

**FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA – UNIR
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO MESTRADO PROFISSIONAL EM DIREITOS
HUMANOS E DESENVOLVIMENTO DA JUSTIÇA – PPG/DHJUS**

SABRINA CORONA BUTZKE

**JUSTIÇA COMUNITÁRIA: PROPOSTA DE AMPLIAÇÃO DO ACESSO À
JUSTIÇA NO ESTADO DE RONDÔNIA**

PORTO VELHO/RO

2019

SABRINA CORONA BUTZKE

**JUSTIÇA COMUNITÁRIA: PROPOSTA DE AMPLIAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA NO
ESTADO DE RONDÔNIA**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional Interdisciplinar em Direitos Humanos e Desenvolvimento da Justiça - PPG/DHJUS da Universidade Federal de Rondônia (UNIR) em parceria com a Escola da Magistratura de Rondônia (EMERON) como cumprimento de requisito para obtenção do título de Mestre.

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas e Desenvolvimento da Justiça.

Orientador: Professor Dr. Estevão Rafael Fernandes.

PORTO VELHO/RO

2019

SABRINA CORONA BUTZKE

**JUSTIÇA COMUNITÁRIA: PROPOSTA DE AMPLIAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA NO
ESTADO DE RONDÔNIA**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Desenvolvimento da Justiça – DHJUS para obtenção do título de Mestre em Direitos Humanos e Desenvolvimento da Justiça.

Aprovada em: ___/___/_____.

BANCA EXAMINADORA

Professor Dr. Márcio Secco – PPG/DHJUS/UNIR
Membro (Interno) da Banca

Professora Dra. Sandra Nascimento – PPGECSA/ELA/UnB
Membro (Externo) da Banca

Professor Dr. Estevão Rafael Fernandes – PPG/DHJUS/UNIR
Membro (Interno) da Banca e Orientador

PORTO VELHO/RO

2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Fundação Universidade Federal de Rondônia
Gerada automaticamente mediante informações fornecidas pelo(a) autor(a)

B989j Butzke, Sabrina Corona .

Justiça comunitária: proposta de ampliação do acesso à justiça no Estado de Rondônia / Sabrina Corona Butzke. -- Porto Velho, RO, 2019.

101 f.

Orientador(a): Prof. Dr. Estêvão Rafael Fernandes

Dissertação (Mestrado Profissional Interdisciplinar de Direitos Humanos e Desenvolvimento da Justiça) - Fundação Universidade Federal de Rondônia

1.Acesso à Justiça . 2.Poder Judiciário de Rondônia . 3.Meios Alternativos de Justiça . 4.Justiça Comunitária . 5.Mediação Comunitária . I. Fernandes, Estêvão Rafael. II. Título.

CDU 342.57(811.1)

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho, em primeiro lugar, a Deus, essencial em minha vida, meu guia e socorro sempre presente na hora da angústia.

Aos meus pais, Antônio e Maria Teresa, que com sua simplicidade sempre me impulsionaram na caminhada dos estudos.

Ao meu esposo, Edgard, apoio nos momentos de dificuldade de forma carinhosa e especial.

De todo coração, ao meu filho Estêvão, meu maior presente, alegria e motivação de todos os dias.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao professor e orientador Estevão Rafael Fernandes, pela paciência na orientação e incentivo constante que tornaram possível a conclusão dessa dissertação.

Aos professores Márcio Secco e Delson Fernando Barcellos Xavier, que aceitaram compor minha banca de qualificação, pelas valiosas correções e sugestões.

Aos professores Sandra Nascimento e Márcio Secco, que muito me honraram com a composição da minha banca de defesa e cujas análises tentarei atender na versão definitiva do texto.

Ao Programa Justiça Comunitária do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios e todos os seus colaboradores, em especial à supervisora Vera Lúcia Soares, cuja recepção e atenção durante a semana de visita técnica desta pesquisadora foram importantes para a elaboração desse trabalho, e ao agente comunitário de justiça Valdeci Pereira da Silva que me impressionou com sua experiência e a sutileza com que realiza a justiça.

A todos os professores do Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Direitos Humanos e Desenvolvimento da Justiça – PPG/DHJUS, que proporcionaram muito conhecimento e reflexão ao longo do curso.

Aos amigos da primeira turma do Mestrado PPG/DHJUS pelo companheirismo e momentos compartilhados.

RESUMO

Este trabalho apresenta o acesso à justiça enquanto Direito Humano e instrumento de viabilização dos demais direitos fundamentais, mas que diante da crise da jurisdição brasileira, tem sofrido diversos impasses para sua efetivação. Destaca nesse contexto as dificuldades enfrentadas pelo Judiciário nacional e rondoniense, notadamente a explosão da litigiosidade, o excesso de formalismo do processo judicial, os altos custos de advogados e despesas processuais, a distância das unidades judiciárias, a morosidade processual, o desconhecimento dos direitos pelas pessoas, dentre outros. No intuito de ampliar o acesso e resolver os conflitos por meios alternativos ao Poder Judiciário, ressalta a Justiça Comunitária enquanto novo enfoque de acesso à justiça inserida na terceira onda renovatória de acesso à justiça de Mauro Cappelletti e Bryan Garth. Para tanto, relata experiências exitosas de Justiça Comunitária realizadas no Brasil, com ênfase no Programa Justiça Comunitária do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, que atua desde o ano 2000 por meio da Mediação Comunitária, educação para os direitos e animação de redes sociais, facilitando o diálogo entre as pessoas, resolvendo litígios de forma consensual e prevenindo a ocorrência de novos conflitos. Utilizou-se do método hipotético-dedutivo e pesquisa bibliográfica durante a pesquisa. Os resultados apontam para a urgência de adoção de meios alternativos de resolução dos conflitos no Estado de Rondônia, bem como indicam traços comuns entre o perfil das localidades que se beneficiam com a Justiça Comunitária e o contexto social de Rondônia, evidenciando a relevante contribuição que a implantação de Núcleos de Justiça Comunitária podem vir a prestar ao Judiciário rondoniense na sua missão institucional de oferecer à sociedade efetivo acesso à justiça.

Palavras-Chave: Acesso à Justiça. Poder Judiciário de Rondônia. Meios Alternativos de Justiça. Justiça Comunitária. Mediação Comunitária.

ABSTRACT

This paper presents the access to justice as a human right and instrument of viability of other fundamental rights, but that in face of the crisis of the Brazilian jurisdiction, has suffered various impasses for its realization. Highlights in this context, the difficulties faced by the national judiciary and rondoniense, notably the explosion of litigation, the excess of formalism of the judicial process, the high costs of lawyers and procedural costs, the distance of the judicial units, the lengthy procedures, the lack of rights for people, among others. In order to broaden the access to justice and solve conflicts by alternative means to the Judiciary, presents the community justice as a new approach to access to justice inserted in the third wave renovating access to justice of Mauro Cappelletti and Bryan Garth. For both, reported successful experiences of community justice held in Brazil, with emphasis on the Program Community Justice of the Court of Justice of the Federal District and Territories, which acts since the year 2000 by means of the community mediation, education for human rights and animation of social networks, facilitating dialog between people, resolving disputes of consensual manner and preventing the occurrence of new conflicts. The methodology used is the hypothetical-deductive method and bibliographical research. The results point to the urgency of adopting alternative means of conflict resolution in the state of Rondônia, as well as indicate common traits between the profile of the localities that benefit the community justice and the social context of Rondônia, highlighting the important contribution that the deployment of cores of community justice may provide to the Judiciary rondoniense in its institutional mission to offer to society access to justice.

Keywords: Access to Justice. Fundamental Rights. Judiciary. Alternative Means. Community Justice. Community Mediation.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CADH	Convenção Americana sobre Direitos Humanos
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CEJUSCs	Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CV	Código Civil
DADDH	Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem
DH	Direitos Humanos
DP	Defensoria Pública
DPE	Defensoria Pública Estadual
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
IAD	Índice de Atendimento da Demanda
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
JC	Justiça Comunitária
MC	Mediação Comunitária
MJ	Ministério da Justiça
MP	Ministério Público
NCPC	Novo Código de Processo Civil
NJC	Núcleos de Justiça Comunitária
NUPEMEC	Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
PJ	Poder Judiciário
PJ-RO	Poder Judiciário de Rondônia
PJN	Política Judiciária Nacional
SRJ	Secretaria da Reforma do Judiciário
STF	Supremo Tribunal Federal
TJDFT	Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios
TJRO	Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia
UnB	Universidade de Brasília

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Meios de Resolução de Conflitos	46
Figura 2: Fluxograma da mediação	59

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Unidades judiciárias de 1º grau, por ramo, em 2017	35
Gráfico 2: Despesa total da Justiça Estadual em 2017	37
Gráfico 3: Tempo médio do processo baixado na Justiça Estadual em 2017.....	38
Gráfico 4: Série histórica dos casos pendentes no Poder Judiciário até 2017.....	40
Gráfico 5: Número de municípios-sede e unidades judiciárias, por tribunal, em 2017	43
Gráfico 6: Casos novos por 100.000 habitantes, por tribunal, em 2017	78
Gráfico 7: Índice de conciliação nas fases de execução e de conhecimento, no primeiro grau, por tribunal, em 2017	80
Gráfico 8: Série histórica de despesa por habitante na Justiça Estadual.....	81
Gráfico 9: Despesas por habitante, por tribunal da justiça estadual, em 2017.....	82
Gráfico 10: Índice de atendimento à demanda, por tribunal da justiça estadual, em 2017.....	83

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Unidades Jurisdicionais atendidas pelas Defensorias Públicas Estaduais em 2014.....	42
Tabela 2: Atendimentos realizados pela Justiça Comunitária do TJDFT em 2014.....	72
Tabela 3: Atendimentos realizados pela Justiça Comunitária do TJDFT em 2015.....	72
Tabela 4: Atendimentos realizados pela Justiça Comunitária do TJDFT em 2016.....	73
Tabela 5: Atendimentos realizados pela Justiça Comunitária do TJDFT em 2017.....	73

LISTA DE FOTOS

Foto 1: Lançamento do Projeto Justiça Comunitária (18/10/2000)	70
--	----

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	15
1 INTRODUÇÃO	19
2 O ACESSO À JUSTIÇA	23
2.1 O histórico do Acesso à Justiça	26
2.2 O Direito Humano de Acesso à Justiça	28
2.3 O Acesso à Justiça e o Pluralismo Jurídico	31
2.4 Os entraves do Acesso à Justiça	34
2.5 Alternativas para a garantia de Acesso à Justiça no Brasil	46
2.5.1 A Justiça Multiportas	50
3 A JUSTIÇA COMUNITÁRIA: UMA ALTERNATIVA PARA O ACESSO À JUSTIÇA ..	52
3.1 Os princípios inerentes à justiça comunitária	54
3.2 A mediação comunitária de conflitos	56
3.3 O agente comunitário de justiça	61
3.4 O empoderamento comunitário	64
3.4.1 O Conhecimento dos Direitos	66
3.4.2 A Mobilização Comunitária	68
3.5 A experiência da Justiça Comunitária do TJDF	69
3.6 Uma justiça de emancipação	75
4 O ACESSO À JUSTIÇA NO ESTADO DE RONDÔNIA	77
4.1 Resultados da jurisdição rondoniense	77
4.2 As peculiaridades do Estado de Rondônia	84
4.3 Projeto de implantação de Núcleos de Justiça Comunitária no Estado de Rondônia	88
5 CONCLUSÃO	94
6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	96

APRESENTAÇÃO

A crescente demanda por resolução de conflitos e a crença de que o lugar de tratar o litígio é no Poder Judiciário tem complicado, de forma significativa, o bom andamento da instituição. O que se observa é que o Judiciário brasileiro não possui estrutura para enfrentar a quantidade cada vez maior de ações.

Nesse sentido, Nalini argumenta que o Brasil fornece ao mundo a sensação de que falta espaço no planeta para a paz, pois “vivencia-se a guerra de todos contra todos e a vocação humana seria o eterno litígio. Uma população com 202 milhões de habitantes propicia o espetáculo de mais de 100 milhões de processos judiciais, como se toda a nação estivesse a demandar (2017, p. 27)”. Destaca, ainda, que a resposta que comumente se dá para solucionar o problema da demanda judicial desenfreada é o incremento da estrutura orçamentária, de material e de pessoal do Poder Judiciário, mas que a situação econômica do país já não suporta essa expansão.

Assim, a reflexão sobre a melhoria da prestação da Justiça no Brasil não pode se resumir e nem se limitar apenas à estrutura e à organização do Poder Judiciário (PJ), exigindo uma visão abrangente de todo o sistema formal e informal desenvolvido para a resolução de conflitos.

O Relatório Justiça em Números 2018¹, publicado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em agosto de 2018, informa que o Poder Judiciário do Estado de Rondônia (PJRO) também padece das mesmas dificuldades enfrentadas pelo Judiciário no cenário nacional.

Os dados apresentados correspondem também à percepção desta pesquisadora enquanto servidora (há mais dez anos) do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia (TJRO). Tendo ingressado no ano de 2008 no quadro do Judiciário rondoniense enquanto estagiária de Direito e, posteriormente, nas funções de Técnica Judiciária, Assessora de Juiz e, atualmente, Oficiala de Justiça, é no o dia a dia, no contato direto com os processos e com as partes envolvidas no litígio, que observo a necessidade da implantação de uma porta alternativa de acesso à justiça para a população rondoniense, sobretudo em conflitos de natureza cível: direito de família, direito de vizinhança, direito de posse/propriedade de imóveis urbanos e rurais, direito do consumidor, direito contratual, direitos e obrigações decorrentes de acidentes de trânsito, etc.

¹ O Relatório Justiça em Números é a principal fonte oficial de estatísticas do Poder Judiciário publicado anualmente

Os servidores e membros do Poder Judiciário se veem em dificuldades para gerenciar a totalidade dos processos. Apesar do grande esforço para agilizar a tramitação dos mesmos, a verdade é que é humanamente impossível que se consiga dar a necessária atenção a cada caso concreto. Muito menos há tempo e espaço para que questões emocionais e afetivas sejam trabalhadas de forma mais aprofundada. Dessa forma, muitas vezes a decisão judicial não satisfaz as partes e essas tendem a insistir em suas posições através de novas demandas ao Judiciário.

Acolher os sentimentos das pessoas é fundamental para a satisfação dos interesses apresentados em Juízo. Até porque, elas se sentem incapazes de gerir seus próprios conflitos e, muitas vezes, não entendem o teor do processo e a linguagem jurídica. Assim, o atendimento dos envolvidos precisa incluir o sentimento de serem escutados e compreendidos.

Além disso, uma porta alternativa de acesso à justiça pode evitar a proposição judicial de demandas através da educação das pessoas a respeito de seus direitos e encaminhamentos necessários, trabalhando em complementariedade ao Poder Judiciário.

É nesse cenário que o oferecimento de uma alternativa às pessoas para solução de seus litígios através da Mediação Comunitária, da educação para os direitos, bem como do envolvimento comunitário na busca de satisfação de necessidades comuns ou coletivas, ganha espaço. Espaço que, inclusive, precisa ser preenchido para alcançar aqueles que estão excluídos da Justiça tradicional por questões de ordem financeira, psicológica, cultural, etc. Pessoas que se encontram à margem do sistema legal, seja por desconhecimento dos direitos, distanciamento da rede formal de apoio jurídico (visão intimidatória do Poder Judiciário) ou impossibilidade de custeio de honorários advocatícios.

No dia a dia de trabalho no Fórum, e nas ruas em cumprimento aos mandados judiciais, no contato com as partes envolvidas nos processos judiciais, é perceptível ainda que o conflito se agrava quando é direcionado ao Judiciário, somando-se sentimentos de indignação, vergonha, raiva e competitividade, ao que já parecia de tão difícil solução. As partes parecem sentir-se agredidas pelo teor do processo e pelo desencadear dos atos processuais, das posturas e discursos técnicos dos advogados e querem revanche: “ganhar” o processo e prejudicar o outro lado.

A mediação, sendo um processo conversacional, ou seja, que promove o diálogo colaborativo entre pessoas que vivem um conflito, vem atender a um universo de questões que podem ser resolvidas através do entendimento entre elas. É uma mudança de cultura, valorizando, sobretudo, a postura pacífica e respeitosa no manejo do conflito.

A Mediação Comunitária vai além da mediação convencional e é capaz de operar como instrumento de fortalecimento democrático, proporcionando não apenas acesso à justiça, mas também participação, cidadania, pacificação social, dignidade humana, direitos fundamentais e inclusão social.

O intento é, portanto, desafogar o Poder Judiciário e proporcionar atendimento mais efetivo à população, provocando satisfação dos envolvidos, de maneira que todos os indivíduos considerem suas necessidades e interesses satisfeitos e, assim sendo, não retornem ao Judiciário com novas contendas.

Trata-se de mudar o antigo paradigma litigioso, tão peculiar à atividade estatal, baseando-se em um modelo que aponta na direção do restabelecimento da harmonia nos relacionamentos pessoais e sociais, por afastar sentimentos de oposição e agressividade.

A respeito das espécies de conflitos que podem ser atendidos por um meio alternativo ao Poder Judiciário, ficam evidentemente ressalvadas as peculiaridades daqueles feitos cíveis que envolvam obrigações de entes públicos (nos quais o fortalecimento da teia social é útil na reinvidicação desses direitos) e dos processos criminais (cujo debate pacífico proporcionado pela mediação e educação para os direitos colaboram para a segurança, prevenindo a violência nos conflitos que envolvam questões penais).

Isso porque há direitos denominados no ordenamento jurídico como indisponíveis (especial categoria de direitos cujo interesse público de efetiva proteção torna irrenunciáveis, inalienáveis e intransmissíveis por parte de seus próprios titulares), em relação aos quais, *a priori*, não é aplicável o procedimento de mediação diante da impossibilidade de transação entre seus titulares.

Contudo, merece destaque que, embora a Resolução 125 de 2010 do Conselho Nacional de Justiça² não disponha sobre o tema, a Lei 13.140 de 26 de junho de 2015, denominada Lei da Mediação ou Marco Legal da Mediação, admitiu o uso da mediação nos conflitos que versem sobre direitos disponíveis, bem como sobre direitos indisponíveis, desde que transigíveis.

Considerando que há aplicação do Marco Legal da Mediação nos diversos procedimentos de mediação existentes, seja no âmbito judicial ou extrajudicial, inclusive nas práticas de mediação comunitária, notadamente conflitos que envolvam direitos indisponíveis não

² A Resolução 125/2010 do CNJ instituiu a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses no âmbito do Poder Judiciário.

transigíveis (como o meio ambiente, a probidade administrativa, a pretensão punitiva estatal, dentro outros conflitos envolvendo a administração pública) ficam afastados do campo de atuação da Mediação Comunitária.

Por isso, conflitos referentes a direitos indisponíveis não transigíveis podem ser alcançados pela Justiça Comunitária apenas no tocante ao viés educativo, mediante orientação das pessoas acerca de seus direitos e encaminhamento aos órgãos competentes, assim como realizando tarefa preventiva das infrações penais.

1 INTRODUÇÃO

O acesso à justiça se constitui como um direito indispensável, havendo até mesmo quem o classifique como o mais fundamental de todos os direitos, pelo fato do mesmo ser um pressuposto para que os demais direitos sejam efetivados. A Justiça Comunitária (JC) é uma das alternativas que tem emergido em paralelo ao Poder Judiciário, que se encontra cada vez mais sobrecarregado frente à crescente demanda por parte da população brasileira.

Como se apresentará ao longo deste trabalho, a situação do acesso à justiça no Estado de Rondônia não é diferente da vivenciada em todo o país, marcada pela explosão da litigiosidade, morosidade processual, custo processual elevado, desconhecimento das pessoas acerca dos direitos e carência de pacificação social.

Para compreender tal contexto, no segundo capítulo, discorre-se acerca do acesso à justiça enquanto direito humano, dos entraves e das alternativas para sua realização, demonstrando que a problematização e justificativa da pesquisa encontram-se fulcradas na promoção do direito humano fundamental de acesso à justiça, sobretudo enquanto instrumento para viabilização e alcance dos demais direitos humanos.

A atual crise da jurisdição no Brasil reclama a releitura do artigo 5º, inciso XXXV da CF/88³, a fim de que o acesso à justiça seja dissociado da anexação ao Poder Judiciário, e entendido como um conceito amplo que encontra na jurisdição estatal apenas uma de suas faces ou formas de realização. A ideia de Justiça Comunitária tem por objetivo democratizar a própria realização da Justiça, devolvendo aos cidadãos a capacidade de gestão e de autocomposição de seus conflitos, assim como o conhecimento dos seus direitos e respectivas formas de exercício, atuando, inclusive, com viés preventivo.

O terceiro capítulo dedica-se a analisar a concepção de Justiça Comunitária, seu histórico e fundamentação, por meio da narrativa de experiências de Mediação Comunitária (MC) desenvolvidas no Brasil, além de evidenciar a contribuição desta forma alternativa de resolução dos conflitos e promoção da cultura dos Direitos Humanos, como fator de desabarrotamento do Poder Judiciário através da desjudicialização das contendas, de emancipação social, do avivamento de redes sociais, de educação em direitos e de efetiva convergência à ordem jurídica

³ Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988, artigo 5º, inciso XXXV: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.”

justa aos cidadãos comumente relegados pelas políticas públicas, possibilitando-os o pleno exercício da cidadania.

A Justiça Comunitária realiza-se por meio do tripé Mediação Comunitária, educação para os direitos e animação de redes sociais, podendo contribuir com a melhora da imagem da Justiça junto à população por meio da oferta de um serviço gratuito, acessível, eficiente e de qualidade, e na prevenção da violência e da formação das contendas.

Isso porque a mediação de conflitos constitui uma oportunidade de diálogo para que as partes manifestem seus interesses, reduzindo a tensão social, dada a oportunidade de expressão dos sentimentos envolvidos no conflito. Do mesmo modo ocorre com a educação em direitos, podendo ser realizada através de publicações de cartilhas instrutivo-pedagógicas e realização de palestras a respeito de temas de direitos pertinentes à realidade das comunidades envolvidas.

O objetivo da Justiça Comunitária não é apenas a democratização do acesso à justiça formal (acesso ao Poder Judiciário), ainda que fundamental, mas a promoção da democratização da própria realização da justiça (para além das estruturas do Poder Judiciário). Por essa razão, embora a equipe de atuação seja submetida ao órgão de Justiça Estadual, a prestação de serviço e entrega da justiça almejada com a Justiça Comunitária é essencialmente diversa daquela tradicionalmente produzida pela concepção formal nos processos judiciais.

Dessa forma, o conceito de justiça trabalhado na concepção da Justiça Comunitária é aquele que a resgata como instrumento de promoção da paz e da solidariedade, tendo em vista que, na medida em que o cidadão tem a oportunidade de conhecer os seus direitos, cria-se a possibilidade de compreensão das diferenças no respeito às diversidades e na disposição em construir uma solução pelo consenso.

Esse diálogo (presente na educação para os direitos, na Mediação Comunitária e no envolvimento da teia social) é proporcionado pelo denominado agente comunitário de justiça e pela equipe multidisciplinar composta por juízes de direito, assistentes sociais, psicólogos, técnicos judiciários, estagiários, entre outros profissionais.

A mediação tem o condão de alterar significativamente a vida das pessoas por possuir duas características pouco marcantes nas decisões judiciais proferidas pelo estilo tradicional de Justiça. Uma porque, pode, potencialmente, solucionar o problema propriamente dito de forma efetiva. Duas, porque é capaz de promover a consciência de que é possível realizar a justiça por meio do diálogo e da mobilização social.

A depender da natureza do conflito e da vontade dos envolvidos, o agente poderá fornecer orientação jurídica e/ou sugerir mediação e/ou estimular a formação de uma rede entre indivíduos que compartilham do mesmo problema.

O propósito da análise da equipe multidisciplinar, composta, além dos agentes comunitários, por juízes de direito e servidores do Poder Judiciário (técnicos judiciários, assistentes sociais e psicólogos, etc.) é o de promover o empoderamento da parte hipossuficiente envolvida no conflito, além de estimular a emancipação social por meio da orientação necessária e mobilização de indivíduos que vivenciam o mesmo conflito.

Há a necessidade de revalorização das comunidades excluídas, ou menos favorecidas, da concepção tradicional de acesso à justiça no Estado de Rondônia, no contexto típico da região amazônica para favorecer a desobstrução das demandas judiciais levadas à apreciação pelo Poder Judiciário no Estado de Rondônia, evitando trâmites processuais e contribuindo sobremaneira com a economicidade da Justiça, a partir da apresentação de uma proposta de implantação da Justiça Comunitária no Estado de Rondônia.

Desse modo, através da prática da Justiça Comunitária, é possível pensar na modernização e desenvolvimento da Justiça que permitirá a transformação de comunidades ou grupos fragmentados em espaços abertos e propícios ao diálogo, à pacificação, à solidariedade, à paz e à plena realização da cultura dos Direitos Humanos, ultrapassando entraves clássicos marcados pela dificuldade de acesso à justiça formal e pela falta de conhecimento/conscientização da população acerca dos direitos do cidadão.

No quarto capítulo, após a análise de dados e números da justiça nacional e rondoniense, bem como diante da ponderação de peculiaridades fáticas do contexto e da população de Rondônia, propõe-se a implantação dos Núcleos de Justiça Comunitária (NJC), mediante integração com o Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos do TJRO (NUPEMEC) e os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs) já existentes nas comarcas do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, com atuação de servidores e membros da Justiça Estadual e, especialmente dos agentes comunitários de justiça – cuja seleção, em um primeiro momento, poderá ser realizada junto às escolas, associações de bairros e de comunidades rurais, os quais receberão formação inicial e continuada pela Escola da Magistratura do Estado de Rondônia (Emeron), o que contribuirá relevantemente para a desjudicialização e economicidade da justiça por meio da prática de Mediação Comunitária,

educação e conscientização para os direitos nas comunidades, além do empoderamento e mobilização social, em matérias de direitos individuais e coletivos.

Ressalta-se, assim, a Justiça Comunitária enquanto novo enfoque de acesso à justiça, forma alternativa de resolução dos conflitos e estratégia de promoção dos Direitos Humanos viável no contexto fático, social e econômico do Estado de Rondônia.

2 O ACESSO À JUSTIÇA

Este capítulo buscará apresentar, em primeiro lugar, o acesso à justiça enquanto direito humano essencial à realização dos demais direitos, discorrendo acerca do histórico de surgimento e positivação do referido direito, bem como a existência dos obstáculos à sua efetivação. Em seguida, buscar-se-á aqui destacar a necessidade urgente de formas alternativas de acesso à justiça, mediante análise dos dados do Poder Judiciário no cenário nacional e estadual – os quais apontam para a premente necessidade de desjudicialização das contendas.

Como nos mostra Moraes (2001, p. 61), os direitos humanos são direitos naturais garantidos a todos os indivíduos e ocupam posição elevada quando comparados com os demais direitos previstos na ordem jurídica, diante das marcantes características de universalidade, inviolabilidade, irrenunciabilidade, imprescritibilidade, efetividade, inalienabilidade, historicidade, interdependência e complementariedade.

A construção dos direitos humanos se dá através dos diferentes contextos históricos, se amoldando à necessidade de cada época, atribuindo-os uma noção de evolução que ocorre a cada época ou geração.

Em 1977, Karel Vasak (apud MARMELSTEIN, 2018) publicou a teoria geracional dos direitos do homem, concatenando-os com o lema da revolução francesa: liberdade, igualdade e fraternidade, assim como analisando cronologicamente como os direitos humanos passaram a integrar os ordenamentos jurídicos de diversos Estados soberanos.

Segundo essa teoria, a primeira geração corresponderia aos direitos de liberdade: direitos individuais, civis e políticos, os quais exigem prestações negativas do Estado. A segunda geração ocupa-se dos direitos relacionados à igualdade: econômicos, sociais e culturais, sendo necessário vigoroso papel ativo do Estado. Enquanto isso, a terceira geração trata dos direitos de titularidade da comunidade, ligados ao valor da fraternidade e da solidariedade, a exemplo do meio ambiente.

De acordo com Marmelstein (2018), ao longo dos anos, alguns autores tiveram o intuito de dar continuidade à teoria geracional, descrevendo mais e mais gerações de direitos humanos (embora o Supremo Tribunal Federal – STF adote apenas a teoria geracional clássica de Vasak), a exemplo de Paulo Bonavides que concebeu a quarta geração como resultado da globalização dos direitos humanos, no qual se inserem o direito de participação democrática, o direito ao pluralismo e o direito à informação; a quinta geração correspondendo ao direito à paz em toda

humanidade; e a sexta geração envolvendo os direitos relacionados à bioética. A sétima geração de direitos humanos pretende a existência do direito à impunidade da persecução penal em algumas circunstâncias - amplamente combatida na doutrina, enquanto que a oitava geração é o direito à segurança pública.

Nesse contexto, o acesso à justiça, integrante do rol de direitos sociais (direitos humanos de segunda geração), é pressuposto para a efetivação de direitos, pois não há como se falar em direitos, sem a garantia de acesso aos mesmos. O acesso à justiça revela uma conquista histórica que vem se ampliando gradativamente e, embora não seja suficiente para que a justiça esteja efetivamente à disposição de todos, é inegável seu contínuo processo de ampliação.

Inicialmente o acesso à justiça consistia tão somente na garantia do direito individual, na liberdade do indivíduo de propor uma ação. Em síntese, era onde o Estado atuava de forma a garantir que os indivíduos não violassem seus direitos reciprocamente, e não de maneira assecuratória da proteção desses direitos, limitando-se, portanto, a observar a não violação individual.

Sobre a evolução conceitual do acesso à justiça, Cappelletti aborda:

O conceito de acesso à justiça tem sofrido uma transformação importante, corresponde a uma mudança equivalente no estudo e ensino do processo civil. Nos estados liberais “burgueses” dos séculos dezoito e dezenove, os procedimentos adotados para a solução dos litígios civis refletiam a filosofia essencialmente os direitos, então vigorante. Direito ao acesso à proteção judicial significava essencialmente o direito formal do indivíduo agravado de propor ou contestar uma ação. A teoria era a de que, embora o acesso à justiça não pudesse ser um “direito natural”, os direitos naturais não necessitavam de uma ação do Estado para a sua proteção. Esses direitos considerados anteriores ao Estado, sua preservação exigia apenas que o Estado não permitisse que eles fossem infringidos por outros. O Estado, portanto, permanecia passivo, com relação a problemas tais como a aptidão de uma pessoa para reconhecer seus direitos e defendê-los adequadamente, na prática. (1988, p. 4)

Como sinais dessa transformação evidenciada por Cappelletti, enfatiza-se que, em 1950 iniciou-se o processo de garantia do acesso à justiça por meio da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, que determinou em seu artigo sexto que “qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, num prazo razoável por um tribunal independente e imparcial”. Posteriormente, em 1969, a Convenção Americana de Direitos Humanos (ratificada pelo Brasil em 1992) também resguardou o direito de acesso à justiça no artigo oitavo.

A Emenda Constitucional nº 45 de 2004 alterou diversos dispositivos da Carta Magna,

entre eles o rol dos artigos fundamentais. No artigo quinto, prescreveu no inciso LXXVIII, que “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

Cappelletti (1988, p. 12) define-o como “o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos”. Pode-se dizer que é um pressuposto à existência dos direitos, pois por meio dele é que pode ser propiciada aos cidadãos a garantia dos demais direitos, como vida, alimentação, educação, saúde, dentre outros direitos essenciais.

Por sua vez, os autores Cintra, Grinover e Dinamarco expõem que “para que haja o efetivo acesso à justiça é indispensável que o maior número possível de pessoas seja admitido a demandar e a defender-se adequadamente, mas, para a integralidade do acesso à justiça, é preciso isso e muito mais” (2004, p. 33) e, ainda segundo esses autores:

A ideia central a que converge toda a oferta constitucional e legal desses princípios e garantias. Assim, (a) oferece-se a mais ampla admissão de pessoas e causas ao processo (universalidade da jurisdição), depois (b) garante-se a todas elas (no cível e no criminal) a observância das regras que consubstanciam o devido processo legal, para que (c) possam participar intensamente da formação do convencimento do juiz que irá julgar a causa princípio do contraditório), podendo exigir dele a (d) efetividade de uma participação em diálogo –, tudo isso com vistas a preparar uma solução que seja justa, seja capaz de eliminar todo resíduo de insatisfação. Eis a dinâmica dos princípios e garantias do processo, na sua interação teleológica apontada para a pacificação com justiça.

O acesso à justiça é essencial ao estado democrático de direito e, em que pese os obstáculos existentes, é preciso que se busquem soluções para o rompimento de tais barreiras. De acordo com Nalini “o processo pode não ser a única solução para resolver um conflito entre as pessoas” (2017, p. 26).

Para justificar a afirmação, o autor acrescenta:

Cresce a preocupação e o interesse por adoção de alternativas ao processo convencional. O caos reinante impõe a busca dessas opções e a menção mais frequente é a adoção de métodos alternativos como a conciliação, mediação e arbitragem. São respostas mais atraentes para o mercado, pois a longa duração do processo, o seu custo global em valores tangíveis e intangíveis e a álea natural que o sistema envolve despertou alguns nichos da sociedade para a busca de meios mais racionais de se resolver uma questão concreta. (idem, p. 27)

Como visto, o processo judicial não pode mais representar a única possibilidade de acesso à justiça, sobretudo diante da morosidade, alto custo e excesso de formalismo que o envolve.

Características que, além de causarem o abarrotamento e grandes despesas de todo sistema judicial, prejudica sobremaneira a parcela da população menos favorecida economicamente.

Dentro dessa lógica, Kazuo Watanabe aborda a temática com muita propriedade, reforçando que “a problemática do acesso à Justiça não pode ser estudada nos acanhados limites dos órgãos judiciais já existentes. Não se trata apenas de possibilitar o acesso à Justiça, enquanto instituição estatal, e sim de viabilizar o acesso à ordem jurídica justa” (1988, p. 20).

Dessa maneira, é impossível se falar em estado democrático de direito sem a promoção de um efetivo acesso à justiça, que, erroneamente, relaciona-se exclusivamente ao Poder Judiciário. A ampliação desse direito por outras vias legais é um movimento que tem crescido contemporaneamente, embora essa necessidade seja uma pauta antiga de discussão.

Nesse contexto, atualmente tem-se buscado a promoção do acesso à justiça de maneira extrajudicial, haja vista as limitações do poder estatal em razão da crescente demanda, o que Cappelletti denomina de “modificações no direito substantivo destinadas a evitar litígios ou facilitar sua solução e a utilização de mecanismos privados ou informais de solução dos litígios” (1988, p. 71).

Por estas razões, as vias extrajudiciais representam alternativas viáveis ao limitado poder estatal no cumprimento da missão de promover acesso à justiça aos seus cidadãos.

2.1 O histórico do Acesso à Justiça

O acesso à justiça a todos não se trata de uma preocupação recente. Como escreve Giannakos “percebeu-se que, sem serem oferecidas condições mínimas para os carentes, para que pudessem atuar em Juízo, a Justiça restaria letra morta, pois não poderiam fazer valer seus direitos por falta de meios” (2008, p. 20), revelando que o impasse mais comum às pessoas hipossuficientes, não atinge apenas o direito humano de acesso à justiça propriamente dito, mas todos os demais direitos básicos cuja realização é instrumentalizada ou viabilizada através dela.

Ainda segundo esse autor, a preocupação com o acesso à justiça “existe desde os primórdios da humanidade dita civilizada, entendendo-se aqui a que dispunha de normas escritas ou tradição consagrada através dos tempos, para reger suas atividades jurídico-sociais” (ibid, p. 21), ou seja, em que pese atualmente o debate em relação à imprescindibilidade do acesso à justiça ter se ampliado, esta é uma problemática antiga.

Dentre os meios empregados na tentativa de solucionar ou amenizar o problema, Gusmão relata que no contexto mundial “o acesso à justiça foi ampliado com o cristianismo, tendo em vista os preceitos de caridade por ele propagados” (2017, p. 52). Outro referencial histórico que não se pode deixar de mencionar é a publicação na França, em 22 de janeiro de 1851, do primeiro Código de Assistência Judiciária no mundo.

A partir daí, o decorrer da história mostra que diversas medidas vêm sendo utilizadas ao redor do mundo para promover o acesso à justiça, o qual representa uma das mais importantes conquistas dos estados democráticos, pois produz justiça, assegura direitos, promove igualdade e atualmente representa um direito constitucional.

No cenário nacional, o Brasil percorre há séculos um longo caminho buscando garanti-lo, promovendo a gratuidade de serviços advocatícios e das despesas processuais, através da assistência judiciária gratuita, da Defensoria Pública (DP) e de meios alternativos ao Poder Judiciário.

O início desta promoção a todos se deu não pela natureza processual do acesso e sim pelo princípio cristão da caridade, com as Ordenações Filipinas, as quais vigoraram no Brasil de 1603 a 1917. Conforme esclarece Weintraub:

Oriundo das Ordenações Filipinas, o princípio da gratuidade dos serviços advocatícios, nas causas cíveis e criminais, veio a garantir a igualdade de condições dos pobres em juízo. Contudo, esse amparo legal aos necessitados não era de cunho processual, ou seja, como pressuposto de um devido processo legal. A assistência estava pautada em princípios cristãos de caridade. (2000, p. 242)

Em 1970 a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) também buscou a promoção do acesso à justiça, por meio da instituição da assistência judiciária, mas antes mesmo, em 1917, essa assistência foi prevista no Código Civil (CV). Em 1934 foi garantido no texto constitucional que assegurou em seu artigo 113 que os “Estados concederão aos necessitados assistência judiciária, criando, para esse efeito, órgãos especiais e assegurando a isenção de emolumentos, custas, taxas e selos”, demonstrando a preocupação do legislador constituinte com a efetividade da assistência como forma de obtenção de justiça e isonomia, mediante a previsão da criação de órgãos especiais.

Já a carta constitucional brasileira de 1937, em manifesto retrocesso, não recepcionou em seu texto a assistência judiciária, afastando do Estado a função anteriormente prevista. Posteriormente, em 1946, foi mais uma vez garantida no texto constitucional por meio do artigo 141, parágrafo 35, em que “o poder público, na forma que a lei estabelecer, concederá assistência judiciária aos necessitados”, estabelecendo assim o texto constitucional uma norma de eficácia

contida, ou seja, havia a necessidade de uma lei para que a assistência judiciária fosse assegurada, o que se deu por meio da Lei 1.060 de 1950.

Atualmente, o direito de acesso gratuito à justiça é estabelecido de forma muito mais abrangente no art. 5º, inciso LXXIV, da Constituição Federal de 1988, o qual prevê que “O Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem a insuficiência de recursos”.

Essa é a gênese deste contexto no Brasil, que objetivava por meio das assistências judiciárias o acesso à justiça para todos de maneira igualitária, e preconizava, ainda, a justiça gratuita para que todos aqueles que não tivessem condições de pagar as custas advindas do processo não fossem impedidos de pleitear seus direitos, conforme explica Azevedo:

Nesse diapasão, a assistência jurídica integral e gratuita é, na verdade, a medida da igualdade material, pois quando o Estado oferece aos juridicamente necessitados, isto é, aqueles que não podem litigar sem prejuízo do sustento próprio ou da família, quando têm que pagar os honorários advocatícios e as custas do processo é, na verdade, uma devolução do equilíbrio de forças para que o pobre possa litigar com paridade de armas no processo com os afortunados e com os poderosos. (2014, p.14)

Consoante esse autor, a assistência jurídica integral é a medida da igualdade material por meio da devolução do equilíbrio de forças ao hipossuficiente. Todos esses passos dados ao longo do tempo buscavam a promoção do acesso à justiça para todos, e ainda que naquele contexto a nomenclatura usual fosse assistência jurídica ou assistência judiciária, era esse seu principal objetivo, por meio, por exemplo, da estruturação e instalação de núcleos de Defensoria Pública e da gratuidade dos atos processuais.

Contudo, os dados estatísticos apresentados ao longo desse trabalho, apontam para a insuficiência dessas medidas para oferecer de forma integral a todos o acesso à justiça, o que atualmente também se busca realizar por meios paralelos e complementares à atuação do Poder Judiciário.

2.2 O Direito Humano de Acesso à Justiça

Os Direitos Humanos em si, tratam dos direitos intrínsecos das pessoas, as quais dispõem de determinados direitos tão somente pela sua condição humana, independente do contexto, local, gênero, requisitos ou formalidades. De acordo com Barroso:

O valor intrínseco da pessoa humana, ligado à natureza do ser, inerente a ele, de modo que não pode ser retirado nem perdido, e sua inviolabilidade está na origem de uma série de direitos fundamentais; a autonomia da vontade, ligada à razão e à capacidade de

autodeterminação do indivíduo, que pressupõe determinadas condições pessoais e sociais para o seu exercício, qual seja a realização dos direitos individuais, de igualdade, sociais, políticos; e o valor comunitário, ligado a ideais compartilhados pela comunidade, segundo seus padrões civilizatórios, e se destina a promover objetivos diversos, como a proteção do próprio indivíduo contra atos autorreferentes; a proteção de direitos de terceiros; a proteção de valores sociais, inclusive a solidariedade; a proteção ambiental e dos animais não humanos. (2013, p. 70)

Esse conjunto de direitos inerentes à dignidade da pessoa humana foi progressivamente reconhecido no ordenamento internacional (declarações, tratados, convenções, etc.) e, em consequência, mais tardiamente também passou a compor a ordem interna. Quando positivados no ordenamento jurídico interno, ou seja, escritos nas cartas constitucionais dos países, os Direitos Humanos assumem a nomenclatura de direitos fundamentais, pois são indispensáveis à proteção dos indivíduos.

A atual Constituição brasileira é conhecida como constituição cidadã, pois sua promulgação trouxe uma série de inovações ao ordenamento jurídico pátrio, dentre elas o fortalecimento dos direitos e garantias fundamentais. Foi amplamente influenciada pelos documentos internacionais e por movimentos de ordem social que buscavam a conquista de direitos.

Os Direitos Humanos estão em grande parte descritos na Constituição Federal de 1988, não apenas no extenso rol do artigo 5º, mas espalhados em diversos dispositivos da carta constitucional. No referido artigo, a Constituição apresenta os direitos e deveres individuais (ligados ao conceito da pessoa humana e a sua personalidade, tais como a vida, a igualdade, a dignidade, a honra, a segurança, a propriedade e a liberdade) e coletivos (representam os direitos do homem integrante de uma coletividade).

Adiante, nos artigos 6º ao 11, a CF ou carta cidadã expressa os direitos sociais, os quais tem por objetivo garantir aos indivíduos as condições materiais imprescindíveis para o pleno gozo de seus direitos, que exigem do Estado intervenção de ordem social, tais como o direito à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, etc., enquanto que os direitos de nacionalidade e os direitos políticos são resguardados nos artigos 12 ao 17.

Além desses direitos que constituem o Título II (título dos direitos e garantias fundamentais) na Constituição Federal, outros dispositivos esparsos ao longo de toda carta também enumeram direitos fundamentais, a exemplo do direito ao meio ambiente (artigo 225), o direito das crianças e adolescentes (artigos 226 a 229), o direito dos idosos (artigo 230), o direito dos índios (artigo 231), dentre outros.

Pois bem, a Constituição Federal de 1988 assegurou expressamente o direito de acesso à justiça no artigo 5º, inciso XXXV, dispondo que “A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Assim, é um direito basilar dentre os direitos fundamentais, pois tal acesso é pressuposto à promoção da justiça, além de ser um direito instrumental para a realização de outros direitos.

Com previsão em diversos documentos internacionais de Direitos Humanos, como o artigo XVIII da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (DADDH), no artigo 8º da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) e no artigo 8º da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), o acesso à justiça é indubitavelmente consagrado como um direito humano. Além disso, está devidamente assegurado na ordem jurídica interna, como visto no artigo 5º, XXXV da CF/88, logo, é um direito fundamental (categoria de direitos humanos reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional).

O acesso à justiça é que torna efetiva a norma jurídica, pois de nada adiantaria a norma estabelecendo direitos se não houvesse um instrumento pelo qual fosse possível sua efetivação. De acordo com Cappelletti, “o direito ao acesso efetivo tem sido progressivamente reconhecido como sendo de importância capital entre os novos direitos individuais e sociais, uma vez que a titularidade de direitos é destituída de sentido, na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação” (1988, p. 11).

A perspectiva mais usual considera o exercício do direito de acesso à justiça como a possibilidade de demandar alguém em juízo (ou defender-se) e obter uma resposta jurisdicional sobre a pretensão apresentada. Para Greco:

O acesso à justiça, como direito fundamental, corresponde ao direito que cada cidadão tem individualmente ao exercício da função jurisdicional sobre determinada pretensão de direito material, sobre o mérito do seu pedido. Esse direito não pode ser frustrado por obstáculos irrazoáveis, a pretexto de falta de condições da ação ou de pressupostos processuais. (2003, p. 64)

Essa ideia de acesso ao Poder Judiciário, de visão formal e restritiva, é apenas parcela do significado do direito de acesso à justiça, o qual possui alcance e sentido muito mais amplos do que aqueles delineados pela atuação do Poder Judiciário por intermédio do processo judicial.

Em sentido mais amplo, o acesso à justiça extrapola os limites de acesso ao Poder Judiciário e remete ao alcance da justiça enquanto valor, cujo exercício passa a compreender a possibilidade de realização de resultados justos por diferentes vias: as processuais e as

alternativas ao processo.

É exatamente essa forma de exercício amplo e o alcance máximo de sua extensão que o direito fundamental de acesso à justiça reclama atingir. Isso porque, o acesso à justiça além de ser catalogado como direito humano (inserido no rol de direitos sociais, ou seja, de Direitos Humanos de segunda geração), é também pressuposto para que os demais Direitos Humanos possam ser efetivados, atuando como um instrumento garantidor na hipótese de ameaça ou violação dos direitos básicos, como a vida, a liberdade, a alimentação, a saúde, a educação, etc.

Nesse sentido, Cappelletti (ibid) afirma que o acesso à justiça é o mais essencial dos direitos, não que haja uma hierarquia de Direitos Humanos, mas o que o autor explicita é que somente este acesso é capaz de promover direitos essenciais a todos os cidadãos, especialmente no estado democrático de direito.

Nesse diapasão, observa-se que não há que se falar em Direitos Humanos ou em garantia de direitos sem acesso à justiça. Exsurge, assim, a Justiça Comunitária enquanto um dos instrumentos de viabilização e ampliação, conforme destaca Foley:

Diante da crise dos paradigmas da modernidade, o cenário contemporâneo, plural e fragmentado, demanda a construção de uma concepção de direito mais participativo e comunitário. A racionalidade moderna – que celebra a universalidade, a linearidade e a verticalidade do processo judicial – já não se mostra suficiente para lidar com as complexidades que marcam os tempos atuais. Nesse sentido, a democratização do acesso à justiça não pode se limitar ao acesso ao Judiciário. [...] Trata-se uma justiça realizada para, na e, sobretudo, pela comunidade. (2009, p. 20)

Assim como a conquista dos denominados Direitos Humanos se deram por meio de uma construção histórica, sendo que a cada período vivenciado pela humanidade passaram a ser reconhecidos e positivados, de igual maneira ocorre com a ampliação dos modos e vias para o exercício desses direitos. Após séculos de luta pelo seu reconhecimento, evoluiu-se para o contexto histórico e social em que é preciso lutar pelo estabelecimento de formas legítimas e efetivas de exercício desses direitos, a fim de que tenham pleno alcance.

2.3 O acesso à justiça e o pluralismo jurídico

A pluralidade jurídica é uma necessidade para o acesso à justiça, pois implica em atendimento da diversidade e, por isso, enxerga o direito estatal como apenas uma das várias formas jurídicas que podem existir na sociedade. Para Reale, “A rigor, admitida a sociedade civil

como uma pluralidade descentralizada de formas de produção, também o Direito, como superestrutura, deveria se desenvolver segundo experiências múltiplas e abertas, sem a necessidade de sujeição às leis do Estado” (1984, p. 52).

É por isso que, diante da sociedade plural e moderna atual, pensar a extensão e o modo de exercer o direito de acesso à justiça é fundamental para sua efetiva e integral concretização e, conseqüentemente, para a garantia dos demais direitos fundamentais.

De acordo com Wolkmer:

Pluralismo jurídico pode consistir na globalidade do direito de uma dada sociedade, possibilidade não muito frequente, ou tão-somente num único ou em alguns ramos do Direito, hipótese mais comum. Pode-se ainda consignar que sua intenção não está em negar ou minimizar o Direito estatal, mas reconhecer que este é apenas uma das muitas formas jurídicas que podem existir na sociedade. Deste modo, o pluralismo legal cobre não só práticas independentes e semiautônomas, com relação ao poder estatal, como também práticas normativas oficiais/formais e práticas não oficiais/informais. A pluralidade envolve a coexistência de ordens jurídicas distintas que define ou não relações entre si. O pluralismo pode ter como meta práticas normativas autônomas e autênticas geradas por diferentes forças sociais ou manifestações legais plurais e complementares, reconhecidas, incorporadas e controladas pelo Estado. (2001, p. 101)

Nesse aspecto, a partir das palavras de Wolkmer, a admissão de vias de acesso à justiça para além do acesso formal ao Poder Judiciário não se trata de “negar” ou “minimizar” a jurisdição estatal e o processo judicial – conquistas tão fundamentais que asseguram o indivíduo frente às intransigências de seus pares e à força do Estado, mas reconhecer que outras formas podem coexistir na sociedade, com tratamento mais adequado para algumas espécies de demandas, menos onerosidade, dispensando excesso de formalismos e, sobretudo, visando alcançar a parcela da população não suficientemente atendida pelo Estado.

Para Boaventura de Sousa Santos, “O pluralismo jurídico surge para preencher a lacuna promovida pela ausência do Estado em determinadas localidades” (1998, p. 99), ou seja, ele decorre da ineficiência do Estado na solução das lides, já que este não consegue suprir a demanda dos conflitos existentes.

Dentro dessa lógica, Sousa Santos (idem) refere o pluralismo jurídico como a possibilidade de produção de um direito fora da lógica estatal, bem como a desconcentração do poder de dizer o direito apenas pelo Estado diante de um cenário plural, ressaltando a ideia de um pluralismo jurídico comunitário participativo que afete a própria descentralização da administração da justiça, o qual visa contribuir para o acesso à justiça no Brasil – cuja realidade é marcada pela assoberbada demanda no Poder Judiciário.

Em outra publicação, denominada “Para uma revolução democrática da justiça”, Sousa Santos menciona que tradicionalmente os tribunais não foram feitos para atender demandas da camada pobre da população, e essa não vê nos tribunais um meio confiável para resolver suas demandas. Nessa perspectiva, destacou:

Por que os tribunais não foram feitos para julgar para cima, isto é, para julgar os poderosos. Eles foram feitos para julgar os de baixo. As classes populares, durante muito tempo, só tiveram contacto com o sistema judicial pela via repressiva, com seus utilizados forçados. Raramente o utilizaram como mobilizadores ativos. A questão da impunidade está inscrita na própria matriz do Estado liberal que, como se sabe, não é um Estado Democrático em sua origem (SANTOS, 2007, p. 22).

Como outro óbice de acesso à justiça na ordem jurídica exclusivamente estatal, pela via formal do Poder Judiciário, o autor menciona o que ele mesmo denomina de “demanda suprimida” e qualifica que esta não pode ser resolvida nos tribunais, pois faz parte de um processo de transformação e não de reforma. Indica, ainda, que a “demanda suprimida”:

É a procura daqueles cidadãos que têm consciência dos seus direitos, mas que se sentem totalmente impotentes para os reivindicar quando são violados. [...] Ficam totalmente desalentados sempre que entram no sistema judicial, sempre que contactam com as autoridades, que os esmagam pela sua linguagem esotérica, pela sua presença arrogante, pela sua maneira cerimonial de vestir, pelos seus edifícios esmagadores, pelas suas labirínticas secretarias, etc. (idem., p. 31).

Na sequência, Sousa Santos indica que para atender a esta exigência suprimida é necessário um processo de revolução cultural no direito, demonstrando a inadequação de um acesso à justiça que venha da ideia engessada que exclui a nossa realidade plural.

É fundamental que haja o desenvolvimento de trabalhos extrajudiciais, objetivando assim promover cada vez mais o acesso à justiça, que não pode ser limitado ao Poder Judiciário, haja vista todas as dificuldades pela via judicial.

A este respeito, Marina Soares Vital Borges escreve que “os projetos de Justiça Comunitária pretendem fazer o resgate do cidadão para a posição de agente na administração dos conflitos de seu próprio cotidiano, superando a ideia da comunidade passiva aos ditames proferidos pelo judiciário” (2011, p. 287).

Em seguida, a autora destaca a Justiça Comunitária como administração de conflitos pela própria comunidade, além do seu viés educativo e de complementariedade à justiça estatal, apontando que “A proposta da justiça comunitária não é ser uma contraposição à justiça estatal, mas é definida como um complemento de caráter educativo, a fim de que se tenham cidadãos

conscientes de suas responsabilidades na administração das desavenças” (idem).

O pluralismo jurídico, portanto, pode ajudar a sustentar a adoção de vias alternativas (não estatais), na medida em que complementam e auxiliam a atuação jurisdicional no cumprimento da difícil missão de promover acesso à justiça.

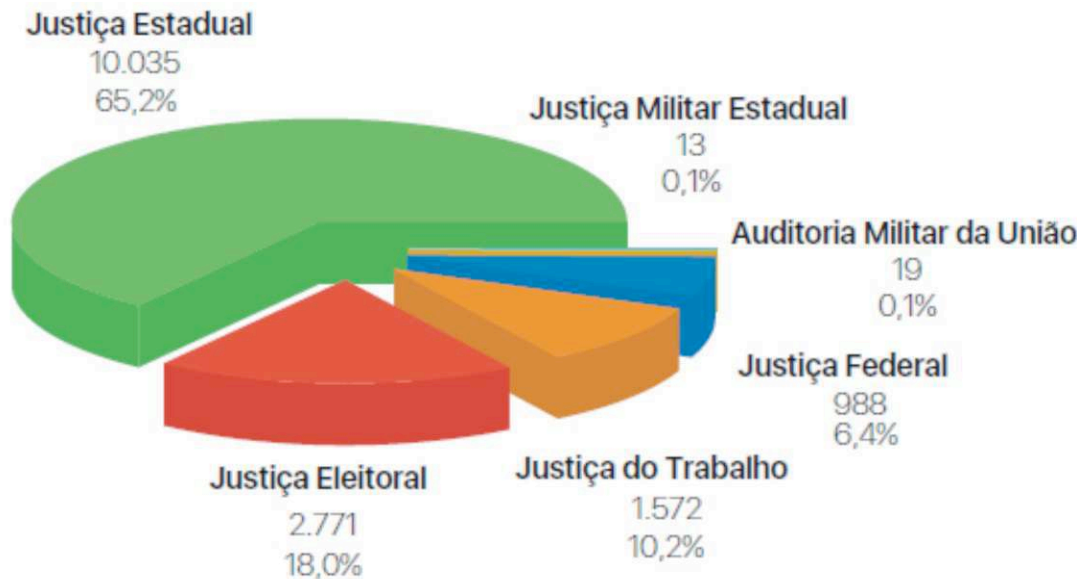
2.4 Os entraves do acesso à justiça

Em um país com população aproximada de duzentos milhões de habitantes e mais de cem milhões de processos tramitando no Poder Judiciário (dados do Relatório Justiça em Números 2018 do CNJ, cf. nota explicativa da página 15), torna-se urgente a adoção de medidas que ampliem o acesso à justiça e contribuam com o desabarroamento do Poder Judiciário.

Os números da justiça brasileira são alarmantes, acarretando diversos problemas. Segundo Nalini “faltam orçamento, estruturas materiais e pessoais! É urgente criar mais cargos, mais varas, mais tribunais” (2017, p. 28), o que se torna inviável no atual cenário. Ainda que a estrutura judiciária brasileira seja atualmente considerada uma superestrutura, ela ainda se mostra insuficiente frente às crescentes demandas.

Como se vê no Gráfico 01 (abaixo), somente o primeiro grau do Poder Judiciário brasileiro conta atualmente, de acordo com o CNJ (2018, p. 18), com 15.398 unidades judiciárias, sendo 10.035 unidades da justiça estadual, 2.771 da justiça eleitoral, 1.572 unidades da justiça do trabalho, 988 unidades da justiça federal, 19 da auditoria militar da união e 13 unidades da justiça militar estadual, e apesar dos números astronômicos, ainda não é o suficiente.

Gráfico 1: Unidades judiciárias de 1º grau, por ramo, em 2017



Fonte: CNJ (2018, p. 18)

Os números indicam que a falta de estrutura material pode não ser responsável, exclusivamente, pelo problema de acesso à justiça brasileira, sendo preciso pensar soluções diversas para garanti-lo de forma plena a todos os indivíduos.

Para sua efetivação, Cappelletti e Garth apontam a existência de três principais barreiras que dificultam a afluência para quem busca a realização da justiça: barreira financeira, barreira cultural e barreira psicológica.

Para ultrapassar essas barreiras foram respectivamente criadas, pelos referidos autores, três ondas renovatórias de soluções práticas para os problemas. A primeira onda é a da assistência jurídica para os pobres para combater o obstáculo de ordem financeira, a segunda trata-se da representação dos interesses difusos para combater o obstáculo cultural e a terceira diz respeito ao “novo enfoque de acesso à justiça, com simplificação dos procedimentos e criação de alternativas de justiça, possibilitando a utilização de variadas experiências de resolução de conflitos” para combater o obstáculo de aspecto psicológico (Cappelletti; Garth, 1988, p. 167-168).

Como visto, esses autores apresentam os vários obstáculos para o exercício pleno deste direito, como a estrutura, os custos, a morosidade e o desconhecimento. Obstáculos esses que podem ser tanto de natureza temporal, quanto de natureza econômica, territorial, psicológica, cultural, entre outros. Segundo Sousa Santos, “a constatação ganha representatividade na

somatória de obstáculos econômicos, organizacionais, processuais, sociais e culturais que tomam de ineficácia a atividade estatal de pacificação de conflitos com justiça” (2007, p. 79).

Embora os reportados juristas, em meados da década de 1970, tenham estudado tal temática no mundo, com colaboradores de cerca de 25 países no intitulado “Projeto Florença” e, a partir daí, apontado obstáculos que eram marcantes naquele contexto histórico e que precisavam ser transpostos para o acesso efetivo à justiça, sugerindo soluções a serem implementadas para superação dos mesmos, resultando num grande movimento pelo mundo, inclusive no Brasil, verifica-se que remanescem muitos destes problemas que inviabilizam o pleno acesso à justiça, ainda que diversas medidas venham sendo adotadas.

Os embaraços de natureza temporal são qualificados pela morosidade processual, cuja demora no atendimento da demanda compromete, não só a garantia dos direitos, mas também a credibilidade da Justiça. Além disso, esse problema de natureza temporal é ocasionado não somente pelo complexo sistema processual, mas também pela insuficiência de magistrados e servidores atuantes junto ao Poder Judiciário.

Dados atuais, publicados pelo CNJ, no Relatório Justiça em Números 2018, apontam que mesmo com a existência de 10.035 unidades judiciárias (varas e juizados especiais) na justiça estadual (Gráfico 01, cf. página 35) que demandaram a despesa anual em 2017 (explicada no Gráfico 02, a seguir) de R\$56.155.769,079, o tempo médio de tramitação de um processo judicial (em primeiro grau) em uma vara cível na justiça estadual brasileira atinge a assustadora marca de 03 anos e 07 meses para a fase de conhecimento (na qual objetiva-se o pronunciamento de mérito sobre a existência ou inexistência do pretense direito) e de 03 anos e 10 meses para a fase executiva (na qual objetiva-se a satisfação do direito), conforme se verifica no Gráfico 03.

A Justiça Estadual, integrante da justiça comum (junto com a Justiça Federal), é responsável por julgar matérias que não sejam da competência dos demais segmentos do Judiciário – Federal, do Trabalho, Eleitoral e Militar, ou seja, sua competência é residual. Cada Estado tem a atribuição de organizar a sua justiça. Hoje, a Justiça Estadual está presente em todas as unidades da federação, reunindo a maior parte dos casos que chega ao Judiciário, sendo que 79% dos processos em tramitação no Brasil estão na Justiça Estadual, encarregando-se das questões mais comuns e variadas, tanto na área cível quanto na criminal.

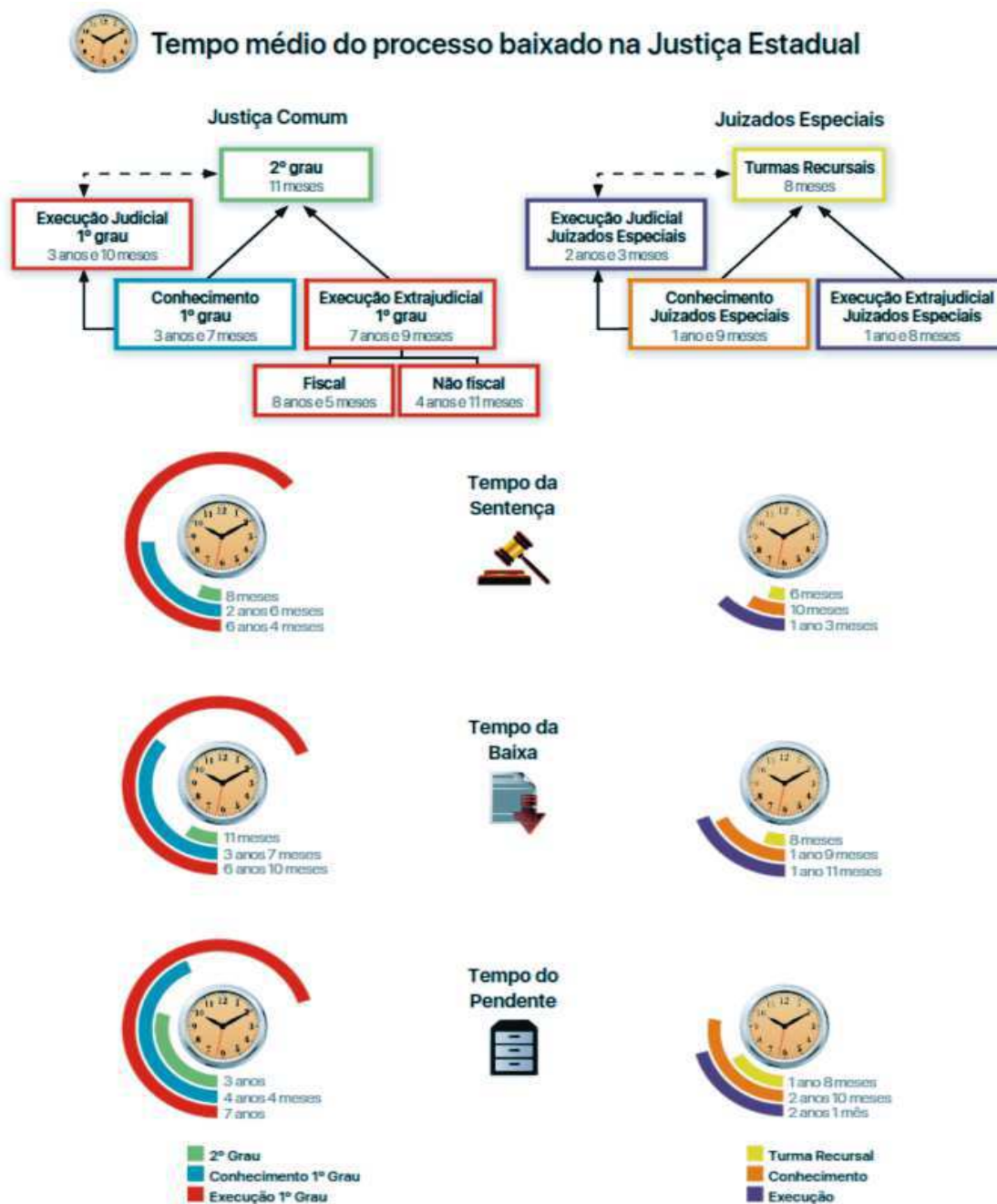
Gráfico 2: Despesa total da Justiça Estadual em 2017



Fonte: CNJ (2018, p. 34)

Do ponto de vista administrativo, a Justiça Estadual é estruturada em duas instâncias ou graus de jurisdição. O primeiro grau é composto pelos Juízes de Direito, pelas varas, pelos fóruns, pelos tribunais do júri (encarregado de julgar crimes dolosos contra a vida e conexos), pelos juizados especiais e suas turmas recursais. Enquanto que o segundo grau é representado pelos Tribunais de Justiça (TJs). Neles, os magistrados são desembargadores, que têm, entre as principais atribuições, o julgamento de demandas de competência originária e de recursos interpostos contra decisões proferidas no primeiro grau.

Gráfico 3: Tempo médio do processo baixado na Justiça Estadual em 2017



Fonte: CNJ (2018, p. 35)

O gráfico acima apresenta também o tempo médio de duração do processo em segundo grau de jurisdição, que juntamente com a duração dos processos nos tribunais superiores, devem ser acrescentados na conta da morosidade, pois para encerrar uma lide, o brasileiro pode ser obrigado a percorrer quatro instâncias.

A este respeito, vale lembrar que nem sempre uma decisão judicial que põe fim ao processo levando-o à baixa e compondo as estatísticas de arquivamento nos tribunais, resolve o mérito do processo ou satisfaz, de fato, os jurisdicionados, pois grande parte dessas sentenças põe fim ao feito por questões meramente processuais, deixando-se de lado o direito material pretendido em Juízo e, somando-se ao conflito, o desalento de ter gasto tempo, dinheiro, angústia e preocupação durante longo período de espera.

Bem se sabe que a prestação jurisdicional nunca foi e nem será algo automático ou mecânico por mais efetiva que se apresente, até mesmo pelas inúmeras peculiaridades inerentes ao processo. Porém, espera-se por meio do acesso à justiça o máximo de celeridade possível, para que o direito do cidadão não fique estagnado ao plano teórico, enquanto que, em movimento oposto, o Poder Judiciário brasileiro está marcado pela morosidade.

A lentidão da estrutura judicial produziu efeitos danosos ao longo dos anos, o que é facilmente perceptível diante do grande acervo de processos judiciais antigos acumulados e pendentes nos tribunais brasileiros. Isso torna a situação extremamente mais gravosa, já que para contornar esse problema não basta pensar em meios que imprimam celeridade ao processamento das novas demandas apresentadas (cujo volume é cada vez maior), mas é preciso reduzir o acervo – cuja expressiva quantidade é demonstrada no Gráfico 04 a seguir.

Ademais, é humanamente impossível que o quantitativo de magistrados existente dê conta do estoque de processos e das novas demandas, além do que, a produção em regime industrial que o sistema exige implica na perda de qualidade das decisões/sentenças proferidas, já que há cada vez menos tempo para se dedicar ao caso posto.

Merece destaque a diferença entre o volume de processos pendentes e o volume que ingressa a cada ano, sendo que na Justiça Estadual, o estoque de casos pendentes equivale a 3,1 vezes a demanda.

Para Cappelletti e Garth “os efeitos dessa delonga, especialmente se considerados os índices de inflação, podem ser devastadores. Ela aumenta os custos para as partes e pressiona os economicamente fracos a abandonar suas causas, ou a aceitar acordo por valores muito inferiores àqueles que teriam direito” (1988, p. 20).

A Convenção Europeia para Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais reconhece explicitamente, no artigo 6º, §1º, que a Justiça que não cumpre suas funções dentro de um prazo razoável é, para muitas pessoas, uma Justiça inacessível.

Gráfico 4: Série histórica dos casos pendentes no Poder Judiciário até 2017



Fonte: CNJ (2018, 74)

A Constituição da República Federativa do Brasil, por meio da Emenda Constitucional 45/2004, contempla no rol de direitos fundamentais (artigo 5º, inciso LXXVIII) que “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

Por outro lado, como visto nos dados recentes publicados pelo CNJ, esse direito não tem sido assegurado aos brasileiros - que amargam diversos prejuízos em decorrência da morosidade na realização do acesso à justiça.

Igualmente, acessar à esse direito dispõe ainda do obstáculo de natureza econômica, pois para a manutenção de um processo, é preciso que altos custos sejam assumidos, o que acarreta em um dos principais empecilhos,, haja vista que a população que compõe o país é em sua grande maioria pobre e hipossuficiente. Dessa maneira, os ricos se tornam os principais beneficiários do sistema judiciário, segundo Cappelletti e Garth, pois “pessoas ou organizações que possuam recursos financeiros consideráveis a serem utilizados têm vantagens óbvias ao propor ou defender demandas. Em primeiro lugar elas podem pagar para litigar. Podem, além disso, suportar as delongas do litígio” (1988, p. 21).

Para solucionar esse entrave de ordem financeira, os autores propõem a assistência judiciária aos mais carentes, que teve amplo reflexo no Brasil, ensejando, por exemplo, a

estruturação e criação das Defensorias Públicas.

Com essa finalidade, o artigo 134 da Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, dispõe que a Defensoria Pública é o órgão do Estado (União e Territórios, Distrito Federal e Estados-membros) destinado à prestação de assistência jurídica integral e gratuita à população desprovida de recursos para pagar honorários de advogados e os custos de uma postulação ou defesa em processo judicial ou extrajudicial, ou mesmo de uma orientação jurídica.

Todavia, apesar da criação da Defensoria Pública como instituição essencial à função jurisdicional do Estado e, portanto, com tratamento constitucional dos Defensores Públicos no mesmo plano de importância que a Magistratura e o Ministério Público (MP), constata-se a insuficiência de sua atuação no cumprimento do dever constitucional de acesso à justiça aos necessitados, o que é demonstrado por meio do IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil⁴, publicado em 2015, realizado pela Secretaria da Reforma do Judiciário (SRJ)– vinculada ao Ministério da Justiça (MJ).

O referido diagnóstico demonstrou que a média nacional de atendimento dos defensores públicos estaduais por comarcas era de aproximadamente 40% no ano de 2014. Ou seja, 60% das comarcas do judiciário brasileiro não contavam com núcleos da Defensoria Pública Estadual (DPE), apontando para a necessidade de ampliação da infraestrutura (escritórios e estrutura de atendimento, equipamentos e mobiliário, serviços, quadro de servidores, etc.), bem como a disponibilização de Defensores Públicos.

Em relação ao atendimento das unidades jurisdicionais (varas e juizados) o cenário apresentado no diagnóstico do Ministério da Justiça foi um pouco pior: no Brasil, em 2014, as Defensorias Públicas Estaduais estiveram presentes em apenas, aproximadamente, 13% das unidades jurisdicionais. Há notório desequilíbrio entre o número de unidades jurisdicionais atendidas e existentes, conforme se observa da Tabela 01 adiante.

⁴ GONÇALVES, Gabriella Vieira Oliveira; BRITO, Lany Cristina Silva; FILGUEIRA, Yasmin von Glehn Santos (orgs.). IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2015. 138 p. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/politicas-de-justica/publicacoes/Biblioteca/ivdiagndefenspublicav9.pdf/view>. Acesso em: 13 set. 2019.

Tabela 1: Unidades Jurisdicionais atendidas pelas Defensorias Públicas Estaduais em 2014

UF	Unidades Jurisdicionais atendidas	Unidades Jurisdicionais existentes
AC	53	56
AL	116	218
AM	53	165
AP	-	40
BA	23	731
CE	46	419
DF	14	190
ES	34	257
GO	-	354
MA	32	316
MG	103	852
MS	45	171
MT	64	270
PA	44	432
PB	60	238
PE	111	454
PI	26	-
PR	21	541
RJ	568	568
RN	9	269
RO	17	103
RR	-	45
RS	158	493
SC	24	356
SE	80	116
SP	43	1.604
TO	42	120

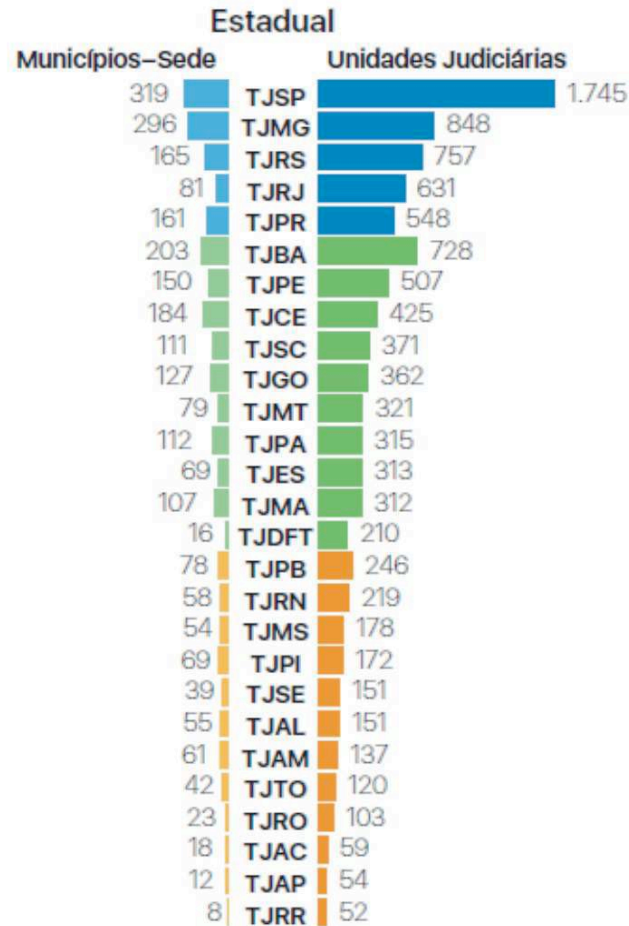
Fonte: Ministério da Justiça (2015, p. 62)

Chama atenção nos dados constantes do reportado diagnóstico que, em 2014, no Estado de Rondônia, apenas 17 unidades jurisdicionais (das 103 existentes) tiveram atendimento pela DPE, o que indica grande déficit de atendimento e acesso à justiça para a população mais carente no referido Estado.

Na construção da barreira financeira para acessar a justiça, além da atuação deficitária da Defensoria Pública, há outra dificuldade, de natureza territorial, que dificulta para as pessoas carentes. Isso porque, conforme apresentado pelo CNJ no supracitado relatório, apenas 48,4% dos municípios brasileiros são sede de unidades judiciárias da Justiça Estadual (Gráfico 05). No Estado de Rondônia, por exemplo, apenas 23 de 52 municípios são sedes de unidades judiciárias, exigindo que os moradores dos outros 29 municípios enfrentem deslocamentos de longas

distâncias em rodovias mal conservadas e altos custos para serem atendidos em núcleos da Defensoria Pública e nos Fóruns.

Gráfico 5: Número de municípios-sede e unidades judiciárias, por tribunal, em 2017



Fonte: CNJ (2018, p. 20)

Destaca-se, portanto, a grande dificuldade enfrentada na busca de superação da barreira financeira, existindo sérios limites na tentativa de solução pela assistência judiciária. Para que o sistema judiciário como instalado seja eficiente e atenda às pessoas de baixa renda no Brasil (maior parcela da população), é necessário que o aparato do Poder Judiciário seja gigantesco (já o é) e que os outros órgãos do sistema de justiça (a Defensoria Pública, por exemplo) também tenham tamanho suficiente para alcançá-lo em proporção satisfatória. Para tanto, necessita-se de grandes dotações orçamentárias a serem suportadas pelo Estado.

Cappelletti e Garth acrescentam, ainda, que a própria “Aptidão para reconhecer um

direito e propor uma ação, a capacidade jurídica pessoal, se relaciona com as vantagens de recursos financeiros e diferenças de educação, meio e status social é um conceito muito mais rico, e de crucial importância na determinação da acessibilidade da justiça” (1988, p. 22), indicando que, além da situação de carência econômica, o baixo nível educacional dela decorrente, prejudica as pessoas pelo desconhecimento dos seus direitos.

Notadamente, a questão cultural também se manifesta como um obstáculo, porque quem dispõe de maior nível educacional e orientação adequada será mais apto ao reconhecimento de direitos.

Para superar os obstáculos de natureza cultural em relação aos direitos difusos e coletivos, pois exigem ação de grupo, Cappelletti e Garth (1988) propuseram a segunda onda renovatória do acesso à justiça que é a representação em juízo dos interesses difusos e coletivos. No Brasil, o Ministério Público assumiu esse protagonismo com a propositura de ações civis públicas para amparar, salvaguardar e viabilizar o exercício de direitos difusos consagrados no texto constitucional.

Existem ainda os obstáculos de natureza psicológica, pois segundo Cappelletti e Garth:

Mesmo aqueles que sabem como encontrar aconselhamento jurídico qualificado podem não busca-lo. O estudo inglês, por exemplo, fez a descoberta surpreendente de que “até 11% dos nossos entrevistados disseram que jamais iriam a um advogado”. Além de declarada a desconfiança nos advogados, especialmente comum nas classes menos favorecidas, existem outras razões óbvias por que os litígios formais são considerados tão pouco atraentes. Procedimentos complicados, formalismo, ambientes que intimidam, como o dos tribunais, juízes e advogados, figuras tidas como opressoras, fazem com que o litigante se sinta perdido, um prisioneiro num mundo estranho (1988, p. 22).

Nesse pensamento, vem a terceira onda renovatória visando combater o obstáculo de ordem psicológica e diz respeito ao “novo enfoque de acesso à justiça, com simplificação dos procedimentos e criação de alternativas de justiça, possibilitando a utilização de variadas experiências de resolução de conflitos” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 147-148).

O autores mencionam, portanto, a necessidade de enfoques alternativos à justiça estatal, sendo que “esse enfoque, em suma, não receia inovações radicais e compreensivas, que vão muito além da esfera de representação judicial” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 71), mas ressalvam que a engrenagem judicial continuará a ser necessária e vital para lidar com temas de significação constitucional e de interesses vultosos e substanciais.

De acordo com Sousa Santos, enfoques alternativos à justiça estatal são de grande importância para superar os obstáculos impostos pelos rituais desnecessários e formas rígidas dos processos judiciais, sendo que

Obstáculos processuais, que compreendem a aglutinação de uma extensa carta de entraves que impedem ou dificultam o instrumento estatal de resolução de conflitos de atingir os seus escopos, ou seja, de se mostrar efetivo. Tamanha é a importância da terceira onda do movimento de reformas, que a tornaram conhecida como o enfoque do acesso à justiça. (2007, p. 77)

A respeito da simplificação dos procedimentos sugerida pelos autores, grande exemplo de adoção dessa medida no ordenamento jurídico brasileiro é a criação e implantação dos Juizados Especiais Cíveis pela Lei 9.099/95, a qual prevê notável simplificação de processos em causas de pequeno valor e de menor complexidade.

Todavia, como visto no Gráfico 03 (cf. página 38) - referente ao tempo médio de baixa do processo na justiça estadual, em 2017, a tramitação de um processo judicial (em primeiro grau) em um juizado especial cível estadual teve duração de 01 ano e 09 meses na fase de conhecimento (na qual objetiva-se o pronunciamento de mérito sobre a existência ou inexistência do pretense direito) e de 02 anos e 03 meses para a fase executiva (na qual objetiva-se a satisfação do direito), resultando quase 04 anos para satisfação de uma demanda simples (caso seja resolvida no próprio juizado, pois neste cômputo não foi considerado o tempo de tramitação do recurso – turma recursal, que é de mais 08 meses).

Diante da insuficiência dos instrumentos adotados até então, a sociedade tem buscado cada dia mais o estabelecimento de meios alternativos para alcançar o acesso à justiça e a resolução de conflitos de forma eficaz, objetivando novas alternativas capazes de tutelar os cidadãos de maneira geral e superar as altas demandas do Poder Judiciário.

O ordenamento jurídico pátrio, mais recentemente, tem incorporado essas alternativas, vislumbrando alcançar tais objetivos, havendo clara influência da terceira onda renovatória no II Pacto Republicano de Estado brasileiro por sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo, firmado pelos Presidentes dos Três Poderes da República em abril de 2009, que consagra o compromisso de “fortalecer a mediação e conciliação, estimulando a resolução de conflitos por meios autocompositivos, voltados à maior pacificação social e menor judicialização”.

São apresentados adiante, exemplos de alternativas já disponíveis: a conciliação, a arbitragem, a mediação judicial e extrajudicial - onde se insere a mediação comunitária, objeto

precípua do presente estudo.

2.5 Alternativas para a garantia de Acesso à Justiça no Brasil

Os métodos de resolução de conflitos, segundo Foley (2017, p. 31) podem ser subdivididos em: a) violência; b) jurisdição; c) arbitragem; d) conciliação; e) mediação judicial; e f) mediação comunitária. Classifica tais métodos em estatais ou não estatais e regulatórios ou emancipatórios, conforme quadro explicativo abaixo.

Figura 1: Meios de Resolução de Conflitos



Fonte: Foley (2017, p. 31)

A violência é a manifestação mais extremada de resolução de conflitos, praticada segundo uma vertente regulatória, coercitiva e pautada na lei do mais forte, sendo expressamente vedada no ordenamento jurídico brasileiro. Ela corresponde ao estágio mais primitivo da humanidade. Para Cintra, Grinover e Dinamarco:

Nas fases primitivas da civilização dos povos, inexistia um Estado suficientemente forte para superar os ímpetus individualistas dos homens e impor o direito acima da vontade dos particulares: por isso, não só inexistia um órgão estatal que, com soberania e autoridade, garantisse o cumprimento do direito, como ainda não havia sequer leis (normas gerais e abstratas imposta pelo Estado aos particulares). Assim, quem pretendesse alguma coisa que outrem o impedisse de obter, haveria de, com sua própria força e na medida dela, tratar de conseguir, por si mesmo, a satisfação de sua pretensão. (2004, p. 114)

Por este motivo, no decorrer do processo civilizatório, em razão da impossibilidade de realização da justiça privada (violência) para solução dos litígios, tal tarefa foi atribuída ao Estado, por meio da justiça pública. Com o exercício da jurisdição, o Estado (por meio de seus juízes – membros do Poder Judiciário) age em substituição das partes, examinando as pretensões e impondo coercitivamente a sua solução para os conflitos de interesses. Desse modo, as partes não podem mais agir, limitando-se a provocar o exercício da jurisdição estatal, cujo instrumento de atuação é o processo judicial, de modo coercitivo, burocrático, regulatório e não consensual.

Contudo, diante da demonstrada insuficiência do modelo jurisdicional, atualmente, outras possibilidades são utilizadas buscando alcançar o acesso à justiça, ou minimamente, a solução dos conflitos existentes, o que não significa necessariamente a provocação do Poder Judiciário, mas meios pelos quais os detentores de direitos alcancem seus objetivos.

Esses outros meios de resolução de conflitos apresentados para superar as deficiências da jurisdição, não pretendem sua substituição, mas sua complementariedade, passando a coexistirem e atuarem onde o método de um ou outro mostrar-se mais adequado. Reconhece-se que é na jurisdição que se pode assegurar a proteção de direitos e garantias individuais, coletivos e sociais, quando presentes a violência e a opressão.

Os métodos consensuais de resolução de conflitos são a arbitragem, a conciliação e a mediação.

A arbitragem não é uma modalidade nova de resolução de conflitos. A primeira Constituição Brasileira, de 1824, já determinava em seu artigo 160: “as causas cíveis e nas criminais civilmente intentadas, poderão as partes nomear juízes árbitros. Suas sentenças serão executadas sem recurso, se assim o convencionarem as partes”. Atualmente a arbitragem se caracteriza como uma forma de processo formal, na qual as partes em comum acordo se submetem a um árbitro, ou seja, uma terceira pessoa com conhecimento técnico, cuja decisão terá os mesmos efeitos de uma decisão emanada do Poder Judiciário. Carmona define:

A arbitragem – meio alternativo de solução de controvérsias através da intervenção de uma ou mais pessoas que recebem seus poderes de uma convenção privada, decidindo com base nela, sem a intervenção estatal, sendo a decisão destinada a assumir a mesma eficácia da sentença judicial – é colocada à disposição de quem quer que seja, para a solução de conflitos relativos a direitos patrimoniais acerca dos quais os litigantes possam dispor. (2009, p. 52)

Assim como a jurisdição, a arbitragem é coercitiva e regulatória, pois aqui o estado-juiz é substituído por um árbitro escolhido pelas partes nos contratos celebrados à luz do direito

privado, regulada pela Lei 9307/96.

A partir do II Pacto Republicano de Estado por um sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo⁵, firmado pelos Presidentes dos Três Poderes da República em abril de 2009, que consagra o compromisso de “fortalecer a mediação e conciliação, estimulando a resolução de conflitos por meios autocompositivos, voltados à maior pacificação social e menor judicialização”, bem como com a Resolução 125/2010 do CNJ que dispôs sobre a Política Judiciária Nacional (PJN) de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário, foram fomentadas no ordenamento jurídico brasileiro a conciliação e a mediação.

A conciliação é um meio de resolução de conflitos que pode ser estatal ou não estatal, pois realizada dentro ou fora do processo judicial, mas de tipo regulatório, com o uso da retórica persuasiva pelo conciliador com a finalidade de celebrar um acordo que evite ou finde um processo judicial.

O conciliador, apesar de intentar a resolução do conflito em si, não busca a tomada de decisões, mas tenta demonstrar as formas possíveis de se chegar a um acordo. Sua principal função consiste na apresentação de alternativas que levem à resolução do conflito. Para Nalini, “a conciliação parte do pressuposto de que a obtenção de acordo entre pessoas que se antagonizam é mais eficiente do que entregar a um técnico a outorga de uma solução neutra. Conciliar é harmonizar, é pacificar, é acalmar os ânimos” (2017, p. 29).

A mediação é outro modelo de resolução de conflitos adotado pelo Brasil, de inspiração norte americana, que por fatores de cunho temporal, financeiro, de controle do procedimento pelas partes, tem sido amplamente utilizado. De acordo com Nalini, “uma pesquisa levada a efeito pela Fundação para a Prevenção e Resolução Antecipada de Conflitos - PERC, a sigla em inglês – da Universidade de Cornell e da Pricewaterhouse Cooper LLP, conhecida como Cornell Survey, constatou que a mediação alcançou acordo em 78%, dos casos” (2017, p. 28), e ainda:

Setores mais esclarecidos da nacionalidade já recorrem à mediação. Em 2014, por exemplo, a FIESP/CIESP firmou o Pacto Nacional de Mediação e reconheceu que negociação, mediação e conciliação mostram-se adequadas a inúmeros tipos de conflitos de interesse e evidenciam vantagens em comparação à solução judicial. A resolução de disputas por mecanismos consensuais é hoje uma prioridade a curto e a longo prazo (ibid., p. 29).

A Lei 13.140 de 26 de junho de 2015, nominada como Marco Legal da Mediação, regulamentou a mediação no Brasil. Além disso, o procedimento da mediação judicial tem escopo

⁵ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Outros/IIpacto.htm. Acesso em: 14 ago. 2018.

no Código de Processo Civil de 2015, o qual prevê que no processo judicial, após recebida a petição inicial, o mediador será designado pelo magistrado, com o prazo de até 60 dias para a solução do conflito, salvo nos casos de prorrogação, e consiste em uma tentativa de solução pré-processual, onde não havendo o acordo pretendido, o processo segue as vias processuais padronizadas.

Silva leciona que a mediação é espécie do gênero justiça consensual visto que

É um método não adversarial, uma vez que não há imposição de sentenças ou laudos, permitindo às partes a busca de seus verdadeiros interesses e sua preservação mediante um acordo. Nesses termos, pode-se verificar a importância da mediação como espécie do gênero justiça consensual, justificando a intervenção do mediador pela falta de persuasão e conhecimento das partes que não conseguiram chegar a uma solução. Desta forma, elas acabam se apropriando do poder de gerir seus próprios conflitos, ao contrário da jurisdição estatal. (SILVA, 2004, p. 13)

Diante das características da consensualidade e autonomia apontadas por Silva, a mediação também pode ser extrajudicial (como é o caso da mediação comunitária), tratando-se de um processo voluntário no qual um terceiro imparcial e sem qualquer poder de aconselhamento ou decisão – o mediador – facilita a comunicação entre as pessoas em conflito para que elas decidam a melhor solução. Por isso, tanto na mediação judicial como na extrajudicial a retórica é dialógica, mas o viés emancipatório é característico da Mediação Comunitária.

A Mediação Comunitária, onde a figura do terceiro imparcial é ocupada pelo agente comunitário de justiça, é uma das alternativas utilizadas na resolução de conflitos no Brasil, que vislumbra principalmente a democratização do acesso à justiça. Segundo o Ministério da Justiça (2008, p. 14) “A Justiça Comunitária é um programa que estimula a comunidade a construir e escolher seus próprios caminhos para a realização da justiça, de maneira pacífica e solidária”.

A solução de conflitos com o intermédio do meio formal/estatal, através das sentenças do Poder Judiciário, deve ser utilizada como *ultima ratio*, visto que o consenso oriundo da mediação pode potencialmente ser melhor para as partes do que a imposição judicial emanada de uma sentença.

Para Kazuo Watanabe, “a sociedade não pode ser tão dependente do Estado para resolver seus conflitos. É preciso haver mecanismos próprios para solucionar as disputas, acabando com a ideia de que tudo precisa ser resolvido nos tribunais” (1988, p. 63). Na sequência, dispõe que “a mediação possibilita a Justiça mais rápida, menos custosa e preserva o relacionamento entre os

conflitantes”.

Dessa maneira, a Justiça Comunitária foi estruturada com base nessas medidas alternativas de resolução de conflitos e vem estimulando a Mediação Comunitária de conflitos sob a supervisão do Poder Judiciário, visando proporcionar incentivo às soluções pacíficas de conflitos, além de empoderar a comunidade por meio da conscientização dos seus direitos.

2.5.1 A Justiça Multiportas

O atual modelo de jurisdição tem se mostrado ineficiente frente a diversos fatores, como o constante crescimento dos conflitos na sociedade. São necessárias, portanto, novas experiências que sejam capazes de satisfazer as demandas. A Justiça Multiportas é um dos modelos utilizados nesse intento. De acordo com Chai, Bussinguer e Santos, “a busca por critérios que possam ser empregados para efeito de escolha do tratamento mais adequado às particularidades de cada conflito, remete-nos ao estudo de uma experiência norte-americana, idealizada na década de 70, conhecida como Sistema Multiportas de Solução de Conflitos” (2014, p. 54).

Nesta nova justiça, inspirada no sistema norte-americano, a solução judicial deixa de ter a primazia nos litígios que permitem a autocomposição e passa a ser última *ratio*, *extrema ratio*.

De acordo com Didier Jr e Zaneti Jr, “O processo civil está passando por uma radical transformação. A justiça estatal clássica, adjudicada pelo juiz, não é mais o único meio adequado para a solução de conflitos. Ao lado desta justiça de porta única, surgem novas formas de acesso: a justiça se torna uma justiça multiportas” (2017, p. 36).

A Justiça Multiportas, ou Fórum Multiportas, é parte do Poder Judiciário onde se pretende adequar o método de resolução dos conflitos de acordo com o conflito em si, pois a mesma dispõe de diversos procedimentos, buscando-se o mais adequado ao caso concreto, nas palavras de Luchiari: “O sistema de uma única ‘porta’, que é a do processo judicial, é substituído por um sistema composto de vários tipos de procedimento, que integram um ‘centro’ de resolução de disputas” (2011, 308). Para Didier Jr e Zaneti Jr, “O que rege a possibilidade de opção é o juízo de adequação: se o meio for adequado, aplica-se a política nacional de conciliação e mediação” (2017, p. 59).

Vale ressaltar que a Justiça Multiportas surgiu em 1976, e essa nomenclatura foi utilizada primeiramente por Frank Sander. No Brasil foi efetivada por meio da Resolução 125, de 29 de

Novembro de 2010, do Conselho Nacional de Justiça, que institui em sua ementa “a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências”, dispondo meios alternativos para o acesso à justiça. De acordo com Pereira, desde “então, um grande esforço para treinamento de conciliadores e mediadores passou a ser desenvolvido, com a multiplicação de cursos de capacitação, supervisionados pelo próprio CNJ e Tribunais” (2015, p. 57).

A urgência consiste em transformar a cultura do litígio em uma cultura de diálogo e conhecimento de direitos, para que assim, possa haver a efetiva promoção de acesso à justiça em paralelo ao desafogamento do poder estatal, mediante alternativas efetivas que vislumbrem a participação de todos. De acordo com Nalini, “O primordial, na adoção das alternativas, é edificar um ambiente em que o diálogo não seja substituído pela intervenção obrigatória, automática e excessivamente técnica do Estado. Isso não ajuda a construir uma cidadania ativa, proativa, protagonista, participativa” (2017, p. 29).

É nesse contexto de busca de meios alternativos de resolução dos conflitos que desponta a Justiça Comunitária, atuante através de Mediação Comunitária, educação para os direitos e fortalecimento da teia social.

Como visto neste capítulo, a necessidade de ampliação do direito fundamental de acesso à justiça para atendimento de toda a coletividade ocupa uma pauta antiga de discussão, sobretudo quanto ao seu relevante papel de instrumento para viabilização dos demais Direitos Humanos. Nesse processo, o acesso à justiça se dissocia do mero acesso formal ao Poder Judiciário e passa a ser possível sua realização por meio de soluções alternativas. O próximo capítulo apresenta a Justiça Comunitária enquanto um dos meios não estatais adotados para abrandar o problema do acesso à justiça, seus princípios e características, bem como a narrativa de experiências exitosas no Brasil.

3 A JUSTIÇA COMUNITÁRIA: UMA ALTERNATIVA PARA O ACESSO À JUSTIÇA

No Brasil são várias as iniciativas e projetos voltados à mediação comunitária realizados de forma gratuita em comunidades periféricas das cidades, como aqueles ligados ao Poder Judiciário de Santa Catarina, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Mato Grosso, Tocantins, Ceará, Rio Grande do Sul, Acre, dentre outros, destacando-se aqui o Programa de Justiça Comunitária do Distrito Federal. Como traço comum, verifica-se que além de problemas materiais e estruturais básicos ligados à baixa renda, as comunidades atendidas enfrentam problemas de acesso à justiça formal e desconhecimento dos seus direitos.

No ano de 2014, o Ministério da Justiça, por meio da Secretaria de Reforma do Judiciário, anunciava que a Justiça Comunitária – elevada à categoria de política pública desde 2008, estava implantada em 14 estados brasileiros e no Distrito Federal, em áreas mais vulneráveis socialmente e onde a justiça precisava ser mais acessível aos cidadãos, com 80 núcleos em funcionamento e já tendo atendido mais de 100.000 pessoas no intuito de desobstruir o Judiciário.

Em cada Estado da federação a Justiça Comunitária desenvolve-se adotando características próprias, a depender, por exemplo, da fonte de custeio e parcerias realizadas para a consecução das atividades do programa (que além do Ministério da Justiça, podem partir de outros órgãos da administração pública e do Sistema de Justiça). Por esta razão, podem apresentar variações desde a estrutura do núcleo, os tipos de demandas atendidas, o procedimento de mediação em si, a forma de divulgação e propagação da educação para os direitos, os requisitos de seleção dos agentes comunitários de justiça, etc.

Ao longo deste capítulo, ao discorrer a respeito dos agentes comunitários, do funcionamento dos núcleos de Justiça Comunitária e sobre atividades desenvolvidas por ela, tem-se por referência o trabalho desenvolvido no Distrito Federal pelo pioneirismo, a solidificação e existência de registros desde sua origem.

Também se constatam experiências estrangeiras na Mediação Comunitária, como nos Estados Unidos, França, Argentina, México, Colômbia, Peru, possuindo características próprias, dependendo do nível de desenvolvimento do país e de suas peculiaridades sociais e culturais.

A Justiça Comunitária é uma forma extrajudicial de promover justiça, realizada nas comunidades e pelas comunidades. Nesse caso, a efetivação da justiça ocorre no seio deste corpo social e todos os atores envolvidos nesta relação são também pessoas oriundas de lá. De acordo

com Foley: “Toda a atuação da mediação comunitária está fundamentada no protagonismo social, pelo qual os mediadores comunitários são preparados a atuar, sob um modelo participativo, horizontal e democrático, como sujeitos de sua própria transformação social” (2009, p. 5).

Para essa autora, a Justiça Comunitária tem por principais características:

Democratizar o acesso às informações dos direitos dos cidadãos, decodificando a complexa linguagem legal. Para tanto, os agentes comunitários produzem, em comunhão com os membros da equipe interdisciplinar, materiais didáticos e artísticos, tais como cartilhas, filmes, peças teatrais, musicais, cordéis, dentre outros. A mediação comunitária, por sua vez, é uma importante ferramenta para a promoção do empoderamento e da emancipação social. Por meio dessa técnica, as partes direta e indiretamente envolvidas no conflito têm a oportunidade de refletir sobre o contexto de seus problemas, de compreender as diferentes perspectivas e, ainda, de construir em comunhão uma solução que possa garantir, para o futuro, a pacificação social. A terceira atividade refere-se à transformação do conflito - por vezes, aparentemente individual - em oportunidade de mobilização popular e criação de redes solidárias entre pessoas que, apesar de partilharem problemas comuns, não se organizam, até porque não se comunicam. (FOLEY, 2009, p. 25)

Ademais, o principal objetivo da Justiça Comunitária é se manifestar como uma alternativa ao Poder Judiciário na efetivação da justiça, de acordo com o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios:

Nesse contexto, a reflexão sobre as alternativas à Justiça no Brasil deve estar atrelada à democratização do seu acesso. Mas o que se significa democratizar a justiça? Se, de um lado, esse processo implica incluir os segmentos sociais excluídos do sistema oficial, de outro, a ampliação do acesso à justiça demanda o reconhecimento de outras esferas – para além da prestação jurisdicional – nas quais seja possível a promoção de uma justiça mais participativa e, portanto, mais próxima do cidadão. Uma justiça da proximidade. Adota-se, aqui, pois, a premissa de que acesso à justiça não se traduz em acesso ao Sistema Judiciário. (2016, p. 20)

O principal diferencial da Justiça Comunitária é que tanto os mediadores, quanto os envolvidos na relação de conflito, são pessoas da própria comunidade o que, em regra, pode facilitar o diálogo, seja pelo conhecimento da linguagem na qual estão inseridos, seja pelo fato de todos os envolvidos pertencerem a mesma realidade.

De acordo com Arlé, “quando a sociedade, em suas diversas comunidades, aprende que pode resolver seus conflitos sem o auxílio do Poder Judiciário, torna-se menos dependente e finalmente empoderada, podendo exercer, assim, a cidadania direta” (2014, p. 93).

O diálogo e a participação características da Justiça Comunitária são impulsionados por um agente comunitário de justiça, aproximando-se da justiça coexistencial idealizada por Cappelletti e Garth (1988), por meio da Mediação Comunitária, educação para os direitos e

animação de redes sociais.

Na Justiça Comunitária, o mediador deverá ser uma pessoa da própria comunidade, o qual é detentor do que Cappelletti denominou de “autoridade social – moral, cultural, política em sentido amplo – a autoridade do amigo, do vizinho, de quem, em suma, se legitime a representar dado grupo ou comunidade” (1988, p. 12), porque coexiste com o conflito e, por isso, reúne mais condições de auxiliar as partes na construção do consenso que efetivamente leve à manutenção da relação interpessoal/social e à prevenção de novos litígios.

O acesso à justiça é o principal atrativo que a Mediação Comunitária exerce nas comunidades, apresentando-se como um meio simples, ágil, célere, eficaz, sigiloso e cooperativo, que estimula formas pacíficas de resolução de conflitos, baseadas no diálogo e respeito ao outro.

3.1 Os princípios inerentes à Justiça Comunitária

A Justiça Comunitária é norteada por princípios de independência, voluntariedade, imparcialidade, confidencialidade, informalidade, dentre outros.

O princípio da independência propicia ao mediador a liberdade para sua atuação sem pressões de qualquer natureza ou intromissões alheias. O mediador é um facilitador em busca de propiciar o diálogo entre os envolvidos, para que estes construam em comunhão a melhor solução para o conflito. A esse respeito, o inciso V do art. 1º do Código de Ética de Mediadores e Conciliadores, constante do Anexo III da Resolução n. 125/2010 do CNJ, ao fazer referência à independência, por exemplo, garante ao mediador e ao conciliador o poder de recusar, suspender ou interromper as sessões se ausentes as condições necessárias para o seu desenvolvimento.

O princípio da voluntariedade é outro princípio indispensável à Justiça Comunitária, pois as partes devem requerer a atuação do agente comunitário de justiça por vontade própria. Esse princípio estabelece uma notável diferença entre a mediação e o procedimento judicial, pois, na mediação, basta que uma das partes não tenha interesse em continuar no processo, fazendo com que ele tenha o seu fim decretado. Já no procedimento judicial, uma vez ajuizada a ação e decorrido o prazo para a resposta do réu, o seu desenvolvimento e a sua conclusão saem do âmbito da vontade exclusiva de uma das partes e passa para a responsabilidade do Estado.

A principal característica da voluntariedade é a liberdade, a não imposição ou não obrigatoriedade, pois o mediador jamais atuará de forma a impor uma obrigação (essa

característica pertence ao Poder Judiciário), mas permitindo aos envolvidos manifestações consensuais.

O princípio da imparcialidade é imprescindível ao mediador. Assim como os juízes na atuação junto ao Poder Judiciário, o mediador deve ser imparcial para que a justiça possa ser efetivada, aplicando-se aos mesmos, inclusive, o impedimento e a suspeição conforme estabelece o art. 148, II, do Novo Código de Processo Civil (NCPC) e art. 5º, *caput*, da Lei 13.140/2015. De acordo com Gorette “o mediador atua junto aos mediados não no sentido de favorecê-los, mas sim de auxiliá-los na tarefa da pacificação autocompositiva do conflito em processo de condução” (2016, p. 123).

As decisões consensuais entre as partes representam outra característica típica da Justiça Comunitária, ou seja, a decisão deve ser aceitável e adequada para as partes envolvidas, de acordo com a possibilidade e necessidade de cada uma.

O princípio da confidencialidade chamado também de princípio do sigilo, determina que toda e qualquer informação necessária à solução do conflito deverá ser resguardada pelo mais absoluto sigilo. É um princípio essencial para que as partes se sintam à vontade e para que seja estabelecida uma comunicação aberta e segura.

Peixoto afirma que “a principal função da confidencialidade é a de proteger os seus participantes no caso de ausência de acordo, impedindo que possam ser utilizadas em seu desfavor no processo judicial” (2017, p. 98). De acordo com Gorette:

Em razão dessa exigência, recomenda-se que o mediador inaugure o processo de mediação com o esclarecimento de que jamais divulgará a terceiros as informações prestadas pelos mesmos. De todos os princípios informadores da mediação, o seu caráter privativo ou confidencial talvez seja a mais importante, principalmente em situações em que pessoas físicas ou jurídicas busquem a não exposição dos seus conflitos ao público. (2016, p. 128)

O dever de confidencialidade aplica-se não somente ao mediador, mas também às partes e à equipe envolvida na mediação, conforme estabelece o artigo art. 31 da Lei n. 13.140/2015: “Será confidencial a informação prestada por uma parte em sessão privada, não podendo o mediador revelá-la às demais, exceto se expressamente autorizado”.

O princípio da informalidade faz com que cada procedimento de mediação ocorra da forma mais natural possível, tal princípio vislumbra propiciar o melhor ambiente para a construção de um diálogo que se dá entre mediados e mediador, diferente do processo judicial, no qual grande parte do diálogo ocorre entre magistrados e advogados, salvas as exceções do *jus*

postulandi.

Como decorrência desse princípio, Goretti evidencia que “a mínima formatação ou vinculação a exigências de natureza formal potencializa a possibilidade de construção de decisões mais criativas e adequadas aos ditames da controvérsia em exame” (2016, p. 129), significando que quanto maior o distanciamento da formalidade e burocracia inerentes ao processo judicial, na mesma proporção aumentam as chances de se obter soluções que atendam a necessidade dos envolvidos.

3.2 A Mediação Comunitária de conflitos

Estar em comunidade significa pertencer a um grupo de pessoas que dispõem características em comum. O dicionário Aurélio define comunidade como “lugar onde vivem indivíduos agremiados, qualidade daquilo que é comum”, e de acordo com Neumann e Neumann, “comunidade significa um grupo de pessoas que compartilham de uma característica comum, uma ‘comum unidade’ que as aproxima e pela qual são identificadas” (2004, p. 20). Para Giddens:

Comunidade não implica a tentativa de recapturar formas perdidas de solidariedade local; diz respeito a meios práticos de fomentar a renovação social e material de bairros, pequenas cidades e áreas locais mais amplas. Não há fronteiras permanentes entre governo e sociedade civil. Dependendo do contexto, o governo precisa por vezes ser empurrado mais profundamente para a rena civil, por vezes recuar. Onde o governo se abstém desenvolvimento direto, seus recursos podem continuar sendo necessários para apoiar atividades que grupos locais desenvolvem ou introduzem – sobretudo em áreas mais pobres. Contudo, é particularmente em comunidades mais pobres que o incentivo à iniciativa e ao envolvimento locais pode gerar o maior retorno (1999, p. 89).

No caso das comunidades, a unidade em comum é o *locus*, ou seja, o local onde vivem (uma mesma unidade geográfica) e que, portanto, desfrutam do mesmo ambiente, serviços, problemas, vocabulários, padrões. Segundo Naujorks (2013, p. 82) “a comunidade, então, é decorrente de uma vontade orgânica das pessoas, produzida a partir das relações de parentesco, vizinhança e amizade”.

No caso da Justiça Comunitária, o conceito de comunidade para qual essa é dirigida e aplicável, conforme se observa das experiências existentes no Brasil, não possui recorte em nenhum contexto específico ou para algum grupo determinado, mas visa valorar e atender as pessoas excluídas de acesso aos direitos diante da situação de carência econômica e dificuldade

de acesso na justiça formal (por não conseguirem enfrentar os custos do processo, pagar honorários de advogados, diante da escassez e insuficiência de atendimento das Defensorias Públicas, desconhecimento de como exigir seus direitos pela baixa escolaridade, etc.), geralmente localizadas nos bairros ou regiões periféricas dos municípios brasileiros.

Nesse sentido, ressalta-se que a porta de entrada das pessoas na Justiça Comunitária, ou seja, aquilo que as atrai para essa modalidade alternativa é exatamente a dificuldade em aceder ao Poder Judiciário e demais órgãos do sistema de justiça brasileiro.

Por sua vez, quanto aos conflitos, esses são eventos naturais nas sociedades, porém seu conceito sempre remete a algo negativo desde a sua etimologia. Isso porque, “conflito” oriunda da palavra *conflictu*, que significa brigas, lutas, desentendimentos. O próprio dicionário Aurélio conceitua conflito como “embate dos que lutam, discussão acompanhada de injúrias e ameaças, desavença, guerra, luta, combate, colisão”. Pode-se dizer que não existe vida em sociedade sem conflitos. Nessa perspectiva, Calmon afirma:

O conflito não é um mal em si mesmo e são considerados como aspectos inevitáveis e recorrentes da vida. Têm suas funções individuais e sociais importantes, proporcionando aos homens o estímulo para promover as mudanças sociais e o desenvolvimento individual. O importante não é aprender evitá-lo ou suprimi-lo, atitude que poderia trazer consequências danosas. Ao contrário, diante do conflito, a atitude correta é encontrar uma forma que favoreça sua composição construtiva. (2007, p. 25)

O conflito, todavia, nem sempre será, de fato, algo negativo. Nascimento et al. define ainda que “o conflito é colocado como perigo, mas também como oportunidade, como possibilidade de mudança, a depender do modo como se responda a ele” (2007, p. 14). Vários fatores podem influenciar a criação de um conflito, como interesse, personalidade, direitos, etc.

Além disso, existem diversos modos de reagir ao conflito, a exemplo do que destacam os autores:

Competição: Pode ser caracterizado pela busca da vitória nas situações de conflito. Neste modo de resposta, a lógica é de que sempre existe um ganhador e um perdedor. É a lógica das definições encontradas nos dicionários; **Colaboração:** Neste modo, o princípio é a cooperação entre os indivíduos. Ganhasse menos a fim de que todos ganhem. Não responde à lógica de vencedor e vencido, mas sim à lógica de que todos são ganhadores. **Compromisso:** A lógica deste modo consiste em firmar compromissos a fim de que, ao se perder alguma coisa, ganhe-se outra em troca. É muito comum nas questões que envolvem negociações de greves e ocupações de terrenos. **Evitação:** Neste modo, a lógica é de evitar o conflito a qualquer custo. Diante de uma situação de conflito, o ato de evitar pode ter efeitos positivos ou negativos. O efeito é negativo quando o ato de evitar vem acompanhado da desesperança diante da situação que se coloca. “Isso não tem jeito mesmo”; “O que não tem remédio, remediado está”; “Deus

dá o frio conforme o cobertor”. A desistência aparece como uma justificativa passiva diante do conflito. O efeito é positivo quando se observa risco à vida de algum dos envolvidos. Nesses casos, o ideal é aguardar um cenário mais propício para exposição dos interesses, o que pode acontecer em uma delegacia, em um juízo, ou até mesmo, em uma mesa de mediação, a depender do grau de descontrole apresentado por alguma das partes. (NASCIMENTO, et al., 2017, p. 15)

Sobre os conflitos judiciais existentes no Brasil atualmente, de acordo com o Relatório Justiça em Números 2018 do CNJ (cf. nota explicativa da página 15), existe em média uma ação em tramitação para cada dois cidadãos brasileiros. E, mesmo com o descrédito atribuído ao Poder Judiciário por causa das dificuldades encontradas por aqueles que buscam a justiça, os números ainda são alarmantes.

Embora existam inúmeras modalidades de conflitos, os casos mais comuns são as demandas de natureza familiar, trabalhista, consumerista, responsabilidade civil e obrigacional. O conflito mais comum quando se fala em Justiça Comunitária são os casos de pensão alimentícia, neste caso o mediador busca conscientizar os pais das suas obrigações, bem como seus direitos. Outra grande frequência na Justiça Comunitária são os divórcios e as dissoluções de uniões estáveis, de maneira que a grande demanda fica a cargo do direito de família e direito obrigacional (NASCIMENTO, et al., 2007).

Ainda segundo esses autores, as relações trabalhistas, apesar de terem uma justiça específica para tratar da questão são outra grande demanda na Justiça Comunitária, geralmente caracterizada pelas relações de trabalho informais nas comunidades, nesse caso o mediador pode também favorecer o diálogo entre as partes fazendo com que haja acordo, desde que sua atuação seja estritamente de acordo com as leis trabalhistas.

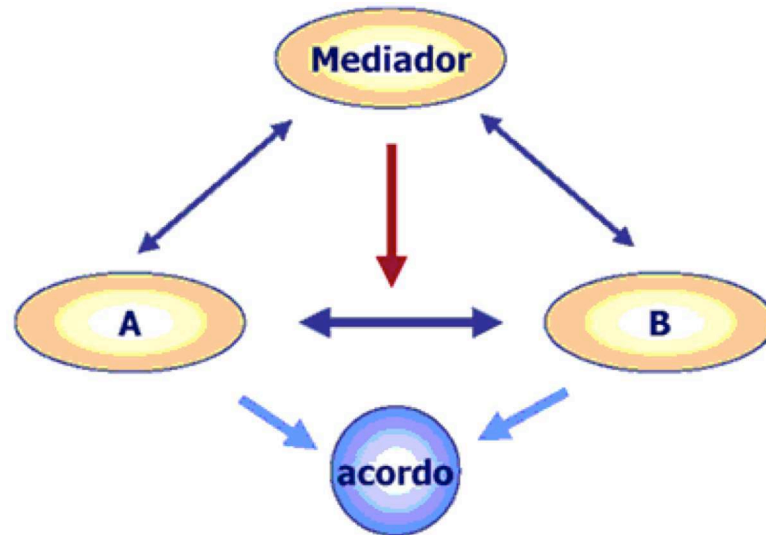
As relações de consumo também geram uma grande demanda nas comunidades, haja vista a grande informalidade existente ali. Nascimento et al. afirmam que “são conflitos geralmente resultantes de compras não pagas ou de produtos ou serviços defeituosos, que podem ser resolvidos através de compromissos apresentados pelas próprias partes, de parcelamento de dívidas, de troca de mercadorias ou de reparação de serviços” (2007, p. 19).

A Mediação Comunitária busca solucionar os conflitos por meio do diálogo. O mediador atua nesse caso gerenciando a conversa, para emancipação dos indivíduos envolvidos, demonstrando formas de solucionar a celeuma. De acordo com o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT), “a atuação da mediação comunitária está no protagonismo social dos mediadores comunitários” (2017, p. 81). Além disso, a Justiça Comunitária deve ser

observada como um relevante instrumento de política pública de acesso à justiça, pois a mesma visa especialmente os menos favorecidos.

A realização do procedimento de Mediação Comunitária perpassa por etapas, que são a pré-mediação, abertura, compreensão ou investigação, tomada de decisão e conclusão. A pré-mediação é a fase inicial do procedimento, momento onde o mediador inicia o contato com as partes envolvidas e esclarece as possíveis dúvidas existentes. Nessa fase o conflito é exposto, cabendo, então, ao mediador o prosseguimento ou não da mediação, dependendo de cada caso concreto.

Figura 2: Fluxograma da mediação



Fonte: Corte Catarinense de Mediação e Arbitragem⁶

Na Figura 02 pode-se observar o desenvolvimento do procedimento da mediação, onde o mediador atua promovendo o diálogo entre as partes envolvidas no conflito, até que se chegue ou não a um acordo. De acordo com o TJDF (2017), a abertura é a segunda etapa e nela o mediador inicia o procedimento oficialmente, conscientizando as partes das suas respectivas responsabilidades nas decisões tomadas, negocia o tempo disponível de cada uma das partes, reitera a aplicação do respeito recíproco e da confidencialidade, explica seu papel de mediador, a voluntariedade de cada um dos envolvidos em relação ao procedimento, esclarecendo que a mediação pode ser suspensa a qualquer tempo, informa ainda que as decisões deverão ser

⁶ Disponível em: <http://cortecatarinense.org.br/site/apresentacao.php>. Acesso em: 15 ago. 2018.

tomadas em conjunto, ou seja, de forma consensual.

A etapa da compreensão, chamada também de investigação, é a etapa na qual o mediador busca entender o conflito em tela, conduzindo o procedimento com perguntas pertinentes para que, assim, uma solução efetiva para o conflito seja alcançada. As perguntas devem ser feitas de forma a esclarecer, conhecer, entender e integrar. Na etapa da tomada de decisão todos os fluxos já devem ter sido esclarecidos, de forma que, a partir disso, opções já possam ser vislumbradas pelas partes, encaminhando-se para a fase conclusiva. De acordo com Nascimento et al.:

Fase em que o mediador deve auxiliar as partes a construírem compromissos e acordos e, nos casos que não forem possíveis essas construções, sugerir que repensem o processo, deixando aberta a possibilidade de um futuro retorno. O acordo pode ser escrito ou verbal e, se escrito, deve ter redação objetiva, com palavras de fácil compreensão e descrição dos compromissos, sem deixar dúvidas quanto ao cumprimento pelas partes. Deve ter, pelo menos, três vias: uma para cada parte e uma para ficar no arquivo do Escritório Popular de Mediação ou Balcão de Direitos. (2007, p. 26)

Embora a Mediação Comunitária seja um importante instrumento de democratização do acesso à justiça, sua atuação possui limitações e até mesmo contraindicações, cabendo sempre ao mediador atuar dentro dos limites estabelecidos. No caso da ocorrência de crimes em geral, especialmente em se tratando de crimes de abuso sexual, violência contra a mulher ou situações de risco para crianças, adolescentes e idosos, o mediador deve encaminhar a ocorrência para os órgãos responsáveis.

O mediador comunitário, diferentemente do juiz no processo judicial, não impõe medidas a serem cumpridas, mas busca o diálogo e a melhor via para a resolução do conflito. De acordo com Vezzulla, "a colaboração do mediador comunitário é para que a comunidade possa diagnosticar-se e construir sua identidade, segundo os seus próprios critérios da realidade" (2008, p. 25), ainda de acordo com esse autor:

A escuta (observação) do mediador, desprovido de qualquer comentário, vai criando uma mudança. Sem promessas nem propostas, sem planos e sem criar expectativas, incentivando o falar por meio de intervenções pontuais, às vezes resumindo o que foi dito, ressaltando a visão apresentada por cada um deles sobre os problemas da comunidade e como resolvê-los, para que se sintam cada vez mais capazes de atender às suas necessidades e de encontrar soluções por si próprios. Dessa maneira se consegue que a ideologia derrotista ceda a cada nova capacidade que vai sendo reconhecida. (VEZZULLA, 2008, p. 27)

Como indicado por Juan Carlos Vezzulla, é exigido do mediador o desempenho de diversas habilidades durante o procedimento de mediação, sobretudo habilidades de cunho comunicativo e psicológico. Outra habilitação que deve estar presente na atuação do mediador

comunitário é a de conhecimento jurídico, a fim de que tenha condições de esclarecer os envolvidos acerca dos direitos de cada um deles, bem como limitar a atuação do mediador em hipóteses que a lei não a admita.

Sobre esta temática, Nascimento et al. (2009) afirmam que a Mediação Comunitária é caracterizada por vários elementos, de natureza jurídica, psicológica e comunicativa. Os elementos jurídicos, por exemplo, consistem na impossibilidade da mediação nos casos da ocorrência de crimes, na voluntariedade, na capacidade das partes envolvidas, na natureza do direito dos envolvidos. Ou seja, o mediador deverá sempre resguardar o direito de terceiros e tratar somente do direito das partes envolvidas, sendo que a formalização dos acordos também é de voluntariedade dos interessados.

Enquanto isso, o principal elemento da psicologia presente na mediação é a escuta, que deve ser sempre imparcial como declaram os citados autores:

Para compreender melhor o método da mediação, é preciso situar a figura do mediador na posição de um terceiro que, com sua atuação, facilitará a reconstrução do conflito, retirando-o do campo exclusivo das duas partes. O instrumento privilegiado do mediador é a escuta. Escuta imparcial (sem tomar partido) que permite que a história contada seja respeitada na sua singularidade. (NASCIMENTO et al, 2009, p. 34)

A comunicação é outro elemento indispensável na composição da mediação, pois é por meio deste elemento que se constroem os laços sociais e, inclusive a resolução de um conflito. Conforme explicam Nascimento et al, “bem estruturada, a comunicação torna-se um instrumento eficaz na construção de modelos de convivência pautados na cooperação e no respeito” (2009, p. 32).

Com a observância desses elementos, o principal objetivo da Mediação Comunitária é promover o acesso à justiça, assim como intenta proporcionar aos cidadãos a capacidade de administrarem seus próprios conflitos. Porém, esse não é o único objetivo da Justiça Comunitária, pois a mesma atua também de maneira preventiva por meio da educação para os direitos e da animação das redes sociais.

3.3 O agente comunitário de justiça

Os agentes comunitários de justiça são pessoas da comunidade que se submetem às capacitações qualificando-se para atuarem nas comunidades, com o principal objetivo de apresentarem o direito ao grupo na qual atuam e realizarem as sessões de mediação.

Como pode ser observado, o mediador é um dos protagonistas na composição da Justiça Comunitária, para isso é essencial que o mesmo seja integrante da comunidade para a qual se destina o atendimento, pois não é admissível a atuação técnica sem vínculos com o agrupamento, e para isso alguns requisitos devem ser atendidos:

Idade mínima: 18 anos;
 Grau de instrução mínimo: 2º grau completo (Ensino Médio);
 Experiência anterior: participação e/ou interesse em trabalhos sociais, voluntariado, movimentos populares;
 Aptidões e características de personalidade: capacidade comunicativa, iniciativa, sociabilidade, autenticidade e criatividade;
 Ser residente, no mínimo, por 2 (dois) anos no local onde atuará como agente comunitário;
 Primariedade criminal;
 Não ter envolvimento direto com militância político-partidária (Brasil, 2017, p. 36).

Inicialmente, haviam exigências menores para os mediadores, era necessário tão somente que eles soubessem ler e escrever, posteriormente foi exigido o ensino fundamental e atualmente é exigido o segundo grau completo, pois foi observada a importância do desenvolvimento de algumas habilidades por parte do mediador como a comunicação, assimilação, discernimento, etc., elevando-se assim a exigência da escolaridade (BRASIL, 2017).

Nascimento et al. (2009) elencam algumas características que são inerentes aos mediadores (agentes comunitários de justiça), como a sensibilidade - ainda que se cuide de uma característica subjetiva, é essencial para que haja compreensão do conflito apresentado e viabilizada a melhor resolução para as partes integrantes do conflito. O mediador deve ainda ser ético, conforme afirma o Ministério da Justiça: “o processo de mediação deve estar pautado em imperativos éticos” (BRASIL, 2017, p. 63).

Para que o mediador possa atuar dentro da legalidade é indispensável o conhecimento, ainda que básico, do ordenamento jurídico vigente. Nascimento et al. elencam algumas das competências que o mediador deve obter para a plena atuação mediadora:

- a) os direitos e as garantias constitucionais (Constituição Federal, art. 5º);
- b) os direitos específicos de crianças e adolescentes (Estatuto da Criança e do Adolescente ECA – Lei nº 8.069 de 1990);
- c) as principais questões do direito de família e vizinhança (Código Civil – Lei nº 10.406 de 2002);
- d) os direitos sociais e trabalhistas (Constituição Federal, art. 6º ao 11 e a Consolidação

das Leis Trabalhistas – CLT – Decreto-Lei nº 5.452 de 1943);

e) os direitos do idoso (Estatuto do Idoso – Lei nº 10.741 de 2003);

f) os direitos do consumidor (Código de Defesa do Consumidor – CDC - Lei nº 9.870 de 1999);

g) os direitos da pessoa com deficiência (Lei nº 7853/89, Decreto nº 3298/99 e Decreto nº 5296/04);

h) leis que poderão auxiliar o mediador quando confrontado com algumas questões que inevitavelmente aparecerão nas demandas comunitárias.

O mediador precisa ainda ter disponibilidade para atuar e aprender, pois o mesmo precisará frequentar cursos de capacitação e reuniões constantes. A Escola de Justiça e Cidadania do Ministério da Justiça elenca ainda as qualidades que devem ser desenvolvidas pelos mediadores:

Imparcial, não sabe qual é a melhor solução;
 Não aconselha, nem julga, somente facilita a comunicação;
 Demonstração de confiança no procedimento da mediação;
 Reconhecimento de seus limites pessoais e não realiza a mediação quando emocionalmente envolvido;
 Paciência, auto controle, criatividade, reflexão, concentração;
 Sensibilidade para a escuta ativa e para acolher as emoções (Brasil, 2017, p. 64).

Apesar do trabalho desenvolvido pelo mediador possuir natureza voluntária, o processo de seleção de mediadores para a atuação na Justiça Comunitária é extremamente criterioso, tendo em vista todas as exigências descritas acima.

O processo seletivo, conduzido pela equipe psicossocial do Programa, é realizado em duas fases: recrutamento e seleção propriamente dita. O recrutamento é o processo de captação de membros da comunidade interessados em se candidatar à atividade proposta. A seleção é o procedimento que facilita a identificação e escolha dos candidatos com o perfil mais adequado para o desempenho das atividades do Programa. As etapas desse processo serão discutidas a seguir (TJDFT, 2017, p. 37).

Os mediadores da Justiça Comunitária possuem uma série de tarefas a serem desenvolvidas: o atendimento das partes envolvidas no conflito, preenchimento de formulários, discutir com a equipe interdisciplinar sobre os casos atendidos, especialmente sobre os encaminhamentos aos órgãos competentes quando for o caso, fazer o acompanhamento dos casos atendidos, participar dos eventos comunitários, incentivar o desenvolvimentos das redes sociais, divulgar o programa na comunidade na qual atua. Segundo o TJDFT, “cabe à equipe psicossocial, em conjunto com a coordenação e, quando possível, com os representantes das instituições

parceiras, a escolha e conseqüente credenciamento dos candidatos que atenderam ao perfil requerido para o desempenho das atividades” (2017, p. 41).

A Justiça Comunitária conta também com o trabalho desenvolvido pela equipe interdisciplinar, que promove a articulação de diversos saberes buscando sempre alcançar o propósito social em comum. A equipe oferece suporte técnico aos agentes e é composta por juizes, servidores e estagiários dos tribunais ligados a este corpo social, com profissionais do direito, serviço social, psicologia, dramaturgia, etc.

Segundo o TJDFT:

Em reuniões periódicas efetuadas nos Centros Comunitários de Justiça e Cidadania, esse corpo técnico examina as demandas trazidas pelos agentes comunitários, sob diferentes perspectivas profissionais. Essa análise, somada à experiência e o conhecimento local dos agentes comunitários, propicia que a abordagem do conflito, construída sob a ótica de diversos saberes, indique possibilidades múltiplas para o encaminhamento das demandas levadas ao Programa. (2017, p. 53)

Observa-se, assim, que o trabalho desenvolvido vai além da resolução dos conflitos existentes, possibilitando o desenvolvimento do entorno social da comunidade, efetivando não só o acesso à justiça, mas também a educação para os direitos e a mobilização comunitária.

3.4 O empoderamento comunitário

O empoderamento foi incorporado nas práticas sociais brasileiras da década de 90, especialmente nas áreas da saúde e do serviço social. O conceito de “empoderamento” é amplo e corresponde a várias ações tanto da coletividade, quanto dos indivíduos. Segundo Cunha:

Constituem os conflitos e diálogos, as deliberações, as participações ativas em organizações, discussões, e divisões de lideranças. Como resultado, integram o empoderamento a percepção de possibilidade de controle sobre situações e o desenvolvimento de habilidades de mobilização de recursos, a formação de redes de relacionamento, o crescimento organizacional e a vivência dos pluralismos dentro das coalizações organizacionais. (2015, p. 38)

O empoderamento comunitário objetiva estabelecer meios alternativos não só no que se refere às resoluções dos conflitos existentes na localidade, mas também busca alternativas visando à preservação dos valores e princípios ali vigentes. A mediação em si já representa a preservação dos relacionamentos sociais, de maneira que a comunidade passa a desenvolver relacionamentos menos conflituosos, logo, mais harmônicos, de forma que a Mediação

Comunitária é uma das protagonistas nesse processo de empoderamento, proporcionando a emancipação e a autonomia dos envolvidos.

De acordo com o Ministério da Justiça, ela “é uma ferramenta de estímulo à solidariedade, mecanismo facilitador do estabelecimento de cooperação entre os cidadãos da comunidade, propiciando o empoderamento e a autodeterminação de grupos sociais” (2012, p. 44). A Mediação Comunitária também proporciona o empoderamento por meio do conhecimento disponibilizado ao grupo social, fortalecendo assim os meios de comunicação e as relações sociais. Observam-se assim os diferenciais da Justiça Comunitária em relação aos outros métodos de acesso à justiça, e até mesmo às outras formas de mediação, isso porque, atua além do acesso à justiça, segundo o TJDF:

A Mediação Comunitária pode colaborar para a construção de uma comunidade mais participativa e uma justiça mais emancipadora. Para que a comunidade seja protagonista de seu futuro e participe de forma autônoma e solidária da gestão de seus conflitos, é preciso que a Mediação Comunitária traduza uma prática social transformadora voltada para o empoderamento e para a cooperação social. (2017, p. 17)

Independência e empoderamento são as consequências, pois, de acordo com Vedana, “a partir do momento em que a comunidade passa a ser menos dependente do Estado para a resolução de seus conflitos, cria-se um ambiente propício ao exercício da cidadania pelos membros dessa comunidade” (2003, p. 40), ou seja, quando uma sociedade se volta para o individualismo, a mesma tende a ser legalista, já quando os valores comunitários são cultivados, ocorrerá um desenvolvimento espontâneo.

A este respeito, Cunha esclarece:

A mediação comunitária e transformativa significa um duplo potencial de contribuição ao conhecimento-emancipador. Sendo comunitária, é realizada dentro do ambiente em que os conhecimentos daqueles sujeitos não sofrem a desvalorização e opressão que sofreriam em um órgão judicial, por exemplo. Ademais, contando com a orientação de um agente comunitário, membro da mesma comunidade, que detém, respeita e valoriza estes conhecimentos populares, os sujeitos encontram um espaço no qual podem quebrar o silenciamento e utilizar-se dos seus saberes para resolver seus conflitos. Constitui-se, assim, um espaço ecológico de saberes, onde todos os conhecimentos são tratados de forma horizontal, não sendo submetidos a exames de validade. (2015, p. 34)

Por estas razões, a Mediação Comunitária representa uma alternativa ao resgate dos valores das comunidades, gerando cada vez mais a valorização da coletividade em detrimento do individualismo, de forma a impulsionar a própria comunidade na busca por melhorias, independência e harmonia.

3.4.1 O Conhecimento dos Direitos

A Justiça Comunitária tem diversas formas de trabalho nos quais apresenta os direitos às comunidades por meio de palestras, oficinas, cartilhas ou até mesmo pelo teatro, objetivando levar cada dia mais o conhecimento dos direitos às pessoas, pois como já destacado no decorrer desse trabalho, o desconhecimento dos direitos é um dos obstáculos do acesso à justiça.

Ora, como se pode desfrutar de algo desconhecido?

Portanto, o conhecimento dos direitos é fundamental para sua efetivação. A este respeito, Foley discorre que “a educação para os direitos é, pois, um recurso para que o acesso ao sistema de justiça seja radicalmente democratizado” (2009, p. 5). Ainda, segunda a autora, o conhecimento dos direitos:

É a democratização da informação jurídica, ou seja, o esclarecimento dos direitos dos cidadãos e das vias para efetivá-los contribui para: a) prevenir futuros litígios que, por vezes, são deflagrados pela mera ausência de informação; b) empoderar as partes em disputa, para que eventual processo de mediação possa proporcionar um diálogo em situação de igualdade; c) reunir condições para que o cidadão saiba buscar, na via judiciária, a satisfação dos seus direitos, quando e se necessário (2009, p. 45).

O conhecimento é um importante instrumento capaz de atenuar as diferenças sociais. De acordo com Cunha, “quem conhece seus direitos e deveres torna-se capaz de exigí-los e respeitá-los, passando a ser visto de forma mais digna pelos outros e por si mesmo. Já não é uma pessoa ignorante e sem capacidade de opinião e reivindicação, mas um cidadão” (2015, p. 22).

A educação para o conhecimento dos direitos desenvolvida pela Justiça Comunitária busca atender essencialmente os anseios das comunidades, e passa por etapas até que o conhecimento possa ser divulgado na comunidade alvo. Primeiramente, investiga-se o tema a ser abordado, em seguida faz-se uma adequação do vocabulário, posteriormente são escolhidos os educadores que irão transmitir o conhecimento e finalmente apresenta-se o tema à comunidade (TJDFT, 2017).

Nesse aspecto, de acordo com o TJDF:

O objetivo dessa formação é promover o intercâmbio permanente e multidisciplinar entre os diversos saberes. O pressuposto epistemológico é a construção do conhecimento a partir da leitura crítica da realidade, ou seja, o processo de aprendizado não constitui mera transferência mecânica de conhecimento. Cada formando, antes de tudo, é um

cidadão que conhece o mundo, independentemente do grau de escolaridade que ostenta, e, nesta qualidade, dispõe de um conteúdo mínimo para a reflexão sobre os temas relativos à cidadania. (2017, p. 67)

A Justiça Comunitária promove o conhecimento dos direitos nos mais diversos ramos, como as garantias fundamentais, direito de família, consumidor, previdenciário, direitos das minorias. O principal objetivo é democratizar o conhecimento, especialmente no que tange aos direitos, para que cada integrante da comunidade possa desenvolver plenamente seu papel de cidadão.

A educação para os direitos é um dos principais instrumentos de acesso à justiça. Nas palavras de Foley este é “um recurso para que o acesso ao sistema de justiça seja radicalmente democratizado” (2009, p. 5). A autora afirma ainda que

Apesar de a mediação ser um valioso recurso para a promoção do diálogo nas situações de conflito, em alguns contextos, a correlação de forças é marcada pela desigualdade de poder. Nessas situações, é preciso conhecer os caminhos para a efetivação dos direitos fundamentais. O processo de reconhecimento de direitos em condições de igualdade é que possibilita um diálogo livre de qualquer coerção no qual todos os participantes possam fazer soar as suas vozes (FOLEY, 2009, p. 6).

A educação para direitos possui três características fundamentais: a prevenção, a emancipação e o caráter pedagógico. A primeira evita a supressão de direitos oriundos do desconhecimento; a segunda demonstra as reais necessidades individuais e das comunidades de maneira geral; já a terceira permite que a comunidade aprenda quais as vias podem ser tomadas para a resolução dos conflitos existentes, sendo-lhes apresentadas tanto as vias judiciais quanto as vias extrajudiciais (FOLEY, 2009).

De acordo com TJDFT, “o desconhecimento dos cidadãos em relação aos seus direitos e aos instrumentos disponíveis para a sua efetivação constitui um dos obstáculos para a democratização da justiça. O excesso de formalismo na linguagem forense e a complexidade do sistema processual dificultam o acesso ao sistema judicial” (2017, p. 66).

Diante das justificativas mencionadas, a educação para os direitos tem dupla contribuição: a primeira ocorre na medida em que estimula o acesso das pessoas ao sistema formal de acesso à justiça, porque passam a entender a linguagem e o trâmite processual, bem como a conhecer os órgãos e entidades aos quais podem recorrer na busca de suas necessidades; e a segunda é o viés preventivo da formação de contendas, já que instruídas sobre a ilegalidade ou consequências jurídicas e sociais negativas de determinadas condutas, passam a agir de modo a evitar o conflito.

3.4.2 A mobilização comunitária

O processo de atuação da Justiça Comunitária gera uma grande mobilização dentro das comunidades que desenvolvem o projeto: atividades escolares, oficinas, eventos artísticos, entre outros. O desenvolvimento das atividades intracomunitárias perpassa por um processo de elaboração, com a definição e o conhecimento do local, a identificação e a articulação das redes sociais.

O mapeamento do local se constitui indispensável para o desenvolvimento de qualquer atividade, é por meio dele que serão observadas as necessidades, ou seja, as carências e os problemas das comunidades, assim como os talentos e potenciais da mesma. Segundo Neuman e Neuman:

Esse método também torna possível investigar em que medida as soluções para os problemas comunitários já existem ali mesmo, exatamente naquela comunidade que, por razões histórico-estruturais de exclusão social, em geral, não enxerga nenhuma solução para os seus problemas senão por meio do patrocínio de uma instituição que lhe seja exógena. Essa conexão entre problemas e soluções promove "um senso de responsabilidade pela comunidade como um todo, o que cria uma espiral positiva de transformação social. (2004, p. 72)

A promoção das atividades dentro da comunidade colabora para o desenvolvimento da teia social, gerando por meio da mobilização um grupo participativo, empoderado e emancipador. A mobilização comunitária é capaz de propiciar, inclusive, soluções coletivas para demandas aparentemente individuais.

Segundo Foley (2008) a Mediação Comunitária promove um círculo virtuoso nas comunidades, que geram conhecimento, educação, possibilidades, transformações, desenvolvimento e muitos outros benefícios.

A Justiça Comunitária democratiza o acesso à justiça, e pode até mesmo colaborar com o desenvolvimento sustentável das comunidades. Ainda que o serviço disponibilizado seja principalmente a solução dos conflitos existentes, a atuação também é de ordem preventiva, ou seja, a educação de direitos pode promover mudanças de ordem educacionais, culturais, sociais, entre outras. De acordo com o Ministério da Justiça:

A Justiça Comunitária não tem a intenção de substituir o Poder Judiciário, mas o de estimular que a comunidade se organize de maneira melhor e possa resolver seus próprios conflitos. Essa consciência de direitos, reforçada pelo poder de decisão que é devolvido as pessoas, fortalece os laços da comunidade e colaboram para a construção da paz social. (2010, p. 21)

O fortalecimento dos laços sociais oriundo da atuação dentro da própria comunidade e para a própria comunidade é o que muitas vezes transforma um conflito ou uma demanda aparentemente individual em uma teia social. O próprio grupo atua, na figura do mediador, para solucionar o conflito local, ou seja, todas as etapas ocorrem dentro da própria localidade, com pessoas dali.

Isso porque, a animação das redes sociais é caracterizada essencialmente por todos os envolvidos no procedimento de mediação serem atores da própria comunidade, todos participam e assim geram mútua assistência. De acordo com Aguiar “as redes vão possibilitando a combinação de projetos, o enfraquecimento dos controles burocráticos, a descentralização dos poderes, o compartilhamento de saberes e uma oportunidade para o cultivo de relações horizontais entre elementos autônomos” (2002, p. 71), ou seja, forma-se um senso de responsabilidade pela comunidade como um todo, o que cria uma onda positiva de transformação social.

Como se observa, a Justiça Comunitária não se limita tão somente à resolução de conflitos por meio da Mediação Comunitária de interesses individuais. Paralelo a isso, outras práticas são articuladas fortalecendo assim os laços sociais. É um sistema complementar ao Poder Judiciário, que proporciona aos cidadãos o acesso à justiça, emancipando-os e reconhecendo-os como sujeitos de direito e de transformação social.

3.5 A experiência da Justiça Comunitária do TJDF

No Brasil a atuação da Justiça Comunitária se iniciou em Brasília no ano 2000, com a nomenclatura inicial de “Projeto Justiça Comunitária”. Trata-se de um programa desenvolvido pela experiência adquirida no Juizado Especial Cível Itinerante do TJDF, com o objetivo de viabilizar o acesso à justiça às comunidades do Distrito Federal de maneira geral.

Foto 1: Lançamento do Projeto Justiça Comunitária (18/10/2000)



Fonte: Foley (2006, p. 06)

A experiência iniciada no ano 2000 e coordenada pela juíza Gláucia Falsarella Foley, atualmente é política pública do Poder Judiciário. Trata-se de projeto desenvolvido pelo TJDFT em parceria com o Ministério da Justiça e que tem por escopo resolver os conflitos sociais através de meios alternativos.

Inicialmente, o atendimento do projeto era feito em um ônibus adaptado para a realização das audiências de mediação, e imediatamente foi constatado pela equipe o pleno desconhecimento dos direitos por parte das comunidades atendidas. Segundo o TJDFT:

O Programa tem por objetivo democratizar a realização da Justiça, restituindo ao cidadão e à comunidade a capacidade de gerir seus próprios conflitos com autonomia, por meio do diálogo, da participação social e da efetivação dos direitos humanos. Os Agentes Comunitários de Justiça, voluntários capacitados, atuam para que a sua comunidade conheça seus direitos e recursos, mantenha espaços de diálogo e consiga se articular para a resolução de suas demandas coletivas. O Programa foi o vencedor da 2ª edição do Prêmio Innovare em 2005, na categoria Tribunal de Justiça e tem sido apontado como referência nacional pelo Ministério da Justiça.

Durante o atendimento feito por meio do juizado itinerante puderam ser constatadas duas importantes informações: a primeira foi que grande parte da comunidade se dirigia ao atendimento do juizado tão somente para a obtenção de informação dos seus direitos; a segunda se referia ao amplo número de conflitos solucionados, pois de acordo com Freire, “da totalidade das audiências realizadas, o índice de acordo era de 80%, enquanto os demais juizados operavam

com o índice de 50%” (2006, p. 99).

Com a experiência do juizado itinerante foi possível verificar que bastava tão somente que fosse possibilitado às comunidades um instrumento capaz de solucionar os conflitos existentes para que a população pudesse seguir os caminhos das resoluções consensuais. Com o rompimento dos obstáculos inerentes ao acesso à justiça, os de ordem econômica, temporal, cultural, entre outros, observou-se até mesmo a integração das partes por meio do ambiente proporcionado (Freire, 2006).

Ainda segundo Freire (2006), no contexto dos juzizados itinerantes, apesar da viabilidade do acesso à justiça, a natureza do atendimento gerava insatisfação, pois embora o atendimento fosse feito por parte do conciliador, não tinha natureza consensual e sim resignativa, de maneira que a mobilização do Poder Judiciário não democratizava o acesso à justiça. Assim, foi pensada a possibilidade de atuação de um mediador oriundo da comunidade, buscando atender essencialmente os valores daquele local em específico. Dessa forma, no Distrito Federal firmou-se uma parceria com a Universidade de Brasília (UnB), onde o projeto foi elaborado. Em seguida, foi implementado inicialmente na cidade satélite de Ceilândia, no ano de 2000, e em 2002 deu-se a implantação em Taguatinga.

O programa foi o vencedor da 2ª edição do Prêmio Innovare⁷ em 2005 na categoria Tribunal de Justiça e tem sido apontado como referência nacional pelo Ministério da Justiça.

Após receber o prêmio Innovare, o Ministério da Justiça elevou o projeto à política pública, passando a dispor de orçamento permanente. No ano de 2010 o projeto comemorou 10 anos e de acordo com o Ministério da Justiça (2010), “nesses dez anos, o projeto se instalou em três regiões administrativas do DF: Ceilândia, com 332 mil habitantes, Taguatinga, com 223 mil, e Samambaia, com 147 mil”, além de instalar-se em diversos Estados brasileiros.

De acordo com Foley (2010, p. 171), a maior parte dos temas demandados pelas pessoas que procuram o programa está relacionada ao direito de família, o que equivale a 46% dos casos, e o restante se dividem da seguinte forma: 10% relativos a direitos de obrigações, 8% em direito previdenciário, 7% de problemas relacionados à moradia, 4% em direito do consumidor e o restante, ou seja, 25% trata de diversos temas como responsabilidade civil, sucessão e registros públicos.

⁷ O Prêmio Innovare tem como objetivo identificar, divulgar e difundir práticas que contribuam para o aprimoramento da Justiça no Brasil. A íntegra das edições estão disponíveis em: <https://www.premioinnovare.com.br/edicoes>. Acesso em: 20 jun. 2018.

Na sequência, a autora acrescenta que, em relação ao demandante deste serviço, a maior parte é representada por mulheres, em 75% dos casos; sendo que a maioria possui entre 1º e 2º grau completos e quanto à ocupação, dividem-se em 26% de desempregados, 29% empregados, 16% autônomos e o restante são pensionistas, aposentados, estudantes e outros.

A título exemplificativo do êxito do programa no Distrito Federal, por meio das tabelas estatísticas abaixo, constata-se o expressivo número de atendimentos realizados no período de 2014 a 2016.

Tabela 2: Atendimentos realizados pela Justiça Comunitária do TJDFT em 2014

Número de Atividades 2014						Nº de pessoas atendidas		
						Diretamente	Indiretamente	
Nº de casos	Encaminhamentos	12				12	24	
	Processo de mediação	89*2	Pré-mediação 1		89	112*3	224	
			Pré-mediação 2		23			
			Sessão de mediação	11	Com Acordo			7
					Sem acordo			4
Nº Total de Casos		101						
Atividades na comunidade (animação de redes)		38	Reuniões na comunidade		38	1.104	2.208	
Educação para os Direitos (Projeto Fênix)						2.124	4.248	
Educação para os Direitos (Vozes da Paz)						14	28	
Educação para os Direitos (Núcleo de Formação – pessoas atingidas)						189	378	
Total						3.555	7.110	

Fonte: TJDFT

Tabela 3: Atendimentos realizados pela Justiça Comunitária do TJDFT em 2015

Número de Atividades 2015						Nº de pessoas atendidas		
						Diretamente		
Nº de casos	Encaminhamentos	32					32	
	Processo de mediação	160*2	Pré-mediação 1		160	182*3		
			Pré-mediação 2		22			
			Sessão de mediação	11	Com Acordo			4
					Sem acordo			7

Nº Total de Casos		192			
Atividades na comunidade (animação de redes)		Reuniões na comunidade		41	4.761
Animação de redes (rodas de diálogos)					169
Educação para os Direitos (Projeto Fênix)					225
Educação para os Direitos (Vozes da Paz)					17
Educação para os Direitos (Núcleo de Formação – pessoas atingidas)					1706
Total					7.092

Fonte: TJDFT

Tabela 4: Atendimentos realizados pela Justiça Comunitária do TJDFT em 2016

Número de Atividades 2016					Nº de pessoas atendidas	
					Diretamente	
Nº de casos	Encaminhamentos	51			51	
	Processo de mediação	258*2	Pré-mediação 1		258	307*3
			Pré-mediação 2		49	
			Sessão de mediação	24	Com Acordo	
Sem acordo	9					
Nº Total de Casos		258				
Atividades na comunidade (animação de redes)		Reuniões na comunidade		41	1.173	
Educação para os Direitos (Projeto Ubuntu)					144	
Educação para os Direitos (Projeto Fênix)					496	
Educação para os Direitos (Vozes da Paz)					6.012	
Educação para os Direitos (Núcleo de Formação – pessoas atingidas)					312	
Total					8.495	

Fonte: TJDFT

Tabela 5: Atendimentos realizados pela Justiça Comunitária do TJDFT em 2017

Número de Atividades 2017					Nº de pessoas atendidas	
					Diretamente	
Nº de casos	Encaminhamentos	37			37	
	Processo de mediação	159*2	Pré-mediação 1		159	193*3
			Pré-mediação 2		34	
			Sessão de mediação	31	Com Acordo	
Sem acordo	9					
Nº Total de Casos		159				

Atividades na comunidade (animação de redes)		Reuniões na comunidade		36	1.964
Educação para os Direitos (Projeto Ubuntu)					579
Educação para os Direitos (Projeto Fênix)					96
Educação para os Direitos (Vozes da Paz)					4.842
Educação para os Direitos (Núcleo de Formação – pessoas atingidas)					367
Total					8.078

Fonte: TJDFT

Para análise adequada dos números apresentados pelo Programa de Justiça Comunitária do TJDFT é importante compreender que:

a) os três pilares de sustentação do programa (educação para os direitos, Mediação Comunitária e animação de redes sociais) são difíceis de serem captados de forma estatística, uma vez que há transversalidade dos mesmos em todas as atividades desenvolvidas pelos agentes comunitários;

b) o processo de mediação engloba três fases: a) a pré-mediação 1, que implica o atendimento do participante solicitante que primeiramente demandou os serviços do programa; b) a pré-mediação 2, que se destina ao atendimento do participante solicitado e; c) a sessão de mediação propriamente dita, na qual os participantes se encontram em uma ou mais oportunidades. Como se trata de uma atividade complexa – envolvendo inúmeros contatos, diálogos e reflexões sobre o caso – considera-se iniciado – e, conseqüentemente contabilizado – o processo, desde a sua primeira fase. Nesse sentido, o número de processos de mediação equivale ao número de pré-mediação 1, eis que a ocorrência ou não das próximas etapas depende exclusivamente da vontade dos participantes;

c) o número de pessoas diretamente atingidas no processo de mediação equivale à soma do número de solicitantes que se submeteram à pré-mediação 1, mais o número de solicitados que participaram da pré-mediação 2. Sendo assim, para efeito de cálculo do número de pessoas atingidas, as sessões de mediação não são consideradas para que não haja o cômputo em dobro de seus participantes.

A respeito do procedimento de Mediação Comunitária, ainda que não haja acordo, a mediação não será considerada necessariamente falha, por que o “objeto é o aperfeiçoamento da comunidade e a transformação dos envolvidos. A ideia subjacente é a de que a participação nas mediações comunitárias empodera os protagonistas do conflito e proporciona meios para administrá-lo pacificamente” (FOLEY, 2009, p. 53).

Com efeito, a mediação não é centrada no conflito ou na necessidade de obtenção de um acordo formal, mas sua preocupação é com as pessoas envolvidas e o restabelecimento das relações anteriores.

Além disso, em relação aos dados do ano de 2017 observa-se queda no número de atendimentos, o que para Foley repercute positivamente demonstrando a atuação emancipatória do programa, pois leva a crer que a própria comunidade está aprendendo a administrar os seus conflitos, sem precisar de ajuda de um terceiro, bem como denota melhora no nível de conhecimento dos direitos por parte das pessoas.

Como visto, os principais objetivos do projeto consistem em efetivar os direitos, tanto os descritos na atual Constituição Federal, como nos tratados internacionais, e oportunizar o acesso à justiça de forma paralela ao Poder Judiciário, contribuindo também para a prevenção das relações conflituosas.

3.6 Uma justiça de emancipação

A atuação da Justiça Comunitária vai além da resolução de conflitos, promovendo o fortalecimento dos laços sociais e potencializando seu processo de emancipação, conforme expõe Six, "o tecido social, distendido ao extremo, deve se refazer. A mediação consiste primeiro não em achar solução para conflitos, mas em estabelecer ligações onde elas não existem, onde não existem mais (...) suscitar o agir comunicacional onde não existe" (2001, p. 237).

Partindo dessa mesma concepção, Nató assevera:

O âmbito comunitário é, em si, um espaço de grande riqueza por sua aptidão em difundir e aplicar os métodos pacíficos de gestão de conflitos ou tramitação das diferenças. A mediação, como instrumento apto a esse propósito, brinda os protagonistas – aqueles que compartilham o espaço comunitário – a oportunidade de exercer uma ação coletiva na qual eles mesmos são os que facilitam a solução dos problemas que se apresentam em suas pequenas comunidades. Neste sentido, o desenvolvimento destes processos – assim como a transferência de ferramentas e técnicas específicas de mediação aos integrantes das comunidades – constitui um valioso aporte e um avanço concreto relativo à nossa maturidade como sociedade e colabora efetivamente em prol de um ideal de uma vida comunitária mais satisfatória (...). A mediação é valorada como um terreno privilegiado para o exercício da liberdade, um lugar de crescimento e desenvolvimento, a partir de – na expressão de Habermas – uma atuação comunicativa. (2006, p. 109)

Por esses motivos, a Justiça Comunitária se constitui emancipadora pelo seu caráter democrático, pois proporciona voz ativa às comunidades, oportunizando-as o desenvolvimento a

partir da comunicação entre os sujeitos que a integram e destes com os demais elos da sociedade.

A terceira onda renovatória do acesso à justiça formatada por Cappelletti e Garth refere-se ao novo enfoque deste direito, perpassando a ampliação do conceito, a desjudicialização dos conflitos e a realização da justiça coexistencial - conduzida por autoridade que compõe a própria comunidade.

Na Justiça Comunitária, as atividades de mediação, educação para os direitos e animação das redes sociais, embora apoiadas pelo órgão de justiça estadual mediante atuação da equipe multidisciplinar (juízes de direito, técnicos judiciários, assistentes sociais e psicólogos) é desenvolvida na própria comunidade e por agentes integrantes do mesmo corpo social, que coexistem com os problemas e suas causas/origens, e por esta razão reúnem mais condições de auxiliar as partes na construção do consenso que efetivamente leve à manutenção da relação interpessoal/social e à prevenção de novos litígios.

A resolução que se alcança com esse processo é essencialmente diversa daquela tradicionalmente produzida pela concepção formal de acesso à justiça nos processos judiciais. Na Justiça Comunitária, os envolvidos se conscientizam sobre o lugar que ocupam dentro da comunidade, da consequência de suas ações para o grupo, do seu potencial de agente transformador da realidade, de sua capacidade para contribuir nas soluções dos problemas coletivos, bem como da necessidade de participação ativa enquanto cidadão na luta para melhores condições de vida para si e para a comunidade a que pertencem. Por essas razões, apresenta-se não só como alternativa às vias formais de aceder à justiça e resolução de conflitos, mas também, por suas características, como instrumento de fortalecimento democrático.

No capítulo seguinte, a partir da fundamentação e narrativa das experiências exitosas de Mediação Comunitária evidenciadas nesta pesquisa, tendo em vista a realidade enfrentada pelo Judiciário rondoniense - que não é diferente das dificuldades percebidas em todo o país, propõe-se a implantação de Núcleos de Justiça Comunitária nas Comarcas do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia.

4 O ACESSO À JUSTIÇA NO ESTADO DE RONDÔNIA

Neste capítulo, discorre-se inicialmente a respeito dos dados estatísticos do Poder Judiciário do Estado de Rondônia comparados com o cenário nacional (demais tribunais de justiça estaduais), abordando o quantitativo de novos casos ajuizados anualmente na primeira instância, os índices de conciliação nas fases de execução e de conhecimento em primeiro grau de jurisdição, o índice de atendimento da demanda e as despesas da justiça rondoniense.

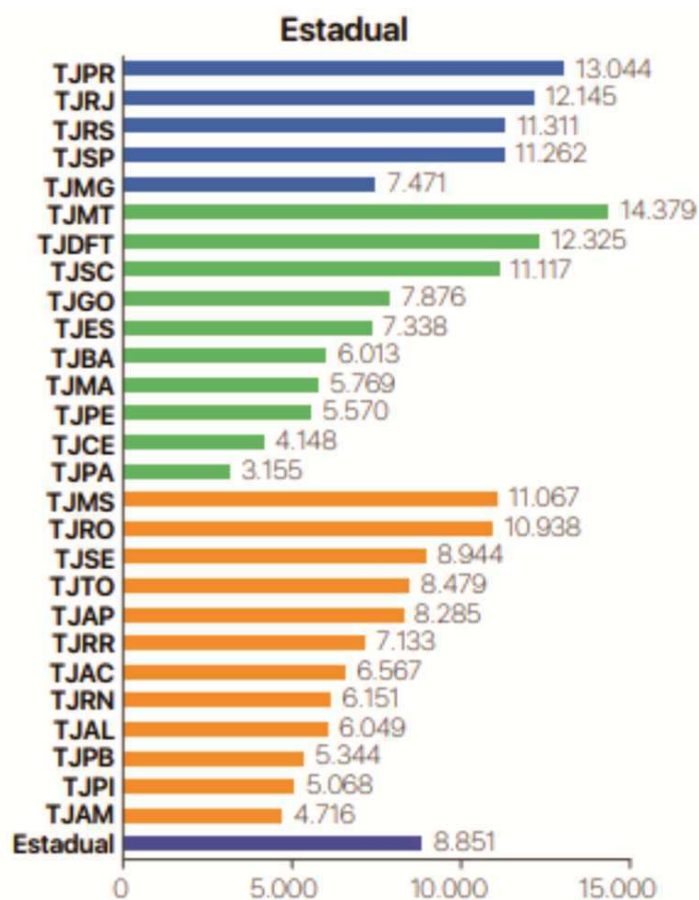
Em seguida, são ressaltadas questões mais peculiares neste Estado, como o território, a distribuição das unidades judiciárias, a densidade populacional, índices de analfabetismo e de renda da população, dentre outros aspectos que apontam traços comuns entre o perfil das localidades que se beneficiam da Justiça Comunitária nas experiências já implementadas pelo Brasil. Ressalta-se que o contexto social de Rondônia, evidenciando a viabilidade e relevante contribuição que a implantação de Núcleos de Justiça Comunitária podem vir a prestar ao Judiciário rondoniense na sua missão institucional de oferecer à sociedade efetivo acesso à justiça.

4.1 Resultados da jurisdição rondoniense

A crise da Justiça no Brasil, representada principalmente por sua inacessibilidade, morosidade e alto custo, também atinge o Poder Judiciário do Estado de Rondônia.

Conforme dados divulgados em agosto de 2018 pelo Conselho Nacional de Justiça no documento denominado “Justiça em Números 2018”, constata-se que apenas no ano de 2017, a cada grupo de 100.000 habitantes rondonienses, 10.938 ingressaram com uma ação judicial no 1º Grau do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, sendo que neste cálculo não estão inseridos os processos criminais. No Gráfico 06 (abaixo) verifica-se que o TJRO teve o segundo maior número de demandas distribuídas no seu grupo classificatório (tribunais de pequeno porte – cor laranja no gráfico). Além disso, encontra-se muito acima da média geral de distribuição de processos dos tribunais de justiça estaduais (8.851/100.000 habitantes).

Gráfico 6: Casos novos por 100.000 habitantes, por tribunal, em 2017



Fonte: CNJ (2018, p. 78).

Dentre os novos casos recebidos, o referido relatório (CNJ, 2018, p. 180-184) aponta que os assuntos mais demandados nos Tribunais de Justiça Estaduais no ano de 2017 foram os temas de Direito Civil: obrigações/espécies de contratos/títulos de crédito, responsabilidade civil/indenização por dano moral, família/alimentos, família/casamento; de Direito do Consumidor: responsabilidade do fornecedor/indenização por dano moral/indenização por dano material; de Direito Tributário: dívida ativa/impostos/IPTU.

Destaca-se, assim, que dentre as matérias mais demandadas nos tribunais de justiça estaduais estão aquelas concernentes ao direito civil (família, alimentos, casamento, responsabilidade civil, contratos, títulos de crédito) e ao direito do consumidor e que, por sua natureza, podem ser objeto de atendimento pela Justiça Comunitária.

É necessária a racionalização na distribuição da Justiça, com a consequente desobstrução

dos tribunais, bem como a recuperação de certas controvérsias que permanecem sem solução na sociedade contemporânea, perante a inadequação da técnica processual para a solução das questões que envolvem, por exemplo, relações comunitárias ou de vizinhança, direito de família, tutela do consumidor, direito contratual, acidentes de trânsito, conflitos de posse/propriedade de imóveis urbanos e rurais, etc.

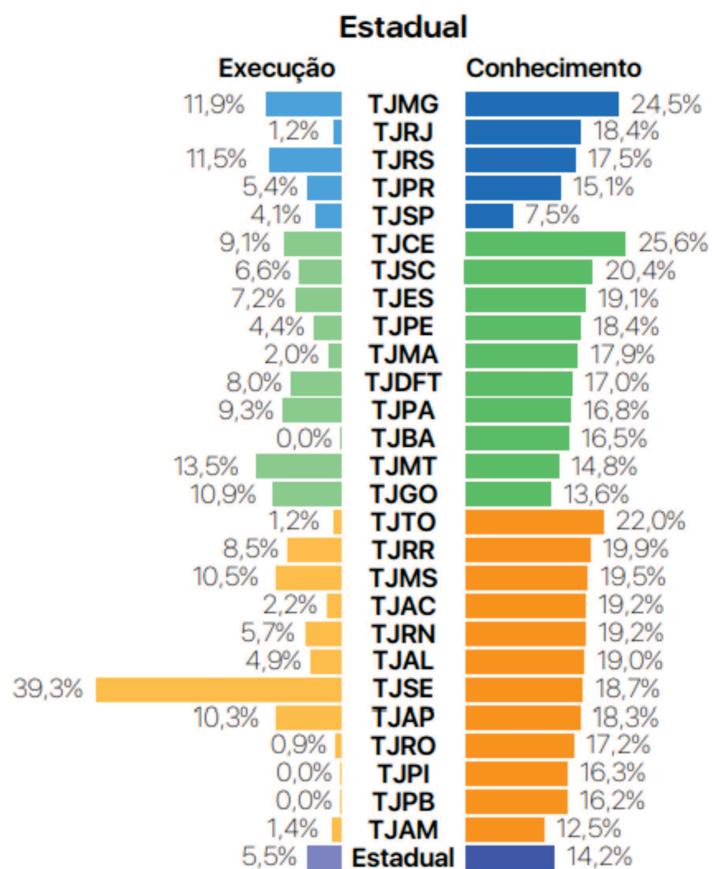
No Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, os Juizados Especiais Cíveis ocupam-se de parte dessas controvérsias, mas eles também estão sobrecarregados, por força da competência muito alargada que lhes atribui a lei e diante do alto índice de distribuição de novas demandas.

A porta alternativa de acesso à justiça apresentada pela Justiça Comunitária não atende apenas a demanda de funcionalidade e eficiência do aparelho jurisdicional, não se cuidando apenas de racionalização da justiça, pela diminuição da sobrecarga dos tribunais, mas também o que se pretende é, principalmente, levar à solução conflitos que frequentemente não chegam a ser apreciados pela justiça tradicional, realizando-se a pacificação social.

A pacificação social, em regra, não é alcançada pela sentença, que se limita a ditar de modo autoritário a regra para o caso concreto, sem levar em consideração os sentimentos e as reais demandas dos envolvidos. Por estes motivos, a decisão judicial imposta, na grande maioria dos casos, visa apenas por fim ao processo, se limitando a solucionar apenas parcela da lide levada a juízo, sem restaurar a relação conflituosa e, por isso, não é aceita de bom grado pelo vencido, o qual costuma-se insurgir-se contra ela com todos os meios na execução.

O Relatório “Justiça em Números 2018” (2018, p. 140) também revela que no TJRO nos processos em fase de execução (procedimento no qual objetiva-se a satisfação da demanda), apenas 0,9% dos casos em 2017 foram resolvidos por conciliação, enquanto que a média nacional dos tribunais de primeiro grau é de 5,5%. É o que observa do Gráfico 07.

Gráfico 7: Índice de conciliação nas fases de execução e de conhecimento, no primeiro grau, por tribunal, em 2017



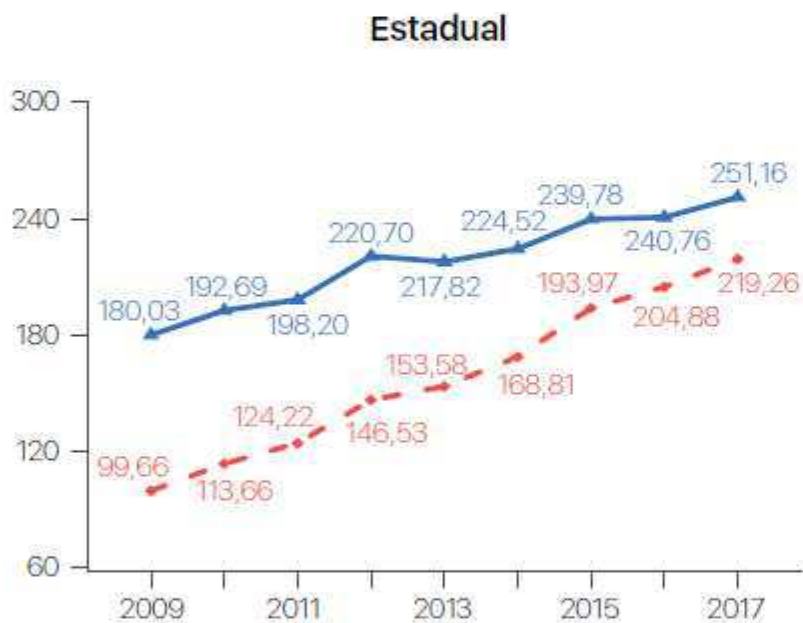
Fonte: CNJ (2018, p. 140)

A Justiça formal/tradicional tem se voltado para o passado da relação conflituosa, resolvendo apenas parte do conflito, enquanto que a justiça informal, a exemplo do modelo realizado pela Justiça Comunitária, busca a preservação da relação e, por isso, dirige-se ao futuro.

Nas palavras de Cappelletti (1988), a primeira julga e sentencia, já a segunda compõe, concilia, previne situações e rupturas, preservando a coexistência dos envolvidos.

Soma-se ao problema da falta de efetividade, o alto custo para o funcionamento do Poder Judiciário. Apenas no ano de 2017, “as despesas totais do Poder Judiciário somaram R\$ 90,8 bilhões, o que representou um crescimento de 4,4% em relação ao último ano” (CNJ, 2018, p. 56).

Gráfico 8: Série histórica de despesa por habitante na Justiça Estadual



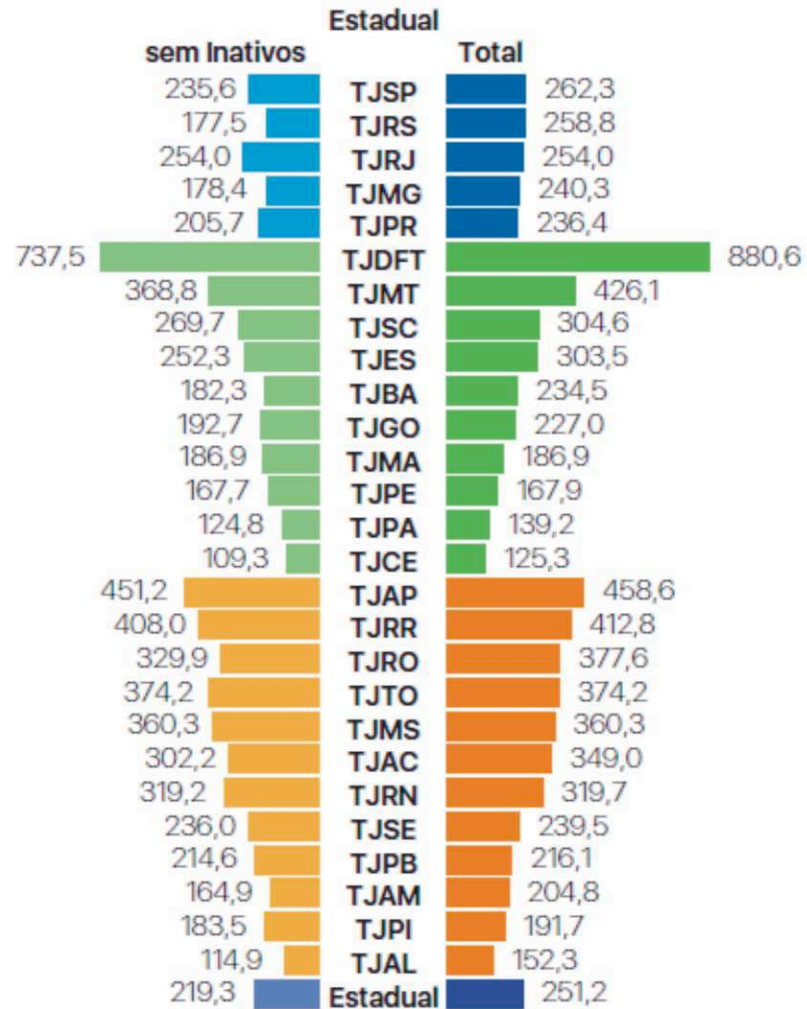
Fonte: CNJ (2018, p. 57)

No referido ano, o custo pelo serviço da Justiça Estadual foi de R\$ 251,16 por habitante, enquanto que em 2009 foi de R\$180,03, sendo indicada, no Gráfico 08 (acima), a evolução da despesa por habitante desde 2009.

Por sua vez, o TJRO superou em larga distância a média nacional de despesa por habitante nos tribunais de justiça estaduais em 2017 (R\$ 251,16), totalizando um custo de R\$ 377,60 por habitante, ocupando o patamar de terceira maior despesa em seu grupo classificatório (tribunais de justiça de pequeno porte) – cor laranja no Gráfico 09.

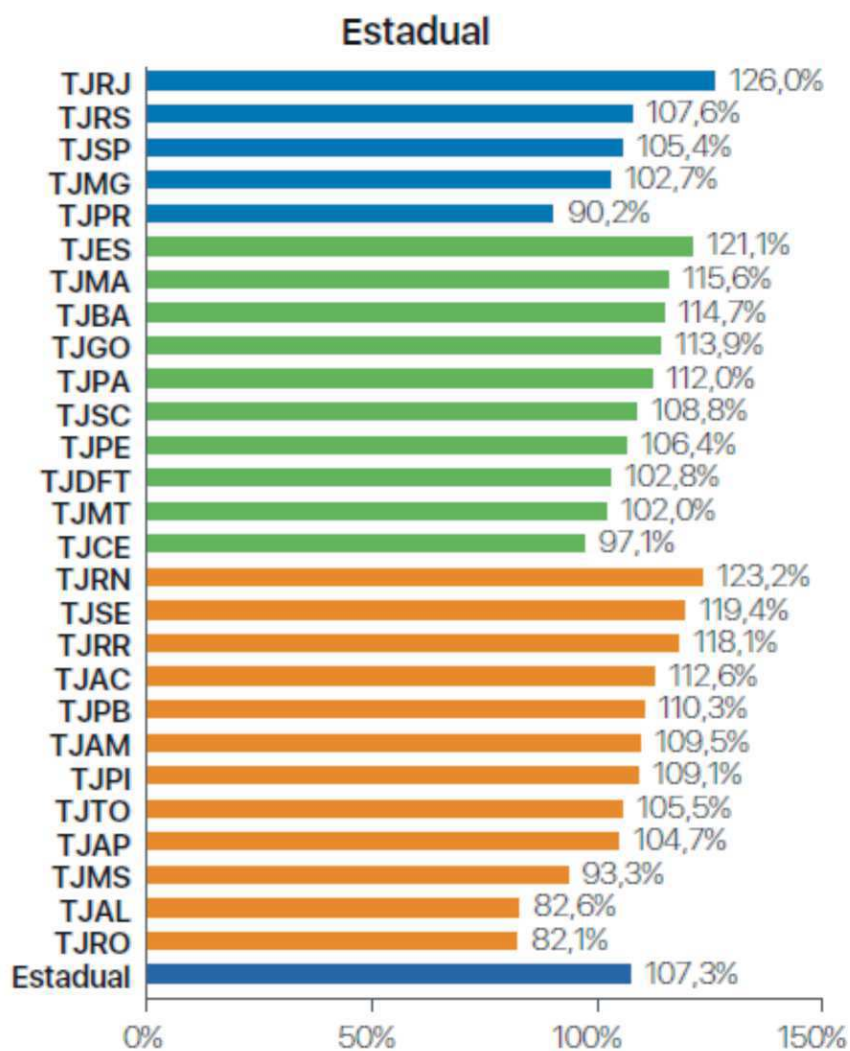
Por outro lado, em relação à capacidade do TJRO dar vazão ao volume de casos ingressados – que se denomina de Índice de Atendimento da Demanda (IAD) – Gráfico 10 –, este ocupa a última posição em seu grupo classificatório, além de apresentar o pior número (82,1%) no cenário nacional dos tribunais de justiça estaduais – que é de 107,3%, consoante informado pelo gráfico.

Gráfico 9: Despesas por habitante, por tribunal da justiça estadual, em 2017



Fonte: CNJ (2018, p. 58)

Gráfico 10: Índice de atendimento à demanda, por tribunal da justiça estadual, em 2017



Fonte: CNJ (2018, p. 94)

Como visto nos dados apresentados, a realidade enfrentada pelo Judiciário rondoniense não é diferente das dificuldades percebidas em todo o país e, inclusive, em alguns aspectos mostra índices mais preocupantes se comparados com os índices médios dos tribunais de justiça estaduais, pelo que necessita, com urgência, de alternativas que o auxiliem na tarefa de promover acesso à justiça à população rondoniense.

4.2 As peculiaridades do Estado de Rondônia

Promover acesso à justiça à coletividade do Estado de Rondônia é tarefa complexa pela coexistência de diversos fatores.

Inicialmente, destaque-se que estamos diante de uma população diluída em extensa área territorial, com rodovias mal pavimentadas, pouca infraestrutura de transporte, dificultando a disponibilização dos serviços judiciários. Isso porque, este espaço territorial conta com uma área de 237.576,167 quilômetros quadrados, dividido em 52 municípios e com uma população estimada em 1,7 milhões de pessoas, conforme dados estimados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) no ano de 2018⁸, o que acarreta uma das densidades populacionais mais baixas do país, com uma média de 7,39 habitantes por km².

Enquanto isso, menos da metade dos municípios rondonienses são sedes de unidades judiciárias, exigindo que os moradores dos outros 29 municípios enfrentem deslocamentos de longas distâncias e altos custos para serem atendidos em núcleos da Defensoria Pública e nos Fóruns.

Além disso, por ser uma região de fronteira, Rondônia sofre com problemas crônicos como o tráfico de drogas, que potencializa outros delitos tais como o homicídio, furtos, roubos, exploração infanto-juvenil, abuso sexual e contribui para a formação de regiões conflituosas.

Outro fator que contribui para a dificuldade de acesso à justiça é a baixa renda da população, notadamente um obstáculo grave diante dos altos custos do processo judicial, pois segundo os dados divulgados pelo IBGE no ano de 2017, 26% da população rondoniense está abaixo da linha da pobreza.

O baixo nível de escolaridade e, conseqüentemente, o desconhecimento dos direitos pelas pessoas, também afeta negativamente, sendo que o IBGE apontou em 7,2% a taxa de analfabetismo no Estado de Rondônia no ano de 2017.

Por outro lado, a demanda jurisdicional estadual tem aumentado a cada ano, conforme dados estatísticos do CNJ publicados no Relatório Justiça em Números. Analisando apenas os números referentes às causas de natureza não criminal, no ano de 2010, foram distribuídos 5.808 novos casos por 100.000 habitantes no primeiro grau de jurisdição da justiça rondoniense, enquanto que em 2017, foram 10.938 novos casos por 100.000 habitantes, representando um

⁸ Dados do IBGE disponíveis em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ro/>. Acesso em: 19 fev. 2019.

aumento de distribuição anual de demandas judiciais de quase 50% no período de oito anos, bem com uma média de distribuição muito superior à média nacional dos tribunais de justiça estaduais.

Somam-se, ainda, obstáculos de configuração orçamentária, como o déficit na lotação de juízes e servidores na atual composição do TJRO⁹. O óbice de natureza orçamentária para adequada e suficiente lotação de pessoal também atinge os núcleos da Defensoria Pública do Estado de Rondônia¹⁰, o que prejudica sobremaneira a população, tendo em vista que esta é a instituição responsável pelo oferecimento da assistência jurídica integral e gratuita aos rondonienses hipossuficientes, mas além de possuir núcleos apenas em menos da metade dos municípios, onde estes estão instalados, há notório déficit na estrutura material e de pessoal.

Isso porque, como já analisado por meio da Tabela 01 (cf. página 42), no Estado de Rondônia apenas 17 unidades jurisdicionais (varas e juizados), das 103 existentes, tiveram atendimento pela Defensoria Pública Estadual no ano de 2014, o que indica grande déficit de atendimento e acesso à justiça para a população mais carente do Estado.

Diante dos dados apresentados, Rondônia encontra-se no cenário de aumento populacional, baixa renda dos destinatários, crescente demanda judicial, distância entre as unidades judiciárias, pouca sintonia entre a Justiça e a sociedade, falta de magistrados e servidores nas unidades e busca de credibilidade da Justiça.

Apesar das dificuldades, o TJRO tem clareza quanto à necessidade de superação desses obstáculos e possui como missão institucional a tarefa de “oferecer à sociedade efetivo acesso à justiça” e como visão institucional o objetivo de “ser uma instituição acessível, que promova Justiça com celeridade, qualidade e transparência”¹¹.

No cumprimento de sua missão institucional, e dentre os objetivos estratégicos do Poder Judiciário rondoniense, está inserida a constante intensificação das operações de Justiça Rápida, sobretudo em locais de difícil acesso (Justiça Rápida Itinerante), o que demonstra o reconhecimento, por parte do próprio Judiciário rondoniense da existência de grande parcela da

⁹ Quantitativo de cargos de servidores vagos no mês de dezembro de 2018, disponível em: <https://webapp.tjro.jus.br/rhtransparente/resolucao102cnj/anexoiv/a/201812>. Acesso em: 19 fev. 2019.

¹⁰ Dados relativos à execução orçamentária da DPE/RO, disponível em: <https://transparencia.defensoria.ro.def.br/ExecucaoOrcamentaria/>. Acesso em: 19 fev. 2019.

¹¹ A missão, visão e valores adotados pelo Poder Judiciário de Rondônia estão disponíveis em: <https://www.tjro.jus.br/resp-institucional/resp-conheca-pj>. Acesso em: 19 fev. 2019.

população em situação de carência, em locais distantes, e com dificuldade de acesso à justiça.

A estruturação do Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos do TJRO (NUPEMEC) e dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs) nas Comarcas, também demonstram o compromisso do TJRO com os ditames da Resolução 125/2010 do CNJ (Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário), por meio da regulamentação e incentivo dos procedimentos de conciliação e mediação judiciais.

Todavia, além das iniciativas já adotadas, a sociedade rondoniense ainda demanda o oferecimento de meios alternativos ao Poder Judiciário para resolução dos conflitos e efetivação do acesso à justiça. Nesse cenário, a experiência da Justiça Comunitária já implantada e executada com êxito em diversos outros Estados da federação e no Distrito Federal pode representar alternativa viável para atendimento dessa finalidade.

Com efeito, a sociedade rondoniense tem muito em comum com as populações onde este tipo de projeto já atua no Brasil: alto índice de criminalidade, distância da população das unidades judiciárias, baixa renda e baixo nível de escolaridade, além do que, a natureza das demandas mais recorrentes nos núcleos (divórcio, guarda, pensão alimentícia, dívidas, direito de vizinhança, direito do consumidor, posse/propriedade imóveis, locação, obrigações, etc.) são também as mais pertinentes àqueles que procuram o primeiro grau da justiça estadual rondoniense.

A título exemplificativo dessas demandas, o trecho da matéria jornalística publicada no site Repórter Brasil¹² no ano de 2004, abaixo transcrito, narra um caso prático de atendimento do Núcleo de Justiça Comunitária do TJDF:

Durante cinco meses, a família de uma freguesa utilizou os serviços do pequeno salão de beleza de Teonília de Jesus, em Taguatinga (DF), mas pendurava a conta. Em pequenos negócios espalhados em regiões mais carentes, a prática de vender fiado é fundamental para a sobrevivência – uma vez que o salário dos trabalhadores nunca dura um mês. A desculpa para o não pagamento da dívida – que já somava mais de R\$ 800,00 – era sempre a mesma, que o marido não tinha dinheiro. Cansada e sem muitas perspectivas de receber, a cabeleireira procurou o serviço de mediação do escritório de sua cidade e apresentou o caso. Um agente de cidadania entrou em contato com a freguesa, explicou como funcionava a mediação e marcou-se uma data para a reunião entre as duas partes. Chegou-se, por fim, a um consenso: como a devedora não tinha como dispor de todo o valor à vista, a conta foi parcelada em 25 vezes de R\$ 51,00 – já aplicada uma tabela de correção de valor. “Desde então, ela tem pagado todo dia 12 e já usou o salão

¹² Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2004/07/justica-comunitaria/>. Acesso em: 21 fev. 2019.

novamente. Mas, agora, paga à vista.” A relação entre as duas é considerada boa pela cabeleireira.

Pode parecer pequeno para quem vê de fora, mas isso faz grande diferença em uma comunidade. Não só pelos valores financeiros envolvidos, mas porque, em muitos casos, as partes de um conflito são vizinhos, moram próximos um do outro e, por isso, vão se encontrar no dia-a-dia.

Teonília gostou tanto dos serviços de mediação que já os utilizou mais duas vezes. Em uma dela, um caso semelhante ao primeiro – com uma cliente devendo mais de R\$ 1 mil. No outro, seu ex-marido não estava pagando a ajuda financeira para o filho, de 11 anos. “Eu falava com ele, mas ficava na promessa.” Com a intermediação do escritório, foi feito um acordo para o repasse de R\$ 42,00 por mês. Isso já faz um ano e ele tem cumprido o combinado.

Pois bem, o caso como o de Teonília guarda semelhança com centenas de casos judicializados em Rondônia, mas os demandantes rondonienses, para satisfação de sua pretensão, precisam percorrer um longo caminho de idas e vindas à Defensoria Pública ou aos Juizados Especiais para dar início ao processo de cobrança (retornando mais de uma vez, caso não consigam ser atendidas nas primeiras oportunidades, o que fica muito oneroso quando não residente em município sede de núcleo de Defensoria Pública/Comarca), a audiências no Fórum (igualmente dispendiosas quando o domicílio dos litigantes não é município sede de Comarca, precisando percorrer, por muitas vezes, mais de 100 km até a sede do Fórum de sua jurisdição territorial), além de experimentar os rigores do formalismo e a morosidade do processo judicial.

A este rol de dificuldades, acrescenta-se, ainda, a exaltação de ânimos provocada nas partes envolvidas em um conflito por meio do método adversarial do processo judicial, no qual a sistemática processual é carregada de coercitividade, afetando negativamente o sentimento das pessoas quando recebem, por exemplo, em sua residência ou local de trabalho a intimação pelas mãos de um oficial de justiça, em linguagem demasiada jurídica e formal, com comandos impositivos, sem que antes se oportunize serem ouvidas e compreendidas.

Como visto, o contexto das comunidades onde a Justiça Comunitária se realiza (tomando aqui, a título de comparação, as cidades satélites do Distrito Federal) tem muito em comum com a parcela da população rondoniense hipossuficiente - desprovida de acesso à justiça e que precisa percorrer verdadeira *via crucis* para sua efetivação.

No tocante aos mediadores comunitários (protagonistas da Justiça Comunitária), suas condições e qualidades são construídas e desenvolvidas ao longo da formação continuada e da execução das atividades. De fato, os agentes comunitários são selecionados, prioritariamente, dentre lideranças comunitárias, como representantes de associações de moradores, pessoas dedicadas a projetos sociais de seu local de domicílio, etc. Contudo, nem sempre, o núcleo

contará com a sorte de ter a sua disposição pessoas com todas as qualidades idealizadas, sendo a seleção realizada considerando requisitos mínimos (delineados no capítulo 03), como idade, nível de escolaridade, inexistência de maus antecedentes, domicílio na área de abrangência do núcleo, etc.

A partir da seleção e formação do agente comunitário para atuar naquela localidade, ele se torna conhecido das pessoas (público alvo) por meio da divulgação do programa nas escolas, associações, eventos, rádios, etc., passando a constituir referência para aquele grupo e, paulatinamente, constrói os laços sociais e a autoridade natural do mediador comunitário.

Por este motivo, ainda que no contexto da população rondoniense a princípio não se apresentem laços comunitários bem delineados entre as pessoas – em decorrência do individualismo e outros traços de organização das sociedades modernas, a Justiça Comunitária tem espaço na medida em que, de forma gradativa, atua selecionando e formando agentes capazes de iniciar essa transformação social no local onde vivem.

Diante desse cenário e tendo em vista que os contornos estatísticos e sociais do Estado de Rondônia em muito se assemelham às características das populações (tanto dos Estados, quanto do Distrito Federal) onde a Justiça Comunitária já é experiência exitosa, é que se propõe a implantação de Núcleos de Justiça Comunitária nas Comarcas do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia.

4.3 Projeto de implantação de Núcleos de Justiça Comunitária no Estado de Rondônia

A) OS NÚCLEOS DE JUSTIÇA COMUNITÁRIA

O presente projeto tem por finalidade a implantação de Núcleos de Justiça Comunitária nas Comarcas do Estado de Rondônia, objetivando contribuir para a democratização do acesso à justiça, por meio da mobilização e capacitação de agentes comunitários para mediação de conflitos, educação para os direitos e animação de redes sociais, bem como designação de equipes multidisciplinares, aquisição de equipamentos e adequações de espaços físicos.

Os Núcleos de Justiça Comunitária objetivam contribuir para a democratização do acesso à justiça, por meio da capacitação de cidadãos em técnicas de mediação de conflitos, inserindo a cultura do diálogo na comunidade.

A implantação e funcionamento dos núcleos perpassam algumas etapas que estão abaixo descritas.

Diagnóstico da realidade local e definição de Público Alvo

O primeiro passo para a viabilização da implantação dos referidos núcleos é o diagnóstico da realidade local em cada Comarca do Estado de Rondônia, com a identificação de quais as demandas e conflitos mais recorrentes em cada local e a definição do público alvo e da área de abrangência para o recebimento do núcleo. Exemplo: um bairro, um distrito ou, em caso de Comarcas menos populosas, um município inteiro.

Espaço Físico do Núcleo

Considerando que a Justiça Comunitária parte do pressuposto da realização da emancipação da comunidade, o ideal é que o espaço físico que será destinado ao núcleo esteja, na medida do possível, dissociado dos prédios da justiça formal (fóruns das Comarcas). Assim, indica-se a utilização de imóveis que estejam inseridos fora da área central da Comarca, preferencialmente nas periferias, nos seios das comunidades diagnosticadas como público alvo e, ainda, com estrutura semelhante à de uma casa (e não à de escritórios, fóruns ou outros ambientes formais) – o que sugere acolhimento e pertença ao local onde se inserem os núcleos.

O espaço físico do Núcleo de Justiça Comunitária precisa contar com:

- a) recepção (dimensionada de acordo com o número de atendimentos estimados);
- b) secretaria (dimensionada de acordo com o número de atendimentos estimados);
- c) salas de mediação (em quantidade compatível com o número de atendimentos estimados);
- d) sala de reunião/discussão das triagens dos atendimentos/cursos de capacitação;
- e) sanitários;
- f) copa.

Estruturação Física do Núcleo

Aquisição de material permanente: de informática (computadores, notebooks,

impressoras, scanners, etc.); de áudio, vídeo e foto (câmera fotográfica, filmadora, tripé, data show, etc.); de mobiliário em geral (cadeiras, mesas, armários, etc.), equipamentos elétricos em geral (ventilador, ar condicionado, televisão, etc.); utensílios de escritório (telefone, etc.).

Aquisição de material de consumo: cartilhas, cartazes, banners, pastas, sulfites, canetas, grampeador, etc.

Estruturação de Pessoas no Núcleo

Para a estruturação de pessoas do núcleo é necessário:

a) a designação e capacitação de equipe multidisciplinar pelo TJRO que será composta, em cada unidade: 01 Juiz de Direito como Supervisor, 01 Analista Judiciário - Assistente Social, 01 Analista Judiciário - Psicólogo, 01 Analista Jurídico – Área do Direito, 02 Técnicos de Judiciários e 02 Estagiários, cuja capacitação contínua pode ser realizada pela Escola da Magistratura do Estado de Rondônia (Emeron);

b) seleção e capacitação de agentes comunitários – os quais atuarão voluntariamente e precisam atender a alguns requisitos, como nível médio de escolaridade, certidão negativa de antecedentes, tempo de residência de no mínimo dois anos na região de atendimento do núcleo, aprovação em curso de formação, etc.

Divulgação do Núcleo

Por cuidar-se de inovação, as atividades desenvolvidas pelo Núcleo de Justiça Comunitária precisam ser amplamente divulgadas para a população, por meio de:

a) confecção de cartilha e material de divulgação;

b) divulgação dos trabalhos do núcleo em escolas, associações, rádios, jornais, etc., inclusive, despertando o interesse para os possíveis agentes comunitários de mediação.

B) OS SERVIÇOS DO NÚCLEO DE JUSTIÇA COMUNITÁRIA

Divulgação

Realizada pelos próprios agentes comunitários nas escolas, associações, rádios, jornais, eventos, por meio de palestras, cartilhas, folders, boca a boca, etc., bem como realizada institucionalmente pelo TJRO.

Acesso ao Núcleo

O solicitante procura o atendimento na comunidade por meio do agente comunitário de justiça, ou diretamente no Núcleo de Justiça Comunitária.

Triagem Inicial

Momento de acolhimento das demandas e de verificar as ações possíveis. A TRIAGEM INICIAL É FEITA POR UM AGENTE COMUNITÁRIO.

Nesta fase, é possível que se constate a necessidade de um ENCAMINHAMENTO para outros órgãos, o que é feito pelo agente comunitário de justiça por meio da EDUCAÇÃO PARA OS DIREITOS.

Não sendo caso de encaminhamento, o AGENTE que recebeu a demanda do(s) solicitante(s) leva o caso para a DISCUSSÃO DE TRIAGEM.

Primeira Discussão de Triagem

Todos os casos não ENCAMINHADOS são levados obrigatoriamente para a “PRIMEIRA DISCUSSÃO DE TRIAGEM”.

Essa discussão é feita com a presença de todos os agentes comunitários e equipe multidisciplinar do Núcleo.

Desta discussão podem surgir: **i) ENCAMINHAMENTOS/EDUCAÇÃO PARA DIREITOS; ii) ANIMAÇÃO DE REDE SOCIAL; iii) IDENTIFICAÇÃO DE CASO DE MEDIAÇÃO.**

Sessão de Mediação

Uma vez identificado que para a demanda do solicitante é recomendada a realização de SESSÃO DE MEDIAÇÃO, é realizado o convite do(s) solicitado(s) para participar(em) do procedimento, explicando-lhe(s) o funcionamento do Núcleo de Justiça Comunitária.

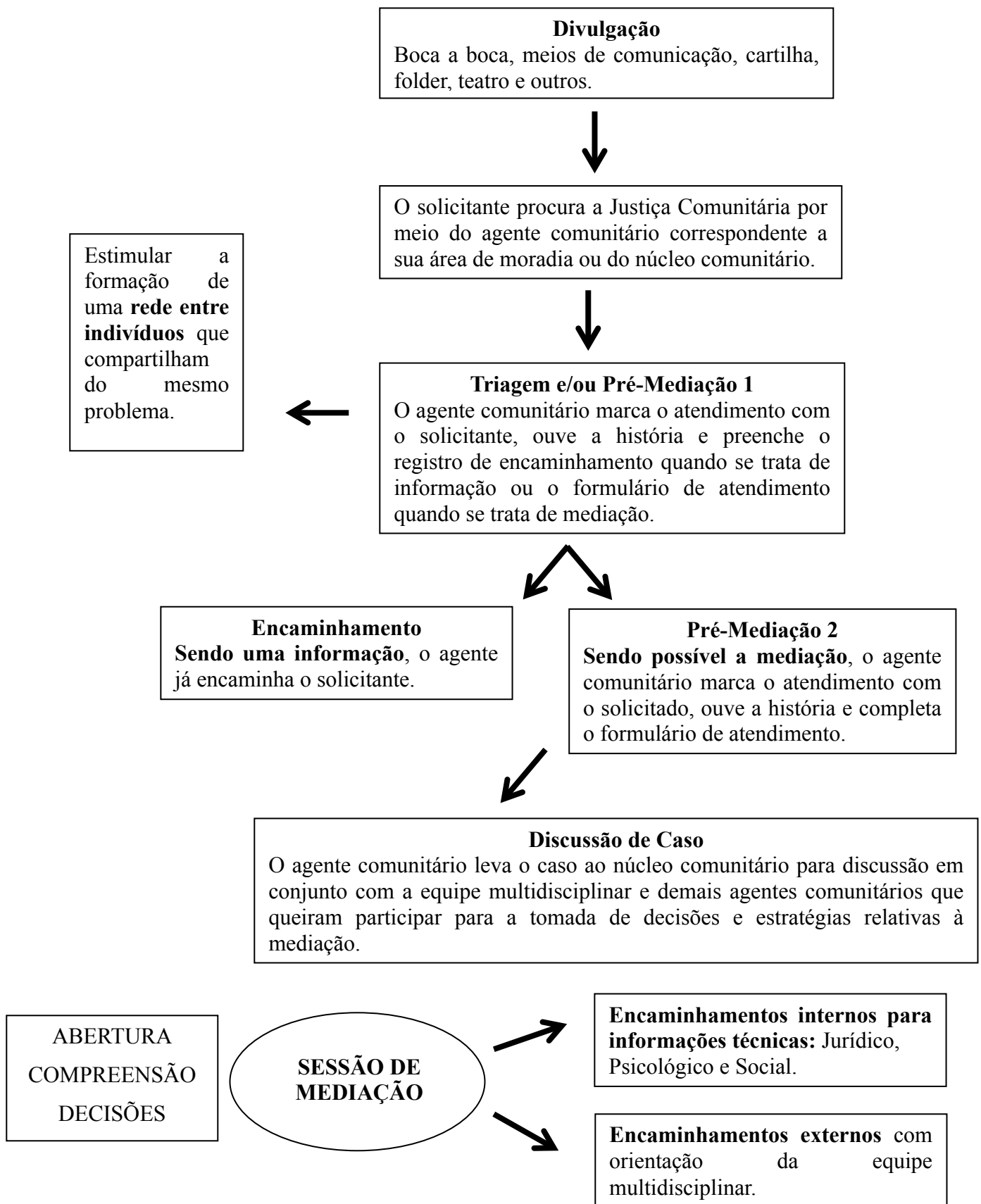
A SESSÃO DE MEDIAÇÃO será, então, realizada por um ou dois AGENTES COMUNITÁRIOS, diverso daquele que realizou a triagem inicial da demanda/solicitação, visando à isenção do procedimento.

Se a SESSÃO DE MEDIAÇÃO resultar em consenso entre os envolvidos, o acordo pode ser reduzido a termo e levado à HOMOLOGAÇÃO JUDICIAL, se assim preferirem os envolvidos, visando eventual necessidade de execução futura.

Havendo necessidade, podem ser remarcadas quantas SESSÕES DE MEDIAÇÃO forem necessárias para a satisfação do atendimento pelos envolvidos.

Se da SESSÃO DE MEDIAÇÃO não resultar acordo, podem ser feitos ENCAMINHAMENTOS à DEFENSORIA PÚBLICA ou à JUSTIÇA FORMAL.

C) FLUXOGRAMA DO CICLO DE ATENDIMENTO DA JUSTIÇA COMUNITÁRIA



5 CONCLUSÃO

Ao final do estudo proposto, tendo discorrido acerca do acesso à justiça enquanto direito humano e instrumento de alcance dos demais direitos e, por esta razão, apontada a necessidade de entendê-lo como um conceito amplo, dissociado do mero acesso formal ao Poder Judiciário, bem como, tendo reconhecido a existência de obstáculos para sua realização, ficou evidenciada a urgência da adoção de medidas que ampliem o acesso à justiça e colaborem com o bom funcionamento do Poder Judiciário.

No intuito de contribuir para a adoção dessas medidas, ressaltou-se a concepção de Justiça Comunitária enquanto fruto do pluralismo jurídico, mediante análise de seu histórico e fundamentação, por meio da narrativa de experiências de Mediação Comunitária desenvolvidas no Brasil, e seu relevante papel de desjudicialização das contendas e emancipação social.

Como visto nos dados apresentados, a realidade enfrentada pelo Judiciário rondoniense não é diferente das dificuldades percebidas em todo o país e, inclusive, em alguns aspectos mostra resultados mais preocupantes se comparados com os índices médios dos tribunais de justiça estaduais, pois, de fato, assegurar acesso à justiça à coletividade do Estado de Rondônia não é tarefa fácil.

No contexto local, se destacaram como obstáculos: o aumento populacional, a baixa renda dos destinatários, a crescente demanda judicial, a distância entre as unidades judiciárias, o déficit orçamentário, a falta de magistrados e servidores nas unidades, dentre outros.

Reconhece-se, ainda, que apesar das dificuldades, o Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia tem se esforçado para superar esses entraves, por meio da concessão de gratuidade de justiça aos pobres nos termos da lei, operações de Justiça Rápida, instalação do NUPEMEC e CEJUSCs com incentivo à conciliação e à mediação judicial, além de outras iniciativas, porém ainda insuficientes.

Dessa maneira, a sociedade rondoniense carece do oferecimento de meios alternativos para resolução dos conflitos, efetivação do acesso à justiça e, por consequência, alcance dos demais direitos e garantias fundamentais.

Nesse cenário, apresentou-se a experiência da Justiça Comunitária já implantada e executada com êxito em diversos outros Estados da federação e no Distrito Federal como alternativa viável para auxiliar na tarefa de promover acesso à justiça aos rondonienses, já que,

como demonstrado a sociedade rondoniense tem muito em comum com as populações onde o programa já atua no Brasil: alto índice de criminalidade, distância da população das unidades judiciárias, baixa renda e baixo nível de escolaridade, além do que a natureza das demandas mais recorrentes nos núcleos de Justiça Comunitária (divórcio, guarda, pensão alimentícia, dívidas, direito de vizinhança, direito do consumidor, posse/propriedade imóveis, locação, obrigações, etc.) são também as mais pertinentes àquelas pessoas de baixa renda que procuram o primeiro grau da justiça estadual rondoniense.

Diante das análises dos dados e fundamentação desenvolvida ao longo do trabalho, é que se propôs a implantação de Núcleos de Justiça Comunitária nas Comarcas do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, passando a integrar a estrutura organizacional do Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos do TJRO (NUPEMEC), a fim de valorar a parcela carente da população, comumente excluída de acesso à justiça e aos direitos.

O seu desenvolvimento pretende oferecer complementariedade, contribuir primordialmente para a resolução de determinados conflitos de forma mais adequada, reduzir o demandismo judicial e democratizar o acesso à justiça, o que está perfeitamente alinhado com a missão institucional do TJRO.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Roberto Armando Ramos. **Procurando Superar o Ontem: Um Direito Para Hoje e Amanhã**. Notícia do Direito Brasileiro. Nova Série. Brasília. Universidade de Brasília. Faculdade de Direito. Número 9. 2002

ARLÉ, Danielle de Guimarães Germano. Existe Um Caminho Melhor. *In*: CHAI, Cássius Guimarães (org.) **Mediação Comunitária**. São Luís: Procuradoria Geral de Justiça do Estado do Maranhão/Jornal da Justiça/Cultura, Direito e Sociedade (DGP/CNPq/UFMA).

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000139423>. Acesso em: 13 set. 2019.

AZEVEDO, Walquer Mendes de. **A Justiça Gratuita, a Assistência Judiciária, A Diferença Entre Assistência Judiciária e a Justiça Gratuita, e a Assistência Jurídica Integral e Gratuita**. Disponível em: http://clampadvogados.com.br/artigos_walquer_azevedo.html. Acesso em: 01 ago. 2018.

BARROSO, Luís Roberto. **A Dignidade Da Pessoa Humana No Direito Constitucional Contemporâneo: Natureza Jurídica, Conteúdos Mínimos E Critérios De Aplicação**. 2010. Disponível em: http://www.luisrobertobarroso.com.br/wp-content/uploads/2010/12/Dignidade_texto_base_11dez2010.pdf. Acesso em: 15 jul. 2018.

BORGES, Maria Soares Vital. Justiça Comunitária, administração de conflitos e Antropologia Jurídica: uma contribuição para uma relação processual mais humana. *In*: COLAÇO, Thais Luiza. **Elementos de Antropologia Jurídica**. São José: Conceito Editorial, 2008, p. 265-292.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 20 jul. 2018.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 45**, de 30 de dezembro de 2004. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 dez. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm. Acesso em: 20 jul. 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.140**, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação como meio de solução de controvérsias entre particulares e sobre a auto composição de conflitos no âmbito da administração pública. Câmara de Conciliação, Mediação e Arbitragem CIESP/FIESP: Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.cmasp.com.br/pt/res/docs/Lei-Mediacao.pdf>. Acesso em: 13 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 1.060**, de 5 de fevereiro de 1950. Estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados. Brasília, DF: Senado Federal, 1950. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L1060.htm. Acesso em: 13 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.099**, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 1995. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9099.htm. Acesso em: 13 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.307**, de 23 de setembro de 1996. Dispõe sobre a arbitragem. Brasília, DF: Senado Federal, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9307.htm. Acesso em: 13 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.069**, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 13 set. 2019.

BRASIL. **II PACTO REPUBLICANO DE ESTADO POR UM SISTEMA DE JUSTIÇA MAIS ACESSÍVEL, ÁGIL E EFETIVO**. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Outros/IIpacto.htm. Acesso em: 13 set. 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Projeto Justiça Comunitária Completa 10 Anos**. 2010. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2010/10/projeto-justica-comunitaria-completa-10-anos>. Acesso em: 15 mai. 2018.

BRASIL. Secretaria Nacional de Segurança Pública. **Curso Nacional de Multiplicador de Polícia Comunitária**. 5 ed. Brasília: Ministério da Justiça, 2012.

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

CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CARMONA, Carlos Alberto. **Arbitragem e Processo: Um Comentário à Lei n. 9.307/96**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 20 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

CHAI, Cássius Guimarães; BUSSINGUER, Elda Coelho de Azevedo; SANTOS, Ricardo Goretti. **Mediação e Direitos Humanos**. Disponível em: http://www.mpma.mp.br/arquivos/biblioteca/livros/3856_mediacao_e_direitos_humanos_mediation_and_human_rights_mp.pdf. Acesso em: 01 ago. 2018.

CHAUÍ, Marilena. **Convite a Filosofia**. São Paulo: Ática, 2003.

CNJ. **Relatório Justiça em números 2018: ano-base 2017**. Brasília: CNJ, 2018. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justicaemnumeros/2016-10-21-13-13-04/pj-justica-em-numeros>. Acesso em: 04 set. 2018.

CNJ. Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2010. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2579>. Acesso em 13 set. 2019.

COSTA, Yvete Flávio; SOUZA, Peterson de. **A crise do Direito e da Justiça: Um Breve Relato**.

Juris Plenum. Caxias do Sul: Plenum, ano VII, n. 38, mar/abr, 2011, p. 71-102.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948)**. Aprovada na Nona Conferência Internacional Americana, Bogotá. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.Declaracao_Americana.htm. Acesso em: 13 set. 2019.

CUNHA, José Ricardo; Noronha, Rodolfo (org.). **Mediação de conflitos comunitários e facilitação de diálogos**: relato de uma experiência na maré. Rio de Janeiro: FGV Direito Rio, 2010.

DIDIER Jr, Fredie; ZANETI Jr, Hermes. **Justiça Multiportas**: Mediação, Conciliação, Arbitragem e Outros Meios de Solução Adequada para Conflitos. Hermes Zaneti Jr. E Trícia Navarro Xavier Cabral. Salvador: Juspodivm. Capítulo I. 2017.

DPERO. Dados relativos à execução orçamentária da DPE/RO. Disponível em: <https://transparencia.defensoria.ro.def.br/ExecucaoOrcamentaria/>. Acesso em: 19 fev. 2019.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**. 2 ed. rev. e aum. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986, p. 1348.

FOLEY, Glaucia Falsarella. **Justiça comunitária**: por uma justiça de emancipação. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

FREIRE, Moema Dutra. **Acesso à Justiça e Prevenção à Violência, Reflexões a Partir do Projeto Justiça Comunitária**. São Paulo: Lumen Juris, 2006.

GARCEZ, José Maria Rossani. **Técnicas de Negociação: Resolução Alternativa de Conflitos**: Adrs, Mediação, Conciliação e Arbitragem. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

GHISLENI, Ana Carolina; SPENGLER, Fabiana Marion. **Mediação de Conflitos a Partir do Direito Fraternal**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2011.

GIANNAKOS, Ângelo Maraninchi. **Assistência Judiciária no Direito Brasileiro**. Porto Alegre (RS): Livraria do Advogado, 2008.

GIDDENS, Antoni. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Editora UNESP, 1999.

GONÇALVES, Gabriella Vieira Oliveira; BRITO, Lany Cristina Silva; FILGUEIRA, Yasmin von Glehn Santos (orgs.). **IV Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2015. 138 p. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/politicas-de-justica/publicacoes/Biblioteca/ivdiagnndefenspublicav9.pdf/view>. Acesso em: 13 set. 2019.

GORETTI, Ricardo. **Mediação e Acesso à Justiça**. Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

GRECO, Leonardo. **Garantias Fundamentais do Processo: O Processo Justo**. Revista Jurídica, São Paulo, n. 305, mar. 2003.

GROSSI, Paolo. **Primeira lição sobre direito**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

GUSMÃO, Jordana Maria Lopes. Justiça Gratuita. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 21 jul. 2017. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.589512&seo=1>. Acesso em: 01 ago. 2018.

GUSTIN, Miracy B. S. **Resgate dos direitos humanos em situações adversas de países periféricos**. p. 212-213, In: Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. n° 47, 2005.

IBGE. Dados estatísticos. **Cidade: Porto Velho**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ro/>. Acesso em 13 set. 2019.

LUCHIARI, Valéria Lagrasta. Coleção ADRs – Mediação Judicial – Análise da Realidade Brasileira. Forense, 11/2012. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/pageid/27>. Acesso em: 20 out. 2018.

MARMELSTEIN, George. **Curso de Direitos Fundamentais**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2009. MARMELSTEIN, George. **Curso de Direitos Fundamentais**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MASSA, Adriana Accioly Gomes. **Justiça Comunitária: Um Resgate da Complexidade Jurídica**. Direito e Sociedade no Sítio Cercado e na Ilha das Peças. 2009.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MORAES, Paulo Valério Dai Pai. **Justiça Multiportas: Mediação, Conciliação, Arbitragem e Outros Meios de Solução Adequada para Conflitos**. Hermes Zaneti Jr. E Trícia Navarro Xavier Cabral. Salvador: Juspodivm. Capítulo XII. 2017.

NALINI, José Renato. **Justiça Multiportas: Mediação, Conciliação, Arbitragem e Outros Meios de Solução Adequada para Conflitos**. Hermes Zaneti Jr. E Trícia Navarro Xavier Cabral. Salvador: Juspodivm. Capítulo I. 2017.

NALINI, José Renato. **O juiz e o Acesso à Justiça**. 2 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

NAJOURKS, Carlos José. Processo Indenitário e Vivência Comunitária. In: HELFER, Inácio; BORBA, Ana Paula de Almeida de (Orgs). **Comunidade e Comunitarismo: temas em debate**. Curitiba: Multideia, 2013.

NASCIMENTO, André Luiz. et al. **Guia de Mediação Popular**. Salvador: Juspopuli, 2007.

NATÓ, Alejandro Marcelo, QUEREJAZU, Maria Gabriela Rodríguez, CARBAJAL, Liliana Maria. **Mediación Comunitária. Conflictos en el Escenario Social Urbano**. Buenos Aires: Editorial Universidad, 2006.

NEUMANN, Lycia Tramuja Vasconcellos; NEUMANN, Rogério Arns. **Repensando o Investimento Social: A Importância do Protagonismo Comunitário**. São Paulo: Global; Instituto para o Desenvolvimento Social (IDIS), 2004. p. 20-21. (Coleção Investimento Social).

PEIXOTO, Ravi. **Justiça Multiportas: Mediação, Conciliação, Arbitragem e Outros Meios de**

Solução Adequada para Conflitos. Hermes Zaneti Jr. E Trícia Navarro Xavier Cabral. Salvador: Juspodivm. Capítulo IV. 2017.

PEREIRA, Clovis Brasil. **Conciliação e Mediação no Novo CPC – nº 03**. Disponível em: <http://www.prolegis.com.br/conciliacao-e-mediacao-no-novo-cpc-no-03/>. Acesso em: 01 ago. 2018.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 4 ed. São Paulo: Max Limonad, 2018.

REALE, Miguel. **Direito Natural/Direito Positivo**. São Paulo: Saraiva, 1984.

REALE, Miguel. **Teoria Tridimensional do Direito**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

RODRIGUES JÚNIOR, Walsir Edson. **A Prática da Mediação e o Acesso à Justiça**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Reinventar a Democracia**. Cadernos Democráticos. Lisboa: Gradiva, 1998.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da Justiça**. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, José Afonso da. **A mediação e o processo de mediação**. São Paulo: Paulistanajur, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 24 ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

SIX, Jean-François. **Dinâmica da Mediação**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

SPOSATI, Aldaíza. **Assistência Social: de ação individual a direito social**. Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC n. 10 – jul./dez. 2007.

TJDFT. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Histórico da Justiça Comunitária**. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/2a-vice-presidencia/justicacomunitaria/historico>. Acesso em: 16 mai. 2018.

TJDFT. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.. Relatório Anual da Justiça Comunitária. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/2a-vice-presidencia/justicacomunitaria/formulriopararelatorioanualjusticacomunitriaversofinal.pdf>. Acesso em: 16 mai. 2018.

TJRO. Quantitativo de cargos de servidores vagos no mês de dezembro de 2018. Disponível em: <https://webapp.tjro.jus.br/rhtransparente/resolucao102cnj/anexoiv/a/201812>. Acesso em: 19 fev. 2019.

VEDANA, Vilson Marcelo Malchow. **O Perfil da Mediação Comunitária: Acesso à Justiça e Empoderamento da Comunidade**. 2003. Disponível em: <http://www.arcos.org.br/livros/estudos-de-arbitragem-mediacao-e-negociacao-vol2/terceira-parte-artigo-dos-pesquisadores/o-perfil-da-mediacao-comunitaria-acesso-a-justica-e-empoderamento-da-comunidade>. Acesso em: 20 mai. 2018.

VEZZULLA, Juan Carlos. La Mediación Para una Comunidad Participativa. Instituto de Mediação e Arbitragem de Portugal – IMAP. Publicado em 23 de julho de 2008. Disponível em: http://imap.pt.s44911.gridserver.com/imapwp/wpcontent/uploads/2008/07/articulo_revista_medidores_en_red_la_mediacion_para_una_comunidad_participativa.pdf. Acesso em: 20 ago. 2018.

WARAT, Luiz Alberto (Org.). **O Ofício do Mediador**. Florianópolis: Habitus, 2001.

WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: GRINOVER, A.P. (Org). **Participação e processo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998.

WEINTRAUB, Arthur Bragança de Vasconcellos. **500 Anos de Assistência Judiciária No Brasil**. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67467/70077>. Acesso em: 01 ago. 2018.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Pluralismo Jurídico**. Fundamentos de uma nova cultura no direito. São Paulo: Alfa Ômega, 2001.