros a auxiliar na resolução do seu conflito.

A natureza dos conflitos que podem ser apresentados aos Balcões são relativas a: pensão de alimentos, divórcio consensual, dissolução de união estável, reconhecimento espontâneo de paternidade e as questões cíveis referidas no art. 3º da Lei nº 9.099/95 (Juizados Especiais); notadamente demandas de menor complexidade, que em regra envolvem pequenas montas de dinheiro e que representam a grande maioria das questões que levam estes assistidos a buscarem o amparo da Justiça.

Após o preenchimento das fichas e a apresentação das documentações necessárias, é marcada uma sessão para se tentar proceder com a mediação do conflito em pauta. Nesta mesma circunstância, expede-se uma carta convite⁹⁸ à outra parte para que a mesma venha a comparecer ao Balcão na data pré-determinada e se tenha a possibilidade de pôr termo ao litígio de forma amigável.

Havendo acordo, o termo é encaminhado à coordenação jurídica para que através de sentença, ocorra a homologação do mesmo, atribuindo à composição maior segurança jurídica. As partes recebem cópias dos acordos e da sentença homologatória sem custos e de forma célere. O Tribunal de Justiça da Bahia

⁹⁸ Esta carta-convite reflete a característica da voluntariedade presente nestes procedimentos extrajudiciais. A parte convidada não é obrigada a comparecer à sessão de conciliação caso não queira, cabendo à outra, insurgente, buscar a via judicial propriamente dita para pleitear em juízo a imposição por meio de sentença, à parte contrária, o direito que acredita ter.

disponibiliza em seu endereço eletrônico organograma com estas previsões com vistas a facilitar a compreensão dos mecanismos dos balcões para seus usuários⁹⁹:

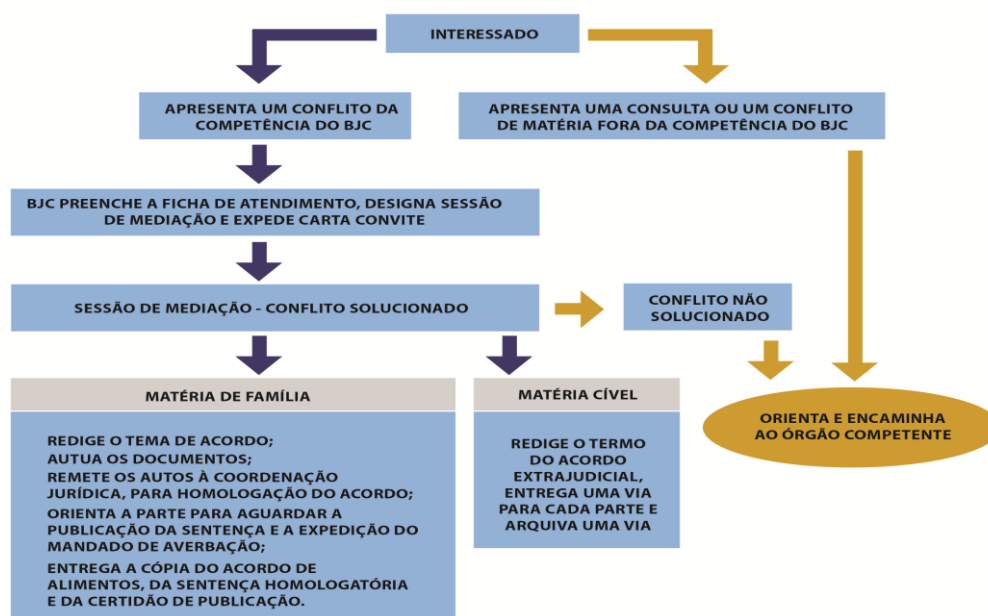


GRÁFICO 01 – ORGANOGAMA DE ATIVIDADES BJC - FONTE: TJBA

Importante compreender que dada a relevância das atividades desenvolvidas pelos Balcões de Justiça e Cidadania, há um profundo comprometimento com o auxílio ao cidadão em prestar-lhe esclarecimento quanto às suas efetivas demandas. Há previsão objetiva de que os balcões venham, de fato a encaminhar todo aquele que busca tais serviços aos órgãos com competência para dar encaminhamento em cada caso específico.

Note-se que esta função desempenhada pelos Balcões objetiva prestar auxílio aos assistidos na medida em que uma das principais causas a levá-los a buscar esta intervenção muitas vezes é o absoluto desconhecimento quanto aos seus direitos ou onde os mesmos podem ser pleiteados.

⁹⁹ Organograma de atividades dos Balcões de Justiça e Cidadania. Disponível em: <http://www5.tjba.jus.br/conciliacao/images/stories/AtdBJC.pdf>. acesso em julho de 2013.

É possível, diante destes aspectos, pontuar as atividades desenvolvidas pelos Balcões como efetivas ao fomento do acesso à justiça e mais especialmente ao fortalecimento da cidadania, considerando que as mesmas se propõem a intervir não somente quanto às matérias da sua estrita competência, mas além destas a direcionar os cidadãos acerca de onde podem encontrar as respostas para seus interesses diversos.

4.5 O DESENVOLVIMENTO DOS OBJETIVOS DOS BALCÕES DE JUSTIÇA E CIDADANIA.

As atribuições dos Balcões de Justiça e Cidadania, conforme se pontuou anteriormente, têm por finalidade a busca por uma equalização das condições de acesso à justiça entre todos os cidadãos, dando preponderância aos mais carentes, atuando nas questões em que se identificam de maneira mais marcante as desigualdades sociais.

A compreensão de justiça, nestes termos, se encontra diretamente ligada à possibilidade de se dar um tratamento igual a todos os sujeitos, permitindo-lhes que os serviços prestados pelo estado, a exemplo do acesso à justiça, tenham a potencialidade de abrangerem aos administrados de maneira indistinta.

A atividade dos Balcões, indiscutivelmente fulcrada em aspectos formais, tendo em vista que a mesma se encontra positivamente prevista nos termos da Resolução 05/2006 do Tribunal de Justiça da Bahia, representa um viés de atuação do estado voltado à análise, sobretudo, dos elementos materiais que implicam nestas desigualdades. Considera, enfim, que as garantias previstas na legislação são insuficientes para serem percebidas em termos práticos quando estas não encontram ações concretas que lhes venham a atribuir aplicabilidade.

Para tal configuração, procuram os Balcões enxergar as dissonâncias evidenciadas quanto à atribuição destes direitos de acesso, no encaixo de suprir estas desigualdades por meio de ações que busquem abarcar os principais motivos a contribuir para estas disparidades se apresentem tão nítidas, principalmente quando

a partir delas se acabam cerceando a possibilidade de tais cidadãos buscarem seus direitos.

O projeto de implantação dos Balcões de Justiça e Cidadania¹⁰⁰ prevê entre os seus objetivos a prática de uma série de ações de natureza não diretamente jurisdicional para prestar atendimento voltado à resolução objetiva das demandas dos administrados. A previsão de objetivos dos Balcões traz consigo a concepção de que ao se fortalecer a cidadania conseqüentemente se terá como resultado a ampliação do acesso à justiça, sendo estes:

a) Prestar serviços gratuitos de orientação e assistência jurídica (judicial e extrajudicial):

Este objetivo dos Balcões se liga diretamente à compreensão da desigualdade econômica material que impede em muitas circunstâncias que as pessoas sem a capacidade de custear um processo judicial venham a buscar a prestação jurisdicional.

Considerando esta compreensão, a concretização deste objetivo se encontra respaldada primordialmente no dispositivo constitucional¹⁰¹: “CF artigo 5º, LXXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”; que assegura o acesso à justiça sem que a situação de pobreza venha a ser um óbice para tanto.

Ao pontuar, a Constituição Federal, que esta assistência jurídica será integral, devendo, por meio de uma interpretação extensiva abarcar esta possibilidade para as situações judiciais e extrajudiciais previstas nos Balcões, considerando que este dispositivo é instrumental àquele que assegura o acesso à justiça, que por sua vez não se limita às práticas judiciárias *stricto sensu*.

¹⁰⁰ Objetivos institucionais dos Balcões de Justiça e Cidadania. Disponível em: <http://www.tjba.jus.br/projetos/bjc/bjc.htm>. Acesso em julho de 2013.

¹⁰¹ BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil: Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em julho de 2013.

b) Promover, sempre que possível, a conciliação entre as partes, propiciando pronto atendimento à população, evitando aumento da demanda judicial:

Como instrumento de pacificação dos conflitos, sempre que possível devem os sujeitos que atuam como mediadores, conciliadores ou advogados nos Balcões auxiliar as partes a resolverem seus litígios por meio dos mecanismos de pacificação extrajudicial, considerando que por meio destas formas é possível se chegar a resultados mais eficazes, positivos e céleres.

Neste passo, as vantagens evidenciadas se reportam tanto para as partes envolvidas quanto para a própria estrutura judiciária, porquanto às demandas que não logram êxito nas tentativas de produção de acordos, se dão encaminhamento judicial ordinário, mais moroso, caro e desgastante para as partes e acarretando acúmulo de processos junto à justiça. Pontuando esta questão a trazer benefícios a todos os agentes envolvidos, Mônica Carvalho Vasconcelos¹⁰² pontua:

A descentralização das ações do Poder Judiciário para essas comunidades proporciona diversos benefícios, desde a economia de tempo e de recursos para as pessoas e para o Poder Público, como adiante se verificará, além de permitir uma maior integração do Poder Judiciário com a sociedade. Assim, o Judiciário passa a atuar no problema na sua origem, quando ainda não estabelecida relação litigiosa entre as partes em conflito, o que favorece o processo de mediação, que se tornaria mais delicado e menos eficaz se a lide já se encontrasse instalada, em face das consequências negativas do próprio processo ao entendimento entre as partes.

Nota-se, portanto que os benefícios destas ações se desdobram de forma ampla aos sujeitos envolvidos ao passo em que resolvem suas controvérsias de maneira muito mais objetiva, sem a necessidade de uma interferência do estado em decidir o direito em questão por meio de sentenças. Ao estado, a prestação destes serviços de mediação e conciliação são extremamente válidos na medida em que reduzem substancialmente a quantidade de demandas em tramitação nas varas com e a consequente possibilidade de melhor administrar aquelas já em curso.

¹⁰² VASCONCELOS, M.C. et al. 2013. Ibidem

Há que se notar a ressalva posta neste objetivo “sempre que possível”, considerando que em muitas situações a perspectiva de um acordo não é compreendida como benéfica para alguma das partes e a sua possibilidade não prescinde da concordância das partes envolvidas.

c) Encaminhar aos órgãos competentes os casos não conciliados que necessitem de ajuizamento da ação, como Defensoria Pública, Núcleo de Prática Jurídica das Faculdades, etc.:

Em que pesem as funções múltiplas desempenhadas pelos Balcões de Justiça e Cidadania, sua finalidade preponderante é buscar a promoção do acesso à justiça por meio da pacificação extrajudicial dos conflitos, razão pela qual aqueles que nos Balcões atuam recebem um treinamento específico a lhes permitir compreender as necessidades destes assistidos e prestar-lhes auxílio quanto às suas demandas.

Entretanto, em determinadas circunstâncias as questões que são apresentadas aos Balcões não se convertem nos desejados acordos entre as partes, por exemplo, quando uma das partes não aceita o convite a comparecer na sessão de conciliação ou ainda por não terem as partes chegado a um consenso quanto ao direito em discussão.

Independentemente dos motivos desta impossibilidade de efetivação do acordo, é atribuição dos Balcões como instrumentos de fortalecimento da cidadania encaminhar os contendores a órgãos e/ou instituições que tenham a real possibilidade de auxiliar-lhes a resolver esta tal demanda ainda que para tanto seja inevitável recorrer às vias judiciais.

Tem-se clara, portanto, a atividade dos Balcões não apenas como veículo voltado para a solução das demandas, mas além desta, para auxiliar as partes por meio da prestação de informações e o direcionamento a local em que as desavenças possam liquidar-se.

d) Orientar a população, especialmente no que se refere aos direitos e garantias fundamentais, previstos em lei, encaminhando aos órgãos competentes os casos que fogem da alçada do Balcão:

Em atribuição análoga ao objetivo anterior, devem os Balcões de Justiça e Cidadania encaminhar os litígios que fogem à sua competência para os órgãos com atribuições específicas para gerenciar conflitos que não se encontrem previstos no artigo 2º da Resolução 05/2006¹⁰³ do Tribunal de Justiça da Bahia, já anteriormente citada:

Ademais, apresenta-se como fundamento corolário ao encaminhamento às esferas competentes para apreciar as demandas que fogem da alçada dos Balcões, o esclarecimento às partes quanto às peculiaridades dos direitos e garantias que lhes assistem.

Desta forma, caso, por exemplo, um cidadão busque o auxílio de um dos Balcões desejando apresentar uma *notitia criminis*¹⁰⁴, ao mesmo será informado que aquele órgão do estado não tem prerrogativas para dar qualquer encaminhamento jurídico ou administrativo à sua manifestação, porquanto a mesma possui natureza criminal.

Nesta perspectiva, deverão os atendentes deste assistido explicar-lhe que deverá buscar os órgãos ligados à Secretaria de Segurança Pública para que o adequado encaminhamento seja dado à informação que deseja prestar. Note-se que se cumprem, sobretudo, as funções de informar ao cidadão sobre seus direitos e os mecanismos para que este venha a efetivá-los.

e) orientar e auxiliar na obtenção de documentação civil:

Para prestar o auxílio necessário às partes assistidas, os Balcões de Justiça e Cidadania necessitam que estes apresentem a documentação pertinente para que cada demanda especificamente possa ser conduzida de maneira adequada. Razão

¹⁰³ BAHIA, **Resolução nº 05/2006 do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia**, disponível em <http://www5.tjba.jus.br/images/pdf/resolucao5.pdf>, acesso em 14/07/2013.

¹⁰⁴ Comunicação feita à autoridade policial da existência de um crime.

esta pela qual se disponibilizam um rol de documentos necessários à apreciação de cada tipo de caso.

É também atribuição dos Balcões de Justiça e cidadania, nas hipóteses em que os assistidos não dispõem da documentação básica necessária para apresentar suas demandas, direcionar os mesmos a órgãos que lhes possam assegurar o acesso a estes instrumentos imprescindíveis ao exercício pleno da sua cidadania.

É cediço que a Bahia se depara atualmente com uma das mais graves condições quanto ao sub-registro civil dentre as unidades da federação, fato que torna bastante comum a aparição de assistidos sem qualquer documentação civil a buscar amparo e auxílio dos Balcões. Os dados da Secretaria de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos do Estado da Bahia¹⁰⁵ atestam esta complicada realidade:

Milhares de baianos não existem oficialmente porque seus pais ou responsáveis não conseguiram obter a certidão de nascimento. [...]. A Bahia está entre os piores estados em sub-registro civil, ocupando o quinto lugar no ranking com um índice de 24%. Ou seja, de cada 100 crianças nascidas 24 não são registradas. Pior: sem certidão de nascimento, elas não têm acesso a serviços essenciais oferecidos pelo governo como saúde e educação. Atendendo o Governo Federal, a Bahia é um dos estados que buscam erradicar o subregistro civil possibilitando a essas pessoas conquistar a cidadania.

Em sua atribuição de promover a cidadania em suas mais diversas formas, resta aos balcões cumprir este objetivo apresentado em encaminhar as partes a órgãos onde as mesmas possam obter a sua documentação civil e com isso ter condições de pleitear de forma mais concreta os direitos que lhes assiste a legislação.

Como se vê, a consecução dos objetivos dos Balcões de Justiça e Cidadania implica na prática de um sem número de ações voltadas para atribuir aos assistidos tanto acesso direto à resolução da sua demanda quando informações e instrumentos para que os mesmos possam buscá-los independentemente da atuação objetiva destes órgãos.

105

Disponível

em

<http://www.sjcdh.ba.gov.br/coordenacao:de:promocao:da:cidadania:e:direitos:humanos>. Acesso em Julho de /2013.

5 ACESSO À JUSTIÇA E O FORTALECIMENTO DA CIDADANIA NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE ATENDIMENTO EXTRAJUDICIAL DOS BALCÕES DE JUSTIÇA E CIDADANIA.

A prestação jurisdicional de qualidade, como já se discutiu anteriormente, depende de uma série de fatores que em conjunto levam o cidadão à sensação de estar efetivamente amparado pelo Estado. Mesmo considerando os muitos segmentos sociais em que é possível verificar deficiências, as repercussões são muito mais danosas quando estas ocorrem em face do Judiciário, porquanto terminam por dificultar ao cidadão a possibilidade de ver os seus pleitos discutidos em instância definitiva.

Há que se notar que independentemente da natureza do pleito, da necessidade social ou do bem da vida que se busca defender, a esfera judicial sempre será aquela que em última análise poderá ser utilizada para dirimir a controvérsia, o conflito de interesses, servindo como garantia social de que a segurança jurídica permanecerá inabalada.

No contexto dos Balcões de Justiça e Cidadania, a efetividade das suas ações está diretamente atrelada à ideia de satisfação dos assistidos. Esta efetividade nas ações, por sua vez, corresponderia a uma prestação de serviços que englobasse concomitantemente: celeridade, potencial de resolutividade do conflito, acessibilidade (*lato sensu*), desburocratização dos procedimentos e segurança jurídica. Cabe, neste sentido, promover a análise destas variáveis, dentro de uma perspectiva comparada entre a atuação dos Balcões e a do Poder Judiciário.

5.1 ELEMENTOS COMPARATIVOS: BALCÕES DE JUSTIÇA E CIDADANIA X PODER JUDICIÁRIO.

Discutindo-se, ao longo da presente pesquisa acerca dos fundamentos formais e materiais dos órgãos de promoção da justiça no contexto nacional, se verificou que existem entre o Poder Judiciário e os Balcões de Justiça e Cidadania determinadas características distintivas a suscitar a prevalência destes em relação àqueles considerando as vantagens que podem ser percebidas pelos administrados.

Neste sentido, com a finalidade de se apresentar de maneira clara uma comparação entre os mecanismos extrajudiciais - neste estudo representados pelos Balcões de Justiça e Cidadania – e o Judiciário em suas manifestações formais ordinárias, demonstram-se as características presentes em um e no outro por meio de tabela a apresentar as suas peculiaridades:

	Balcões de Justiça e Cidadania	Procedimento ordinário no Judiciário
Custo	Inteiramente gratuito	Em regra, pagam-se custas judiciais (na Bahia, entre R\$ 216,60 e R\$ 9.135,70).
Natureza dos procedimentos	Sumários, regidos pela resolução 05/2006 e pela lei 9099/95 com a concentração dos atos processuais e o princípio da instrumentalidade das formas.	Procedimento ordinário submetido às prescrições do Código de Processo Civil.
Possibilidade de recursos	Não há que se falar em recursos, posto que não há sentenças. O procedimento é voluntário	13 modalidades de recursos, previstas no Código de Processo Civil.
Representação	Desnecessária a contratação de advogado.	Em regra, contratação de advogado.
Celeridade	Em média 30 dias, do atendimento inicial à homologação do acordo.	Raramente se há sentença em prazo menor do que 180 dias.
Direito em discussão	É decidido por manifestação voluntária das partes através de acordos.	É, em regra, decidido pelo juiz, impondo a decisão às partes.
Segurança Jurídica	Assegurada pela homologação judicial dos acordos.	Assegurada pela homologação dos acordos ou pela sentença decisória.

TABELA 01 – COMPARATIVO BJC E PODER JUDICIÁRIO - FONTE PRÓPRIA.

Considerando os dados apresentados como elementos comparativos entre as características do Judiciário e dos Balcões, impendem estes serem analisados em separado visando a mais objetiva compreensão dos seus aspectos, se permitindo fornecer uma visão mais ampla dos institutos.

No que se refere aos custos, é possível classificar este elemento, certamente, como o mais relevante no que se refere à possibilidade de acesso à justiça e o fortalecimento da cidadania, considerando a situação da população brasileira cuja carência econômica de um grande parcela dos cidadãos termina por comprometer a submissão das lides ao judiciário. Tem-se que os atendimentos realizados pelos Balcões de Justiça e Cidadania são inteiramente gratuitos, não sendo cobrados dos assistidos nenhum dos gastos que se têm com documentação, serviços técnicos ou administrativos. Em relação às demandas formais propostas ao Judiciário, é, via de regra, necessário o pagamento de custas judiciais de naturezas as mais diversas. No caso do estado da Bahia os valores para ingressar com uma petição inicial dando início ao processo variam, segundo a tabela do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia¹⁰⁶, entre R\$ 216,60 e R\$ 9.135,70, dependendo do valor atribuído à causa. Note-se, ainda, que as unidades dos Balcões de Justiça e Cidadania se encontram espalhadas prioritariamente em bairros mais carentes da capital e no interior do estado, exatamente para permitir que a justiça vá onde estes mais humildes se encontram, reduzindo-lhes os custos com deslocamentos, muitas vezes se apresentando como os impeditivos primeiros a este citado acesso.

Por seu turno, a natureza dos procedimentos adotados nos Balcões de Justiça e Cidadania é absolutamente sumária, contando com atos simplificados, desburocratizados. Sob a regência da resolução 05/2006 (a tratar da instituição e competência dos Balcões) e da Lei 9099/95 (Lei dos Juizados Especiais), busca-se uma prestação prática e objetiva, visando a fluidez e a concentração dos atos processuais. De maneira exemplificativa, há em regra apenas uma sessão de conciliação em que as partes apresentam seus motivos, têm reduzido a termo o acordo que venham a celebrar e delegam poderes aos advogados vinculados aos Balcões para que estes busquem a homologação judicial da avença. Enquanto Os processos judiciais, por sua vez, submetem-se, salvo competências especiais¹⁰⁷,

¹⁰⁶ BAHIA, Tabela de Custas do Tribunal de Justiça. Disponível em: http://www5.tjba.jus.br/corregedoria/images/pdf/tabela_emolumentos_2013.pdf, acesso em julho de 2013.

¹⁰⁷ Estas competências especiais são atribuídas àquelas demandas de competência dos juizados especiais, cuja base normativa principal a direcionar os procedimentos é

aos ditames e regramentos previstos no Código de Processo Civil, a determinar procedimentos formais burocráticos para que cada ato processual se desenvolva. Este dispositivo apresenta em seu corpo uma série de prescrições de atos procedimentais que devem obedecer à ordem prevista em um extenso caminho a ser percorrido até que se produza uma decisão em definitivo, tais como apresentação de petição inicial, citação do réu, prazos para a resposta do réu, audiência preliminar de conciliação, audiência de instrução e julgamento, possibilidade de interposição de recurso contra a sentença, etc.

Quanto à estrutura recursal presente no ordenamento jurídico, vê-se que é atualmente alvo de ácidas críticas em relação ao grande número de modalidades e à má utilização dos mesmos. Existem na legislação processual treze possibilidades recursais para inúmeras finalidades, a serem apresentadas nas mais diversas instâncias do Judiciário. Estas medidas são previsões normativas que autorizam uma reanálise da matéria julgada, permitindo às partes insatisfeitas com o resultado obtido apresentarem a demanda para nova verificação. Ocorre que esta quantidade exacerbada de recurso, e principalmente a sua utilização para fins estritamente protelatórios, torna os processos judiciais uma verdadeira *via crucis*, em que os administrados não têm qualquer perspectiva sobre a duração dos seus processos. Não se evidenciam tais problemas em sede dos Balcões de Justiça e Cidadania pelo fato de que inexitem as próprias figuras recursais, ao passo que inexitem manifestações decisórias, mas tão somente consensuais.

No que concerne à representação nas esferas judiciárias, tem-se como regra a atribuição de advogados devidamente constituídos a patrocinar os interesses dos seus clientes. Para as demandas apresentadas aos Balcões não se faz imprescindível a presença do advogado durante os procedimentos de resolução dos conflitos. Em regra há a presença de um representante do órgão para conduzir as sessões de mediação ou conciliação, e o advogado somente participa quando o litígio está devidamente composto para encaminhar o pedido de homologação judicial dos acordos firmados. Nas demandas propostas junto ao Judiciário é necessária a presença dos advogados (contratados ou dativos) para todos os

exatamente a Lei 9099/95. Em regra demandas de menor complexidade e cujo valor da causa não exceda 40 salários mínimos.

procedimentos processuais, de maneira que exclusivamente a estes incumbe dar voz às aspirações e interesses da parte, afastando relativamente a sua possibilidade de interferir diretamente no curso da demanda. Em que pese a clara vantagem em se possibilitar a apresentação do litígio sem a obrigatoriedade da presença de um advogado acompanhando e conduzindo a demanda, é nítido que a construção técnica do acordo sob o auxílio de um patrono, alheio ao conflito, permite que se tenha maior segurança quanto ao respeito em relação aos elementos de legalidade que devem estar presentes. Por tais motivos, a vinculação emocional das partes, e a sua atuação isolada pode, muitas vezes, pode tornar a composição dos acordos inadequada para as mesmas.

Tendo em conta o aspecto da celeridade, levando em consideração as normas aplicáveis aos Balcões em contraposição àquelas previstas à aplicação ante as demandas judiciais propriamente ditas, considerando ainda as finalidades institucionais daqueles em promover um acesso à justiça vinculado a um atendimento que preze pela objetividade, classifica-se os procedimentos dos Balcões como extremamente mais céleres que aqueles do Poder Judiciário. Em fator comparativo tem-se o tempo médio de um procedimento completo pelos métodos autocompositivos o período de 30 dias¹⁰⁸; em contraposição, as decisões judiciais não são, salvo raríssimas exceções, prolatadas em menos que 180 dias¹⁰⁹.

A resolutividade do direito em discussão no âmbito dos Balcões de Justiça e Cidadania, de acordo com a própria dinâmica proposta para as soluções de ordem autocompositiva, dependem necessariamente da manifestação da vontade entre os contendores. Quando há possibilidade de a demanda ser resolvida por meio dos Balcões obtém-se como produto um acordo, permitindo às partes discutir e pontuar todas as suas pretensões acerca da relação jurídica em debate. No âmbito judiciário,

¹⁰⁸ Dado apresentado pelo Coordenador dos Balcões de Justiça e Cidadania, Ricardo Schmitt, em entrevista realizada em julho de 2013.

¹⁰⁹ Dados fornecidos pelo CNJ em relação ao tempo de tramitação no estado do Mato Grosso. Utiliza-se este dado referencial porquanto não se encontrou informação com suficiente cientificidade em relação ao estado da Bahia. Toma-se, portanto, esta informação como elemento comparativo aproximado. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/component/content/article/96-noticias/4446-projudi-reduz-de-180-para-33-dias-o-tempo-mo-de-tramita-de-processos-no-mt>. Acesso em julho de 2013.

as partes deverão se submeter à decisão do magistrado, atribuindo imposições que, em muitos casos, não observam estritamente o interesse das partes ou a sua capacidade de cumprir com as obrigações que eventualmente lhes forem atribuídas.

No que concerne à segurança jurídica, o atributo a garantir caráter de definitividade ou indiscutibilidade das decisões ou acordos firmados em sede do Judiciário, se atribui um caráter equitativo quando se comparam as atividades judiciais ordinárias e as dos Balcões de Justiça e Cidadania, porquanto em ambos os casos se verificará a manifestação dos magistrados por meio de sentença. Decidindo o direito em discussão ou tão somente homologando o acordo firmado entre as partes.

Note-se, entretanto, que os Balcões têm competência para cuidar de demandas em caráter relativamente restrito. Os fatores apresentados como negativos quanto à apresentação de litígios ao Judiciário não afastam a sua amplitude de atuação e a possibilidade de serem analisadas questões de maior complexidade e que tratam sobre valores pecuniários de grande monta. Não se esqueça, portanto, que as questões-alvo dos Balcões versam sobre um universo muito menos abrangente que as inúmeras possibilidades jurisdicionais.

Desta maneira, diante dos informes apresentados, é importante notar que em termos práticos, a materialização deste quadro representa o fator diferencial a assegurar aos assistidos a análise das suas demandas sob a ótica da busca pela resolutividade mais objetiva, em detrimento dos procedimentos exacerbadamente formais verificados nos processos judiciais.

Não basta à legislação processual a apresentação de dispositivos normativos revestidos de uma “aura” cidadã, assegurando direitos e garantias quando o estado deixa esta prescrição estática, inanimada ao revés das burocracias e da retórica muitas vezes vazia das cortes.

Esta correspondência entre a previsão normativa e a sua concretude à realidade fática é compreendida por Ricardo Maurício Freire Soares¹¹⁰ como sendo a

manifestação da efetividade da norma jurídica. Vínculo necessário a dar à mesma a potencialidade de desdobrar-se e fazer serem sentidos os seus efeitos concretos, conforme se depreende do excerto:

A eficácia social, também denominada efetividade, é aquele atributo normativo que assinala a correspondência da norma jurídica com a realidade circundante, designando a compatibilidade dos modelos normativos com os fatos sociais. Quando a norma jurídica se apresenta efetiva, os dispositivos normativos são assimilados e cumpridos concretamente pelos sujeitos de direito.

No contexto do presente estudo, o cumprimento das determinações normativas se aperfeiçoa (através da efetividade) ao passo em que as prescrições constitucionais que visam a promoção do acesso amplo à justiça são postas em prática por meio das políticas sociais direcionadas a este fim. Os Balcões de Justiça e Cidadania, neste sentido, demonstram a sua efetividade quando visam em primeiro plano resolver as demandas sociais daqueles assistidos considerando sobretudo a sua situação concreta, convertendo os procedimentos burocrático-cartoriais em bases de dados úteis à celere prestação com vistas à resolução do conflito.

Note-se que esta atuação em face da fluidez no encaminhamento da demanda decorre tão somente da observância da norma constitucional insculpida no artigo 5º LXXVIII, que assegura a todos no âmbito judicial e administrativo a razoável duração do processo, bem como os meios a garantir a celeridade de sua tramitação.

Tratando sobre estes parâmetros a conceituar a efetividade, Donaldo Armelin¹¹¹ indica os fatores que em conjunto seriam os determinantes para se aferir a prestação de serviços de acesso à justiça de forma efetiva:

A efetividade implica a presença do trinômio justiça, resultados adequados e celeridade da tutela jurisdicional prestada, a fim de obviar o impacto negativo para o Poder Judiciário das decisões injustas, inócuas ou tardias. É fundamental, para a garantia da efetividade da prestação jurisdicional, evitar, ou ao menos minimizar, aquele fenômeno que Ítalo Andolina cunhou de “dano marginal decorrente da duração do processo”.

¹¹⁰ Op. cit. p.58

¹¹¹ ARMELIN, D., 2006, p.125.

Vê-se neste passo que as ações adotadas pelo estado devem, para que se concretizem como efetivas, trazer aos administrados a compreensão de que suas demandas estão sendo assistidas. Não com desídia, mas com diligência, objetivando a prestação de um serviço voltado exatamente para auxiliar estes sujeitos a por termo à controvérsia.

Consciente destas dificuldades do Judiciário em tornar efetivo o multicitado acesso à justiça, se concebeu a ideia dos Balcões de Justiça e Cidadania. Seu objetivo foi exatamente a de se atribuir às prestações de serviço de promoção da justiça esta efetividade, atualmente rara nas práticas formalistas do Poder Judiciário ordinário.

O reconhecimento quanto a estas questões a atribuir caráter de inefetividade ao Judiciário brasileiro é fator de conhecimento público e notório inclusive na esfera internacional. Não foi sem motivos a apresentação de relatório narrando as incongruências dos tribunais brasileiros por parte dos representantes da Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas¹¹² em visita ao Brasil no ano de 2004 atestando os fundamentos a complicarem a efetividade do acesso à justiça e da própria cidadania:

O relatório identifica as principais deficiências do sistema da seguinte forma: problemas com o acesso à justiça, a sua lentidão e notórios atrasos, o fato de que existem muito poucas mulheres ou pessoas de afrodescendentes ou de origem indígena primeiras posições no judiciário, uma tendência para o nepotismo e a não utilização de concursos de nomear funcionários judiciais [...] De todas estas deficiências, o mais grave é sem dúvida, o primeiro, uma vez que grande parte da população brasileira, por razões de economia, natureza social ou cultural ou de exclusão social, encontra o seu acesso aos serviços judiciais bloqueados ou é discriminado na prestação desses serviços [...] Os atrasos na administração da justiça são outro grande problema, que na prática afeta o direito a serviços judiciais ou torna ineficaz. Julgamentos podem levar anos, o que leva à incerteza, tanto em matéria cível quanto criminal e, muitas vezes, à impunidade.¹¹³.

¹¹² NAÇÕES UNIDAS. Direitos Civis e Políticos. New York: ONU, 2005.(Incluindo as questões da independência do Poder Judiciário, Administração da Justiça e a Impunidade). Disponível em: <http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/01/Report-of-the-SR-on-the-independence-of-judges-and-lawyers-Mission-to-Brazil-2005.pdf>. acesso em julho de 2013.

Esta inobservância às prescrições normativas a assegurar a todos o amplo acesso à justiça deixou o judiciário em uma situação de descrédito perante a opinião geral da sociedade, com a pecha de ser um instrumento voltado muito mais para o cumprimento de uma formalidade constitucional do que para a resolução das contendas.

A medida da efetividade quanto ao acesso à justiça, portanto, se desdobra ao passo em que a sociedade compreende que as prescrições normativas a lhes garantir estes direitos deixam a sua estrita previsão positiva e passam a ser observadas na sua vida cotidiana.

Sob tal enfoque, as questões postas sob os parâmetros da qualidade dos atendimentos judiciários convencionais trazem consigo determinadas características que impedem que o mesmo reúna estes tais fatores, porquanto historicamente não se preocupou em dar a atenção devida à aplicabilidade prática da norma.

A legislação processual brasileira apresenta o primeiro e talvez o mais evidente dos fatores a afastar o cidadão deste citado acesso, comprometendo a qualidade do atendimento e conseqüentemente a sua efetividade: a excessiva burocratização dos procedimentos. O Código de Processo Civil, já citado, conta com uma grande quantidade de manifestações ritualísticas que tornam o mesmo um instrumento exacerbadamente complexo e burocrático para os que precisam se utilizar da aparelhagem judiciária do estado.

Os cartórios de atendimento aos cidadãos geralmente são locais cujo acesso às informações processuais, são extremamente difíceis tanto para advogados

¹¹³ The report identifies the system's main shortcomings as follows: problems with access to justice, its slowness and notorious delays, the fact that there are very few women or people of African descent or indigenous origin in top positions in the judiciary, a tendency towards nepotism and the non-use of competitive examinations to appoint judicial staff [...] Of all these shortcomings, the most serious is without doubt the first, since a large proportion of the Brazilian population, for reasons of an economic, social or cultural nature or social exclusion, finds its access to judicial services blocked or is discriminated against in the delivery of those services [...] Delays in the administration of justice are another big problem, which in practice affects the right to judicial services or renders them ineffective. Judgements can take years, which leads to uncertainty in both civil and criminal matters and, often, to impunity.

quanto para as partes, porquanto não se dão ferramentas estruturais para que servidores, juízes, conciliadores e partes exerçam suas atividades de maneira livre e satisfatória. Tais dificuldades são mais sentidas por conta da burocracia do próprio sistema judiciário, a quantidade insuficiente de servidores e pelo acúmulo de processos, agravado em função da impossibilidade de se dar-lhes vazão haja vista a quantidade de novas demandas.

Nesta perspectiva, esta inobservância das instâncias jurisdicionais em face da busca por uma melhoria na qualidade no atendimento aos assistidos, e conseqüentemente o fortalecimento da sua cidadania, fere inúmeros preceitos de natureza constitucional, notadamente em relação à morosidade das decisões judiciais, como pontua o Teori Zavascki¹¹⁴:

O direito fundamental à efetividade do processo - que denomina também, genericamente, direito de acesso à justiça ou direito à ordem jurídica justa - compreende, em suma, não apenas o direito de provocar a atuação do Estado, mas também e principalmente o de obter, em prazo adequado, uma decisão justa e com potencial de atuar eficazmente no plano dos fatos.

Em contraposição à estrutura do Judiciário, os mecanismos extrajudiciais - neste estudo materializados na figura dos Balcões de Justiça e Cidadania - trazem consigo indiscutíveis vantagens em face dos procedimentos judiciais convencionais, tendo em vista que teoricamente preencheriam todos os requisitos para ser considerado satisfatório aos assistidos, demonstrando-se mais efetivos quanto ao cumprimento das funções institucionais de promover justiça ao cidadão.

Nestes órgãos do Tribunal baiano, há a presença de uma legislação que se propõe a dar segurança jurídica, atribuindo legitimidade aos acordos firmados, mas ao mesmo tempo apresentando um caráter absolutamente simplista quanto aos procedimentos a serem adotados. A celeridade processual, neste caso, fica vinculada à própria concentração de atos processuais, cuja finalidade é exatamente permitir que as demandas sejam resolvidas sem a necessidade de múltiplas audiências e as manifestações das partes não seguem procedimentos exacerbadamente rígidos e/ou burocráticos.

¹¹⁴ ZAVASCKI, Teori Albino, 2000, pág. 64.

As bases normativas utilizadas para a administração das demandas apresentadas aos Balcões de Justiça e Cidadania são a resolução 05/2006 do Tribunal de Justiça da Bahia, a pontuar competência e instrumentalização procedimental nas atividades dos Balcões; e a Lei dos Juizados Especiais, cujo conteúdo é declaradamente voltado para uma dinâmica processual que permite aos litígios serem avençados mesmo antes de se instaurar qualquer procedimento judicial de natureza contenciosa.

A facilitação da acessibilidade ao cidadão através da adoção destas medidas voltadas à promoção da justiça em diferentes matizes se demonstra como o principal diferencial dos Balcões de Justiça e Cidadania. Estas evidências a conferir um caráter de relevante efetividade a estes órgãos são pontuadas por Mônica Carvalho Vasconcelos¹¹⁵, inclusive apontando os fatores que agregam valor à própria imagem do Judiciário.

[...] o elevado índice de satisfação do jurisdicionado em relação à rapidez e a adequação dos serviços prestados nas unidades de mediação contribui para uma visão mais positiva da população em relação ao Poder Judiciário.

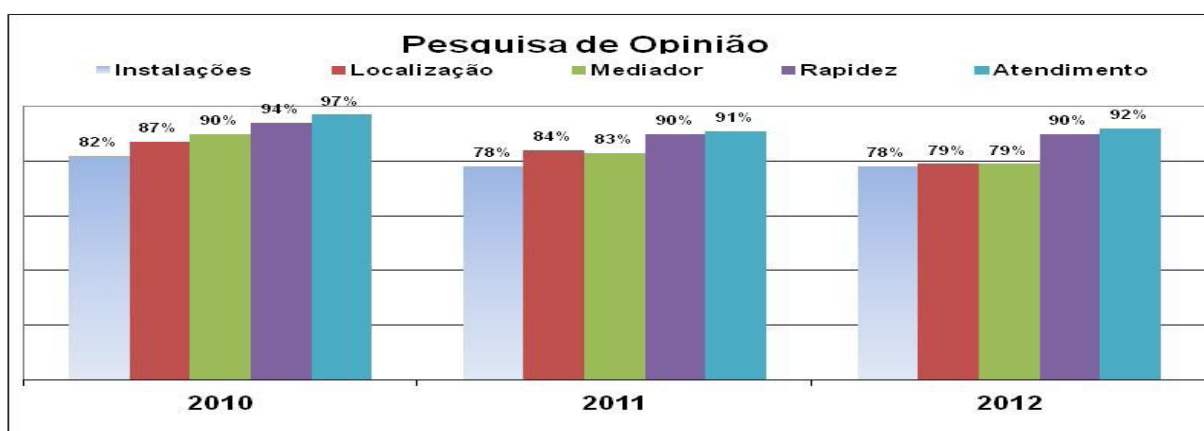
O amadurecimento do Projeto possibilitou alguns reconhecimentos relevantes, além do proporcionado pelo próprio jurisdicionado em pesquisa de opinião.

A aferição desta satisfação em relação às práticas extrajudiciais, como evidenciou a autora supramencionada, dá-se por meio de pesquisas de opinião aferidas anualmente, tendo como público participante exatamente os assistidos que submeteram suas demandas aos Balcões de Justiça e Cidadania. Estes parâmetros sofreram algumas variações com o passar dos anos, mas tiveram como base de pesquisa os critérios: Instalações; Localização; Mediador; Rapidez e Atendimento. Nota-se, com base nos dados oficiais¹¹⁶ que o grau de satisfação dos assistidos, e a decorrente medição da efetividade das ações dos Balcões é considerada bastante satisfatória:

¹¹⁵ VASCONCELOS, M.C. et al. 2013. *ibidem*.

¹¹⁶ Pesquisa de opinião Balcões de Justiça e Cidadania : 2008 a 2012 -. Disponível em: <http://www5.tjba.jus.br/conciliacao/templates/nic/images/Pesquisa%20de%20opinião%202012.pdf>. Acesso em julho de 2013

Pesquisa de Opinião - 2008 a 2012 - Soma dos Conceitos Bom e Ótimo



Ano de 2008 – Rapidez 83% - Qualidade do atendimento 87%

Ano de 2009 – Rapidez 87% - Qualidade do atendimento 90%

Nº de pessoas que opinaram	376	2.181	1.835	1.190	1.499
Anos	2008	2009	2010	2011	2012

TABELA 02 - Fonte: TJBA

A leitura do gráfico tabelado acima corresponde à proporção de assistidos que responderam às pesquisas de opinião entre os anos de 2008 e 2012, tendo parâmetros de resultado aqueles que classificaram os serviços dos Balcões de Justiça e Cidadania como “bons” ou “ótimos”.

É indiscutível que, segundo a visão destes assistidos, os Balcões se apresentam como altamente satisfatórios. Entretanto, esta compreensão leva a uma visão monofocal, porquanto tem como parâmetros apenas a opinião destes assistidos, muitas vezes sem quaisquer bases comparativas mais concretas para opinar, desta maneira fornecendo apenas indícios do que se poderia entender como fundamentos para aferir a efetividade dos Balcões ou dos próprios procedimentos extrajudiciais de solução de conflitos.

Compreende-se, portanto, que estes dados de opinião fornecidos pelo Tribunal de Justiça da Bahia representam tão somente indicativos quanto à ideia de que os Balcões de Justiça e Cidadania seriam instrumentos mais efetivos que as vias

judiciárias ordinárias, considerando o quesito acesso à justiça. Padecem de fundamento científico quando analisados de forma isolada pelo fato de que, via de regra, foram coletados de pessoas que não possuem conhecimento técnico abalizado para manifestar-se sobre a medida destas classificações apontadas.

Ainda que se leve em conta a fragilidade destas premissas, as manifestações dos assistidos inclinadas a apontar os Balcões como instrumentos positivos aos seus olhos ganham um contorno de maior robustez do ponto de vista científico quando analisadas em conjunto com uma série de outros indicadores a apontar esta mesma concepção.

Neste sentido, o Código de Processo Civil brasileiro, legislação basilar a conduzir os procedimentos das vias ordinárias do Judiciário, é considerado pela doutrina contemporânea como exageradamente formal e burocrático, ao se levar em conta as manifestações ritualísticas para se dar andamento às demandas processuais. Dá-se, neste passo, mais relevância à lide do que às possibilidades de se promover conciliações e mediações.

Esta estrutura codificada que se apresenta como verdadeiro baluarte dos procedimentos formais da estrutura do Poder Judiciário passa atualmente por um processo legislativo em que se propõem profundas alterações no seu texto, tornando-o mais adequado à promoção da justiça na realidade contemporânea.

Estas possibilidades concretas de mudanças decorrem do Projeto de Lei do Senado Federal nº 166/2010 com as alterações propostas pelo Senador Valter Pereira (PMDB/MS) - Relator Geral do projeto de reforma do Código – notadamente aquelas proposições de artigos que defendem a utilização em larga escala dos métodos de conciliação e mediação como essenciais à adequada prestação jurisdicional. Trata tal projeto sobre os métodos autocompositivos nos termos ¹¹⁷:

Art. 144. Cada tribunal pode criar setor de conciliação e mediação ou programas destinados a estimular a autocomposição.

¹¹⁷ BRASIL, Projeto de Lei nº166/2010 – Reforma do Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=84496>. Acesso em julho de 2013.

§ 1º A conciliação e a mediação são informadas pelos princípios da independência, da neutralidade, da autonomia da vontade, da confidencialidade, da oralidade e da informalidade.

[...]

Art. 145. A realização de conciliação ou mediação deverá ser estimulada por magistrados, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

É irrefutável, ao se analisar os pontos apresentados, que há uma mudança substancial nas previsões dos institutos da mediação e da conciliação no Código de Processo Civil, considerando que se parte atualmente de um uma legislação que menciona apenas a conciliação e em moldes sumários, cuja previsão se encontra apenas em indicativos em que o juiz deve a qualquer tempo buscar a promoção do acordo entre as partes, só.

Esta percepção das finalidades em se expandir as práticas da mediação e da conciliação, por serem consideradas benéficas tanto para o Estado quanto para os administrados se apresenta de maneira translúcida quando se analisa os termos da exposição de motivos do anteprojeto do Código de Processo Civil¹¹⁸ ao apontar no tocante aos mecanismos autocompositivos que:

Pretendeu-se converter o processo em instrumento incluído no contexto social em que produzirá efeito o seu resultado. Deu-se ênfase à possibilidade de as partes porem fim ao conflito pela via da mediação ou da conciliação. Entendeu-se que a *satisfação efetiva* das partes pode dar-se de modo mais intenso se a solução é por elas criada e não imposta pelo juiz.

Neste passo, evidencia-se de maneira enfática o posicionamento tanto dos parlamentares que propuseram e pautaram votação quanto dos juristas que participaram da comissão para a elaboração do anteprojeto do Novo Código de Processo, a confirmar as tendências contemporâneas de se buscar alternativas às sentenças judiciais por meio autocompositivo. Mais do que isso, declara-se expressamente se entender que esta satisfação efetiva das partes advém da resolução dos conflitos por meio dos acordos, ao revés das manifestações sentenciais dos magistrados.

¹¹⁸ BRASIL, Anteprojeto do Novo Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/senado/novocpc/pdf/anteprojeto.pdf>. Acesso em julho de 2013.

As previsões desta proposta de alteração no Código Processual indicam ainda a possibilidade da criação de setores ou programas destinados a estimular a autocomposição, considerando que estas ações são salutares à administração das demandas judiciais e à promoção da justiça de maneira mais abrangente.

Pode-se considerar que no contexto do Estado da Bahia, o Tribunal de Justiça já conta com uma pulsante manifestação neste sentido, representada exatamente pelos Balcões de Justiça e Cidadania, a atuar em paralelo ao Judiciário para auxiliar neste processo de promoção dos meios alternativos de soluções de conflitos.

Fomentando esta mesma tendência de promoção dos métodos alternativos de solução de conflitos, o Conselho Nacional de Justiça se encontra atualmente na condição de promovedor de uma competição de mediação em nível nacional, voltada especificamente para estudantes de direito, objetivando fortalecer este movimento que se pode identificar em todos os níveis de poder na Administração Pública. Em seu endereço eletrônico o CNJ torna pública esta competição¹¹⁹:

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) realiza a I Competição Nacional de Mediação do Poder Judiciário. São oferecidas 50 vagas a estudantes de Direito de todo o País. O evento visa estimular as faculdades jurídicas a estruturarem Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania em apoio aos tribunais de Justiça e aos tribunais regionais federais, nos termos da Resolução nº. 125, de 29 de novembro de 2010.

A adoção destas medidas pelo CNJ visa, em última análise, incentivar os estudantes em nível de graduação a se inserir nestas discussões que serão gradativamente mais palpáveis na sociedade e no próprio contexto do Judiciário, considerando tanto as mudanças práticas identificadas nos movimentos pró-conciliação/mediação, quanto nas alterações normativas que despontam na atualidade inclinando-se neste mesmo sentido.

¹¹⁹ BRASIL, Competição Nacional de Mediação do Poder Judiciário - Conselho Nacional de Justiça. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/evento/eventos-novos/i-competicao-nacional-de-mediacao>. Acesso em julho de 2013.

Como contraponto a estes movimentos voltados a promover a adoção dos métodos autocompositivos, os organismos judiciais ordinários têm vivido, principalmente no cenário baiano, um período de profundo descrédito junto à sociedade e aos órgãos de fiscalização das atividades judiciária, a exemplo do próprio Conselho Nacional de Justiça.

Em sindicância promovida no ano de 2008¹²⁰, o CNJ identificou uma série de irregularidades apontando sérios vícios quanto à condução dos processos pelos órgãos judiciais no estado da Bahia. Dentre os fatores mais gravosos, foram apontados a falta de transparência na gestão dos processos; a presença de dezenas de milhares de petições aguardando há anos simples juntada; a inobservância das regras do impulso oficial dos processos e a indevida paralisação de milhares de processos, aguardando despachos, decisões e sentenças há mais de cem dias.

Afora estas manifestações datadas de 2008, se observa que os resultados pouco se modificaram até a presente época. Realizou-se recentemente (abril de 2013) nova inspeção e as conclusões do CNJ foram muito próximas daquelas anteriormente evidenciadas, podendo ser sintetizadas nas palavras do Ministro Corregedor Francisco Falcão de que a seção regional do judiciário da Bahia é a pior dentre todas as unidades da federação¹²¹.

Estes fundamentos levam à percepção de que há uma efetiva crise institucional no Poder Judiciário quando se analisam os seus braços formais de manifestação (procedimentos judiciais ordinários) e a própria administração judiciária. *Contrario sensu*, os Balcões de Justiça e Cidadania com suas práticas voltadas à solução pacífica dos conflitos, contam com entusiastas em todos os segmentos,

¹²⁰ Auto Circunstanciado de Inspeção Preventiva da Justiça Comum Estadual da Bahia – Portaria nº 78/2008. Disponível em http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_corregedoria/inspecoes/relatorio_insp_n01_bahia.pdf. Acesso em julho de 2013.

¹²¹ Notícia acerca das irregularidades encontradas na inspeção realizada pelo CNJ em face do Tribunal de Justiça da Bahia. Disponível em: <http://www.bahianoticias.com.br/principal/noticia/134956:cnj:abre:sindicancias:para:investiga:r:tj:ba:relatorio:diz:que:quadro:e:039:grave:039.html>. Acesso em julho de 2013.

considerando que os mesmos exercem atividade essencial à promoção da justiça social.

É possível citar, neste esteio, o reconhecimento dado aos Balcões por instituições e organismos voltados para a fiscalização e a aferição da qualidade dos serviços de natureza judiciária e de promoção do acesso à justiça atribuindo-lhes uma classificação diferenciada, de efetivo destaque em comparação a outras iniciativas de tribunais brasileiros.

A título de exemplo¹²², citem-se a inclusão dos Balcões no *Guia das Melhores Práticas da Gestão Judiciária*, promovido pela Associação dos Magistrados do Brasil (AMB) em parceria com o CNJ no ano de 2007; a inclusão dos Balcões no *Planejamento Estratégico* do CNJ do ano de 2009, na modalidade *Acesso ao Sistema de Justiça*, sendo apresentado como modelo a ser seguido pelos demais tribunais brasileiros e a classificação dos Balcões entre as cinco práticas agraciadas com o prêmio *Conciliar é Legal* criado pelo CNJ em 2010 durante o IV Encontro Nacional do Judiciário no Rio de Janeiro.

Resta, pois, evidenciado o reconhecimento por parte das instituições oficiais com respaldo para medir a qualidade dos serviços judiciários quanto à relevância dos Balcões de Justiça e Cidadania, o que reforça a compreensão de que por meio das suas atividades de mediação, conciliação e promoção da cidadania em sentido amplo, estes órgãos se apresentam com grau de efetividade superior àqueles organismos judiciários tradicionais.

Neste compasso, cruzando informações para servir de parâmetro de análise comparativa entre a efetividade verificada nas atuações dos Balcões de Justiça e Cidadania e aquelas apresentadas pelo Poder Judiciário em suas vias ordinárias, se propôs uma entrevista com o Magistrado Ricardo Schmitt¹²³, Coordenador Geral dos Balcões de Justiça e Cidadania, sobre as suas impressões quanto os aspectos positivos das atividades desenvolvidas pelos mesmos.

¹²² VASCONCELOS, M.C. et al. 2013, *Ibidem*.

¹²³ Entrevista na íntegra em via digital anexa.

Importante notar que as manifestações de Ricardo Schmitt refletem dois aspectos essenciais a lhe atribuir credenciais a tratar sobre a presente temática. A primeira é o fato de assumir atualmente a Coordenação Geral dos órgãos no estado da Bahia, contando, portanto, com profundo conhecimento sobre a matéria ora sob análise; a segunda porque, antes de ter qualquer vinculação com os Balcões, é magistrado de carreira, atuando diretamente no contexto do Poder Judiciário em suas vias ordinárias, conhecendo, igualmente, suas virtudes e fragilidades.

Tendo, portanto, conhecimento e experiência em ambos os segmentos pôde o magistrado realizar uma análise comparativa, considerando os fundamentos que em sede do Judiciário ordinário ou dos meios alternativos de soluções de conflitos, permitem ou afastam o acesso à justiça e a cidadania, por meio da efetividade das suas ações:

Questionado sobre a relevância dos Balcões para a promoção do acesso à justiça, o Magistrado afirmou se constituírem os mesmos como facilitadores deste acesso, principalmente em relação à população de baixa renda, considerando que as unidades de atendimento são instaladas nas próprias comunidades carentes de maneira a permitir o acesso às mesmas sem a necessidade de grandes deslocamentos. A justiça busca instalar os Balcões nas localidades onde os jurisdicionados são efetivamente mais carentes. Ademais os atendimentos são inteiramente gratuitos, não havendo a cobrança de qualquer valor para a completa tramitação das demandas apresentadas. Por fim, alegou que os Balcões têm por finalidade evitar a constituição de litígios, de maneira a buscar as conciliações em uma fase pré-processual sem que haja, sequer o ajuizamento das ações processuais litigiosas.

Ao ser questionado sobre quais são as vantagens para os assistidos em buscar os Balcões de Justiça e Cidadania em detrimento das vias judiciais ordinárias, Ricardo Schmitt respondeu que a principal vantagem é, de fato, a celeridade na resolução dos conflitos, sendo o período de 30 dias o tempo médio para a tramitação das demandas, desde a audiência inicial até a sua homologação; ademais, evita-se o desgaste psicológico e econômico das vias judiciais e finalmente o altíssimo índice

acordos entre as demandas apresentadas (aproximadamente 88%) e o baixo índice de descumprimento destes (menos de 10% dos acordos firmados).

Em relação ao questionamento sobre a importância dos Balcões para a própria administração da justiça, respondeu o entrevistado que as atividades dos Balcões de Justiça e Cidadania primeiramente desafogam o judiciário, servindo como filtro às demandas formais, reduzindo a litigiosidade das demandas; para a Administração ainda se encontram as vantagens de conferir um tratamento vantajoso aos assistidos, no tocante às vantagens das avenças por meio de acordos, em que não há vencedores nem vencidos, mas concordantes. Evitam-se, pois, as intrigas advindas de uma sentença.

Quanto ao último questionamento, sobre qual a relação entre o serviço que se presta nos Balcões e a concretização da cidadania em seu sentido pleno, foi respondido que a cidadania deve ser efetivamente vista em seu sentido mais amplo. O simples fato de se permitir o acesso imediato à justiça, em que se possibilite o exercício dos direitos de cidadania sem a submissão às regras burocráticas criadas pelo sistema judiciário. Ressaltou que as próprias instalações físicas dos Balcões são pensadas e estruturadas para criar no assistido a sensação de acolhimento e que possibilite aos mesmos se sentirem à vontade. Diferentemente dos fóruns, não há luxo ou suntuosidade, objetivando exatamente criar nestes assistidos a compreensão de que se está em um centro de auxílio para a resolução dos seus problemas sem formalismos ou burocracias. Por tal motivo dá-se a tais unidades o nome de Balcões de Justiça e Cidadania, na medida em que permitem aos mais carentes exercer realmente o papel de cidadão enquanto buscam seus direitos no por meio da administração jurisdicional.

A entrevista realizada com Ricardo Schmitt é contundente em fortalecer a ideia de que a atuação dos Balcões de Justiça e Cidadania através das suas práticas de mediação e conciliação suplanta o Judiciário em termos de vantagens procedimentais, vinculando a satisfação dos assistidos, a resolutividade e celeridade nos atendimentos e o fortalecimento do espírito de cidadania.

5.2 BALCÕES DE JUSTIÇA E CIDADANIA – REPERCUSSÕES DE UMA EVOLUÇÃO EXPONENCIAL.

Considerando as atividades dos Balcões de Justiça e Cidadania como instrumentos eficazes de promoção de acesso à justiça, o Tribunal baiano fomentou a expansão das suas unidades de atendimento no âmbito da capital, mas principalmente nas cidades do interior do estado, onde os problemas de acesso se apresentam de forma mais crítica.

É possível, pois, identificar o aumento exponencial do número de atendimentos, mas, sobretudo de acordos, resolvidos efetivamente pelos Balcões de Justiça e Cidadania. Os dados colhidos entre 2007 e o corrente ano de 2013 demonstram o avanço na difusão das práticas extrajudiciais de resolução de conflitos, permitindo se ultimar que o Judiciário tem entendido a relevância das práticas de conciliação e mediação praticadas pelos Balcões como efetivas em auxiliar as varas judiciais na resolução dos conflitos. Note-se a evolução ano a ano nos quantitativos de cada indicador¹²⁴:

Demonstrativo de Atividades – 2007 a 2012.

ITEM	ANO						Σ
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Orientação Jurídica	10.690	20.659	29.341	34.738	38.006	49.997	172.741
Casos para Mediação	9.799	17.184	26.163	33.467	36.826	44.077	157.717
Total de Atendimentos	20.489	37.843	55.504	68.205	74.832	85.074	321.458
Acordos de Família	2.843	5.321	9.182	13.193	14.960	16.618	59.274
Acordos Cíveis	875	1.877	1.254	2.073	2.198	2.139	9.541
Total de Acordos	3.718	7.198	10.436	15.266	17.158	18.757	68.815
Sessões Realizadas	5.857	13.105	21.082	27.764	30.097	31.482	123.530

TABELA 03 - Fonte: TJBA

¹²⁴ Demonstrativo de Atividades dos Balcões de Justiça e Cidadania – 2007 a 2013. Disponível em: http://www5.tjba.jus.br/conciliacao/index.php?option=com_content&view=article&id=5&Itemid=7. Acesso em julho de 2013.

Tendo como base os fatores de análise do demonstrativo apresentado acima, faz-se necessária a descrição de cada item para que seja possível a realização de reflexões sobre os componentes numéricos vinculados a cada classificação posta.

As orientações jurídicas correspondem à atividade desenvolvida pelos Balcões no sentido de direcionar os assistidos para onde os mesmos podem resolver suas demandas, quando estas extrapolarem os limites da sua competência. Estas orientações constituem-se na atuação destes órgãos em prestar auxílio ao cidadão por meio da disseminação de informações essenciais a estes quanto à sua possibilidade de acesso à justiça por outros mecanismos estatais.

Os casos para mediação apresentados são exatamente aqueles que se enquadram nos parâmetros de competência estabelecidos pelos Balcões, e portanto são encaminhados para que as tramitações normais sejam procedidas, com vistas à resolução do conflito. Embora se utilize a expressão “mediação”, viu-se anteriormente que poderá ocorrer conciliações dependendo da natureza das demandas.

Quanto ao total de atendimentos, este corresponde ao montante composto pelos casos de orientação jurídica, somados aos casos encaminhados para mediação. Em todo o caso, são todos sujeitos assistidos pelos Balcões, haja vista que tanto em situações de resolução via Balcão quanto em relação ao direcionamento para outros órgãos, a prestação restará efetivada.

Os acordos de família correspondem à concretização daqueles acordos envolvendo diretamente relações de direito de família, como pensão alimentícia, divórcio consensual, dissolução de união estável e reconhecimento espontâneo de paternidade, enquanto que os acordos cíveis se caracterizam como aqueles de natureza civil previstos expressamente nos termos do artigo 3º da lei 9099/95 (as causas cujo valor não exceda a quarenta vezes o salário mínimo; as enumeradas no art. 275, inciso II, do Código de Processo Civil; a ação de despejo para uso próprio e as ações possessórias sobre bens imóveis de valor não excedente a 40 salários mínimos). A agremiação destas duas categorias de acordos se classifica com a

nomenclatura de “total de acordos”, porquanto engloba a integralidade das demandas resolvidas via Balcões.

As Sessões Realizadas, por fim, Representam a totalidade de reuniões entre conciliadores e partes contendoras, incluindo aquelas que frutificam acordos e as que não logram êxito e acabam necessitando do amparo jurisdicional para que se decida sobre o direito em questão.

Pontuadas estas definições, é possível depreender de maneira mais abrangente que o aumento gradativo da quantidade de assistidos que ano a ano passam a contar com o amparo dos Balcões é fenômeno decorrente da ampliação das suas unidades de atendimento na capital e no interior do estado da Bahia, evidenciando que a Administração Judiciária vê com bons olhos as ações intentadas pelos Balcões.

Este processo gradativo é objetivo previsto como foco aos Balcões tendo em conta que as práticas extrajudiciais de solução de conflitos implicam no fator positivo do fortalecimento da cidadania e suporte para a qualificação do judiciário, considerando-se que este se beneficiará diretamente por conta da redução de demandas em tramitação junto aos cartórios judiciais e indiretamente à medida que as atribuições do estado em promover o amplo acesso à justiça estarão sendo cumpridas.

Pode-se, ainda, depreender que do número total de atendimentos, 53% correspondem às orientações jurídicas, atestando que a maioria das pessoas que buscam o atendimento dos Balcões de Justiça e Cidadania acabam sendo direcionadas para outras unidades ou órgãos da Administração Pública para receberem o tratamento adequado às suas demandas. Neste aspecto, os Balcões cumprem com uma das suas finalidades precípuas que é a de fortalecer a cidadania por meio da orientação jurídica, prestando aos assistidos informações, muitas vezes de dificultoso acesso aos mais carentes, para que encontrem os órgão competentes a lhes prestar o serviço almejado.

Considerando, ainda, os dados da tabela, vê-se que dos casos encaminhados para mediação, aproximadamente 78,32% destes chegam a ser discutidos em sessões

de conciliação ou mediação, o que torna claro que, existe tanto no assistido que apresenta a demanda quanto naquele que foi convidado a comparecer posteriormente o propósito de discutir o litígio em questão por meio dos Balcões.

Dentre o total de sessões realizadas, mais da metade das demandas – 55,7%- são exitosas na formulação de acordos¹²⁵, dentre estas, 86,13% em acordos de família e 13,86 em acordos cíveis. Esta proporção permite compreender que há um índice de acordos maior do que o de insucessos na comparação proporcional, garantindo ainda àquelas situações em que não foi possível resolver a desavença, as vias judiciárias comuns, cuja manifestação do magistrado poderá desconstituir o conflito.

Verifica-se um aumento expressivo em relação ao número de atendimentos ano após ano, considerando em termos absolutos um aumento em 1468,92%. Tais números demonstram que a quantidade de assistidos que procuraram os Balcões tem crescido gradativamente, o que permite concluir que este acesso à justiça, pretensão primeira destes órgãos, tem de fato atingido o público de maneira muito mais abrangente.

No que se refere ao aumento verificado sob um uma análise isolada quanto aos tipos de contendas acordadas nos Balcões, é notório que há um aumento muito mais expressivo no número de avenças de natureza familiar (1984,9%) do que em relação às cíveis (990,4%).

Um dos fatores que justificam este aumento em proporções desiguais é, certamente, a modificação normativa das regras do divórcio em que se facilitaram os procedimentos familiares para que um casal venha a pôr termo em sua relação jurídica conjugal. Antes de 2010 uma série de procedimentos e prazos era necessária para se desconstituir os vínculos conjugais, como a obrigatoriedade da separação judicial ou de fato por mais de 2 anos. Com a emenda Constitucional nº

¹²⁵ Observa-se, neste sentido uma aparente divergência entre os dados apresentados na tabela do Tribunal de Justiça da Bahia (55,7%) e a informação prestada pelo Coordenador dos Balcões Ricardo Schmitt (88%). O que se depreende é que a primeira informação não invalida a segunda, considerando que as mesmas foram aferidas levando em conta períodos e critérios distintos para a aferição dos dados.

66/2010, os procedimentos de divórcio puderam ser realizados com muito mais celeridade, sem burocracias ou o aguardo de prazos processuais.

Vê-se, de antemão que a natureza das demandas discutidas em sede dos Balcões de Justiça e Cidadania se concentram apenas em dois segmentos (direito civil e direito de família)¹²⁶, deixando-se de lado demandas de naturezas diversas que poderiam ser discutidas em sede dos Balcões.

Citem-se os exemplos das demandas de natureza consumerista (já contempladas pelos juizados especiais de defesa do consumidor) e aquelas de natureza previdenciária, com possibilidades concretas de serem discutidas em sede extrajudicial antes de serem suscitadas diretamente junto ao Poder Judiciário. Haveria, neste ponto, respaldo social e viabilidade jurídica, restando tão somente uma adaptação normativa a legitimar as discussões envolvendo tais temáticas.

A contemplação de questões envolvendo este tipos de demandas se justificariam ser incluídas no rol das competências dos Balcões de Justiça e Cidadania porquanto tratam de relações jurídicas de abrangência necessariamente generalista, tendo em vista que todo cidadão, indistintamente, é consumidor e presumidamente possui algum tipo de vínculo com a previdência social.

Ademais, como já ocorrem nos atendimentos dos Balcões de Justiça e Cidadania, os procedimentos buscam a feitura de acordos quando estes se apresentam possíveis. Em hipótese negativa, não haveria qualquer embaraço em se buscar a discussão do bem da vida pretendido em via judiciária. Diante de tais perspectivas sugestionam-se esta tal ampliação de possibilidades com vistas a abranger uma gama maior de direitos a estes hipossuficientes, contribuindo-se de maneira ainda mais enfática para o fortalecimento desta cidadania.

Diante os aspectos apresentados, evidencia-se a efetividade das manifestações dos Balcões de Justiça e Cidadania no que se refere ao fortalecimento da cidadania,

¹²⁶ Muito embora o Direito de Família esteja englobado na classificação Direito Civil, os Tribunais classificam-nas de maneira distintiva em decorrência das varas de família, com juízes e procedimentos específicos voltados para este atendimento mais específico.

principalmente considerando que diversos instrumentos de aferição deste fator apontam em direção convergente, dentre eles: a doutrina mais abalizada, os membros do parlamento brasileiro, os técnicos redatores do anteprojeto do CPC, os órgãos de fiscalização do Poder Judiciário, o magistrado mais credenciado a tratar sobre o tema em questão e, por fim, os próprios assistidos como beneficiários diretos de todas as ações até aqui discutidas.

Ademais, os dados numéricos apresentados demonstram a utilização em larga escala dos mecanismos de mediação e conciliação dos Balcões com uma quantidade expressiva de atendimentos efetivamente prestados, contando inclusive com as orientações jurídicas e os seus consequentes encaminhamentos. Quase tão importantes quanto as suas ações internas.

6 CONCLUSÃO.

Diante dos estudos realizados ao longo da presente pesquisa, pôde-se construir algumas proposições considerando os elementos de análise evidenciados, conforme a seguir se enumera:

a) Há uma evidente conexão entre os conceitos de acesso à justiça e cidadania. Tomando como base o ordenamento jurídico pátrio, considerando as garantias de acesso constitucional à justiça (previstos no artigo 5º XXXV da Carta Magna) e a compreensão da cidadania em seu sentido amplo, tem-se que para que o acesso à justiça adquira aplicabilidade prática, é necessário que a cidadania - compreendida em seu sentido amplo – seja garantida aos administrados, sendo a mesma compreendida como o acesso aos benefícios e serviços prestados pelo Estado.

b) Existe uma dissonância entre as igualdades formais previstas nos textos normativos e a realidade fática, sendo esta identificada principalmente quanto aos critérios: educação e capacidade econômica. Estes dois fatores se apresentam como pontuais em determinar o grau de fortalecimento da cidadania, e por consequência, do acesso ao cidadão. Aos mais abastados economicamente e com maior grau de educação formal se atribuem mais direitos em sede material, demonstrando a distorção normativa presente na Constituição Federal.

c) A tendência dos movimentos pró-mediação/conciliação é uma realidade em nível mundial. A existência de legislações estrangeiras em diversos países a tratar dos mecanismos extrajudiciais de soluções de conflitos como instrumentos essenciais ao acesso à justiça é uma realidade incorporada também pelo direito brasileiro. O Projeto de Lei da mediação e o Projeto de reforma do Código de Processo Civil (com diversos artigos prevendo as práticas da mediação e da conciliação) permitem concluir que estes mecanismos autocompositivos representam uma demanda social que é compreendida como indispensável para as próprias prestações jurisdicionais da contemporaneidade.

d) O grau de satisfação dos assistidos pelos Balcões de Justiça e Cidadania desde o ano de 2008 até a época atual ultrapassa a margem dos 80% entre aqueles que

classificaram os referidos órgãos como bons ou ótimos, indicando que à ótica dos assistidos os Balcões prestam serviços que correspondem às suas expectativas.

e) Os Balcões de Justiça e Cidadania apresentam procedimentos mais simplificados e céleres do que aqueles presentes no Poder Judiciário formal, considerando a sua estrutura administrativa, bem como a legislação aplicável. Nota-se, ademais, que em relação aos Balcões há uma facilitação no acesso à justiça (em detrimento da atividade jurisdicional) por conta da gratuidade do serviço, da dispensabilidade em se constituir advogado, da inexistência de recursos e da possibilidade de as partes interferirem diretamente na construção dos seus acordos. Por fim, a segurança jurídica de ambas as manifestações é a mesma, materializada nas sentenças judiciais, decisórias ou homologatórias.

f) Considerando o universo “Estado da Bahia”, o Conselho Nacional de Justiça entende os Balcões de Justiça e Cidadania como instrumentos salutareos à administração da justiça e ao próprio fortalecimento da cidadania, tendo em conta as premiações a estes atribuídas em competições de importância nacional. Por sua vez, reconhecem as falhas recorrentes do Judiciário baiano nos seus relatórios periódicos apresentados, classificando-o atualmente como a pior seção regional dentre as unidades da federação.

g) Evidencia-se o aumento gradativo do número de atendimentos dos Balcões de Justiça e Cidadania à medida que se aumenta a quantidade de suas unidades em Salvador e em diversas cidades do interior, o que viabiliza que os atendimentos venham a assegurar acesso à justiça e o fortalecimento da cidadania a um universo muito mais abrangente de pessoas. Este aumento na quantidade de unidades fomentado pelo Tribunal de Justiça da Bahia permite concluir que, aos olhos deste, os Balcões tem desempenhado suas ações de maneira eficiente e qualificada.

h) Considerando a função dúplice dos Balcões de Justiça e Cidadania - prestando atendimentos de mediação e conciliação ou direcionando os atendimentos aos órgãos competentes quando a natureza das demandas não for de sua competência – atuam preponderantemente prestando esclarecimentos e encaminhando os assistidos a instituições que possam ser-lhes útil na resolução das suas demandas.

Tal dado é visto quando se apresentam quantitativamente uma maioria de atendimentos como encaminhamentos a atendimento em outros órgãos da administração. Vê-se que os Balcões buscam em primeiro plano, fortalecer a cidadania por meio da disseminação de informações gerais a garantir a acessibilidade aos assistidos.

i) Entre os anos de 2007 e 2013, dos casos encaminhados para mediação, 78,32% chegam a ser discutidos nas suas sessões próprias, o que permite se compreender que os assistidos atribuem aos Balcões confiabilidade quanto ao seu potencial para dirimir os conflitos apresentados. Por esta razão tais assistidos retornam após o contato prévio (no caso daqueles que apresentam a demanda) ou aceitam o chamado (no caso daqueles que aceitam o a carta-convite).

j) Das demandas que chegam às sessões de mediação ou conciliação, a sua maior parte (55,7%) são convertidas em acordos, hábeis para posterior homologação judicial. Desta forma, compreende-se que estas medidas voltadas a fortalecer a cidadania e evitar a formalização de demandas no judiciário reduzem previamente, na pior das hipóteses, mais da metade das questões que poderiam ser alvo de discussões judiciais formais.

k) Em função do aumento na quantidade de atendimentos, se identifica uma progressão percentual na ordem de 1.468,92% comparando-se os anos do período entre 2007 e 2012. Este expressivo crescimento permite concluir que a expansão das unidades, o acesso à justiça e o fortalecimento da cidadania tem ganhado espaço e repercussão positiva, no que tange o aumento do número de administrados que passam a ter acesso a estes benefícios.

Considerando os fundamentos legais, doutrinários e as análises comparativas até aqui apresentadas, bem como a limitação temporal e espacial da presente pesquisa, tem-se como produto de conclusão geral a ideia de que os Balcões de Justiça e Cidadania são essenciais à administração da justiça, suplantando as manifestações do Poder Judiciário em suas práticas, tendo em conta que as técnicas autocompositivas se apresentam como mais efetivas que as sentenças, no tocante à acessibilidade à justiça e ao fortalecimento da cidadania.

REFERÊNCIAL BIBLIOGRÁFICO:

ALEMANHA, Parlamento Federal, Lei de promoção da Mediação e outros métodos alternativos de resolução de conflitos de 21 de julho de 2012, disponível em <http://npl.ly.gov.tw/pdf/7894.pdf>, acesso em julho de 2013.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.

AMADO NETO, Jorge. **A Clássica Teoria da Tripartição dos Poderes à Luz do Direito Administrativo Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Publit, 2008.

ANDERSON, Perry. **As Origens da Pós-modernidade**. Tradução Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.

ANDRADE, Lédio Rosa de. **Introdução ao Direito Alternativo Brasileiro**. 1ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.

ARMELIN, D. **Uma visão da crise atual do Poder Judiciário**: In: MACHADO, F. C.; MACHADO, R. B. (Org.). A reforma do Poder Judiciário. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

BAHIA, Resolução nº 05/2006 do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, disponível em <http://www5.tjba.jus.br/images/pdf/resolucao5.pdf>, consultado em junho de 2013.

BAHIA, Tabela de Custas do Tribunal de Justiça. Disponível em: http://www5.tjba.jus.br/corregedoria/images/pdf/tabela_emolumentos_2013.pdf, acesso em julho de 2013.

BARBI, Celso Agrícola. **O papel da Conciliação como meio de evitar o processo e de resolver conflitos**. São Paulo: Revista de Processo n. 39, jul/set 1985.

BARROSO, Luis Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas. Limites e Possibilidades da Constituição Brasileira**. Rio de Janeiro : Renovar, 2001.

BITTAR, Eduardo C.B. **Ética, educação, cidadania e Direitos Humanos**: Estudos filosóficos entre cosmopolitismo e responsabilidade social. São Paulo: Manole, 2004.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro : Elsevier, 2005.

_____. **Dicionário de Política**. Brasília : Editora UNB, 2000.

_____. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. 10ª edição. Brasília : UNB, 1999.

BOMFIM, Ana Paula Rocha do; MENEZES Monique Hellen Monique Ferreira de. **MESCS, Manual de Mediação, Conciliação e Arbitragem**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2008.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 13ª edição. São Paulo : Malheiros, 2003.

_____. **História Constitucional do Brasil**. Brasília : OAB Editora, 2002.

_____. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**. São Paulo : Malheiros, 2001.

BRASIL, Anteprojeto do Novo Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/senado/novocpc/pdf/anteprojeto.pdf>. Acesso em julho de 2013.

BRASIL Código Civil Brasileiro de 2002: Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm . Acesso em maio de

BRASIL, Competição Nacional de Mediação do Poder Judiciário - Conselho Nacional de Justiça. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/evento/eventos-novos/i-competicao-nacional-de-mediacao>. Acesso em julho de 2013.

BRASIL Constituição Imperial de 1824: Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm. Acesso em maio de 2013.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil: Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em maio de 2013.

BRASIL Decreto Imperial de 737 de 1850: Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/dim737.htm. Acesso em maio de 2013.

BRASIL, Lei 5.869, de 11 de janeiro de 1973, Código de Processo Civil. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869compilada.htm Acesso em maio de 2013.

BRASIL, Lei 9099/95 : Lei dos Juizados Especiais. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9099.htm. Acesso em maio de 2013.

BRASIL, Lei 9.307/96 : Lei de Arbitragem. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9307.htm. Acesso em maio de 2013.

BRASIL Projeto de Lei nº166/2010 – Reforma do Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=84496>. Acesso em julho de 2013.

BRASIL, Projeto de Lei nº 4827/98 que Institucionaliza e disciplina a mediação, como método de prevenção e solução consensual de conflitos. Disponível em

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21158>, acesso em julho de 2013

BRASIL, Resolução 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça dispendo sobre a política judiciária nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário. Disponível em: http://www5.tjba.jus.br/conciliacao/images/stories/arquivo_integral_republicacao_resolucao_n_125.pdf.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **Arbitragem**: Lei nº. 9.307/96. 5. ed. rev. amp. e atual. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2009.

CANÇADO TRINDADE, A. A.. in: PIOVESAN, Flávia, **Direitos Humanos e o direito constitucional internacional**. São Paulo: Saraiva 2006.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra : Almedina, 1998.

CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**, trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre : Ed. Sérgio Antônio Fabris, 1988.

CARDOSO, Robson Egidio. A imposição da conciliação pelo Estado como solução para a ineficiência da prestação jurisdicional. Jus Navigandi, Teresina, ano 14, n. 2413, 8 fev. 2010. Disponível em: <http://http://jus.com.br/revista/texto/14316>", consultado em 26/05/2013.

CARVALHO, José Murilo de. **A cidadania na encruzilhada**. In.: BIGNOTTO, Newton (Org.). **Pensar a república**. Belo Horizonte : Editora UFMG, 2002.

CASTRO, Flávia Lages de Castro. **História do Direito Geral e do Brasil**. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2007.

Demonstrativo de Atividades dos Balcões de Justiça e Cidadania : 2007 a 2013. Disponível em: http://www5.tjba.jus.br/conciliacao/index.php?option=com_content&view=article&id=5&Itemid=7. Acesso em 16/07/2013.

DINIZ, Maria Helena, **Compêndio de introdução à ciência do direito**. São Paulo: Saraiva, 1995.

DWORKIN, Ronald. **O Império do Direito**. Tradução: Jefferson Luiz Camargo. São Paulo : Martins Fontes, 1999.

ESPANHA, Lei 05/2012, tratando sobre a mediação em assuntos civis e mercantis. Disponível em: http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE:A:2012:9112. Acesso em 07/07/2013.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio. **Introdução ao Estudo do Direito. Técnica, Decisão e Dominação**. 3ª edição. São Paulo : Atlas, 2001.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio Básico da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FRANÇA, Código de Processo Civil Francês, disponível em: <<http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000025179010&categorieLien=id>>, acesso em julho de 2013.

FRANÇA : Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, aprovada em 02 de outubro de 1789, disponível em www.legifrance.gouv.fr/Droit:français/Constitution/Declaration:des:Droits:de:l:Homme:et:du:Citoyen:de:1789, acesso em julho de 2013.

FREITAS, Vladimir Passos. **Meta 6 do CNJ: Gestão Ambiental**. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2010:mar:21/segunda:leiturajuizes:aderir:meta:cnj:gestao:ambiental> , acesso em maio de 2013.

GOMEZ, Diego J. Duquelsky. **Entre a Lei e o Direito: uma contribuição à Teoria do Direito Alternativo**. Tradução: Amilton Bueno de Carvalho e Salo de Carvalho. Rio de Janeiro : Lúmen Juris, 2001.

GRECO, Leonardo. **Acesso à Justiça No Brasil**. In Revista do Curso de Direito da UNIVALE Universidade do Vale do Rio Doce, nº 1. Governador Valadares : UNIVALE, jan/jun. 98.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **A Conciliação Extrajudicial no Quadro Participativo**, in Novas Tendências do Direito Processual. São Paulo: RT, 1988.

GUERRA, Sidney. **Direitos Humanos & Cidadania**. São Paulo : Atlas, 2012.

HÄBERLE, Peter. **HERMENÊUTICA CONSTITUCIONAL. A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Fabris Editor, 1997.

ITALIA, Presidência da República : Decreto Legislativo nº 28 de 4 de março 2010. Aplicação do artigo 60 da Lei de 18 de Junho de 2009, nenhuma. 69, no campo de mediação que visa a resolução de litígios em matéria civil e comercial, disponível em: <<http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/10028dl.htm>>, acesso em 07/07/2013.

KANT, Immanuel. **Crítica da Razão Pura**. Tradução: Valerio Rohden e Baldur Moosburger. São Paulo : Martin Claret, 1999.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Tradução: João Baptista Machado. São Paulo : Martins Fontes, 2000.

KOWARICK, Lúcio Félix Frederico. **Viver em Risco**. São Paulo: Editora 34, 2009.

LASSALLE, Ferdinand. **A Essência da Constituição**. 6ªed. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2001.

LEVI, Lucio. LEGITIMIDADE. IN: BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco (orgs.). **Dicionário de Política**. Vol.2. 5ª.ed. Tradução de Carmem C. Varriale. Brasília : Editora UNB, 2000.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Teoria Geral do Processo**. São Paulo : RT, 2006.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINS, Argemiro Cardoso Moreina, *in* WOLKMER, Antônio Carlos. **Fundamentos de História do Direito**. Belo Horizonte : Del Rey, 2009.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. 18ª edição. Rio de Janeiro : Forense, 2000.

Metas CNJ : Disponível em:

<http://www.cnj.jus.br/gestao:e:planejamento/metas/metas:2013>, acesso em 20/05/2013.

MORAES, Alexandre de. **Curso de Direito Constitucional**. 10.ed. São Paulo : Atlas, 2002.

NAÇÕES UNIDAS. Direitos Cíveis e Políticos. New York: ONU, 2005.(Incluindo as questões da independência do Poder Judiciário, Administração da Justiça e a Impunidade). Disponível em:

<http://acnudh.org/wp:content/uploads/2011/01/Report:of:the:SR:on:the:independence:of:judges:and:lawyers:Mission:to:Brazil:2005.pdf>. Acesso em 16/07/2013.

NALINI, José Renato. **Novas Perspectivas no Acesso à Justiça**. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/dados/lex/acesso/textos/perspec_justica.html. acesso em julho de 2013.

Objetivos institucionais dos Balcões de Justiça e Cidadania. Disponível em: <http://www.tjba.jus.br/projetos/bjc/bjc.htm>. acesso em julho de 2013.

Organograma de atividades dos Balcões de Justiça e Cidadania. Disponível em: <http://www5.tjba.jus.br/conciliacao/images/stories/AtdBJC.pdf>. acesso em julho de 2013.

PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Rápidas considerações sobre a antecipação da tutela. como instrumento para a efetividade do Processo do Trabalho**. Jus Navigandi, Teresina, ano 6, n. 51, 1 out. 2001 . Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/2087>>. acesso em julho de 2013.

PERELMAN, Chaim. **Ética e Direito**. Trad. Por Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

Pesquisa de opinião Balcões de Justiça e Cidadania : 2008 a 2012 :. Disponível em: <http://www5.tjba.jus.br/conciliacao/templates/nic/images/Pesquisa%20de%20opinião%202012.pdf>. Acesso em julho de 2013.

PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. **Eficácia e Aplicabilidade das Normas Constitucionais Programáticas**. São Paulo : Max Limonad, 1999.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 7ª edição. São Paulo : Saraiva, 2006.

PINSKY, Jaime & PINSKY, Carla Bassanezi (org). **História da cidadania**. 2.ed. São Paulo : Contexto, 2008.

PISKE, Oriana. **Justiça ao alcance de todos : Desafio do Poder Judiciário Contemporâneo**. Disponível em: <http://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/artigos/2013/justica:ao:alcance:de:todos:desafio:do:poder:judiciario:contemporaneo:juiza:oriana:piske>. Acesso em 11/07/2013.

Revista Brasileira de Direito Constitucional : RBDC n. 10 : jul./dez. 2007. Disponível em http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC:10/RBDC:10:013:Ada_Pellegrini_Grinover.pdf.

ROBORTELLA, Luiz Carlos Amorim, **Mediação e Arbitragem. Solução Extrajudicial dos Conflitos do Trabalho** in Revista “Trabalho & Doutrina”, nº 14, São Paulo : Saraiva, setembro/1997.

ROCHA, Álvaro Filipe Oxley. **Judiciário: cidadania e reforma**. In. SANTOS, A. L. C.; STRECK, L. L.; ROCHA, L. S. (orgs.). **Constituição, sistemas sociais e hermenêutica**. Nº. 3. Porto Alegre : Livraria do advogado, 2007.

RODRIGUES JÚNIOR, Walsir Edson. **A Prática da Mediação e o Acesso à Justiça**. Belo Horizonte : Del Rey, 2007.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do Contrato Social**. Trad. Pietro Nassetti. São Paulo : Martin Claret, 2002.

SAMPAIO, Lia Regina Castaldi; BRAGA NETO, Adolfo. **O Que é Mediação de Conflitos**. São Paulo: Brasiliense, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Crítica da Razão Indolente: Contra o Desperdício da Experiência**. 3ª edição. São Paulo : Cortez Editora, 2001.

_____. **Pela Mão de Alice: o social e o político na pós:modernidade**. 7ª edição. São Paulo : Cortez Editora, 2000.

Senso 2010 do IBGE, disponível em:

http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=2019&id_pagina=1

SEPULVEDA, Magdalena Relatora especial da ONU sobre a pobreza extrema e os Direitos Humanos:

<http://www.onu.org.br/combater:pobreza:requer:melhoria:do:acesso:a:justica:para:po:bres:afirma:especialista:da:onu/>, acesso em 21/06/2013

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 21^o edição. São Paulo : Malheiros Editores, 2002.

_____. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. São Paulo : Malheiros Editores, 2003.

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações**. Livro 1 : 1^a parte; Trad. Márcio Pugliese. São Paulo : Editora Global, 1980.

SOARES, Ricardo Maurício Freire. **Curso de Introdução ao Estudo do Direito**. Salvador : Editora Jus Podivm, 2012.

_____. **Hermenêutica Jurídica**. São Paulo : Saraiva, 2013.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição Constitucional e Hermenêutica. Uma Nova Crítica do Direito**. Porto Alegre : Livraria do Advogado, 2002.

_____. **Hermenêutica Jurídica e(m) Crise. Uma Exploração Hermenêutica da Construção do Direito**. 3^a edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos conflitos civis**. São Paulo: Método, 2008.

TELLES, Vera da Silva. **Pobreza e Cidadania *Dilemas do Brasil Contemporâneo***, Caderno CRH nº 19, Salvador, 1993. Disponível em:

<http://www.cadernocrh.ufba.br/include/getdoc.php?id=1234...340..> Acesso em julho de 2013.

VASCONCELOS, M. C. **Noções Gerais Sobre A Mediação De Conflitos** Disponível em: <http://www5.tjba.jus.br/images/pdf/bjc:mediacao.pdf>. Acesso em 11/07/2013.

_____. et al. **O Projeto “Balcão de Justiça e Cidadania” Como um instrumento de efetivação do Acesso à Justiça e à Cidadania Ativa por Meio da**

Mediação Comunitária. Disponível em:

http://www5.tjba.jus.br/images/pdf/artigo_balcao_de_justica_e_cidadania.pdf.

Acesso em julho de 2013.

VEZZULLA, Juan Carlos. **Teoria e Prática da Mediação.** Curitiba: Instituto de mediação e arbitragem no Brasil, 1998.

VIANNA, Luiz Werneck et al. **A Judicialização da Política e das Relações Sociais no Brasil.** Rio de Janeiro : Revan, 2001.

WARAT, Luis Alberto. **O Ofício do Mediador.** Florianópolis : Habitus, 2001.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Antecipação da Tutela.** 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2000.

APÊNDICE

ENTREVISTA COM RICARDO SCHMITT, COORDENADOR GERAL DOS
BALCÕES DE JUSTIÇA E CIDADANIA.