

## **INTRODUÇÃO**

Ao impedir a autotutela pelos particulares, ressalvadas as permissividades legais, o Estado assume o monopólio da jurisdição, a qual deveria ser exercida e prestada na eficácia e expectativa almejadas pelos jurisdicionados.

O crescimento da sociedade aumenta não somente a quantidade dos conflitos como a complexidade deles. A par desse fato tem a evolução da norma jurídica cuja dinâmica emerge da necessidade de ampliar cada vez mais a esfera dos direitos a serem tutelados e os meios de garantir instrumentalmente essa finalidade e o acesso à Justiça, resultando no aumento exponencial das demandas e exigindo-se em contrapartida uma atuação diretamente proporcional do Judiciário quanto ao exercício da jurisdição na vazão dos processos, o que nem sempre é possível.

Uma vez que o Judiciário não consegue assimilar a demanda, ocasiona-se o congestionamento dos processos e a lentidão dos julgamentos, prejudicando de sobremaneira os jurisdicionados, a credibilidade do Judiciário e o próprio acesso à Justiça.

Neste preocupante cenário emergem as indagações: o Poder Público tem adotado alguma(s) política(s) ou medida(s) para atenuar a crise do Judiciário e, conseqüentemente, melhorar o acesso à Justiça?

Dessa forma, o presente artigo objetiva-se descobrir quais as políticas jurídico-legislativas o Poder Público vem adotando ao longo dos anos para atenuar a crise do Poder Judiciário e melhorar o acesso à Justiça. Para tanto, se faz necessário investigar as principais causas que engessam o Judiciário e ocasionam a crise; estudar os postulados que permeiam o acesso à Justiça e; identificar a evolução jurídico-legislativa e as políticas relacionadas a melhoria e desempenho do Judiciário, de modo a atenuar a crise e melhorar o acesso à Justiça.

O presente estudo utilizará o método dedutivo e a pesquisa bibliográfica que será dividido em quatro partes: A obstrução e crise do Poder Judiciário; da questão do acesso à Justiça; A desjudicialização dos conflitos e a desburocratização da Justiça como formas de desobstruir o Judiciário e melhorar o acesso à Justiça e; Conclusão.

## **1 A OBSTRUÇÃO E CRISE DO PODER JUDICIÁRIO**

A incapacidade do Poder judiciário em assimilar a demanda gerada ao longo dos anos culminou em um número estrondoso de processos que aguardam uma solução definitiva, revertendo-se numa Justiça lenta, obstruída e engessada que se rumou para uma crise institucional, a qual se convencionou a denominar “Crise do Judiciário”.

Segundo o Relatório da Justiça em Número 2017, o Poder Judiciário finalizou o ano de 2016 com 79,7 milhões de processos em tramitação aguardando alguma solução definitiva. Durante o ano de 2016, ingressaram 29,4 milhões de processos e foram baixados 29,4 milhões. Apesar de ter baixado praticamente o mesmo quantitativo ingressado, com Índice de Atendimento à Demanda na ordem de 100,3%, o estoque de processos cresceu em 2,7 milhões, ou seja, em 3,6%, e chegou ao final do ano de 2016 com 79,7 milhões de processos em tramitação aguardando alguma solução definitiva (BRASIL, 2017, p. 67).

No entanto, apesar do número de processos baixados ser quase sempre equivalente ao número de casos novos, o estoque de processos no Poder Judiciário (79,7 milhões) continua aumentando desde o ano de 2009. O crescimento acumulado no período foi de 31,2%, ou seja, um acréscimo de 18,9 milhões de processos (BRASIL, 2017, p. 67).

Em entrevista realizada em 2 de junho de 2003 pelo Instituto de Estudos Avançados (IEA) da Universidade de São Paulo (USP), o magistrado doutor Dyrceu Aguiar Dias Cintra Júnior (2004), um dos fundadores da Associação Juízes para a Democracia, apontava a redemocratização, o aumento do conhecimento dos direitos e a maior facilitação do acesso à justiça como fatores que teriam culminado num aumento estrondoso das demandas incompatíveis com a capacidade do Poder Judiciário.

Esse amplo acesso à justiça, previsto constitucionalmente como garantia estabelecida a partir da ideia de universalidade e gratuidade desencadeou um aumento expressivo no número das demandas judiciais reprimidas incompatíveis com capacidade assimilativa da máquina judiciária, resultando na lentidão do Judiciário e prejudicando a própria garantia de acesso à Justiça, assegurada pela Carta Magna. Essa facilitação reverte também num número estrondoso de ações frívolas e habituais que inflam o Judiciário e culminam no “acesso inautêntico”, ou seja, um falso ou aparente pleno acesso à Justiça (MARCELINO JÚNIOR, 2016, p. 6).

Para Vera Lúcia Ponciano (2009, p. 62) essa crise também é consequência de outros fatores: a morosidade; a ausência de modernização; a falta de padronização nos procedimentos;

uma legislação processual inadequada e ultrapassada; uma deficiência quantitativa e qualitativa na área de recursos humanos (juízes e servidores); a falta de transparência e; a ausência de democratização.

A morosidade também é decorrente do ensino jurídico formalista e desatualizado, da tradição discursiva dos bacharéis e da burocratização dos procedimentos legais e práticas judiciárias. Neste modelo, o operador do direito de tradição excessivamente formalista atua com pouca prática e foca em questões secundárias (processuais) em detrimento de questões objetivas (centrais), o que acaba dificultando a aplicação da Justiça (CINTRA JR., 2004).

Outro fator é o Estado ser um mau pagador e, conseqüentemente, o maior litigante, contribuindo para a morosidade do Judiciário em razão da sua injustificável resistência nas causas em que é parte, bem como a falta de adoção de políticas públicas voltada aos meios alternativos de resolução de conflitos.

Em estudo realizado pelo Conselho Nacional de Justiça em 2011, denominado “Os 100 maiores litigantes”, apurou-se que o Setor Público (Federal, Estadual e Municipal) era responsável por 51% do total das demandas em trâmite no Judiciário, no ano da pesquisa (BRASIL, 2011).

Esse cenário provoca uma imensa insatisfação e um total descrédito por parte dos jurisdicionados perante o sistema judiciário nacional, marcado por uma fase institucional abalada pela descrença, pela cobrança de soluções e pelo desrespeito institucional dos mais diversos segmentos sociais, onde se questiona até mesmo a divisão tripartite de poder (ALVES, 1994).

O que tem predominado na solução das lides instauradas no Judiciário é o que se denomina de solução adjudicada dos conflitos, através de uma sentença concedida por um juiz, que nas palavras de Kazuo Watanabe (2008, p. 7), trata-se uma natural formação de uma “cultura da sentença” que traz como conseqüências um aumento no número de recursos, assim como das execuções judiciais, o que acaba por gerar congestionamento nos Tribunais e até mesmo nas Cortes Superiores, dada a falta de política pública de tratamento adequado dos conflitos (WATANABE, 2008).

Isso tudo demonstra que a crise do Poder Judiciário está centrada na crise de identidade e na crise de eficiência, sendo todos os reflexos a elas correlatos, principalmente o fato de que está vinculada a um positivismo jurídico inflexível, o qual traz como conseqüência o esmagamento da Justiça e a descrença do cidadão comum (SPENGLER, 2008).

É marcante que a proliferação dos conflitos de interesses nos grandes centros urbanos, diretamente relacionados com o aumento populacional e a ampliação do acesso à Justiça, vem impondo ao Poder Judiciário a busca de soluções alternativas para a resolução dessas disputas (CARVALHO, 2002).

## **2. DA QUESTÃO DO ACESSO À JUSTIÇA**

O cenário político social brasileiro desenvolveu-se, desde a descoberta, do paradigma absolutista, passando para o liberal, o social e culminando ao paradigma atual do Estado Democrático de Direito. Tais paradigmas foram propulsores da positivação de direitos das mais diversas áreas, cada qual surgido dentro do contexto sócio econômico em que o Império/Estado se encontrava.

A fim de garantir a aplicação dos direitos positivados, o Poder Judiciário Brasileiro sofreu significativa evolução desde sua criação embrionária, do início do século XVI até os dias atuais. Contudo, a par dessas mudanças surgem a necessidade de uma (re)estruturação e aprimoramento dos institutos voltados à garantir a aplicabilidade do direito positivo através do órgão guardião (Poder Judiciário), merecendo destaque o acesso à Justiça.

O acesso efetivo à Justiça tem sido progressivamente reconhecido como sendo de importância capital entre os novos direitos individuais e sociais. A titularidade de direitos, como se sabe, é destituída de sentido, na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação. Nas palavras de Cappelletti e Garth (1988), o acesso à justiça pode ser encarado como o mais básico dos direitos humanos de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos.

No começo do século passado, com o crescimento do capitalismo, começaram as reivindicações e as preocupações de índole social, quando a garantia do acesso à Justiça passou a ter mais relevo, assumindo uma concepção mais ampla, propondo uma atuação mais positiva por parte do Estado, com escopo da materialização de um direito que antes se restringia apenas ao plano formal.

Nessa primeira percepção de acesso à Justiça, voltada ao sentido literal da palavra acesso percebe-se que o Estado se estrutura subdividindo a Justiça em: Justiça Federal, do Trabalho, Eleitoral, etc. Pois busca facilitar seu acesso pelo jurisdicionado e pela gestão judiciária. Outro exemplo de facilitação do acesso à justiça é a Lei nº 1.060/50, por intermédio da qual todo aquele que não tivesse condições financeiras de arcar com as custas processuais

e honorários advocatícios, ou seja, todo aquele que não tivesse condições financeiras de exercer a garantia constitucional do acesso à Justiça, poderia requerer que lhe fosse deferido os benefícios da Justiça Gratuita, ficando isento dos dispêndios financeiros.

Na década de 70, a atenção voltada ao acesso à Justiça desencadeou diversas pesquisas voltadas à identificação das necessidades teórico-práticas do Judiciário à época, a partir das pesquisas desencadeadas com o “Projeto de Florença”, que consistiu em discutir a amplitude e desdobramento do tema relacionado ao acesso à Justiça, em que seu relatório final deu origem a uma obra de seis tomos, publicados entre 1978 e 1979, que estão relacionados com os estudos de Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988).

Cappelletti e Garth apud Julio Cesar Marcelino Júnior (2016a), ressaltaram o ponto falho do programa de assistência judiciária: em sistemas capitalistas, onde rege a economia de mercado, grande ou quase toda a produção econômica é fruto da atuação de particulares. Portanto, nada mais natural que os advogados mais experientes e gabaritados procurem dedicar seu tempo a atividades remuneradas e não à assistência judiciária gratuita (MARCELINO JR, 2016).

Cappelletti e Garth definem ainda três ondas de acesso à Justiça: a primeira seria a assistência judiciária aos pobres; a segunda trataria da incorporação dos interesses coletivos e difusos e; a terceira, intitulada “Do acesso à representação em juízo a uma concepção mais ampla de acesso à Justiça”, incluiria a Justiça informal, promovendo-se o desvio de casos de competência do sistema formal legal e a simplificação da lei (CAPELLETTI; GARTH, 1988, p. 31,49 e 67).

Neste contexto, o processo é indissociável do acesso à Justiça. A visão social do processo, como instrumento político de efetivação do próprio direito parece, de efeito, ser o grande desafio a ser vencido na perspectiva da construção de uma nova Justiça no Brasil e no mundo para a universalização do direito.

Por isso, o processo não é tido apenas como um instrumento técnico. Tem-se destacado repetidamente o seu conteúdo ético como instrumento que permite à jurisdição a realização de seus escopos sociais e políticos. Esses, para que sejam legítimos, necessitam representar as mais verdadeiras aspirações da sociedade (RODRIGUES, 1994).

Para Antônio Carlos Cintra (1990), se hoje temos uma vida societária de massa com tendência a um direito de massa é preciso ter também um “processo de massa”, com a proliferação dos meios de proteção a direitos supraindividuais e relativa superação das posturas

individualistas dominantes. Portanto, se postulamos uma sociedade pluralista, marcada pelo ideal isonômico, é preciso ter também um “processo sem óbices econômicos e sociais” ao pleno acesso à justiça, além disso, se queremos um processo ágil e funcionalmente coerente com os seus escopos, é preciso também “relativizar o valor das formas” e saber utilizá-las e exigí-las na medida em que sejam indispensáveis à consecução do objetivo que justifica a instituição de cada uma delas (CINTRA, 1990, p. 46).

Consoante Marinoni (1993, p. 22), “o acesso à justiça é o *tema-ponte* a interligar o processo civil com a Justiça social”, objetivo maior do estado contemporâneo. Nesse prisma, a jurisdição e o acesso à Justiça devem ser vistos com base nos princípios norteadores desse Estado: a jurisdição, visando à realização dos seus fins enquanto direito processual, busca a superação das desigualdades que impedem o acesso, bem como a participação através do próprio processo na gestão do Estado e na concretização da democracia e da justiça social (RODRIGUES, 1994).

Neste cenário onde o processo é o instrumento ético e democrático de efetivação dos direitos e de acesso à Justiça, é natural que a popularização e aumento do seu uso, em certo momento, fez atingir números altíssimos e incompatíveis a capacidade assimilativa do Poder Judiciário, revertendo na necessidade de surgimento de políticas públicas voltadas aos meios alternativos (adequados) de resolução de conflitos, a fim de desobstruir o Judiciário, para então ser garantido um autêntico acesso à Justiça.

Por isso, Cappelletti e Garth (1988), ao apontar as tendências no uso do enfoque do acesso à Justiça, apontam para a necessidade de um estudo crítico e de uma reforma de todo o aparelho judicial, passando sequencialmente por: (a) *uma* reforma dos procedimentos e dos próprios tribunais, que devem modernizarem-se, formulando uma crítica a neutralidade judicial, ressaltando a necessidade da busca do resultado justo; (b) *pela* busca de novos ou alternativos métodos para decidir as causas, com a instituição de incentivos econômicos para a solução de litígios fora dos tribunais e ainda o júízo arbitral e a conciliação; (c) *pela* instituição de procedimentos especiais para determinados tipos de causas de particular importância social; especialização de instituições e procedimentos especiais; (d) *por uma* mudança nos métodos utilizados para a prestação de serviços judiciários, como o uso dos parajurídicos (assistentes jurídicos com diversos graus de treinamento) e o desenvolvimento de planos de assistência jurídica mediante convênio ou em grupo e; (e) *além* da simplificação do próprio direito.

Ao traçar os pressupostos para o acesso à justiça, Rodrigues (1994) destaca a necessidade de: (a) um direito material legítimo e voltado à realização da justiça social; (b) uma administração estatal preocupada com a solução dos problemas sociais e com a plena realização do Direito; (c) de instrumentos processuais que permitam a efetividade do direito material, o pleno exercício da ação e da defesa e a plenitude da concretização da atividade jurisdicional e; (d) de um Poder Judiciário axiologicamente em sintonia com a sociedade na qual está inserido e adequadamente estruturado para atender às demandas que se lhe apresentam.

Essa necessidade de repensar desde a (re)estrutura do Poder Judiciário, a legislação processual até as políticas públicas de tratamento adequado dos conflitos assentam-se no atual conceito e amplitude do acesso à Justiça que, nos dizeres de Horácio Wanderlei Rodrigues e Eduardo Lamy (2016, p. 206), é tido como um “metaprincípio constitucional” do qual desencadeiam vários outros e, assim, o define não apenas como garantia de acesso e apreciação pelo Judiciário, visto que sua extensão é bem mais ampla, pois visa garantir meios adequados de acesso, celeridades dos procedimentos, adequada resposta ao problema, efetividade do resultado mediante instrumentos adequados de execução e segurança jurídica para tornar definitivo o resultado.

Dessa forma, os preditos autores concluem:

Ou seja, ela inclui o direito a ingresso, procedimento, cognição (tanto em sentido horizontal, que diz respeito à sua extensão, como vertical, que se refere à sua profundidade), provimento e execução adequados ao direito material buscado em juízo, bem como que todo o processo ocorra de forma célere (RODRIGUES; LAMY, 2016. p. 206).

Resta delimitar a garantia constitucional do acesso à Justiça que vai além da obrigação do Estado em prestar a tutela jurisdicional. Portanto, o Estado, deve adotar meios que viabilizam e facilitam o acesso à Justiça.

Neste contexto, o grande desafio contemporâneo passa a ser encontrar soluções e políticas jurídico-legislativas que permitam esse amplo e efetivo acesso à Justiça e que ao mesmo tempo possibilitem desobstruir o Judiciário, a ponto de torná-lo capaz de assimilar a demanda processual e permitir que os julgamentos aconteçam com a celeridade e eficácia, almejados pelos postulados do acesso à Justiça.

### **3 A DESJUDICIALIZAÇÃO DOS CONFLITOS E A DESBUROCRATIZAÇÃO DA JUSTIÇA COMO POLÍTICAS JURÍDICO-LEGISLATIVAS PARA DESOBSTRUIR O JUDICIÁRIO E MELHORAR O ACESSO À JUSTIÇA**

Conforme explanado, dentre os vários fatores anteriormente causadores da crise do Judiciário, os que ganham bastante atenção dos doutrinadores são: a burocratização e lentidão do procedimento, seja em razão do grande número de recursos, seja inflexibilidade das normas e o engessamento da máquina judiciária ante sua incapacidade de assimilar o asseveramento de ações geradas por uma sociedade impelida, como afirma Kazuo Watanabe (2008, p. 7), por uma “cultura da sentença”.

Nesse enfoque, identificam-se duas políticas jurídico-legislativas que mais ganham força e espaço no tocante a desobstruir o Judiciário e permitir o efetivo acesso à Justiça, com escopo à pacificação social, sendo elas: a desjudicialização dos conflitos e a desburocratização da Justiça.

O estímulo à desjudicialização do conflito não é tema atual e encontra-se guardada nas legislações mais remotas, como por exemplo: a previsão no artigo 161 da Constituição de 1823 e artigo 23 do Decreto nº 737 de 1850, nos quais previam que algum processo seria iniciado senão se fizesse constar a tentativa de reconciliação.

Outro momento importante foi a edição da Lei nº 1.060/50 que representou um grande avanço na desburocratização e democratização da Justiça, pois regulamentou a garantia constitucional de assistência jurídica aos necessitados, de modo que todo aquele que não tivesse condições financeiras de exercer a garantia constitucional do acesso à Justiça poderia requerer que lhe fosse deferido os benefícios da Justiça Gratuita ficando isento dos dispêndios financeiros.

Nos anos 70, a ampliação do conceito de acesso à Justiça a partir do Projeto Florença reverteu na necessidade implementação de políticas de melhorias na prestação jurisdicional, de modo a propiciá-la de forma célere e rápida, cuja repercussão não ocorresse somente no plano abstrato (processo material e processual), mas também na reestruturação física do Judiciário. (CAPPELLETTI; GARTH, 1988)

A partir do projeto florentino, voltado à efetividade do acesso à Justiça, as formas alternativas de resolução dos conflitos ganharam mais destaque e atenção dos juristas, por permitirem alcançar mais rapidamente a solução dos litígios do que método tradicional do processo judicial e inflamaram o discurso sobre a Resolução Alternativa das Disputas (RAD's),

cujos nomes foram posteriormente alterados para Resolução Adequada das Disputas e consistiam em métodos alternativos para julgamento do Judiciário (diferentes do processo judicial), como por exemplo: negociação, conciliação, mediação, arbitragem, justiça restaurativa, entre outros (BRASIL, 2016).

A institucionalização desses métodos alternativos iniciou-se nos Estados Unidos a partir dos estudos do professor Frank Sander, com a apresentação dos Multidoor Courthouse (Fórum de Múltiplas Portas), baseando-se no processo judicial que seria uma das várias “portas” para resolver um conflito e que o Judiciário deveria disponibilizar outras “portas” como a conciliação, mediação, etc., direcionadas ao tratamento adequado de cada disputa (AZEVEDO, 2011, p. 16).

No Brasil, as institucionalizações desses métodos foram aparecendo de forma tímida, como por exemplo, no artigo 447, caput e parágrafo único do Código de Processo Civil de 1973, onde previa a conciliação somente na audiência de instrução e julgamento, quando o litígio versasse sobre direitos patrimoniais de caráter privado e nas causas relativas à família.

A partir de 1982 foram instituídos no Brasil os Conselhos de Conciliação com objetivo de solucionar, extrajudicialmente, lides de pequenas causas. Essa primeira experiência se deu no Estado do Rio Grande do Sul, cujos resultados positivos inspiraram a criação em outros estados da federação (BACELLAR, 2003).

Percebe-se que a par do movimento de desjudicialização, também existiu um movimento de desburocratização da justiça, ambos com a finalidade de garantir o adequado acesso à Justiça aos jurisdicionados com vistas à pacificação social.

A necessidade de um modelo de Justiça mais célere e simples para as causas de pequeno valor e menor complexidade foi propulsora da Lei Federal nº 7.244/84, que instituiu a criação e funcionamento dos Juizados de Pequenas Causas, consolidando e legitimando o sucesso da experiência obtida com os Conselhos de Conciliação e Arbitragem, representando um marco no sistema processual brasileiro, como bem observado por Kazuo Watanabe (1985).

Na Constituição Federal de 1988, o legislador incorporou ao texto constitucional a necessidade da criação dos chamados “juizados especiais” (em substituição aos juizados de pequenas causas), competindo à União, ao Distrito Federal e aos Estados a sua implantação no território nacional, fazendo com a criação, antes facultativa (artigo 1º da Lei nº 7.244/84) tornasse medida obrigatória.

Também na Constituição de 1988 (inciso XIX do artigo 37), surgiram entidades (agências) ligadas ao poder público para desempenhar funções precipuamente de regular e fiscalizar a prestação de serviços públicos, afim de que eles sejam colocados à disposição da população de forma eficiente. Essas agências têm natureza de autarquia e podem decidir com autonomia sobre determinados setores da atividade econômica e social. (BRASIL, 1988)

Cumprir destacar que além de regular e fiscalizar a prestação de serviços pelas empresas privadas, as agências reguladoras podem exercer um papel de suma importância no processo de desjudicialização dos conflitos porque podem “solucionar as controvérsias que porventura surjam entre o poder concedente, concessionárias, permissionárias, autorizadas e seus consumidores e usuários” (BACELLAR, 2004, p. 163). Ou seja, podem resolver conflitos que envolvem falha na dispensação dos serviços vitais, tais como luz, água e telefone antes que eles cheguem ao Judiciário ou até mesmo deferir indenizações no âmbito de sua competência.

Na área do Direito do Consumidor, por exemplo, encontra-se a reestruturação de órgãos de proteção como o Órgão de Proteção ao Consumidor (PROCON), não apenas para fiscalização e aplicação de multas, mas também para solucionar os conflitos através da mediação.

Em 26 de setembro de 1995, surge a Lei nº 9.099 que dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e criminais, regulamentando o dispositivo constitucional (CF/88, art. 98, I). Esta revogou os termos da Lei nº 7.244/84 que tratava dos juizados de pequenas causas e surgiu como um novo paradigma para as soluções dos conflitos, “com propostas de tutela diferenciada ou de vias alternativas de tutelas e modelos de justiça popular, participativa, democrática, e com expressão de justiça coexistência” (ABREU, 2004, p.252).

Implica dizer que os Juizados Especiais surgiram como uma forma de desburocratização da justiça, permitindo a mudança de mentalidade dos jurisdicionados acerca da importância da conscientização dos seus direitos e meios de sua defesa – fundamental para o exercício de sua cidadania. Também representou a democratização do processo ao passo que permitem participar ativamente na resolução dos seus conflitos, possibilitando com isso, o avanço nos meios alternativos de resolução de conflitos (BACELLAR, 2003).

A conciliação passou a ganhar destaque em mais espaços nas práticas processuais com o advento das reformas ocasionadas pelas Leis nº 8.952/94 e 9.245/95. A primeira Lei por instituir ao juiz o dever de tentar, a qualquer tempo, conciliar as partes, o que evitava, portanto, a concentração do empenho conciliatório na Audiência de Instrução e Julgamento. A segunda

Lei por ter firmado a posição de destaque da conciliação no procedimento sumário, incluía uma audiência somente para tentar conciliar as partes, o que permitia a resposta do réu apenas nesse momento.

Nesse contexto de implementação, a efetivação de institutos de desjudicialização e a latente urgência para alcançar meios alternativos e buscar a desejada celeridade no sistema processual faz com que seja elaborada a Lei de Arbitragem, Lei nº 9.307 de setembro de 1996, que possibilitou às partes eleger um árbitro para resolver seus conflitos que versassem sobre direitos patrimoniais disponíveis, podendo ainda escolher os critérios para julgamento, se com base no direito ou na equidade.

Segundo Tania Muniz (2003, p. 19), o instituto da arbitragem possui duas características principais: “acordo de vontades das partes e o poder de julgar que recebem os árbitros, subtraindo o julgamento estatal”. Para a autora, a segunda característica retrata o objetivo da desjudicialização.

Outra tentativa de desjudicialização pode ser visto na lei de recuperação extrajudicial de empresas, a Lei nº 11.101 de 9 de fevereiro de 2005, que substituiu o Decreto-Lei nº 1661/45, passando a viabilizar a recuperação de empresas através de um procedimento de negociação direta entre os interessados, criando-se a recuperação extrajudicial de empresas, sujeitando matéria à apreciação do magistrado tão somente para homologação. Sua aplicação substituiu o instituto da concordata, procedimento moroso e submetido a intervenções judiciais.

Ainda no ano de 2005, o Código de Processo Civil sofreu significativas mudanças com a Lei nº 11.232 de dezembro de 2005, que buscou simplificar a execução dos títulos judiciais e a transformou em uma fase do processo denominada cumprimento de sentença, demonstrando com isso outra modificação legislativa voltada a desburocratização da justiça.

Em 23 de agosto de 2006, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) deu início ao programa “Movimento pela conciliação”, tendo como objetivo a divulgação e incentivo à solução dos conflitos por meio do diálogo, com vistas a garantir maior efetividade e celeridade na prestação jurisdicional (BRASIL, 2006).

Em 2007, ocorreu outro avanço inovador e significativo da legislação na busca da desjudicialização, com entrada em vigor da Lei nº 11.441 de 4 de janeiro de 2007, que instituiu a realização de inventário, partilha e divórcio consensual através dos Tabelionatos de Notas.

Em 2009, a Lei Complementar nº 132, que trata acerca da organização da Defensoria Pública, inovou prescrevendo expressamente no inciso II do artigo 4ª a

determinação para “promover, prioritariamente, a solução extrajudicial dos litígios, visando à composição entre as pessoas em conflito de interesses, por meio de mediação, conciliação, arbitragem e demais técnicas de composição e administração de conflitos” (BRASIL, 2009).

Em 2009, a Lei Complementar nº 132, que trata sobre a organização da Defensoria Pública, inovou prescrevendo expressamente no inciso II do artigo 4<sup>a</sup> a determinação para “promover, prioritariamente, a solução extrajudicial dos litígios, visando à composição entre as pessoas em conflito de interesses, por meio de mediação, conciliação, arbitragem e demais técnicas de composição e administração de conflitos”, demonstrando mais uma vez a forte tendência à desjudicialização dos conflitos que vem ocorrendo a par da desburocratização da justiça.

Observa-se evidente o objetivo da Lei em prescrever à Defensoria Pública o dever de atuar com o objetivo de evitar demandas judiciais e contribuir de forma elástica para a desoneração do Poder Judiciário.

Esta função dos Defensores Públicos, que legitima sua atual condição de agentes de transformação social, trazendo a certeza de que esta atuação extrajudicial e coletiva também garante direitos e concretiza a cidadania e a dignidade à população desprovida economicamente (MARQUES, 2012).

Em 29 de novembro de 2010, o Conselho Nacional de Justiça aprovou a Resolução nº 125/CNJ que dispõe sobre a Política Nacional Judiciária de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário, representando um marco na institucionalização de meios ‘alternativos’ de resolução dos conflitos pelo Judiciário e a mudança de mentalidade dos operadores do direito e das partes, trazendo uma nova imagem do Poder Judiciário.

A referida resolução propõe a criação dos Centros Judiciários, disponibilizando em um único local variados mecanismos de solução de conflitos, com ênfase na conciliação e mediação.

No dia 18 de março de 2016 entrou em vigor a Lei Federal nº 13.015, de 16 de março de 2015, que instituiu o novo Código de Processo Civil (CPC), no qual percebeu-se um novo momento dos métodos alternativos de soluções de controvérsias no contexto brasileiro e de desburocratização da justiça.

O novo CPC primou que o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos (art. 3º, §2º) e incumbiu de forma expressa aos juízes, advogados,

defensores públicos e membros do Ministério Público a estimulação à conciliação, mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos (art. 3º, § 3º), além de inserir significativas mudanças, dentre elas: a possibilidade das partes modificarem procedimentos (art. 190); a contagem do prazo em dias úteis (art. 219); citação por meio eletrônico (art. 246, V); a necessidade de prévia audiência de conciliação ou mediação (art. 334), etc. (BRASIL, 2015).

Da leitura desses e de outros dispositivos do novo CPC, emergem-se as impressões e os reflexos das tendências de desjudicialização dos conflitos e desburocratização da Justiça no cenário brasileiro, tal como vinham ocorrendo em outras mudanças legislativas.

Diante dessa atual realidade pela qual permeia o sistema judiciário brasileiro, está se criando uma necessidade de se trabalhar uma nova mentalidade dos profissionais do direito e dos jurisdicionados em busca de uma cultura de pacificação que não esteja ligada direta e necessariamente ao poder estatal através de sentença dada por um juiz (WATANABE, 2008), mas sim pela construção de um novo paradigma do ordenamento jurídico através de métodos alternativos de solução de conflitos, os quais priorizam as soluções consensuais das controvérsias, sejam elas através de métodos auto compositivos (conciliação ou mediação) ou heterocompositivos privados (arbitragem). Afinal, hoje, “[...] o conceito de acesso à Justiça está intrinsecamente ligado à contínua redução de insatisfações com o sistema público de resolução de conflitos” (AZEVEDO, 2011, p. 11).

A par dessas mudanças legislativas emerge a necessidade de mudanças culturais, pois “não adianta simplificarmos as leis, melhorar a estrutura do Judiciário, se não mudarmos a cabeça das pessoas, fazendo com que elas passem a abordar mais objetivamente os problemas concretos” (CINTRA JR, 2004).

#### **4 CONCLUSÃO**

O presente artigo teve por objetivo investigar quais as políticas jurídico-legislativas o Poder Público tem adotado ao longo dos anos para atenuar a crise do Poder Judiciário e melhorar o acesso à Justiça. Para tanto, foi proposto investigar as principais causas que engessam o Judiciário e ocasionam a crise. Por isso, foi necessário expor os postulados que permeiam o acesso à Justiça, identificando a evolução jurídico-legislativa e as políticas relacionadas a melhoria e desempenho do Judiciário Brasileiro..

Apurou-se, portanto, que o Judiciário sempre foi tido como salvaguarda e única opção para resolução dos conflitos. Em razão disso, recebeu ao longo dos anos quantidade

muito grande de processos, incompatível com sua capacidade de julgamento, gerando um quadro deficitário que obstrui a Justiça, tornam lentos os julgamentos e prejudicam o próprio acesso, revertendo-se numa crise institucional. Essa crise é inflexionado por inúmeros fatores: formalismo jurídico, inflexibilidade das normas, burocratização e falta de padronização dos procedimentos, legislação processual inadequada e ultrapassada, deficiência quantitativa e qualitativa na área de recursos humanos, falta de transparência e ausência de democratização.

Desse modo, crise afeta diretamente a garantia do acesso à Justiça, na medida em que o Judiciário não consegue prestar a tutela jurisdicional em tempo útil e eficaz a garantir a proteção do direito reclamado.

Neste ponto, destaca-se que o conceito de acesso à Justiça sofreu grande evolução e ampliação nos últimos anos, principalmente com o Projeto Florença da década de 70, que passou a ser um marco para o tema, que não mais se restringiu a simplesmente democratizar o “acesso”, mas passou a ter contornos de propiciar Justiça social, efetividade do direito pleiteado e plenitude na concretização da atividade jurisdicional. Para essa nova realidade, os estudos apontavam a necessidade de reforma de todo o aparelho judicial, merecendo destaque a busca de novos ou alternativos métodos para decidir as causas, com a instituição de incentivos econômicos para a solução de litígios fora dos tribunais e ainda o juízo arbitral e a conciliação.

Identificou-se que, para atenuar a crise e melhorar o acesso à Justiça, o Poder Público tem dedicado grande esforço para aderir políticas jurídico-legislativas, voltadas à desburocratizar a Justiça e desjudicializar os conflitos. Porém, a concretização dessas medidas, embora reconhecidos seus impactos jurídicos sociais, ocorrem de forma tímida na legislação brasileira.

Contudo, a partir da Constituição de 1988, a pacificação social passa a ser papel não somente do Poder Judiciário, mas sim do Estado como um todo, que inclusive instituiu posteriormente agências reguladoras, cujo papel fiscalizador acabam por prevenir os conflitos e contribuir com a desjudicialização destes.

Vale ressaltar que, nas últimas três décadas, surgiu uma verdadeira avalanche de políticas públicas voltadas à desjudicialização dos conflitos e a desburocratização da justiça, com grande avanço legislativo, merecendo destaque o recente Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015), cujos resultados ainda não podem ser aferidos em sua totalidade, mas que representa uma grande conquista da sociedade brasileira.

Estima-se que Judiciário tem chegado perto de conseguir solucionar as lides na proporção em que elas têm sido propostas. No entanto, os grandes números de processos pendentes são resultados do acúmulo das demandas nos anos anteriores.

Por fim, conclui-se que a desjudicialização dos conflitos e a desburocratização da Justiça, constituem eficientes mecanismos que contribuem não somente com a atenuação da crise do Judiciário, mas também para melhorar o acesso à Justiça. No entanto, é preciso compreender que não podemos conferir somente a essas medidas legislativas, a capacidade suficiente de resolver os problemas narrados, pois também é imprescindível que haja uma mudança de mentalidade dos jurisdicionados, voltada a uma maior conscientização do seu papel dentro de uma sociedade e sua postura frente aos conflitos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Pedro Manoel. **Acesso à justiça e juizados especiais cíveis: o desafio histórico da consolidação de uma justiça cidadã no Brasil**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.

ALVES, Eliana Calmon. **A crise do Poder Judiciário**. Correio Braziliense, Brasília, 18 abr. 1994. Caderno Direito e Justiça, n. 11310.

AZEVEDO, André Gomma de. **Desafios de Acesso à Justiça ante o Fortalecimento da Autocomposição como Política Pública Nacional**. In: PELUSO, Antonio Cezar; RICHA, Morgana de Almeida (coords). Conciliação e Mediação: Estruturação da Política Judiciária Nacional. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

BACELLAR, Luiz Ricardo Trindade: In Revista de Direito Administrativo. V. 236: 164-174 – Abril/junho 2004. **Solução de controvérsias pelas agências reguladoras** - pg. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

BACELLAR, Roberto Portugal. **Juizados especiais: a nova mediação paraprocessual**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2003.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. AZEVEDO, Andre Gomma de. (Org.). **Manual de Mediação Judicial**. 6ª Edição. Brasília/DF:CNJ, 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 737, de 25 de novembro de 1850**. Determina a ordem do Juízo no Processo Commercial. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/historicos/dim/dim737.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/dim737.htm)>. Acesso em 11 Abr. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 5.869 de 11 de janeiro de 1973**. Institui o Código de Processo Civil. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5869.htm)>. Acesso em 03 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 9.307 de 26 de setembro de 1996**. Dispõe sobre a arbitragem. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9307.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9307.htm)>. Acesso em 03 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 11.441 de 4 de janeiro de 2007**. Altera dispositivos da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil, possibilitando a realização de inventário, partilha, separação consensual e divórcio consensual por via administrativa. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111441.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111441.htm)>. Acesso em 03 abril 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº. 132 de 7 de outubro de 2009.** Altera dispositivos da Lei Complementar nº 80 e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp132.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp132.htm). Acesso em 03 abril 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 13.105 de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acesso em 18 jan. 2018.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça.** Porto Alegre: Ed. Fabris, 1988.

CARVALHO, José Carlos Maldonado De. **Mediação: aplicação no Brasil.** Conferência proferida no 2º Congresso Brasileiro de Administração da Justiça. R. CEJ, Brasília, n. 17, abr./jun. 2002.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo et al. **Teoria Geral do Processo.** Revista dos Tribunais, São Paulo: 1990.

CINTRA JR, Dyrceu de Aguiar. **Reforma do Judiciário: não pode haver ilusão.** Estudos Avançados, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 169-180, aug. 2004. ISSN 1806-9592. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10006/11578>. Acesso em: 12 jan. 2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Movimento da conciliação e mediação.** 2006. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/conciliacao-e-mediacao-portal-da-conciliacao/movimento-conciliacao-mediacao>. Acesso em 02 abr.2017.

\_\_\_\_\_. **Os 100 maiores litigantes.** 2011. Disponível em: [http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa\\_100\\_maiores\\_litigantes.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf). Acesso em 13 Jan. 2018.

\_\_\_\_\_. **Justiça em número 2017: ano-base 2016.** Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/12/b60a659e5d5cb79337945c1dd137496c.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2018.

MARCELINO JUNIOR, Júlio Cesar. **Análise Econômica do Acesso à Justiça: A tragédia dos Custos e a Questão do Acesso Inautêntico.** Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2016.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Novas Linhas do Processo Civil.** Revista dos Tribunais, São Paulo: 1993

MARQUES, Arthur Luiz Pádua. **Defensoria Pública: Atuação extrajudicial em prol dos Direitos Sociocoletivos.** Processos Coletivos, Porto Alegre, vol. 3, n. 2, 01 abr. 2012.

Disponível em: <<http://www.justocantins.com.br/artigos-8459-defensoria-publica-atuacao-extrajudicial-em-prol-dos-direitos-sociocoletivos.html>>. Acesso em 04 abr.2017.

MUNIZ, Tânia Lobo. **Arbitragem no Brasil e a Lei 9.307/96**. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2003.

PONCIANO, Vera Lúcia Feil. **Reforma do Poder Judiciário: limites e desafios**. Dissertação apresentada ao programa de Mestrado em Direito Econômico e Socioambiental da Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba: Fevereiro de 2009.

RODRIGUES, Horácio Vanderlei. **Acesso à Justiça no Direito Processual Brasileiro**. Editora Acadêmica, São Paulo: 1994.

\_\_\_\_\_; LAMY, Eduardo de Avelar. **Teoria Geral do Processo**. 4. Ed. rev., atual. E ampl. – São Paulo: Atlas, 2016.

SPENGLER, Fabiana Marion. **A Crise da Jurisdição e os novos contornos da função jurisdicional: (in)eficiência face à conflituosidade social**. In: **Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.

WATANABE, Kazuo. **A Mentalidade e os Meios Alternativos de Solução de Conflitos no Brasil**. In: GRINOVER, Ada Pellegrini *et al* (Coor.). **Mediação e gerenciamento do processo: revolução na prestação jurisdicional: guia prático para a instalação do setor de conciliação e mediação**. 2. reimpr. São Paulo: Atlas, 2008.

\_\_\_\_\_. **Juizado Especial de pequenas causas: Lei n. 7.244, de 7 de novembro de 1984**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.