O Boletim de Conjuntura (BOCA) publica ensaios, artigos de revisão, artigos teóricos e empíricos, resenhas e vídeos relacionados às temáticas de políticas públicas.

O periódico tem como escopo a publicação de trabalhos inéditos e originais, nacionais ou internacionais que versem sobre Políticas Públicas, resultantes de pesquisas científicas e reflexões teóricas e empíricas.

Esta revista oferece acesso livre imediato ao seu conteúdo, seguindo o princípio de que disponibilizar gratuitamente o conhecimento científico ao público proporciona maior democratizacão mundial do conhecimento.



BOLETIM DE CONJUNTURA

BOCA

Ano V | Volume 15 | Nº 44 | Boa Vista | 2023

http://www.ioles.com.br/boca

ISSN: 2675-1488

https://doi.org/10.5281/zenodo.8215156

BOLETIM DE CONJUNTURA

www.ioles.com.br/boca

A POLÍTICA PÚBLICA DE TRATAMENTO ADEQUADO DOS CONFLITOS DE INTERESSES: AVALIAÇÃO *EX POST*[1]

Roselaine Lopes Toledo[2]

Maria das Dores Saraiva de Loreto[3]

Resumo

A "Política Pública de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses", implementada pela Resolução n. 125, pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), no ano de 2010, abordou os meios consensuais de solução de conflito, como política pública, priorizando os métodos autocompositivos para composição dos litígios, tais como, a mediação e a conciliação. No presente texto, buscou-se realizar uma Avaliação *Ex Post* desta política. Para tanto, aplicou-se uma abordagem mista, quali-quantitativa, executada em dois momentos complementares: no primeiro momento, realizou-se a análise de dados secundários, através de uma revisão de literatura, considerando artigos científicos de diversas áreas de estudo e legislações. Neste aspecto, pretendeu-se descrever a política pública, bem como seu Ciclo, abordando as etapas de Definição de Agenda, Formulação de Política, Tomada de Decisão, Implementação e Avaliação. Em um segundo momento, foi feito uso de pesquisa documental, tendo como fonte os relatórios da "Justiça em Números", emitidos pelo CNJ, desde o ano de 2015 a 2021. Os resultados evidenciaram que a conciliação ainda não alcançou índices satisfatórios, mantendo uma constante de 11% de acordos homologados entre os anos de 2015 e 2021. Entretanto, é relevante o crescimento de Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC) instalados no país, chegando a um aumento de 308%, no ano de 2021, comparativamente ao ano de 2014. Nesse sentido, pode-se concluir que o objetivo desta política pública de fomentar a conciliação no judiciário vem ganhando espaço.

Palavras-chave: Avaliação *Ex Post*; Conciliação; Conflitos de Interesses; Política Pública.

Abstract

The "Public Policy for Appropriate Treatment of Conflicts of Interest", implemented by Resolution n. 125, by the National Council of Justice (CNJ), in 2010, addressed the consensual means of conflict resolution, as public policy, prioritizing self-composition methods for the composition of disputes, such as mediation and conciliation. In this text, an *Ex Post* Evaluation of this policy was carried out. For that, a mixed, quali-quantitative approach was applied, carried out in two complementary moments: in the first moment, the analysis of secondary data was carried out, through a literature review, considering scientific articles from different areas of study and legislation. In this aspect, it was intended to describe the public policy, as well as its Cycle, approaching the stages of Agenda Definition, Policy Formulation, Decision Making, Implementation and Evaluation. In a second moment, documentary research was used, based on the "Justice in Numbers" reports issued by the CNJ, from 2015 to 2021. The results showed that the reconciliation has not yet reached satisfactory rates, maintaining a constant of 11% of agreements approved between 2015 and 2021. However, the growth of Judicial Conflict Resolution and Citizenship Centers (CEJUSC) installed in the country is relevant, reaching an increase of 308%, in 2021, comparatively to the year 2014. In this sense, it can be concluded that the objective of this public policy of promoting conciliation in the judiciary has been gaining ground.

Keywords: Conciliation; Conflicts of Interest; *Ex Post* Evaluation; Public Policy.

INTRODUÇÃO

Em 2009, havia 86,6 milhões de processos em andamento na Justiça brasileira. E, em cada 100 processos, 29 tiveram decisão definitiva até o final deste ano, sendo que os outros 71 permaneceram na

[1] As autoras agradecem ao apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG) para o desenvolvimento da presente pesquisa.

[2] Advogada. Doutoranda em Direito pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). E-mail: roseltoledo@yahoo.com.br

[3] Professora da Universidade Federal de Viçosa (UFV). Doutora em Economia Rural. E-mail: mdora@ufv.br

taxa de congestionamento do Poder Judiciário (CNJ, 2010). Em resposta a esse problema, a "Política Pública de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses" foi implementada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), no ano de 2010, através da Resolução de n. 125, a fim de determinar aos órgãos judiciários a oferta de mecanismos alternativos de soluções de controvérsias, em especial os meios consensuais, como a conciliação e a mediação, com o intuito de promover a pacificação social e reduzir a excessiva litigiosidade jurisdicional.

Esse mecanismo foi consagrado pelo novo Código de Processo Civil de 2015, que priorizou os meios autocompostivos de solução de conflitos em face aos procedimentos litigiosos, consolidando a inclinação do Direito Brasileiro para solução consensual de conflitos.

Nesse sentido, o presente estudo, buscou avaliar, a efetividade da "Política Pública de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses", em uma perspectiva *ex post*, que se consubstancia em uma avaliação em momento posterior à sua implementação, no período compreendido entre 2015 e 2021, através da avaliação de resultado no que se refere à promoção da pacificação social e redução da excessiva litigiosidade jurisdicional.

Para tanto, foi aplicada uma metodologia mista, quali-quantitativa, sendo executado em dois momentos complementares: No primeiro, foi feito uso de um levantamento bibliográfico, em que se buscou trazer os principais conceitos referentes a temática abordada, considerando artigos científicos de diversas áreas de estudo e legislações. Em um segundo momento, através de uma abordagem quantitativa, analisou-se os dados obtidos através da pesquisa documental da "Justiça em Números", no período de 2015 a 2021, a fim de avaliar a eficácia dessa política pública, traduzindo em gráficos, por meio do software Microsoft Office Excel.

Além desta introdução, em que se apresenta um panorama do conteúdo textual, o ensaio está formado por mais quatro seções. A segunda seção trata do referencial teórico em que se pretendeu descrever a política pública e seu Ciclo, abordando as etapas de Definição de Agenda, Formulação de Política, Tomada de Decisão, Implementação e Avaliação. Na terceira seção buscou-se apresentar o ciclo da "Política Pública de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses" no âmbito do Poder Judiciário, abordando, para tanto, as etapas descritas anteriormente.

Na sessão seguinte realizou-se a Avaliação da Política Pública, objeto de estudo, por uma perspectiva *ex post;* ou seja, em momento posterior à sua implementação, qual seja, nos anos de 2015 a 2021, considerando os dados obtidos através da pesquisa documental da "Justiça em Números", visando analisar, por meio da Avaliação de Resultado a efetividade dessa política pública. A quinta e última seção, trata-se das conclusões, quando buscou-se sintetizar os principais debates e resultados deste estudo.

POLÍTICA PÚBLICA E SEU CICLO

Observa-se que a Resolução nº 125/2010, implementada pelo CNJ, tratou os meios consensuais de solução de conflito, como política pública, elegendo os métodos autocompositivos, para composição dos litígios. Uma política pública pode ser compreendida, como "un conjunto de iniciativas, decisiones, acciones u omisiones que adoptan el Estado y las organizaciones sociales de manera simultánea o secuencial en el tiempo, tratando de resolver situaciones socialmente problematizadas." (LELLIS, 2022, p. 46).

Nesse mesmo contexto, Bizetto, Cordeiro e Cruz (2022, p. 27) pontuam que:

> Políticas públicas podem ser consideradas atividades sociais que se concretizam por meio de ações sociais, caracterizadas por um mínimo de padronização e institucionalização. Têm como atores todas as pessoas, grupos ou instituições que, direta ou indiretamente, participam da formulação, da implementação e dos resultados de uma dada política.

Ademais, deve se observar que a política pública é um fenômeno político, na medida que gera decisões vinculantes para toda comunidade, além de jurídico, uma vez que "seus elementos possuem fonte e destino na forma de leis e atos administrativos, funcionando como espécie de modelador das políticas públicas" (SCHROER; RECK, 2022, p.417). Assim, de acordo com Schroer e Reck (2022, p. 416):

> O estudo das políticas públicas está inserido, hoje, na compreensão do papel do Estado e seus reflexos na sociedade contemporânea. Significa observar as múltiplas formas de interação entre Estado e sociedade, entre os atores e as instituições envolvidos, o processo de tomada de decisão e a lógica estrutural da coordenação de ações públicas visando efetivar um direito fundamental.

Por sua vez, as políticas públicas podem ser avaliadas por diferentes modelos, dentre os quais sobressai o modelo do ciclo político, que, segundo Penafiel, Rezende e Martins (2022, p. 05), pode ser visto "como um recurso de análise em que se considera um processo de elaboração e exame de políticas públicas baseado num desenvolvimento dinâmico de ações, considerando uma perspectiva sequencial retroalimentada por etapas independentes".

De acordo com McNabb e Baker (2021, p. 25), a sistematização das políticas públicas pode ser caracterizada pelas seguintes etapas: "*Agenda Setting, Policy Formulation, Decision Making, Implementation, and Evaluation*". Essas etapas podem ser visualizadas e interpretadas por meio do ciclo das políticas públicas, *Policy Cycle*, desde a sua concepção com a formação da agenda política até o processo de avaliação dos resultados e correção de falhas.

Assim, as políticas públicas são estruturadas como um processo, o qual reúne um conjunto de atividades visando o alcance de determinadas demandas, previstas nas diferentes etapas do ciclo político. Um ciclo de política começa no estágio de definição da agenda, em que um problema potencial é identificado e claramente definido para determinar se merece mais atenção e recursos do estado (MCNABB; BAKER, 2021, p. 26).

Na etapa de Formulação de políticas e de tomada de decisão, observa-se as discussões sobre o conjunto de ações pertinentes que irão formar determinada política, convergindo as questões presentes da agenda em política, desenhando a proposta e delimitando objetivos. Nesse sentido:

> The policy-formulation and decision-making stages are characterized by wide-ranging debate over the means to resolve the identified policy problem. During these stages, the government engages in a "legitimation process," selecting the most appropriate form of public action to achieve the desired policy goal. Successful policy legitimation requires the consultation of "field actors" to ensure that the practical and institution-specific conditions of their work are considered (MCNABB; BAKER, 2021, p. 26).

Na implementação, ocorre a aplicação da política através do Governo. Nesta etapa os planejamentos, regras, rotinas, métodos e processos sociais são colocados em prática. McNabb e Baker (2021, p. 26) pontuam que a "Implementation has its own set of participants and practices, often identified as a local institutional culture, so it is desirable in the prior stages for policymakers to anticipate and appreciate potential barriers for the policy to be implemented as intended".

A última etapa deste processo é a avaliação, que ocorre a partir do momento em que os efeitos da política pública são gerados, permitindo a análise de indicadores que demonstrem em que nível as metas foram atingidas. Nesta etapa, conforme Mcnabb e Baker (2021, p. 26), a política pública e a sua implementação são formalmente avaliadas e são estabelecidos critérios para medir o seu desempenho

O CICLO DA POLÍTICA JUDICIÁRIA NACIONAL DE TRATAMENTO ADEQUADO DOS CONFLITOS DE INTERESSES, NO ÂMBITO DO PODER JUDICIÁRIO

A política pública é uma forma pela qual o Estado age, buscando mitigar os conflitos sociais. Nesse sentido, a "Política Judiciária Nacional de tratamento adequado de conflitos de interesses", "encampou essa ideia, estabelecendo política pública de incentivo à utilização dos meios adequados de resolução de conflitos, especificamente, os métodos consensuais, bem como de informação e orientação à população quanto a seus direitos e deveres" (OLIVEIRA FILHO, 2023, p. 444).

Ademais, a "formulação de políticas públicas pelo Poder Judiciário é indispensável, tratando-se de um dos poderes do Estado e de instituição que integra a administração pública", com "a finalidade de afiançar os direitos designa-se sistema de justiça" (BIZETTO; CORDEIRO; CRUZ, 2022, p. 28).

Como já comentado, as políticas públicas se desenvolvem em etapas sucessivas, sendo elas: Definição de Agenda, Formulação de Política, Tomada de Decisão, Implementação e Avaliação. Essas etapas podem ser visualizadas e interpretadas por meio do ciclo das políticas públicas, desde a sua concepção com a formação da agenda política até o processo de implementações e de avaliação dos resultados.

Assim, na primeira etapa, identifica-se um problema e as possíveis soluções. Na política pública em análise, observa-se um número muito elevado de processos no Brasil, ao longo dos anos, alinhado a um excessivo percentual de congestionamento. Com efeito, conforme citado, os dados do Relatório "Justiça em Números" de 2009, publicado pelo CNJ, no ano de 2010, apontou a existência 86,6 milhões de processos em andamento, como uma taxa de congestionamento de 71% (CNJ, 2010). Assim sendo, "las políticas públicas se gestan a partir de sucesos que, afectando la interacción humana, se problematizan socialmente mediante la toma de posición adoptada por grupos/actores sociales y que despliegan en la arena pública muy diversas acciones" (LELLIS, 2022, p. 53).

Esse cenário fez com que esse problema entrasse na agenda pública, tendo sido formulada a "Política Pública de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses"; buscando mitigar esse problema de congestionamento dos processos judiciais, promovendo o sistema multiportas.

Na etapa de Formulação de políticas e de tomada de decisão, foram realizadas discussões sobre o conjunto de ações pertinentes que poderiam compor determinada política, convergindo as questões presentes da agenda em política, desenhando a proposta e delimitando objetivos, por meio dos artigos:

> Art. 1º Fica instituída a Política Judiciária Nacional de tratamento dos conflitos de interesses, tendente a assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade.
>
> Parágrafo único. Aos órgãos judiciários incumbe, além da solução adjudicada mediante sentença, oferecer outros mecanismos de soluções de controvérsias, em especial os chamados meios consensuais, como a mediação e a conciliação, bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão (CNJ, 2010).
>
> O Sistema Multiportas é definido como um modelo alternativo em que se busca a solução de conflitos por meio da integração de diferentes formas judiciais e extrajudiciais. Assim, para cada tipo de conflito, procura-se adotar a via mais adequada à sua abordagem, com base em fatores como as intenções das partes, o perfil da controvérsia e as possibilidades relacionadas a cada meio (ANGELIM; QUEIROZ, 2022, p. 128).

Assim, a Resolução nº 125/2010, do CNJ, teve como principal objetivo "fomentar, por meio da conciliação e da mediação, a autocomposição de conflitos, promovendo a pacificação social e reduzindo

a excessiva litigiosidade" (SPENGLER, 2021, p. 283). Nesse sentido, "estas ferramentas servem como prevenção e solução de demandas, ao se mostrarem capacitadas para diminuir a judicialização, a execução de sentenças e a interposição de recurso (ZANON; RANGE, 2023, p. 41).

Angelim e Queiroz (2022, p.1132-33) distinguem a mediação da conciliação, reportando:

> A Mediação, por se tratar de uma forma autocompositiva de resolução de conflitos, há a presença de um terceiro imparcial, capacitado para utilizar técnicas específicas e facilitar o diálogo entre as partes, buscando a resolução integral do conflito. Esse terceiro, denominado mediador, atua como facilitador de comunicação entre os envolvidos, sem interferir no julgamento do caso.
>
> […] A conciliação é definida como a técnica de autocomposição em que um terceiro profissional imparcial interfere no litígio, por meio de diálogo, escuta e verificação, ajudando as partes a firmar um acordo, demonstrando as vantagens e desvantagens da negociação, indicando as melhores opções para a solução do impasse em questão, sempre de forma pacífica.

Nesse contexto, o Código de Processo Civil, em seu artigo 165, parágrafos 1º e 2º, buscou distinguir os dois métodos compositivos, destacando:

> Art. 165. [...] § 2º O conciliador, que atuará preferencialmente nos casos em que não houver vínculo anterior entre as partes, poderá sugerir soluções para o litígio, sendo vedada a utilização de qualquer tipo de constrangimento ou intimidação para que as partes conciliem.
>
> § 3º O mediador, que atuará preferencialmente nos casos em que houver vínculo anterior entre as partes, auxiliará aos interessados a compreender as questões e os interesses em conflito, de modo que eles possam, pelo restabelecimento da comunicação, identificar, por si próprios, soluções consensuais que gerem benefícios mútuos (BRASIL, 2015).

Ainda nesta fase de Formulação de Política e Tomada de Decisão, a "Política Pública de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses", em seu artigo 2º, determinou a "centralização das estruturas judiciárias, adequada formação e treinamento de servidores, conciliadores e mediadores, bem como acompanhamento estatístico específico". E, em seu artigo 8º, ordenou aos Tribunais a criação de Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC), "responsáveis pela realização das sessões e audiências de conciliação e mediação que estejam a cargo de conciliadores e mediadores, bem como pelo atendimento e orientação ao cidadão" (CNJ, 2010).

Na etapa de implementação, ocorreu a aplicação da política estatal, em que se executa o que foi planejado na fase de formulação. Para realização dos acordos em atendimento à Resolução CNJ n. 125/2010, foram criados os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania, considerados unidades judiciais, como destacado por Bizetto, Cordeiro e Cruz (2022):

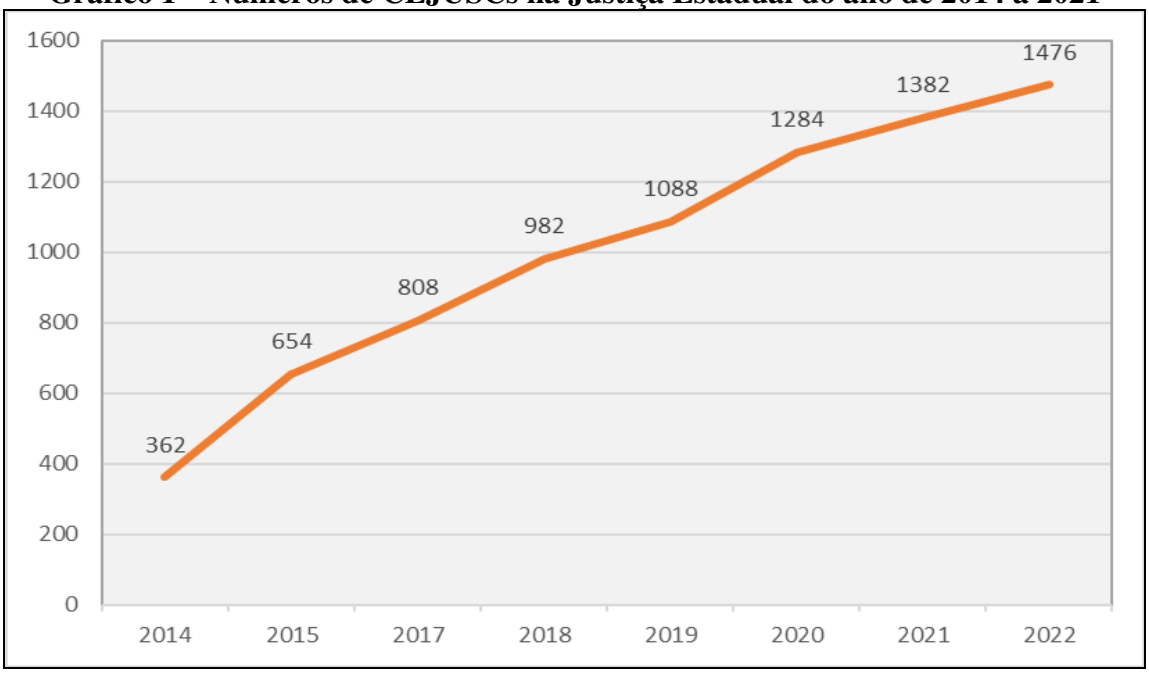
> Uma das diferenças entre os CEJUSCs e a Varas Judiciais é que, embora cada CEJUSC seja uma unidade judicial, não há divisão por competências. O CEJUSC opera por meio da escolha do

> meio consensual mais adequado para ajudar as pessoas envolvidas num conflito a construírem conjuntamente uma solução satisfatória para o litígio. No fórum Multiportas, o conflito é observado de maneira global, e não segmentado por partes, como se fosse cada uma fosse pertencente a uma competência judiciária (BIZETTO, CORDEIRO; CRUZ, 2022, p. 29).

Em 2021, havia um total de 1.476 CEJUSCs instalados nas comarcas do Brasil. Esse número vem crescendo desde 2014, em que havia 362 Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania instalados. Em 2015, a estrutura cresceu em 80,7% e avançou para 654 centros. Em 2016, o número de unidades aumentou para 808, em 2017, para 982 e, em 2018, para 1.088, sendo que, em 2019, já havia 1284 CEJUSCs instalados, aumentando para 1382, em 2020, conforme dados apresentados no Gráfico 01.

Conforme dados do Gráfico 1, desde o ano de 2014, o número de Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania só vem crescendo, o que demonstra que, quanto à instalação do CEJUSCs, a "Política Pública de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses" vem cumprindo seu objetivo. Note-se que as atividades executadas pelos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania "constituem legítimos Tribunais Multiportas, haja vista que, além de atender, orientar e informar, oferecem ao jurisdicionado vários caminhos para resolver de maneira satisfatória a lide, a depender da espécie do conflito" (ALVES; XAVIER; SANTOS, 2022, p. 287).

Gráfico 1 – Números de CEJUSCs na Justiça Estadual do ano de 2014 a 2021



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: CNJ (2015; 2022).

AVALIAÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA

Na avaliação de uma política, última etapa do ciclo político, busca-se medir os erros e acertos da política pública executada, assim como analisar aspectos qualitativos. Ou seja, a avaliação de uma política pública ou de um programa é um processo de julgamento da intervenção pública, em que se verifica os sucessos e as falhas que foram colocadas em prática. A implantação e o desempenho da política devem ser analisados buscando adquirir conhecimentos sobre ela, bem como sobre o problema que a originou. Nesse sentido, diante da complexidade das realidades avaliadas é necessário um sistema de avaliação também complexo, formado por diferentes variáveis.

Nessa perspectiva, a escolha de um determinado modelo de avaliação dependerá de uma série de circunstâncias a serem observadas, que vão desde o prazo para sua realização, passando por objetivos almejados até a definição da escala e nível hierárquico organizacional que se destinam.

A avaliação pode ocorrer antes da implementação, *ex ante*, em momento posterior à implementação, *ex post*, e durante o processo de implementação, *in itinere*, permitindo ajustes imediatos (SCHROER; RECK, 2022, p. 417). O presente estudo objetivou analisar a "Política Pública de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses", em uma perspectiva *ex post,* no período compreendido entre 2015 e 2021.

Por outro lado, quanto à natureza, as avaliações distinguem-se entre avaliação de resultados e avaliação de processo, como destacado por Draibe (2001, p. 18-19):

> É comum e frequente que se queira saber, dos programas, se estes cumpriram seus objetivos. Na verdade, é mais do que isso: quer-se saber o quanto e com que qualidade seus objetivos foram cumpridos. A pesquisa de avaliação que poderá responder adequadamente a essa pergunta é a avaliação de resultados, no sentido amplo. Já as avaliações de processo têm como foco o desenho, as características organizacionais e de desenvolvimento dos programas. Seu objetivo é fundamentalmente detectar os fatores que, ao longo da implementação, facilitam ou impedem que um dado programa atinja seus resultados da melhor maneira possível.

Como o objetivo da presente pesquisa é avaliar se as proposições da Resolução nº 125/2010, do CNJ, foram cumpridas, a avaliação de resultado se mostra mais pertinente; pois, se buscar avaliar a efetividade a aplicação desta política.

Segundo Draibe (2001), os resultados de um programa podem ser considerados como: resultados propriamente ditos, impactos e efeitos. "Em que os resultados (no sentido estrito) são os "produtos" do programa, previstos em suas metas e derivados do seu processo particular de produção". Ao passo que os "impactos referem-se às alterações ou mudanças efetivas na realidade sobre a qual o programa

intervém e por ele são provocadas" e "finalmente, os efeitos referem-se a outros impactos do programa, esperados ou não, que afetam o meio social e institucional no qual se realizou" (DRAIBE, 2001, p. 21).

Nesse sentido, a presente pesquisa buscou analisar a efetividade da "Política Pública de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses" para a solução de conflitos no ordenamento jurídico brasileiro. Considera-se, como reportado por Draibe (2001, p.36), que a efetividade se traduz "com as quantidades e/ou os níveis de qualidade com que o programa atinge os impactos esperados e promove os efeitos, previsíveis ou não"

A referida autora distingue três modalidades de avaliação de um programa, em termos de Eficiência, Eficácia e Efetividade, pontuando:

> No plano mais geral, a eficácia de um dado programa diz respeito à relação entre características e "qualidades" dos processos e sistemas de sua implementação, de um lado, e os resultados a que chega, de outro. Assim, será mais eficaz — atingirá seus resultados em menor tempo, menor custo e com mais alta qualidade — aquele programa que se apoiar em processos e sistemas adequados de implementação.
>
> A eficiência diz respeito às qualidades de um programa, examinadas sob os parâmetros técnicos, de tempo e de custos. Em uma definição relativamente restrita, pode ser entendida a relação entre produtos (bens e serviços) e custos dos recursos (insumos e atividades), confrontada com uma norma ou parâmetro.
>
> Já o conceito de efetividade refere-se à relação entre objetivos e metas, de um lado, e impactos e efeitos, de outro. Ou seja, a efetividade de um programa se mede pelas quantidades e níveis de qualidade com que realiza seus objetivos específicos, isto é, as alterações que se pretende provocar na realidade sobre a qual o programa incide (DRAIBE, 2001, p. 35-36).

Pressupõe-se que a avaliação da "Política Pública de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses" pode promover o aprimoramento da implementação e, consequentemente, a otimização dos resultados perseguidos no momento do planejamento do marco teórico, que fundamentou a política ou programa. Nesta avaliação, a efetividade, que determina o alcance dos objetivos com base nos resultados, é um dos critérios frequentemente utilizados, em que se busca responder à seguinte pergunta: os objetivos e metas da política pública foram alcançados?

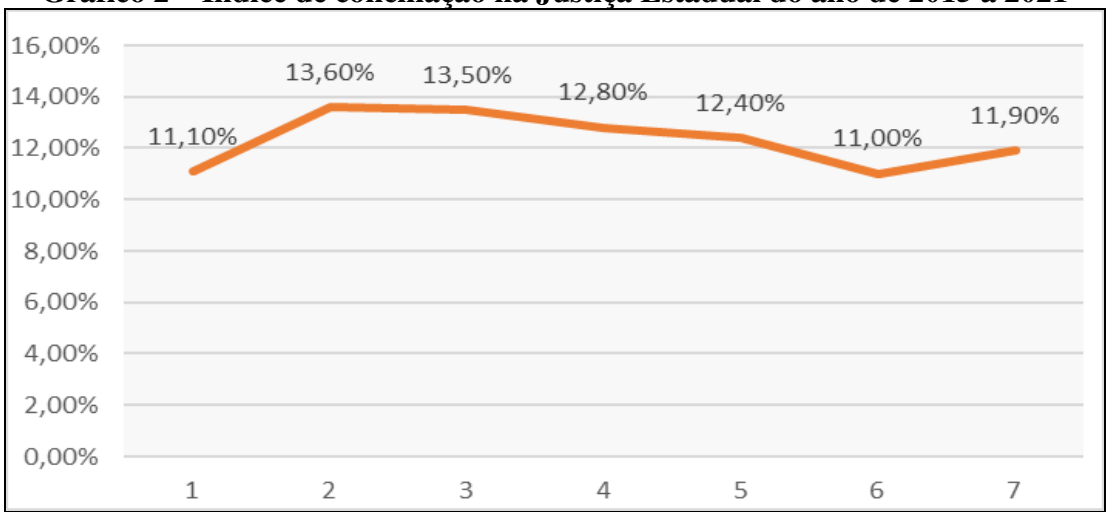
Para desenvolvimento da "Política Pública de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses", o Conselho Nacional de Justiça, por meio da Resolução 125, de 2010, se comprometeu, em seu artigo 6º, inciso VII a "desenvolver acompanhamento estatístico, com a instituição de banco de dados para visualização de resultados, conferindo selo de qualidade'.

Com efeito, anualmente o CNJ, publica o relatório da "Justiça em Números" trazendo os resultados estatísticos de acordos efetivados, bem como o tempo de tramitação dos processos, a fim de avaliar se os objetivos propostos pela Resolução N. 125 do CNJ estão sendo cumpridos.

Diante desse cenário, foi realizado uma busca documental nos relatórios emitidos anualmente pelo CNJ desde o ano de 2015, momento em que foi emitida a primeira edição do "Justiça em Números", que expõe o índice de homologação de acordos, até o ano de 2021, último relatório emitido.

No que concerne à conciliação, dados do Relatório "Justiça em Números" apontaram uma constância desde 2015 a 2021, em torno de 11% (Gráfico 2). Observa-se, portanto, que houve uma melhora do número de acordos homologadas por sentença em 2021, em razão ao ano de 2020, com um crescimento de quase 1%. Contudo ainda não retornou aos patamares que eram verificados antes da pandemia causada pela Covid-19.

Gráfico 2 – Índice de conciliação na Justiça Estadual do ano de 2015 a 2021



Fonte: Elaboração própria. Base de dados CNJ (2016; 2022).

É importante destacar que o novo Código de Processo Civil, que entrou em vigor em março de 2016, tornou obrigatória a realização de audiência prévia de conciliação e mediação, como disposto no Artigo 334.

> Art. 334. Se a petição inicial preencher os requisitos essenciais e não for o caso de improcedência liminar do pedido, o juiz designará audiência de conciliação ou de mediação com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, devendo ser citado o réu com pelo menos 20 (vinte) dias de antecedência.
>
> [...]
>
> § 5º O autor deverá indicar, na petição inicial, seu desinteresse na autocomposição, e o réu deverá fazê-lo, por petição, apresentada com 10 (dez) dias de antecedência, contados da data da audiência.
>
> [...]
>
> § 8º O não comparecimento injustificado do autor ou do réu à audiência de conciliação é considerado ato atentatório à dignidade da justiça e será sancionado com multa de até dois por cento da vantagem econômica pretendida ou do valor da causa, revertida em favor da União ou do Estado (BRASIL, 2015).

Contudo, em cinco anos, desde sua entrada em vigor, o número de sentenças homologatórias de acordo não evoluiu consideravelmente, "passando de 2.987.623 sentenças homologatórias de acordo no ano de 2015 para 3.114.462 em 2021" (CNJ, 2022, p. 202).

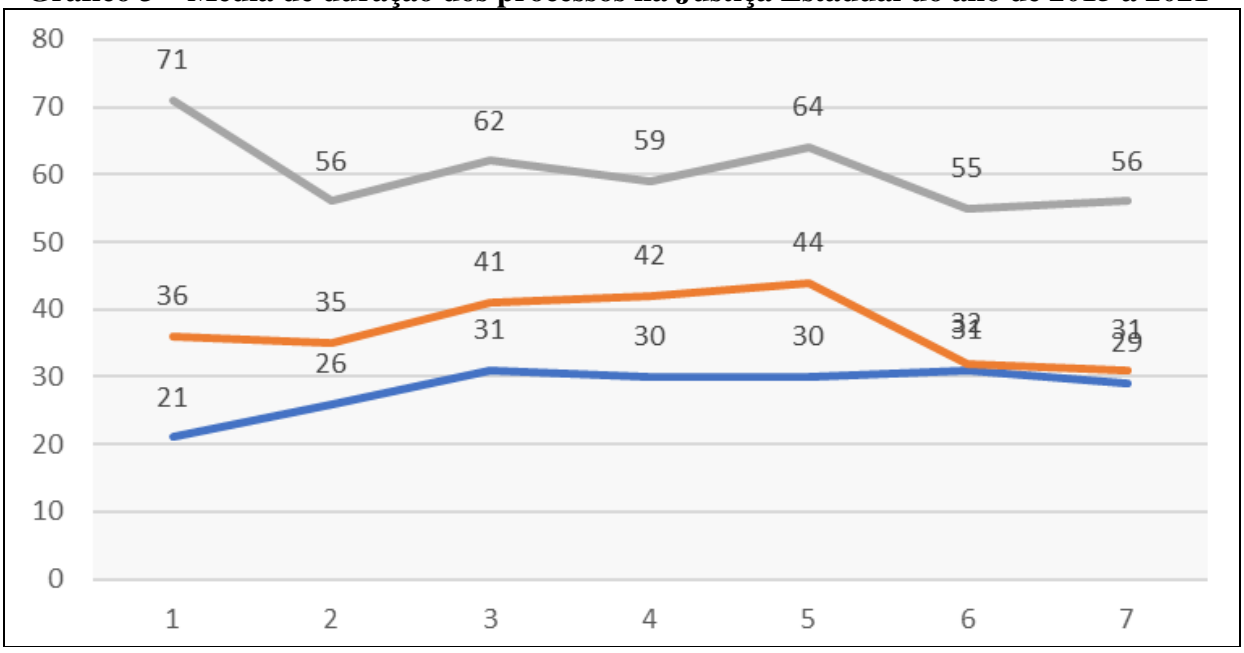
Nesse sentido, Oliveira Filho (2023, p. 440) pontua que:

> O Conselho depositava grande expectativa de que o advento do Código de Processo Civil de 2015 tivesse o condão de elevar o índice de conciliação, em razão da previsão da realização, como etapa obrigatória do procedimento comum, de uma audiência de conciliação e mediação (art. 334, do CPC)58. Essa mesma aspiração é repetida no relatório seguinte, publicado em 2017 (ano-base: 2016)59. Todavia, no relatório de 2018 (ano-base: 2017), o CNJ constata que, ao longo de dois anos, a audiência obrigatória contribuiu – ao lado de outros fatores – para o incremento do índice de conciliação em "apenas" um ponto percentual.

No que se refere ao tempo de tramitação dos processos, informações do Relatório "Justiça em Números" evidenciam o uso de "três indicadores: o tempo médio da inicial até a sentença, o tempo médio da inicial até a baixa e a duração média dos processos que ainda estavam pendentes" (CNJ, 2022, p. 209).

Observou-se, conforme dados do Gráfico 3, que o tempo médio da inicial até a sentença teve um aumento, no ano de 2017, passando de 1 ano e 9 meses para 2 anos e 7 meses. Após se manteve constante desde 2017 a 2021, oscilando entre 2 anos de 5 meses a 2 anos e 7 meses.

Gráfico 3 – Média de duração dos processos na Justiça Estadual do ano de 2015 a 2021



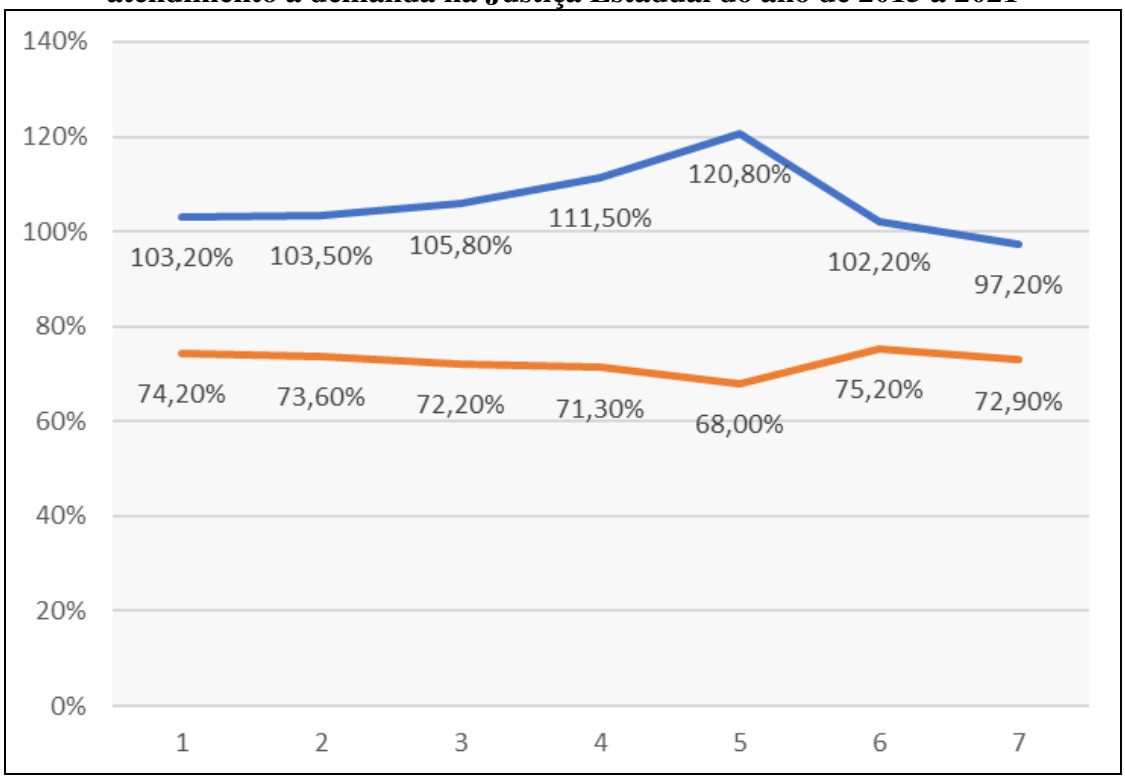
Fonte: Elaboração própria. Base de dados CNJ (2016; 2022).

Constatou-se também que o tempo do acervo reduziu significativamente entre os anos de 2015 e 2021, em 20%. Passando de 5 anos e 11 meses, em 2015, para 4 anos e 8 meses, em 2021. No que se refere ao tempo baixado, observou-se, também, uma redução em relação aos anos de 2015 a 2021, em 14%, passando de 3 anos, em 2015, para 2 anos e 7 meses, em 2021. Tais resultados demonstram que os processos foram solucionados de forma mais célere.

Em relação à tramitação do processo, é importante observar os indicadores de desempenho: índice de atendimento à demanda e a taxa de congestionamento, sendo que este mede o percentual de processos que ficaram represados sem solução, comparativamente ao total tramitado no período de um ano. Assim, "quanto maior o índice, maior a dificuldade do tribunal em lidar com seu estoque de processos", e aquele mede a relação entre processos baixados e ingressados (CNJ, 2022, p. 126).

Conforme se observa no Gráfico 4, o Índice de Atendimento à Demanda vem crescendo desde 2015 até 2019, em 17,8%, havendo uma redução nos anos de 2019 e 2020, o que demonstra que existe um número maior de ingresso de ações em relação ao número de processos baixados. Entretanto, a taxa de congestionamento teve um declínio desde o ano de 2015 a 2019. Saindo de 74,2% a 68,0%; ou seja, uma queda de 6,2%. Com relação aos anos de 2020 e 2021, percebe-se uma modificação neste cenário, o que se pode entender, estar relacionado com a Covid-19, de acordo com o CNJ (2022).

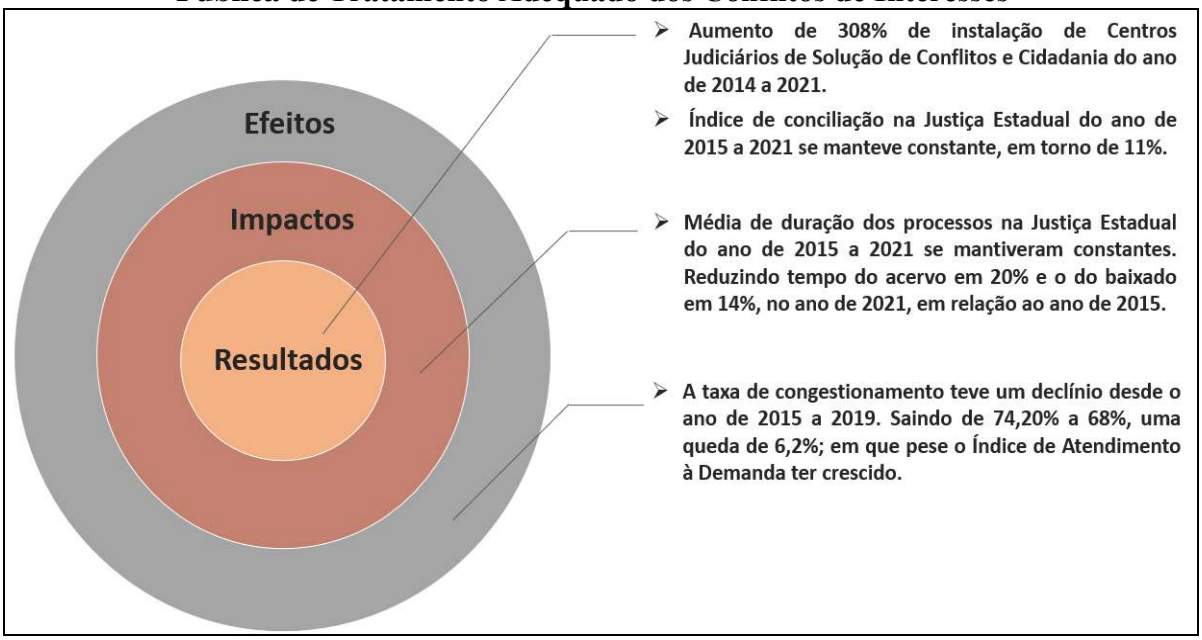
Gráfico 4 – Taxa de congestionamento e índice de atendimento à demanda na Justiça Estadual do ano de 2015 a 2021



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: CNJ (2016; 2022).

Em função dos resultados apresentado, criou-se a Figura 1, em que se buscou demonstrar a Avaliação de Resultados da "Política Pública de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses", instituída pelo CNJ, no ano de 2010. Vale esclarecer que, para a avaliação dos resultados da política, baseou-se na comparação do tipo "antes e depois", visando examinar seus impactos.

Figura 1 –Avaliação de Resultado da "Política Pública de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses"



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: CNJ (2016; 2022).

Assim, observa-se que a Resolução 125/2010, do CNJ, representa um avanço na normatização da cultura de pacificação social através do adequado tratamento ao conflito de interesses. Nesse sentido, Dornelles e Maini (2022, p. 98), pontuam que a implementação de políticas públicas visando o acesso à justiça, vai além dos mecanismos que proporcionam a desobstrução do congestionamento processual. "Por trás disso, está sendo instigada uma ressignificação dos profissionais que atuam entremeio a lei e a justiça, rompendo com o paradigma essencialmente contencioso impregnado à jurisdição estatal".

Assim, a Resolução teve como finalidade, "além de resolver o considerável conflito da demanda jurisdicional progressiva, uma transmutação do corpo social que perpassa de uma cultura de demanda para uma consensual cultura, isto é, cultura da paz social" (ZANON; RANGE, 2023, p.51).

Fermentão e Fernandes (2020, p. 71) ponderam que, em que pese a Resolução 125/2010 ainda apresentar falhas em determinados aspectos, tais como, "na alta burocratização e estados com dificuldade para a implementação da resolução", a realidade demonstra uma mudança direcionada à cultura de pacificação social, através da resolução adequada dos conflitos. Assim, "a atuação do Judiciário, a partir da Resolução n.º 125/2010, tem sido incentivadora e facilitadora do diálogo e

comunicação entre os envolvidos que possuem litígios já judicializados" (FERMENTÃO; FERNANDES, 2020, p. 76). Nesse sentido, Oliveira Filho (2023, p. 438) alerta que "um dos grandes desafios para a superação da "cultura da sentença" em direção à "cultura da pacificação" é a barreira cultural".

CONCLUSÃO

Analisando as etapas da "Política Pública de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses" pode se observar que, na primeira etapa de Definição de Agenda, identificou-se como problema o número muito elevado de processos no Brasil, ao longo dos anos, alinhado a um excessivo percentual de congestionamento, o que levou o Conselho Nacional de Justiça a criar a política analisada, a fim de mitigar esse problema, promovendo o sistema multiportas, elegendo os métodos autocompositivos de solução de litígio como a mediação e a conciliação.

Nas etapas de Formulação de Política e Tomada de Decisão, o CNJ, por meio da Resolução nº 125/2010, foi determinada a centralização das estruturas judiciárias, adequada à formação e treinamento de seus servidores, conciliadores e mediadores, assim como a criação de Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania, unidades judiciais responsáveis pela realização das sessões e audiências de conciliação e mediação.

Na etapa de implementação, em que se executa o que foi planejado na fase anterior, foram criados os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania. E em 2021, havia um total de 1.476 CEJUSCs instalados nas comarcas do Brasil, um aumento de 308%, comparativamente ao ano de 2014.

Na última etapa do ciclo desta política, realizou-se a avaliação da "Política Pública de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses", em uma perspectiva *ex post*, no período compreendido entre 2015 e 2021, através da avaliação de resultado, que teve como foco avaliar os alcances desta política.

Nesse sentido, realizou-se uma busca documental nos relatórios emitidos anualmente pelo CNJ desde o ano de 2015 até o ano de 2021. Em função da análise dos dados, pode-se concluir que a "Política Pública de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses", ainda não alcançou índices satisfatórios de conciliação, mantendo uma constante de 11% de acordo, homologados entre os anos de 2015 e 2021.

Concluiu-se ainda que o tempo de tramitação dos processos, no que se refere ao indicador "tempo médio da inicial até a sentença" teve um aumento, no ano de 2017 de 48%, mantendo-se

constante até 2021. Lado outro, o tempo do acervo e tempo baixado, reduziram entre os anos de 2015 e 2021, em 20 e 14%, respectivamente.

Percebeu-se ainda que, houve uma pequena diminuição da taxa de congestionamento processual, saindo de 74,2%, em 2015, para 68,0% em 2019; ou seja, uma queda de 6,2%. Ao passo que o Índice de Atendimento à Demanda vem crescendo desde 2015 até 2019, em 17,8%, o que demonstra que existe um número maior de ingresso de ações em relação ao número de processos baixados.

Nesse sentido, como conclusão geral, entende-se que, em que pese o percentual de acordos realizados não ter atingido um crescimento satisfatório ao longo desses anos, observa-se uma potencialidade de se alcançar o objetivo da Política Púbica analisada, que é fomentar a conciliação no judiciário em direção à cultura de pacificação social, por meio da resolução adequada dos conflitos. Ou seja, a Resolução 125/2010, do CNJ, representa um avanço na normatização da cultura de pacificação social através do adequado tratamento ao conflito de interesses. Considera-se que esse avanço poderia ter sido mais significativo, caso não persistissem as barreiras culturais, que representam, conforme bibliografia analisada, um grande desafio para superar a "cultura da sentença" em direção à "cultura da pacificação".

REFERÊNCIAS

ALVES, F. G.; XAVIER Y. M. A.; SANTOS K. S. O. "Resolução de conflitos na perspectiva do sistema multiportas e sua relevância na efetivação do acesso à justiça". **Revista da Faculdade Mineira de Direito**, vol. 24, n. 48, 2022.

ANGELIM, G. S.; QUEIROZ, R. C. "Sistema multiportas no Brasil: desjudicialização do conflito". **Intrépido: Iniciação Científica**, vol. 1, n. 1, 2022.

BIZETTO, M. L. C.; CORDEIRO, M. P.; CRUZ, F. B. "Atendimento pré-processual como mecanismo de efetivação do acesso à justiça: análise no contexto do CEJUSC em ponta grossa entre 2014 e 2021". **Revista Humanidades e Inovação**, vol. 9, n. 20, 2022.

BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Brasília: Planalto, 2015. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 27/07/2023.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2010**: ano-base 2009. Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: <www.cnj.jus.br>. Acesso em: 27/07/2023.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2016**: ano-base 2015. Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: <www.cnj.jus.br>. Acesso em: 27/07/2023.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2017**: ano-base 2016. Brasília: CNJ, 2017. Disponível em: <www.cnj.jus.br>. Acesso em: 27/07/2023.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2018**: ano-base 2017. Brasília: CNJ, 2018. Disponível em: <www.cnj.jus.br>. Acesso em: 27/07/2023.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2019**. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <www.cnj.jus.br>. Acesso em: 27/07/2023.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2020**: ano-base 2019. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <www.cnj.jus.br>. Acesso em: 27/07/2023.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2021**: ano-base 2020. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <www.cnj.jus.br>. 27/07/2023.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2022**: ano-base 2021. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <www.cnj.jus.br>. Acesso em: 27/07/2023.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010**. Brasília: CNJ, 2010. Disponível em: <www.cnj.jus.br>. Acesso em: 27/07/2023.

DORNELLES, M.; SPENLER, F. M. **A advocacia colaborativa como política pública de tratamento de conflitos**: a humanização do acesso à justiça à luz da fraternidade e da cooperação (Dissertação de Mestrado em Direito). Santa Cruz do Sul: UNISC, 2022.

DRAIBE, S. M. "Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas". *In*: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (orgs.). "**Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**". São Paulo: Editora PUC-SP, 2001.

FERMENTÃO, C. A. G. R.; FERNANDES, A. E. S. "A Resolução n.º 125/2010 do CNJ como política pública de tratamento adequado aos conflitos nas relações familiares: em direção à proteção da dignidade da pessoa humana e a efetivação dos direitos da personalidade". **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas**, vol. 8, n. 2, 2020.

LELLIS, M. "La psicología comunitaria y el ciclo de las políticas públicas". **Revista IT Salud Comunitaria y Sociedad**, vol. 9, n. 9, 2022.

MCNABB, D.; BAKER, D. "Ignoring Implementation: Defects in Canada's "Rape Shield" Policy Cycle". **Canadian Journal of Law and Society / La Revue Canadienne Droit Et Société**, vol. 36, n. 1, 2021.

OLIVEIRA FILHO, S. D. "Política judiciaria nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do poder judiciário: entre os escopos e a realidade". **Revista Eletrônica de Direito Processual**, vol. 24, n. 1, 2023.

PENAFIEL, F.; REZENDE, V. A.; MARTINS, C. M. F. "Políticas públicas e a construção da problemática e da agenda pública". **Perspectivas em Políticas Públicas**, vol. 15, n. 30, 2022.

SCHROER, J.; RECK, J. "Diferenças Jurídicas entre a Formulação e a Implementação da Política Pública de Saúde". **Direito Público**, vol. 19, n. 103, 2022.

SPENGLER, F. M. **Mediação de conflitos**: da teoria à prática. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2021.

ZANON, A.; RANGEL, T. L. V. “A institucionalização da sessão prévia de mediação à luz do novo CPC: ruídos entre o voluntarismo do método extrajudicial de tratamento de conflitos e o formalismo procedimental”. *In*: RANGEL, T. L. V. (org.). **Escritos Jurídicos sobre Acesso à Justiça**. Boa Vista: Editora IOLE, 2023.



BOLETIM DE CONJUNTURA (BOCA)

Ano V | Volume 15 | Nº 44| Boa Vista |2023

http://www.ioles.com.br/boca

Editor chefe:

Elói Martins Senhoras

Conselho Editorial

Antonio Ozai da Silva, Universidade Estadual de Maringá

Vitor Stuart Gabriel de Pieri, Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Charles Pennaforte, Universidade Federal de Pelotas

Elói Martins Senhoras, Universidade Federal de Roraima

Julio Burdman, Universidad de Buenos Aires, Argentina

Patrícia Nasser de Carvalho, Universidade Federal de Minas Gerais

Conselho Científico

Claudete de Castro Silva Vitte, Universidade Estadual de Campinas

Fabiano de Araújo Moreira, Universidade de São Paulo

Flávia Carolina de Resende Fagundes, Universidade Feevale

Hudson do Vale de Oliveira, Instituto Federal de Roraima

Laodicéia Amorim Weersma, Universidade de Fortaleza

Marcos Antônio Fávaro Martins, Universidade Paulista

Marcos Leandro Mondardo, Universidade Federal da Grande Dourados

Reinaldo Miranda de Sá Teles, Universidade de São Paulo

Rozane Pereira Ignácio, Universidade Estadual de Roraima