

Volume 25 - Número 48/49 - jan/jun. e jul./dez. 2019

A large, stylized blue leaf graphic is positioned behind the title text. The leaf is light blue and has a curved, organic shape, resembling a single leaf or a stylized 'S' shape. It is centered on the page and partially overlaps the text.

ISSN 1415-112X

Revista

da esmape

Edição especial

**Concurso de Monografias Jurídicas Profa. Maria Bernadette Neves Pedrosa
e
Concurso de Monografias Jurídicas em Comemoração aos 32 anos da Esmape**



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO - TJPE
ESCOLA JUDICIAL DE PERNAMBUCO – ESMape

ISSN 1415-112X

Revista da esmape

Publicação Científica

Volume 25 – Número 48/49
jan./jun.-jul./dez. 2019

Revista da ESMape – Recife – v. 25 – n.48/49 – p. 01 - 310 – jan./jun - jul./dez. 2019

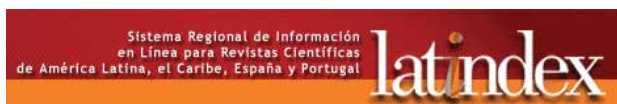
© Copyright by ESMAPE

A Revista da ESMAPE divulga assuntos de interesse jurídico-pedagógico. Os artigos são de total responsabilidade dos respectivos autores, sendo resguardada a pluralidade de pensamento. Os conceitos emitidos não expressam, necessariamente, a opinião do Conselho Editorial.

A Escola Judicial de Pernambuco – ESMAPE cumpre, rigorosamente, a Lei do Depósito Legal (Lei nº 10.994, de 14 de dezembro de 2004), sendo a Revista da ESMAPE preservada como patrimônio jurídico-literário na Biblioteca Nacional.

É permitida a reprodução parcial dos artigos, desde que citada a fonte.
Solicita-se permuta / Exchange disued / on demande échange

Base de dados indexadora



Revisão: Autores

Designer gráfico: Carlos Júlio P. dos Santos

Tiragem: 300 exemplares

Correspondências:
Escola Judicial de Pernambuco – ESMAPE
Rua Desembargador Otilio Neiva Coelho, SN,
Ilha de Joana Bezerra – Recife – PE – CEP 50.080-900
ej.diretoria.geral@tjpe.jus.br
ej.biblioteca@tjpe.jus.br

Revista da ESMAPE / Escola Judicial do Tribunal de Justiça de Pernambuco - EJUD-TJPE – Ano 1, n.1 (1996-) – Recife : ESMAPE, 1996 – v. Semestral
ISSN 1415-112x

1. Direito-Periódico. I. Escola Judicial do Tribunal de Justiça de Pernambuco - EJUD-TJPE. II ESMAPE

CDD 340.05

Diretoria Geral

Biênio 2018 - 2020

Desembargador Jones Figueirêdo Alves
Diretor-Geral

Desembargador Evandro Sérgio Netto de Magalhães Melo
Vice-Diretor-Geral

Juiz de Direito Saulo Fabianne de Melo Ferreira
Supervisor

COORDENADORES

Pós-Graduação Lato-Sensu
Juíza de Direito Ana Claudia Brandão de Barros Correia Ferraz

Pós-Graduação Stricto-Sensu
Juiz de Direito Sílvio Romero Beltrão

Formação Inicial de Magistrados
Juiz de Direito Breno Duarte Ribeiro de Oliveira

Vitalicamento de Magistrado
Juíza de Direito Sônia Stamford Magalhães Melo

Aperfeiçoamento de Magistrados
Juiz de Direito José Ronemberg Travassos da Silva

Aperfeiçoamento de Servidores
Juíza de Direito Adriana Cintra Coelho

Programas Internacionais
Juiz de Direito Sílvio Romero Beltrão
Juiz de Direito Rafael Cavalcanti Lemos

Relações Institucionais

Juiz de Direito Eduardo Guillod Maranhão

Informatização Jurídica

Juiz de Direito Alexandre Freire Pimentel

Preparação à Magistratura e Cursos Externos

Juiz de Direito Igor da Silva Rego

Extrajudicial

Juiz de Direito Sérgio Paulo Ribeiro da Silva,

Juiz de Direito Janduhy Finizola da Cunha

Tabelião Ivanildo de Figueirêdo Andrade de Oliveira

Tabeliã Alda Lúcia Soares Paes de Souza.

Conciliação e Mediação

Juíza de Direito Karina Albuquerque Aragão de Amorim

Formação Inicial de Servidores

Juiz de Direito Rafael Medeiros Antunes Ferreira

Infância e Juventude

Desembargador Luiz Carlos de Barros Figueiredo

Juizados Especiais

Juíza de Direito Ana Luiza Wanderley Mesquita Saraiva Câmara

Juíza de Direito Fernanda Pessoa Chuahy de Paula

Pesquisas Científicas

Juiz de Direito Teodomiro Noronha Cardozo

Extensão e Eventos Científicos e Culturais

Juiz de Direito Isaias Andrade Lins Neto

Ensino à Distância

Juíza de Direito Catarina Vila Nova Alves de Lima



DIRETOR - GERAL

Desembargador Jones Figueirêdo Alves

FILOSOFIA DO DIREITO

Prof. Dr. Fernando José Borges Correia de Araújo
Prof. Dr. João Maurício Adeodato
Prof. Dr. João Paulo Fernandes de S. Allain Teixeira

DIREITO CONSTITUCIONAL

Prof. Dr. André Vicente Pires Rosa
Profa. Dra. Dayse de Vasconcelos Mayer
Prof. Dr. Ivo Dantas
Prof. Dr. Walber de Moura Agra

DIREITO ADMINISTRATIVO

Prof. Msc. Breno Duarte Ribeiro de Oliveira
Prof. Msc. José Carlos de Arruda Dantas
Profa. Dra. Sabrina Araújo Feitoza Fernandes Rocha
Prof. Esp. Orlando Morais Neto

DIREITO CIVIL

Profa. Msc. Ana Cláudia Brandão de Barros Correia Ferraz
Prof. Msc. José André Machado Barbosa Pinto
Prof. Dr. Roberto Grassi Neto
Prof. Msc. José Ronemberg Travassos da Silva
Prof. Dr. Ruy Trezena Patu Júnior
Prof. Dr. Sílvio Romero Beltrão



DIREITO PROCESSUAL CIVIL

Prof. Dr. Alexandre Freire Pimentel
Prof. Dr. Leonardo Carneiro da Cunha
Prof. Dr. Lúcio Grassi de Gouveia
Prof. Dr. Sérgio Torres Teixeira

DIREITO EMPRESARIAL

Prof. Dr. Ivanildo de Figueiredo Andrade de Oliveira Filho
Prof. Msc. Ronnie Preuss Duarte
Prof. Msc. Roney José Lemos R. de Souza

DIREITO AMBIENTAL

Prof. Dr. Andreas Joachim Krell
Prof. Dr. Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da Silva

DIREITO PENAL

Profa. Msc. Fernanda Moura de Carvalho
Prof. Dr. Flávio Augusto Fontes de Lima
Prof. Dr. Teodomiro Noronha Cardozo

DIREITO PROCESSUAL PENAL

Prof. Msc. Luiz Carlos Vieira de Figueiredo
Prof. Esp. Desembargador Mauro Alencar de Barros

DIREITO TRIBUTÁRIO

Prof. Dr. Hélio Sílvio Ourem Campos
Prof. Msc. José Viana Ulisses Filho

DIREITO DA INFÂNCIA E JUVENTUDE

Prof. Desembargador Humberto Costa Vasconcelos Júnior
Prof. Esp. Desembargador Luiz Carlos de Barros Figueiredo

COORDENAÇÃO TÉCNICA, EDITORIAL E PLANEJAMENTO GRÁFICO

Bel. Esp. Joseane Ramos Duarte Soares

A VULNERABILIDADE FINANCEIRA DA MULHER COMO OBSTÁCULO AO ROMPIMENTO DO CÍRCULO VICIOSO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA: UMA ANÁLISE CRÍTICA DOS DADOS COLETADOS NAS AUDIÊNCIAS DE ACOLHIMENTO REALIZADAS NA VARA DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA DA COMARCA DO CABO DE SANTO AGOSTINHO - PE

9

Francisco Tojal Dantas Matos

ENTRE MEMÓRIAS, LÁGRIMAS E SUPERAÇÃO: MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA DE GÊNERO, ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL E O PAPEL DA REDE DE ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER.

43

*Ana Kelly Almeida Da Costa
Maria Do Carmo Bezerra De Melo Pontes
Rozeane Leal Do Nascimento*

POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES NO BRASIL E A ORDEM JURÍDICA: UMA BUSCA PARA IMPLEMENTAÇÃO DA DIGNIDADE DA MULHER COMO DIREITO FUNDAMENTAL.

83

Jorge Reinaldo Farias De Almeida Barros



A VULNERABILIDADE FINANCEIRA DA MULHER COMO OBSTÁCULO AO ROMPIMENTO DO CÍRCULO VICIOSO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA: UMA ANÁLISE CRÍTICA DOS DADOS COLETADOS NAS AUDIÊNCIAS DE ACOLHIMENTO REALIZADAS NA VARA DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA DA COMARCA DO CABO DE SANTO AGOSTINHO - PE

Francisco Tojal Dantas Matos

Juiz de Direito

Resumo

O trabalho tem como objetivo sustentar uma correlação entre a vulnerabilidade econômica da mulher e o círculo vicioso de violência doméstica. Para tanto, foi utilizado o método indutivo, a partir de uma análise dos dados colhidos em um projeto implementado na Vara de Violência Doméstica e Familiar da Comarca do Cabo de Santo Agostinho – PE, onde o autor atua como Juiz de Direito. A par dessas premissas, como ponto inicial desta pesquisa partiu-se de uma digressão teórica da Dignidade da Pessoa Humana como fiel expressão do Estado Democrático de Direito e, por conseguinte, pressuposto inarredável do reconhecimento da autonomia financeira das mulheres como direito fundamental. Em continuidade, buscou-se a correlação entre a pobreza, em seu aspecto econômico, e a violência contra as mulheres. Nessa intersecção, relatou-se

que a pobreza é multidimensional, travestindo-se em uma desigualdade de oportunidade dos seres de participarem ativamente da vida em comunidade. Avançando sobre o tema, ao serem analisados os dados colhidos pela referida unidade judiciária, constatou-se que a renda é inversamente proporcional à manutenção do círculo de violência, isto é, quanto menos uma mulher auferir renda, mais tempo ela suporta os atos de violação à sua dignidade dentro de suas próprias casas. Como ilações decorrentes de toda essa análise, restou deflagrada a imperiosa necessidade de estabelecimento de políticas públicas que visem a buscar a emancipação financeira das mulheres.

Palavras-chave: Dignidade da Pessoa Humana. Vulnerabilidade Financeira da Mulher. Círculo de Violência. Violência contra a mulher.

Resumo

The study aims to support a correlation between the economic vulnerability of women and the vicious circle of domestic violence. For that, the inductive method was used, based on an analysis of the data collected in a project implemented in the Rod of Domestic and Family Violence of the Region of Cabo de Santo Agostinho - PE, where the author acts as Judge of Law. In addition to these premises, the starting point of this research was based on a theoretical digression of the Dignity of the Human Person as a faithful expression of the Democratic State of Law and, therefore, an irrefutable assumption of the recognition of women's financial autonomy as a fundamental right. In continuity, a correlation was sought between poverty, in its economic aspect, and violence

against women. At this intersection, it was reported that poverty is complex, traversing in an inequality of opportunity of beings to participate actively in community life. Moving forward on the subject, when analyzing the data collected by said judicial unit, it was found that income is inversely proportional to the continuation of the cycle of violence, that is, the less a woman receives, the longer she bears the acts of violation to their dignity within their own homes. As a result of all this analysis, the imperative need to establish public policies aimed at seeking the financial emancipation of women remained.

Keywords: Dignity of the Human Person. Women's Financial Vulnerability. Circle of violence. Violence against women.

1 INTRODUÇÃO

1.1 APRESENTAÇÃO E RELEVÂNCIA DO TEMA

Apesar dos grandes avanços que foram consolidados no século XXI, a humanidade, sobretudo o povo brasileiro, ainda está longe de erradicar problemas sociais como pobreza e violência doméstica.

De acordo com pesquisa realizada pelo PNAD/IBGE, publicada pelo Estudo Técnico SAGI nº 15/2014, à época, os números de pobreza estavam em queda no Brasil, razão pela qual chegou a sair do Mapa da Fome Mundial¹. Ocorre que, nos últimos anos, algumas outras entidades da sociedade civil organizada têm alertado que o retrocesso em políticas públicas e sociais pode novamente colocar

1 MELLO, Janine. Estratégias de superação da pobreza no Brasil e impactos no meio rural. Rio de Janeiro: IPEA, 2018. p. 41.

o Brasil em níveis alarmantes de pobreza e desigualdades sociais. A Action Aid, em pesquisa realizada nos anos de 2015, 2016 e 2017, apontou que o Brasil retornou ao patamar de 12 (doze) anos atrás em números absolutos de pessoas em situação de extrema pobreza.²

De igual sorte, os dados de violência doméstica e familiar contra a mulher são, igualmente, alarmantes. O Brasil ocupa a posição de 5º país do mundo em número de feminicídios.³

O patriarcado ainda encontra voz em nossa sociedade para segregar as mulheres de um espaço coletivo que deveria ser compartilhado. Dia após dia, ainda vemos mulheres serem discriminadas e violentadas, unicamente pela questão de gênero, dentro dos seus lares como uma expressão nefasta de violação da dignidade humana.

O rompimento do círculo de violência continua sendo um grande desafio, vez que o silêncio e a naturalização dos atos de violência ainda imperam como sanha cruel e assassina do machismo nosso de cada dia. São diversos os fatores que levam a mulher a se calar; e, dentre eles, está a vulnerabilidade econômica.

Neste prisma de propensas aflições aos direitos e às garantias fundamentais, é que surge a necessidade de analisar a relação entre a vulnerabilidade econômica das mulheres no Brasil e a violência doméstica. Tudo isso, com o intuito de fomentar políticas públicas que importem em uma redução simultânea e permanente de ambos vetores, o que se apresenta como temática central deste trabalho monográfico.

Em ilação desta ordem, como justificativa plausível das considerações temáticas que se seguirão, apresenta-se a relevância do estudo da Vulnerabilidade Econômica como manifestação do princípio da igualdade material dos cidadãos, em especial, de homens e mulheres, vez que estas últimas, por questões históricas, sofrem maiores dificuldade de serem inseridas no mercado de trabalho.

2 PUBLICA. Agência de Jornalismo. A extrema pobreza voltou aos níveis de 12 anos atrás. Disponível em: <<https://apublica.org/2018/07/a-extrema-pobreza-voltou-aos-niveis-de-12-anos-atras-diz-pesquisador-da-actionaid-e-ibase/#Link1>>. Acesso em: 27 jan. 2019.

3 ONU. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/onu-femicidio-brasil-quinto-maior-mundo-diretrizes-nacionais-buscam-solucao/>>. Acesso em: 23 jan. 2019.

1. 2 OBJETIVOS E METODOLOGIA

O objetivo geral desta dissertação é realizar uma abordagem investigativa a respeito do perfil econômico das mulheres vítimas de violência doméstica, atendidas na Vara de Violência Doméstica e Familiar do Cabo de Santo Agostinho - PE, no período compreendido entre 2017 e 2018, a fim de buscar possíveis formas de redução dos casos de violência.

De igual sorte, em caráter específico, tem-se como ponto norteador desta monografia a comparação dos dados colhidos; a análise sobre a manutenção de vínculos da mulher vítima de violência com o agressor e a dependência econômica, bem como reflexões sobre como buscar a emancipação financeira feminina através de políticas públicas.

A outro giro, em sede de exame metodológico, é pertinente salientar a escolha do método indutivo, porquanto propicia ao pesquisador, após análise de dados concretos e, embasado em diversos temas, chegar a um raciocínio intelectual fiel e idôneo, capaz de assegurar a tese inicialmente deflagrada. No concernente às técnicas de pesquisa, *mister* se faz elucidar a utilização de pesquisa de campo, pesquisa bibliográfica, com consultas à doutrina, jurisprudência e legislação correspondentes, além de tratados internacionais e textos publicados na rede mundial de computadores.

Relativamente à pesquisa de campo, destaco que ela foi realizada no período de 2017 a 2018, em uma unidade judiciária de minha atuação, na qualidade de Juiz de Direito, como consequência da implementação de um projeto denominado Audiência de Acolhimento.

Em linhas gerais, presta-se um atendimento especial e individualizado para todas as mulheres que pleiteiem medidas protetivas de urgência, realizado pela equipe multidisciplinar da unidade, sendo os dados colhidos mediante formulário – que se encontra em anexo a este trabalho – mediante respostas a questões objetivas e subjetivas que são tabulados em planilha Excel e que, por sua vez, possibilitam a formação das tabelas e gráficos no mesmo software.

No pertinente ao roteiro a ser seguido, em um primeiro momento, serão tratados alguns temas preliminares essenciais sobre assuntos como Dignidade Humana e Autonomia Financeira, os quais serão essenciais para uma ponderação final sobre o tema.

Expendidos esses conceitos básicos, será realizada uma análise concreta acerca da pobreza em seu aspecto econômico e a relação com a violência doméstica através de elementos que foram colhidos por pesquisa realizada pela Vara de Violência Doméstica e Familiar do Cabo de Santo Agostinho - PE.

Desta feita, o cerne desta fase da pesquisa pretende, a partir de uma análise concreta e numérica, estabelecer uma vinculação entre a vulnerabilidade econômica das vítimas e a manutenção de círculos de violência doméstica, a fim de subsidiar a implementação de políticas públicas que visem a assegurar a Dignidade Humana dessas mulheres em seu aspecto material. Nesse patamar, é necessário salientar que o presente trabalho não parte do pressuposto de que ser vítima de violência doméstica está necessariamente associado a uma maior ou menor participação no mercado de trabalho, mas, sim, à manutenção do círculo vicioso de violência.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 DIGNIDADE HUMANA COMO FUNDAMENTO DA EMANCIPAÇÃO FINANCEIRA DA MULHER

A Dignidade Humana é a norma fundamental de todo e qualquer Estado Democrático de Direito, constituindo-se, assim, a base de seus ordenamentos jurídicos, independentemente de estar ou não positivada.

Mesmo que a Dignidade da Pessoa Humana, sob o ponto de vista material, seja tida como um valor fundamental, convém salientar que, em um viés formalista, ela não pode ser considerada como hierarquicamente superior aos demais princípios constitucionais.

No dizer de Fladimir Martins⁴ seria um “valor-fonte”, que visa a conferir uma “unidade axiológico-normativa” a todos os demais princípios constitucionais, isto é, um valor com proeminência em relação aos demais, conquanto tenha força normativa suficiente para informar toda a aplicação jurisdicional.

4 MARTINS, Fladimir Jerônimo Belinatti. **Dignidade humana**: princípio constitucional fundamental. Curitiba: Juruá, 2003. p. 62-63

Neste primeiro momento, afigura-se como imprescindível para o desencadeamento lógico das ideias que perfazem o tema enfrentado, a análise do conceito de dignidade e sua evolução na contemporaneidade, sobretudo porque, a partir dele, é que se sustentará a importância da emancipação econômica das mulheres.

2. 1. 1 DIGNIDADE: O VÉRTICE DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Para tratar sobre a importância da Dignidade no ordenamento jurídico, é prudente que se trate de dois aspectos, prioritariamente, quais sejam: a concepção clássica de Kant sobre dignidade e, a teoria do mínimo existencial e os direitos sociais.

2. 1. 1. 1 A CONCEPÇÃO KANTIANA DE DIGNIDADE

A expressão “dignidade da pessoa humana” é resquício da tradição kantiana do século XIX, sobretudo porque em sua obra denominada *Metafísica dos Costumes* (1785) afirmou ser a dignidade revestida de tudo aquilo que não se pode valorar e, por conseguinte, impassível de substituição. Dentro desta vertente, o homem e a mulher eram vistos como um fim em si mesmo, principalmente, por terem consciência racional e moral, valores que os distinguem da noção de coisa, elevando-os à categoria de pessoa.⁵

Segundo Ingo Wolfgang Sarlet, o legado Kantiano foi definir que “no sentido de que a dignidade da pessoa humana, esta (pessoa) considerada como fim, e não mero meio, repudia toda e qualquer espécie de coisificação e instrumentalização do ser humano”.⁶

A noção kantiana sofreu modificações com o decorrer do tempo, mas a sua essência foi preservada e hoje serve de base para a adoção de uma série de ações afirmativas que visam a salvaguardar os direitos dos cidadãos. Neste sentido, vale consignar as sempre lúcidas lições do mestre Fabio Konder Comparato⁷, em que

5 KANT, Immanuel. *Fundamentação da metafísica dos costumes*. São Paulo: Abril Cultural, 1980.p. 139-140

6 SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais. In Dos Princípios Constitucionais*. Organizador: George Salomão Leite. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 128

7 COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*, 3. ed., São Paulo: Saraiva, 2003. p.31-33

se observa uma concepção moderna de Dignidade, não desvincilhada da ideia proposta pelo filósofo Immanuel Kant. Veja-se:

Ora, a dignidade da pessoa não consiste apenas no fato de ser ela, diferentemente das coisas, um ser considerado e tratado, em si mesmo, como um fim em si e nunca como um meio para a consecução de determinado resultado. Ela resulta também do fato de que, pela sua vontade racional, só a pessoa vive em condições de autonomia, isto é, como ser capaz de guiar-se pelas leis que ele próprio edita. (...) A escravidão acabou sendo universalmente abolida, como instituto jurídico, somente no século XX. Mas a concepção kantiana da dignidade da pessoa como um fim em si leva à condenação de muitas outras práticas de aviltamento da pessoa à condição de coisa, além da clássica escravidão, tais como o engano de outrem mediante falsas promessas, ou os atentados cometidos contra os bens alheios. Ademais, disse o filósofo, se o fim natural de todos os homens é a realização de sua própria felicidade, não basta agir de modo a não prejudicar ninguém. Isto seria uma máxima meramente negativa. Tratar a humanidade como um fim em si implica o dever de favorecer, tanto quanto possível, o fim de outrem. Pois, sendo o sujeito um fim em si mesmo, é preciso que os fins de outrem sejam por mim considerados também como meus.

Como consectário do texto acima transcrito decorre a noção de que a violação à dignidade pode ocorrer a partir de ações ou omissões que resultem na mitigação do direito constitucional à Felicidade, o que o torna pressuposto da ideia de justiça humana.

Nesse cotejo, ressalte-se o conceito contemporâneo de Dignidade fornecido pela Ministra do Supremo Tribunal Federal Carmem Lúcia⁸:

⁸ ANTUNES DA ROCHA, Carmem Lúcia. O princípio da dignidade humana e a exclusão social. In: **Anais do XXVI Conferência Nacional dos Advogados – Justiça: realidade e utopia**. Brasília: OAB. Conselho Federal, p.72, v.I, 2000. p.72

Dignidade é o pressuposto da idéia de justiça humana, porque ela é que dita a condição superior do homem como ser de razão e sentimento. Por isso é que a dignidade humana independe de merecimento pessoal ou social. Não se há de ser mister ter de fazer por merecê-la, pois ela é inerente à vida e, nessa contingência, é um direito prévio estatal.

Tracejadas essas considerações, conclui-se que cabe ao Estado a promoção da Dignidade Humana de forma irrestrita, a todos os cidadãos, para que se alcance o Direito Constitucional à Felicidade. Isso, a nosso sentir, legítima, inclusive, o ativismo judicial⁹ para fins de suprir as omissões estatais e assegurar, minimamente, os direitos e as garantias fundamentais.

Satisfeitas essas considerações conceituais sobre Dignidade, faz-se necessário abordar a teoria do Mínimo Existencial e os Direitos Sociais.

2. 1. 1. 2 O MÍNIMO EXISTENCIAL E OS DIREITOS SOCIAIS

Os Direitos Constitucionais mínimos – que no direito alemão chama-se Existenzminimum - surgiram como forma de assegurar aos cidadãos uma condição humana mínima de existência, os quais devem ser efetivados a partir de prestações positivas do Estado.

O professor gaúcho Ingo Wolfgang Sarlet (2003, p. 59) ao tratar sobre o conceito de dignidade faz menção ao mínimo existencial, veja-se:

A qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições essenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa

⁹ É um fato jurídico em evidência na atualidade em que o Judiciário assume posturas ativas diante das omissões do Poder Público.

e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.

Entende-se, portanto, que a dignidade não deve ser considerada apenas em nível abstrato de proteção do ser humano diante da violação de leis, mas como mecanismo essencial de favorecimento à existência humana. A título exemplificativo, garantir a vida não seria apenas viabilizar o nascimento, mas também conceder meios para que não falem alimentos, moradia, estudo, acesso à saúde, dentre outros, ao longo da existência humana.

Nas palavras de Ana Luísa Cellular Junqueira, em sua dissertação de Mestrado, *“para se garantir uma existência de vida digna, é necessário que se garanta mais do que a sobrevivência fisiológica. A vida não pode ser reduzida à mera sobrevivência.”*¹⁰.

O mínimo existencial surge, então, como decorrência do Estado Democrático de Direito que foi proclamado na Constituição da República Federativa do Brasil (CF) de 1988¹¹, em seu art. 1º, o qual determina que a dignidade é um dos fundamentos da República.

Grande parte dos autores considera que o mínimo existencial coincide com os Direitos Sociais, o que discordamos. Dizer que essa assertiva é correta, a nosso visto, é limitar o espectro de incidência do mínimo existencial que vai além do que está positivado como Direitos Sociais. Para J.J. Gomes Canotilho, realizar essa leitura é um grave risco para o Estado Democrático de Direito¹², entendimento que também é referendado por Ingo Sarlet quando afirma que o mínimo existencial não está engessado no que está expresso na Constituição Federal como Direito Social.¹³

10 JUNQUEIRA, Ana Luísa. Programa Bolsa Família como instrumento de defesa da Dignidade Humana. Tese de Mestrado. Universidade do Minho. Porto, Portugal. 2013. p. 57. No prelo.

11 Constituição Federal do Brasil: Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. 105

12 CANOTILHO, J.J., Gomes. O direito constitucional como ciência de direcção: o núcleo essencial de prestações sociais ou a localização incerta da socialidade (contributo para a reabilitação da força normativa da constituição social). Apud: CANOTILHO, J.J. Gomes. Direitos Fundamentais Sociais. São Paulo: Saraiva, 2010. p.30.

13 SARLET. Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11.ed. Livraria do Advogado: Porto Alegre, 2012. p.397- 119

A sociedade é dinâmica e, portanto, o mínimo existencial assume uma diferente estruturação a partir da análise de todo um contexto histórico e sociocultural, o que indica, portanto, que vai sofrer variações de acordo com as condições ambientais de cada povo.

No Supremo Tribunal Federal (STF), não raras vezes, vimos o mínimo existencial como fundamento garantidor de fornecimento de medicamentos, como manifestação do direito constitucional à saúde; o preenchimento de vaga em instituição de ensino, visando a efetivar o direito à educação, dentre outras situações.

É bem verdade que, à medida em que se aplica o referido conceito para buscar a efetividade de direitos fundamentais, também se busca limitá-lo com base no princípio da reserva do possível – que não será alvo da nossa pesquisa – a partir de uma análise de padrão de razoabilidade e viabilidade financeira do Estado.

Em suma, discorrer sobre o mínimo existencial constitui um pressuposto intelectual indispensável à defesa da tese aqui pretendida. Afinal, a igualdade de tratamento entre homens e mulheres, igualdade de oportunidades, de acesso à educação, de trabalho e de emprego são vetores que propiciam a emancipação econômica feminina, caracterizando-a certamente como um vetor do direito constitucional à dignidade humana e, obviamente, do Estado Democrático de Direito.

2. 1. 2 A AUTONOMIA FINANCEIRA DA MULHER NO BRASIL

A cultura patriarcal sempre impôs uma distinção muito grande entre espaços masculinos e femininos, sendo que estes últimos, em sua maioria, estavam restritos ao ambiente doméstico. Aos homens sempre coube a apropriação de ambientes políticos, sociais e econômicos de uma forma massiva, dominadora e totalmente desigual em relação às mulheres.

É bem verdade que nos últimos 35 (trinta e cinco) anos houve um incremento significativo da participação feminina no mercado de trabalho, o que indica que a autonomia financeira da mulher está tendo avanços. Segundo informações colhidas na Pesquisa de Condições Socioeconômicas e Violência

Doméstica e Familiar contra a Mulher PSVDFMulher, em 1982, a participação das mulheres no Mercado de Trabalho era de 40,2%, aumentando para 56,5% em 2009 e alcançando o patamar de 60% em 2015. No Nordeste Brasileiro, por sua vez, os números marcavam 58,1% em 2005 e, em 2015, estavam em 53,7%.¹⁴

Ocorre que, se comparado com o percentual de participação masculina, veremos que as distinções ainda são alarmantes. Segundo pesquisa publicada pelo IPEA, a taxa de participação de mulheres no mercado de trabalho entre 15 e 59 anos de idade aumentou de 52,5 % (em 1992) para 61% (em 2012), enquanto que com relação aos homens da mesma faixa etária, os números passaram de 89% (em 1992) para 83 % (em 2012).¹⁵

Em todo o mundo, há uma tendência de queda dessas taxas percentuais de participação masculina comparado com a participação feminina. No entanto, vários fatores devem ser considerados nessa análise, por exemplo, em áreas urbanas, há uma tendência de alta de participação das mulheres, enquanto na área rural esse número sofreu forte redução no período de 2002 a 2012¹⁶, o que tem relação direta com o implemento ou não de políticas públicas educacionais de cada região.

Sem dúvida, o grau de escolaridade dessas mulheres é um fator determinante para o incremento da participação feminina no Mercado de Trabalho. Ainda, de acordo com dados publicados pelo IPEA¹⁷, as probabilidades de a mulher ser inserida no mercado aumentam sensivelmente após os 12 (doze) anos de estudo, em 23% para cada ano a mais. Por outro lado, a presença de filhos tem um impacto negativo estarrecedor. Um filho de zero a dois anos de idade, por exemplo, reduz essa probabilidade de acessar o mercado de trabalho em 17%.

Diante dessas breves considerações, percebe-se o quão incipiente ainda é a participação feminina no mercado de trabalho e a importância de desenvolvimento de políticas públicas que invistam em nível de escolaridade e educação dos filhos para subsidiar um aumento desses números. Sem isso, a autonomia financeira

14 ONU. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2017/11/violencia_domestica_trabalho_ago_17.pdf> acesso em 28.01.2019.> Acesso em: 28.01.2019, p.2

15 Barbosa, Ana Luiza Neves de Holanda (2014). Participação feminina no mercado de trabalho brasileiro. Boletim Mensal de Mercado de Trabalho do IPEA, 57. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/bmt57_nt02>. Acesso em: 28.01.2019 p 1-2

16 idem., p 34

17 Idem, p. 38.

feminina no Brasil continuará a revelar o quão discrepante e desigual é nossa sociedade.

2. 2 POBREZA X VIOLÊNCIA DOMÉSTICA. ANÁLISE COMPARATIVA DOS DADOS COLHIDOS NAS AUDIÊNCIAS DE ACOLHIMENTO REALIZADAS NA VARA DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER DO CABO DE SANTO AGOSTINHO- PE, NO PERÍODO DE 2017 A 2018

Tracejadas algumas noções acerca da Dignidade Humana como fundamento basilar da Autonomia Financeira das mulheres, passamos à análise do quanto a Pobreza, em seu aspecto econômico, pode dificultar o rompimento dos círculos de violência doméstica e familiar contra as mulheres.

Para tanto, em um primeiro momento, serão tratados alguns apontamentos breves sobre pobreza e círculo da violência doméstica e familiar contra a mulher, visando a facilitar a análise de dados que será realizada em seguida, tudo com o objetivo de sustentar a correlação existente entre ambas. Destaque-se, ainda, que neste íterim entre as abordagens teóricas e os dados colhidos será esclarecida qual a forma como se deu a colheita estatística, revelada através de um projeto inovador implantado na unidade judiciária alvo do presente estudo.

2. 2. 1 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE POBREZA

A noção de pobreza surgiu a partir da complexidade dos processos econômicos estatais e das desigualdades sociais que decorrem de tal fenômeno. Assim, a definição do que é ser pobre surge como elemento determinante para a criação de políticas públicas que visem a reduzir ou a eliminar tais indicadores.¹⁸

Em verdade, a pobreza está no núcleo de violação dos direitos fundamentais, sendo, portanto, um fenômeno multidimensional que vai muito além de uma questão meramente econômica¹⁹. A desigualdade de oportunidades, falta de acesso à saúde, à educação, à moradia, ao trabalho/emprego, à participação

18 BARROS, Ricardo Paes. **Pobreza Multidimensional no Brasil**. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1227.pdf Acesso em: 28 jan. 2019. p.7

19 Idem ibdem.

na vida ativa da comunidade, caracterizam-se como elementos indicadores de pobreza.

Nesse viés, válido asseverar que a pobreza deve ser entendida como aquele estado que está fora da esfera individual de autonomia do cidadão em cumprir os diferentes papéis existentes na sociedade. O “pobre” não escolhe essa condição, é levado a ela por um conjunto de ações/omissões do Estado em efetivar os direitos fundamentais.

Note-se que o objetivo da vida humana está além da esfera de enriquecimento material para abranger a “capacidade”²⁰ de escolher o que se quer fazer ou ser.²¹ A liberdade seria, portanto, instrumentalizada por um conjunto de oportunidades que propicie o ser humano a atingir uma vida digna.²² Dentro desta noção, a pobreza seria uma violação do direito à liberdade de escolha do ser. Segundo Amartya Sen²³, seriam exemplos desse estado de valorização do ser humano o fato de estar bem nutrido, ser saudável e participar da vida em comunidade. Em suma, essa autonomia do indivíduo o deve levar a um estado de felicidade que, sem dúvida, é corolário do princípio da dignidade da pessoa humana.

Ainda de acordo com Amartya Sen, a existência de políticas públicas que possibilitem unicamente a melhoria da renda é algo extremamente criticável. A inexistência de programas que possibilitem o indivíduo a atingir a felicidade, a ser mais produtivo, objetivando apenas que aufera renda, é uma forma de perpetrar o círculo vicioso da pobreza.²⁴

A complexidade do ser humano não permite que ele seja incapaz de converter bens em utilidade sem que haja uma flagrante violação da Liberdade como direito fundamental. A necessidade de materialização dessa capacidade de escolha do indivíduo não só o torna um gerador de riqueza, mas um ser com habilidade para influenciar e modificar o mundo ao seu redor.²⁵

20 O termo capacidades denota a pura potência (no sentido aristotélico) do sujeito de se alterar, transformar, conquistar, alcançar etc. alguma coisa, seja um estado ou uma atividade.

21 PINHEIRO. Maurício Mota Saboya. As liberdades humanas como bases do desenvolvimento: Uma análise conceitual da abordagem das capacidades humanas de Amartya Sen. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1794.pdf> Acesso em: 28.01.2019. p. 10.

22 Idem ibidem, p.10

23 Idem, p 19.

24 SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. 4 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p 126.

25 Idem, p.29.

2. 2. 2 O CÍRCULO VICIOSO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER

A violência de gênero contra as mulheres está escancarada nessa sociedade que, diuturnamente, se depara com casos atrozés que subjagam a mulher à condição de objeto dos seus parceiros.

Ainda é surpreendentemente comum que se lancem críticas às vítimas pela suposta falta de atitude em denunciar seus agressores, baseado na premissa de que a mulher deveria romper o vínculo no primeiro ato de violência. Ocorre que essa visão é extremamente simplista e absurdamente superficial e equivocada.

O fenômeno da violência doméstica é muito mais complexo do que parece. A ideologia patriarcal colocou a mulher numa condição de inferioridade social, econômica, política e cultural diante dos homens, que se sentem superiores. Afinal, a educação de meninos incute a ideia de que a força e o poder são objetos que os levarão ao triunfo dentro e fora dos seus lares, isto é, na vida pública e na vida privada.²⁶

A virilidade masculina é construída no avesso do que é ser mulher. Sensibilidade e demonstrações de afeto não fazem parte do universo tradicional masculino e, assim, tudo que é ligado à feminilidade acaba sendo descartado. É dessa concepção que surge esse papel de provedor, protetor e mantenedor da família e, partir daí, também, surge a noção de que a força física é um meio para fazer valer o seu papel dentro e fora da família. Às mulheres, só restou o papel de cuidadora e procriadora.²⁷ Para elas, dentro desse modelo patriarcal, o sinônimo de triunfo seria casar e ter filhos e marido para cuidarem. Nessa dualidade contextual, não fica difícil de prever quem domina quem e como surge a violência de gênero contra as mulheres.

Felizmente, graças ao movimento feminista²⁸, a realidade está em processo de mudança. A mulher passou a conquistar espaços públicos e as atividades de casa passaram a ser compartilhadas com os companheiros. Por conseguinte, a violência deixou de estar restrita ao ambiente doméstico, de modo que a sociedade passou a “meter a colher” em briga de marido e mulher.

26 DIAS, Maria Berenice. A lei Maria da Penha na Justiça. 3.ed. São Paulo: RT, 2012. p. 19

27 Idem, p.20

28 É um conjunto de movimentos políticos, sociais, ideologias e filosofias que tem o objetivo em comum de libertar a sociedade dos padrões patriarcalistas e possibilitar a igualdade de gênero entre homens e mulheres.

No ponto, válido salientar que o círculo da violência tem fases, quais sejam: a) construção da tensão; b) momento de tensão máxima que, na maioria das vezes acaba por violar a integridade física das vítimas e c) a fase da reconciliação ou lua de mel.²⁹

Ainda merece destaque dizer que, dentro desse círculo, os estágios de violência acabam sendo, em sua maioria, gradativos. Segundo a profa. Maria Berenice Dias³⁰:

O ciclo de violência é perverso. Primeiro vem o silêncio seguida da indiferença. Depois surgem as reclamações, as reprimendas, reprovações. Em seguida, começam os castigos e punições. A violência psicológica transforma-se em violência física. Os gritos transformam-se em empurrões, tapas, socos e pontapés, num crescer sem fim. As agressões não se cingem à pessoa da vítima. O varão destrói os objetos de estimação, a humilha diante dos filhos. Sabe que estes são os seus pontos fracos e os usa como “massa de manobra”, ameaçando maltratá-los.³¹

Muitas vezes, a mulher não se sente vítima e naturaliza esse processo de violência, o que só faz com que a intensidade desse círculo só aumente, tornando o seu lar em um ambiente extremamente perigoso.

Segundo uma pesquisa realizada pela Organização Mundial de Saúde (OMS), no Relatório Mundial sobre Prevenção da violência, uma em cada três mulheres foi vítima de violência física ou sexual praticada por parceiro íntimo em algum momento da vida.³² E, levando em consideração que ainda há muitos dados ocultos percebemos a importância de se falar desse tema e, sobretudo, criar-se mecanismos de proteção às mulheres e repressão à violência.

29 Alice Bianchini. Os ciclos de violência doméstica e familiar contra a mulher. Disponível em: <<https://professoraalice.jusbrasil.com.br/artigos/121813937/os-ciclos-da-violencia-domestica-contra-a-mulher>> Acesso em: 05.02.2019.

30 DIAS, Maria Berenice. A Lei Maria da Penha na Justiça. 3.ed. São Paulo: RT, 2012. p.21

31 Idem ibdem.

32 OMS, 2014. Relatório Mundial sobre prevenção da violência. Disponível em: <<http://nevusp.org/wp-content/uploads/2015/11/1579-VIP-Main-report-Pt-Br-26-10-2015.pdf>> Acesso em: 05.02.2019. p 08.

Dentro desse contexto, é que surgiu a Lei Maria da Penha (LMP) como instrumento de salvaguardar os direitos das mulheres. No bojo do referido diploma legislativo foram elencadas uma série de medidas jurídicas que visam a fazer cessar os atos de violência, bem como outras medidas administrativas, como o encaminhamento à rede de proteção, que tem por objetivo buscar o empoderamento³³ da mulher.

Acontece que ainda há grandes obstáculos para que a mulher venha a romper a “lei do silêncio”. O medo, o sentimento de inferioridade, a dependência econômica e a culpa - que está associada a uma crença de que não foi cumprido o papel doméstico - ainda impedem que as denúncias³⁴ sejam efetivadas e o círculo vicioso de violência seja rompido. Em arremate, vale dizer que são diversos os fatores que fazem com que as denúncias não sejam levadas às autoridades, mas, dentro deste trabalho, a partir de uma pesquisa de campo, adentraremos à análise da influência da vulnerabilidade econômica como fator que impossibilita essas vítimas a romperem o círculo de violência.

2.2.3 AUDIÊNCIA DE ACOLHIMENTO COMO INSTRUMENTO DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER

O projeto audiência de acolhimento foi implementado na Vara de Violência Doméstica e Familiar do Cabo de Santo Agostinho - PE em dezembro de 2015³⁵. Trata-se de um momento de escuta qualificada em que todas as vítimas, após o ajuizamento da Medida Protetiva de Urgência (MPU), são convidadas a comparecerem na unidade para uma entrevista individual com a equipe multidisciplinar.³⁶ Na ocasião, são coletados dados provenientes do preenchimento de um formulário que foi confeccionado por nossa equipe e vem sofrendo aprimoramento ao longo dos anos.

O objetivo precípua do projeto foi criar uma aproximação do Judiciário com as vítimas de violência doméstica e possibilitar o acompanhamento da efetividade

33 É um termo utilizado como sinônimo de consciência coletiva que pretende a realizações de ações para desenvolver a equidade de gênero. É uma consequência do movimento feminista.

34 Este termo não está sendo usado em sua acepção jurídica, a qual está relacionada ao momento de ajuizamento da ação penal pelo autor da ação, mas sim, relaciona-se ao ato de informar às autoridades a violação de sua dignidade.

35 O projeto Audiência de Acolhimento foi idealizado pelo autor – que é Juiz de Direito na Vara de Violência Doméstica e Familiar do Cabo de Santo Agostinho- e implementado pela equipe da referida unidade judiciária até os dias de hoje. Vale notar que o projeto foi inserido nas rotinas cartorárias da unidade e encontra-se, inclusive, presente no Manual de Rotinas procedimentais.

36 Atualmente, a equipe multidisciplinar da unidade é formada por um psicólogo e um assistente social.

das decisões judiciais. Demais disso, a equipe também avalia, no momento do atendimento, a necessidade de ativação da rede de enfrentamento à violência contra a mulher³⁷, ocasião em que são realizados encaminhamentos para os mais diversos órgãos como, Centros de Referência da Mulher, Secretarias Municipais de Saúde, Defensoria Pública, Delegacias da Mulher, Centros de Referência de Assistência Social - CRAS, Centros de Referência Especializados em Assistência Social- CREAS, dentre outros. Após o referido atendimento, é elaborado um parecer técnico pela equipe psicossocial, de caráter opinativo, sobre as condições da usuária após a intervenção judicial, o que, por sua vez, servirá de embasamento para a prolação de uma Sentença que decidirá pela manutenção ou não das MPUs.

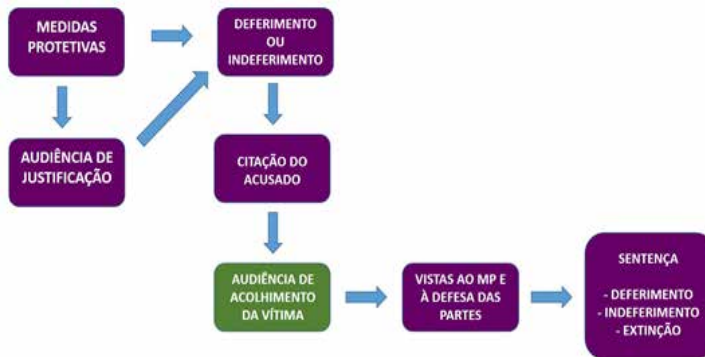
O projeto ainda tem por objetivo a colheita de dados para a realização de um levantamento estatístico do perfil das vítimas, a fim de subsidiar os entes estatais na implementação de políticas públicas. Então, a partir da análise dos dados colhidos por formulário específico são sistematizadas as informações em planilhas e, em sequência, tabuladas em gráficos que permitem uma melhor análise do perfil sócio econômico das vítimas atendidas na unidade. Afinal, a violência contra a mulher é um fenômeno multidimensional e para combatê-la precisamos conhecer as especificidades de quem sofre com a prática desses atos.

Como outros objetivos do projeto, ainda estão: oferecer informações à vítima sobre o processo, o que inclui o esclarecimento de dúvidas sobre as MPUs; sensibilizar a vítima visando ao seu empoderamento e à importância de sua participação no enfrentamento à violência; avaliar se houve (ou não) o rompimento do círculo vicioso de violência, bem como se o agressor está cumprindo as determinações judiciais.

Por fim, para uma melhor elucidação do procedimento, veja-se o seguinte fluxograma:

37 A rede de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher foi fomentada com a edição da Lei nº 11340.

Figura 1- Fluxograma de atendimento das Medidas Protetivas de Urgência



Fonte: Manual de Rotinas Procedimentais da Vara de Violência Doméstica e Familiar do Cabo de Santo Agostinho – PE – 2015

Note-se que o procedimento é simples. De acordo com o art. 18 da LMP, recebido o requerimento das Medidas Protetivas de Urgência, o juiz decidirá o pedido dentro de 48 (quarenta e oito) horas – na nossa unidade, todos os pedidos são analisados e cumpridos no mesmo dia do seu protocolamento. Ocorre que, em alguns casos, o juiz determinará – antes de prolatar a decisão - a realização de uma audiência de justificação para ouvir a vítima ou, na maioria dos casos, já decidirá pelo deferimento/ indeferimento das medidas protetivas. No particular, registre-se que, independente do conteúdo decisório, a vítima será convidada a comparecer à Audiência de Acolhimento.

2. 2. 4 ANÁLISE DE DADOS

A pesquisa contém dados que propiciaram a elaboração de uma série de tabelas e elementos gráficos relacionados aos atendimentos de vítimas residentes nas Comarcas de Cabo de Santo Agostinho e Ipojuca - PE. Contudo, para fins de facilitar e delimitar este trabalho monográfico nos ateremos aos atendimentos realizados com vítimas residentes na Comarca do Cabo de Santo Agostinho- PE, no período de 2017 e 2018.

Ressalte-se ainda que a Audiência de Acolhimento nada mais é do que um convite de comparecimento à unidade judiciária que é enviado à mulher na primeira decisão do juízo que delibera sobre a concessão/indeferimento de MPUs. Em caso de não comparecimento, é realizado contato telefônico para tentar remarcar o atendimento, o que nem sempre ocorre, vez que muitas mudam de endereço ou simplesmente desistem das medidas protetivas.

Tabela 1 – Dados Gerais das vítimas atendidas na Comarca de Cabo de Santo Agostinho – PE no período de 2017 e 2018 em números absolutos

ANO	2017	2018
Nº de vítimas atendidas	216	204
Média de idade	34 anos	34 anos
Menor idade	16	16
Maior idade	75	80
Renda Média	576,22	526,13
Menor Renda	R\$0,0	R\$ 0,0
Maior Renda	R\$ 5.000,00	R\$ 8.500,00

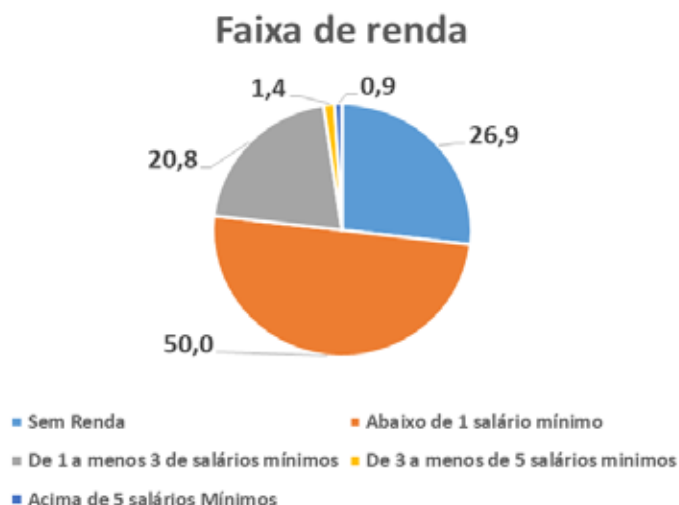
Fonte: Projeto audiência de acolhimento – Cabo de Santo Agostinho-2017/2018

De acordo com os dados acima colhidos, evidenciamos que houve uma diminuição no número de atendimentos no período especificado. Igualmente, percebemos que houve uma redução na renda média das usuárias do serviço, apesar dos números relativos à maior renda e à menor renda terem variado para cima no período. Neste ponto, vale frisar que de acordo com o censo realizado pelo IBGE, em 2010, o percentual mensal da população com rendimento médio até meio salário mínimo, na cidade do Cabo de Santo Agostinho, era de 43,8%,

número este que, a nosso visto, se compatibiliza com a amostra acima especificada, ao considerar que em 2018 a média mensal da remuneração das mulheres atendidas foi de R\$ 526,13 (quinhentos e vinte e seis reais e treze centavos), ou seja, com renda média abaixo de um salário mínimo.³⁸

Como de costume, ano após ano, tentamos aprimorar o formulário individual, sendo que, no início de 2017, incluímos um questionamento sobre a faixa de renda individual da mulher vítima de violência. Diante disso, após a unificação dos dados dos dois anos anteriores e a elaboração dos respectivos gráficos, vimos o quão premente é a necessidade de avaliar a suposta existência de uma vinculação entre a manutenção do círculo da violência e a autonomia financeira das mulheres.

Gráfico 1 – Percentual das faixas de renda mensal das mulheres atendidas na Comarca de Cabo de Santo Agostinho – PE em 2017



Fonte: Projeto audiência de acolhimento – Cabo de Santo Agostinho- 2017

38 IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pe/cabo-de-santo-agostinho/panorama>. Acesso em 07.02.2019.

A par dos elementos acima descritos, percebe-se que 50% das vítimas atendidas em 2017 possuíam renda abaixo de 01 (um) salário mínimo. Por sua vez, 26,9% das entrevistadas afirmaram possuir renda igual a zero. Se somados, esses dados representam que quase 77% das mulheres vítimas de violência, atendidas pelo projeto, ganham de 0 (zero) até 1 (um) salário mínimo.

Em 2018, os dados colhidos também foram condensados e serão apresentados no gráfico a seguir:

Gráfico 2 – Percentual das faixas de renda mensal das mulheres atendidas na Comarca de Cabo de Santo Agostinho – PE em 2018



Fonte: Projeto audiência de acolhimento – Cabo de Santo Agostinho- 2018

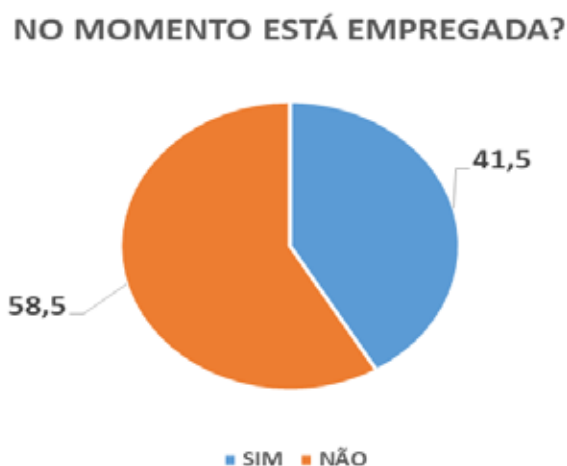
Ponderando sobre o gráfico acima, percebe-se que a grande maioria das mulheres atendidas em 2018 (52,9%) não possuíam capacidade de geração de renda. Em números percentuais, esses valores foram muito superiores em comparação com o ano anterior (26,9%). Por sua vez, também houve uma alteração significativa entre os anos de 2017 e 2018 quanto ao percentual de mulheres com renda abaixo de 01 (um) salário. Em 2017, esta última faixa representava 50%, enquanto que no ano posterior foi de 23%.

Refletindo sobre as variações, temos que, isoladamente consideradas, não são hábeis a gerar uma conclusão sobre as suas causas, afinal, podem ter sido ocasionadas pelos mais diversos fatores

Todavia, o que chama a nossa atenção é que tanto em 2017, quanto em 2018, mais de 75% das usuárias afirmou ter renda igual a zero ou até um salário mínimo.

Ao aprimorarmos o relatório, em 2018, incluímos o questionamento sobre a empregabilidade e o resultado pode ser visto no gráfico abaixo:

Gráfico 3 – Percentual de empregabilidade das mulheres atendidas na Comarca de Cabo de Santo Agostinho – PE em 2018



Fonte: Projeto audiência de acolhimento – Cabo de Santo Agostinho- 2018

Esse é um dado que não poderia passar despercebido. Apenas 41,5% das mulheres ouvidas em 2018 disse estar empregada – lembre-se que neste número estão inseridas aquelas que recebem menos de um salário mínimo. Face a tal informação, emerge a ilação de que no cenário analisado, as mulheres, no mínimo, possuem dificuldades de serem absorvidas pelo mercado de trabalho, sendo impositiva a implementação de políticas públicas nesse sentido.

A incipiência do Estado em fomentar políticas dessa natureza está diretamente ligada à ausência de estudos que comprovem essa vinculação entre

o empoderamento financeiro de mulheres e a intensidade do círculo de violência. Daí, é que surge a nossa necessidade de lançar isso como ponto norteador do nosso trabalho.

Ao compararmos os dados da renda com o vetor - *Há quanto tempo ocorre o conflito?* - veremos que é bem provável que a espera em dar início ao rompimento do círculo – que geralmente se inicia com a denúncia – pode estar associada ao fator econômico. Afinal, mulheres com índice de geração de renda entre zero e um salário mínimo apresentam chances maiores de dependerem financeiramente de seus companheiros.

Note-se, no particular, que em nenhum momento se levantou como hipótese deste trabalho que a ausência de autonomia financeira esteja diretamente ligada à causa da violência doméstica, mas, sim, que seja um fator limitador para que a vítima quebre o círculo vicioso da violência.

Gráfico 4 – Percentual de mulheres em relação ao tempo em que suportaram atos de violência por parte dos seus parceiros até a denúncia– 2017



Fonte: Projeto audiência de acolhimento – Cabo de Santo Agostinho- 2017

Veja-se que de um total de 216 vítimas atendidas em 2017, 32,2% suporta os atos de violência há mais de 01 (um) ano e menos de 05 (cinco) anos e, 25,2% delas, estavam sofrendo o conflito há mais de 05 (cinco) anos. Isso significa que 57,4% das mulheres atendidas estavam sofrendo atos de violência há mais de um ano.

Ao serem analisados os mesmos dados em 2018, os números foram igualmente alarmantes, conforme pode ser visto no Gráfico 5.

Gráfico 5 – Percentual de mulheres em relação ao tempo em que suportaram atos de violência por parte dos seus parceiros até a denúncia – 2018

HÁ QUANTO TEMPO OCORRE O CONFLITO?



Fonte: Projeto audiência de acolhimento – Cabo de Santo Agostinho- 2018

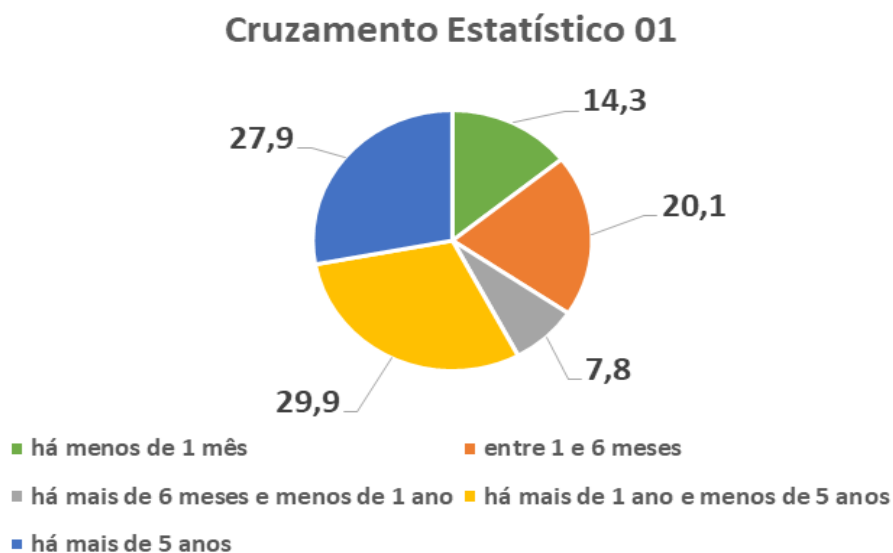
Em 2018, o percentual de mulheres que suportaram os atos de violência há mais de 05 (cinco) anos aumentou para 26%, assim como o daquelas que suportam por um período inferior de 01 (um) a 05 (cinco) anos saiu de 32% para 33,5%.

Diante dos dados até aqui relacionados nos anos de 2017 e 2018, observa-se que: a) mais de 75% da população feminina atendida em cada ano possui renda entre zero e um salário mínimo; b) quase 60% da população feminina atendida em

cada ano suportou mais de 01 (um) ano até dar início ao rompimento do círculo vicioso de violência.

Para buscar mais substrato para à nossa tese de que a vulnerabilidade econômica feminina está diretamente relacionada à manutenção do círculo de violência, iremos analisar o resultado de um cruzamento de dados estatísticos entre o percentual de usuárias que declararam ter renda de zero a menos de um salário mínimo e o tempo que suportaram o conflito até a denúncia. Em 2017, o resultado foi o seguinte:

Gráfico 6 – Percentual do tempo que ocorre o conflito das mulheres com renda igual a zero e menos de um salário mínimo– 2017.



Fonte: Projeto audiência de acolhimento – Cabo de Santo Agostinho- 2017

Note-se que, no gráfico acima, 57,8% das mulheres com renda igual a zero e menor que 01 (um) salário mínimo demoraram mais de 01(um) ano sofrendo atos de violência até denunciar às autoridades o conflito. Em 2018, não foi diferente. Veja-se a comparação no gráfico seguinte:

Gráfico 7 – Percentual do tempo que ocorre o conflito das mulheres com renda igual a zero e até um salário mínimo– 2018.



Fonte: Projeto audiência de acolhimento – Cabo de Santo Agostinho- 2018

Assim, ao cruzarem os dados de 2018, percebemos que a grande maioria (57,6%) das mulheres com renda compreendida de zero a menos de um salário demorou mais de um ano suportando atos de violação a sua dignidade até que pleiteasse uma medida judicial.

Diante desses elementos, ao compararmos os anos de 2017 e 2018, pode-se concluir quanto menor a renda da mulher, mais tempo ela demora para buscar ajuda das autoridades e solicitar uma intervenção judicial no conflito. A autonomia financeira das mulheres é, pois, um vetor importantíssimo a ser considerado para que as mulheres quebrem “a lei do silêncio” e denunciem os agressores.

Não se olvide ainda que, o ato de ir até a delegacia e noticiar a ocorrência dos atos criminosos, por si só, é apenas um primeiro passo para que seja cessado todo o círculo vicioso da violência.

Note-se que, como as audiências de acolhimento são realizadas, em sua maioria, em até 01 (um) mês após a primeira decisão prolatada no pedido de Medidas Protetivas de Urgência, nesse ato, a grande maioria ainda se encontra separada do agressor.

É muito comum que, durante o transcorrer do processo, muitas mulheres desistam das Medidas Protetivas e, nos casos em que a lei permite, algumas até desistam da ação penal. Afinal, como já abordamos no item 2. 2. 2 deste trabalho, muitas não se sentem vítimas e acreditam que a violência se justificaria por algum ato omissivo/comissivo de sua parte, o que é um grande engano.

Absolutamente nada justifica a violência.

A culpa nunca é da vítima.

Infelizmente, não temos informações de quantas mulheres desistiram das medidas judiciais porque reataram seus relacionamentos abusivos de outrora, o que, certamente, também se revelaria um dado de grande valia para o nosso estudo e que, provavelmente, será a partir de agora considerado, a fim de que, no futuro, sejam fornecidos dados ainda mais consistentes sobre os vetores ora analisados. Apesar disso, arriscamos dizer que é bem provável que um número expressivo de usuárias que reatem seus relacionamentos sejam dependentes economicamente dos agressores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A efetivação dos direitos e garantias fundamentais precisa ser estimulada pelo Estado através de políticas públicas, isto é, prestações positivas, que tornem o ser humano capaz de participar ativamente da sociedade e escolher os papéis que deseja desempenhar na sociedade.

Ao ponderar sobre os aspectos que foram explicitados neste trabalho monográfico, entendemos que ser vítima de violência doméstica está associada à condição de ser mulher e não necessariamente ao fato de estar ou não inserida no mercado de trabalho e auferir renda.

Contudo, de acordo com a pesquisa realizada e dentro dos limites dela estabelecidos, o fator geração de renda está sim ligado de maneira inversamente

proporcional à manutenção do círculo de violência. Dito de outro modo, quanto menos renda recebe uma mulher vítima de violência doméstica, mais tempo ela tende a esperar para buscar ajuda institucional com o objetivo de cessar as agressões³⁹.

Diante deste cenário, é notório perceber que a dependência econômica da mulher em relação às outras pessoas de sua convivência precisa ser desestimulada. Logo, como forma de combater a violência doméstica, cabe ao Estado fomentar a participação feminina no mercado de trabalho.

Não há como falar nisso, sem pensar, de imediato, na necessidade de ampliar o acesso em geral das pessoas à educação. A evolução de uma população está diretamente ligada ao seu nível intelectual. Desta forma, em um lugar em que mulheres e homens têm acesso à educação de qualidade, mais espaço haverá para ambos no mercado de trabalho e, por óbvio, mais se contribuirá para o combate à violência de gênero contra mulheres.

Não se trata apenas de possibilitar um número de vagas de trabalhos para homens e mulheres de forma equivalente, é preciso estimular vetores que possibilitem o acesso ao pleno emprego de forma igualitária e, sem dúvida, para isso, a educação é um dos mais importantes aspectos a serem fomentados.

Como outro exemplo de atitudes que merecem ser implementadas, temos a necessidade emergencial de construção de creches em todos os municípios e distritos, principalmente, na zona rural. Afinal, a existência de filhos é um fator limitador da autonomia financeira da mulher, justamente porque estamos inseridos em uma sociedade patriarcal que delega, via de regra, o papel de educadora às mães e, assim, o fato de não ter onde deixar os filhos as impede de conquistar a emancipação financeira.

Ainda na seara pública, merece destaque o fato de estar em tramitação no Senado Federal o PL 296/2013, que visa a alterar a Lei Maria da Penha para instituir o auxílio-transitório decorrente de risco social provocado por comprovada situação de violência doméstica e familiar contra a mulher. Aprovada no Plenário do Senado, a proposta Legislativa foi remetida à Câmara de Deputados desde 04.09.2013.⁴⁰ Caso seja implementado, será um grande avanço no combate à violência contra a mulher, possibilitando, ainda que transitoriamente, que mulheres vítimas de

39 Vide cruzamento de dados estatísticos nos gráficos 6 e 7.

40 Dados extraídos de consulta realizada no site <https://www25.senado.leg.br> em 08.02.2019.

violência doméstica possam deixar um dos mais perigosos lugares que poderiam estar: o lar familiar.

Ainda sob o ponto de vista legislativo, como exemplo de política pública a ser implementada, seria factível que os Municípios/Estados pudessem criar incentivos fiscais às empresas que contratasse uma determinada porcentagem de funcionárias mulheres. Tudo isso, para pretender estimular essa emancipação e contribuir para o combate à violência.

Raciocínio seguido a isso, vale destacar que muitas empresas, a exemplo do Magazine Luiza e da Sodexo⁴¹ não apenas implementaram projetos dessa natureza, mas, criaram canais internos para auxiliar funcionárias que estejam vivendo em situação de violência. Boas práticas como essas precisam ser cada vez mais replicadas.

Após colocar em evidência os aspectos supracitados a serem enfrentados na esfera pública e na esfera privada, importa registrar o que pode ser feito dentro da unidade judiciária alvo do presente estudo.

Frente a essas circunstâncias, como uma das possibilidades a serem realizadas, seria viável buscar parcerias com instituições de ensino que possam fornecer gratuitamente cursos profissionalizantes para as usuárias do serviço, com o intuito de capacitá-las para o mercado de trabalho. Em um segundo momento, pode-se ainda buscar parcerias com empresas privadas, a fim de que possam receber os currículos das mulheres atendidas e, eventualmente, contratá-las para algum tipo de serviço.

A outro tanto, não se olvide que ainda é crucial que sejam oficiadas às Secretarias Municipais do Trabalho/Emprego e da Mulher do Município do Cabo de Santo Agostinho-PE, bem como à Agente Ministerial oficiante na referida Comarca, a fim de que adotem providências que entenderem necessárias, seja no âmbito de implementação de políticas públicas, seja no quesito de judicialização de Ações Cíveis Públicas que busquem uma prestação positiva estatal.

Frente a essas razões argumentativas, acredita-se que com este trabalho seja lançada uma peculiar contribuição à sociedade, clamando à necessidade de buscar efetivar a emancipação financeira das mulheres como ilação decorrente da

41 As empresas mencionadas possuem os programas de apoio às funcionárias vítimas de violência doméstica e familiar e seus projetos foram apresentados no X FONAVID – Fórum Nacional de Juizes e Juizas de Violência Doméstica e Familiar ocorrido em Recife/PE em novembro/2019.

Dignidade Humana. Assim, o que se pretende com a defesa dessas ponderações argumentativas é evitar que a inércia Estatal em se comprometer com a materialização de um Direito Fundamental fomente ainda mais o crescimento da violência contra as mulheres. Nesta toada, ressalto que quanto mais cedo for rompido o círculo vicioso de violência doméstica mais feminicídios⁴² serão evitados, haja vista que esse é o ápice da violação da Dignidade das mulheres.

Passando em revista as ideias até aqui coligidas, pontue-se que os objetivos deste estudo restaram satisfeitos, pois se constata o lançamento de uma peculiar contribuição ao mundo jurídico com essas considerações acerca de um tema tão polêmico e atual. Afinal, é preciso disseminar os direitos humanos e fundamentais das mulheres, educando-as sobre os seus direitos e como pleiteá-los diante de situações de violação (educação em direitos humanos). Sendo assim, espera-se ter acrescentado argumentos firmes e seguros o suficiente na defesa da autonomia financeira das mulheres, como expressão singular do Estado Democrático de Direito e, por via direta, do Direito à Dignidade da Pessoa Humana.

REFERÊNCIAS

ANTUNES DA ROCHA, Carmem Lúcia. **O princípio da dignidade humana e a exclusão social**. In: **Anais do XXVI Conferência Nacional dos Advogados – Justiça: realidade e utopia**. Brasília: OAB. Conselho Federal, v.I, 2000.

Barbosa, Ana Luiza Neves de Holanda (2014). **Participação feminina no mercado de trabalho brasileiro**. **Boletim Mensal de Mercado de Trabalho do IPEA, 57**. Disponível em < http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/mercadodetrabalho/bmt57_nt02.> Acesso em: 28.01.2019

BARROS, Ricardo Paes. **Pobreza Multidimensional no Brasil**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1227.pdf: Acesso em: 28.01.19.

BIANCHINI, Alice. **Os ciclos de violência doméstica e familiar contra a mulher**. Disponível em: <https://professoraalice.jusbrasil.com.br/artigos/121813937/os-ciclos-da-violencia-domestica-contra-a-mulher>. Acesso em 05.02.2019

42 A Lei nº 13.104, de 09 de março de 2015, alterou o código penal para incluir no art. 121, em seu parágrafo 2º a alínea VI, bem como inserir o parágrafo 2-A.

BRASIL, **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988: atualizada até a Emenda Constitucional nº 53, de 1-12-2006, 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. **Lei nº 11340 de 07.08.2006**. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências.

_____. **Lei nº 13.104 09.03.2015**. Altera o art. 121 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, e o art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir o feminicídio no rol dos crimes hediondos.

_____. **Projeto de lei do Senado nº 296/2013**. Altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios de Previdência Social e a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, para instituir o auxílio-transitório decorrente de risco social provocado por situação de violência doméstica e familiar contra a mulher.

CANOTILHO, J.J, Gomes. O direito constitucional como ciência de direcção: o núcleo essencial de prestações sociais ou a localização incerta da socialidade (contributo para a reabilitação da força normativa da constituição social). Apud: CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direitos Fundamentais Sociais**. São Paulo: Saraiva, 2010.

COMPARATO, Fábio Konder . **A afirmação histórica dos direitos humanos**, 3. ed., São Paulo: Saraiva, 2003.

DIAS, Maria Berenice. **A lei Maria da Penha na Justiça**. 3º edição, São Paulo: Editora RT, 2012 p. 19

FONAVID, Fórum Nacional de Juizes e Juizas de Violência Doméstica e Familiar. Ano X. Recife – Pernambuco. Novembro, 2018.

MARTINS, Flademir Jerônimo Belinatti. **Dignidade humana: princípio constitucional fundamental**. Curitiba: Juruá, 2003.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pe/cabo-de-santo-agostinho/panorama>> Acesso em: 07.02.2019.

PINHEIRO. Maurício Mota Saboya. **As liberdades humanas como bases do desenvolvimento: Uma análise conceitual da abordagem das capacidades humanas de Amartya Sen.** Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1794.pdf> Acesso em: 28.01.2019.

JUNQUEIRA, Ana Luísa. **Programa Bolsa Família como instrumento de defesa da Dignidade Humana. Tese de Mestrado.** Universidade do Minho. Porto, Portugal. 2013. No prelo.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da metafísica dos costumes.** São Paulo: Abril Cultural, 1980.

OMS, Organização Mundial de Saúde. 2014. **Relatório Mundial sobre prevenção da violência.** Disponível em: <<http://nevsp.org/wp-content/uploads/2015/11/1579-VIP-Main-report-Pt-Br-26-10-2015.pdf>> Acesso em: 05.02.2019.

ONU. Organização das Nações Unidas. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2017/11/violencia_domestica_trabalho_ago_17.pdf>. Acesso em: 28.01.2019, p.2

SARLET. Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional.** 11ed. Livraria do Advogado: Porto Alegre, 2012. p.397- 119

_____. Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais. In **Dos Princípios Constitucionais.** Organizador: George Salomão Leite. São Paulo: Malheiros, 2003.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** 4 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2010

APÊNDICE A- Formulário de entrevistas - 2018

RESUMO DE ACOMPANHAMENTO DAS VÍTIMAS

Data: _____

NOME:	IDADE:	PROCESSO
ESCOLARIDADE:	FONE:	_____
RELIGIÃO:	COR (AUTODECLARADA):	CIDADE: _____
PROFISSÃO:	RENDA BRUTA INDIVIDUAL:	BAIRRO: _____
RENDAS DE PROGRAMAS SOCIAIS:		
NO MOMENTO ESTÁ EMPREGADA: () Sim () Não () Emprego formal () Emprego Informal		
CONSIDERA-SE FINANCEIRAMENTE DEPENDENTE DO ACUSADO?		() sim () não
Violência denunciada: () física () moral () psicológica () sexual () patrimonial - Mês e ano que prestou denúncia:		
Nome do acusado:	Idade:	Profissão:
Neste processo, qual a relação que você possuía com o acusado? Há quanto tempo?		
E após a denúncia, qual a relação? Há quanto tempo?		
Você percebeu alguma alteração em seu comportamento após a violência?		() sim () não
Se sim, qual?		
Já teve processo acompanhado por esta vara anteriormente?		() sim () não
Sofreu violência doméstica antes desta denúncia?		() sim () não
Por quanto tempo?		
Foi o mesmo acusado?		() sim () não
Buscou uma delegacia anteriormente?		() sim () não
Se não, por que? () Medo do acusado () Dependência econômica () Delegacia se recusou a registrar B.O		
Outros:		
Vivenciou violência doméstica na infância/adolescência?		() sim () não
Se sim, qual o tipo da violência? Quem eram os autores?		
Há quanto tempo ocorre o conflito que resultou no processo em tela?		
Existe algum fator comportamental do acusado que contribui para a violência doméstica? () Álcool () Conflitos conjugais () Drogas () Ligações com criminalidade () Não aceita o término da relação () Possessividade () Questões patrimoniais () Transtorno psicológico () Outros:		
Sente algum tipo de risco à sua segurança por parte do acusado?		() sim () não
Sente-se mais segura com as medidas protetivas?		() sim () não
Se não, por que?		
Deseja manter as medidas protetivas?		() sim () não
Se não, por que?		
O acusado respeita as medidas protetivas?		() sim () não
Deseja prosseguir com o processo?		() sim () não
Se não, por que?		
Possui filhos com o acusado?		() sim () não
Quantos?	Idade:	
Possui filhos de relações anteriores?		() sim () não
Quantos?	Idade:	
Se precisar trabalhar, tem acesso a creche pública para os filhos menores de idade?		() sim () não
Como classificaria este atendimento ocorrido nesta vara?		
Quanto à utilidade: () nada útil () pouco útil () medianamente útil () muito útil		
Quanto à qualidade: () péssimo () ruim () razoável () bom () excelente		

Colégio dos filhos: _____

Série: _____

Novas informações (Se ocorreu algum novo fato após a denúncia na delegacia, se está sendo acompanhada por alguma instituição, se precisa de abrigo ou algum outro tipo de auxílio do governo, etc).

Encaminhamento realizado: _____

ENTRE MEMÓRIAS, LÁGRIMAS E SUPERAÇÃO: MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA DE GÊNERO, ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL E O PAPEL DA REDE DE ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER.

Ana Kelly Almeida Da Costa

Assistente Social, pós-graduada em Associativismo e Cooperativismo pela Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE) e em Gestão do Ministério Público pela Universidade de Pernambuco (UPE), analista judiciária do Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE).

Maria Do Carmo Bezerra De Melo Pontes

Assistente Social, pós-graduada em Serviço Social, Direitos Sociais e Competências Profissionais pela Universidade de Brasília (UnB), analista judiciária do Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE).

Rozeane Leal Do Nascimento

Assistente Social, pós-graduada em Intervenções Psicossociais com Grupos em Situação de Risco pela Faculdade Frassinetti do Recife (FAFIRE) e em Violência Doméstica Faculdade Unileya (UNILEYA), analista judiciária do Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE)

Resumo

A violência contra a mulher é um fenômeno amplo, de proporção mundial. Entender e acolher as mulheres em situação de violência de gênero é um grande desafio a ser contemplado nas políticas públicas direcionadas ao problema. O judiciário, enquanto componente da rede de atendimento à mulher é um dos executores da Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), sendo um espaço de recebimento, orientação e encaminhamento das demandas que lhe chegam por meio do deferimento de Medidas Protetivas de Urgência e ações penais. A proposta de usar o acolhimento enquanto um instrumento

a serviço da qualificação e humanização do atendimento na 2ª Vara de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher do Recife tem demonstrado o quanto se faz necessário compreender a complexidade envolvida em contextos de violência. Além disto, tem trazido resultados positivos no atendimento às mulheres e nos encaminhamentos para a rede, impactando também numa melhor organização do fluxo de atendimento na vara e melhor satisfação das usuárias do serviço.

Palavras-Chave: Acolhimento. Violência de Gênero. Violência contra a mulher. Mulher.

Abstract

Violence against women is a global phenomenon. Understanding and welcoming women in situations of gender-based violence is a major challenge to be addressed in public policies geared to the problem. The judiciary, as part of the women's care network, is one of the executors of Law 11.340/2006 (Law Maria da Penha), and is a space for receiving, directing and forwarding the demands that come to it through the approval of Protective Measures of Urgency and criminal proceedings. The proposal to use the reception as an instrument in the service of the qualification and humanization

of care in the 2nd Household Violence and Family Violence against Women in Recife has demonstrated how much it is necessary to understand the complexity involved in contexts of violence. In addition, it has brought positive results in the care of women and in the referrals to the network, also impacting on a better organization of the service flow in the rod and better satisfaction of the users of the service.

Keywords: Reception. Gender Violence. Violence against women. Woman.

INTRODUÇÃO

A situação de violência doméstica e familiar contra a mulher é um fenômeno amplo, complexo e presente em muitas sociedades, caracterizada por situações de desigualdade na reprodução dos papéis socialmente atribuídos a cada um dos gêneros, sendo comum o uso da força física ou da violência psíquica no âmbito das relações privadas entre homens e mulheres.

Nesta ótica, caberia a mulher o mundo da casa, dos filhos, do afeto e do cuidado. O homem seria o provedor e o chefe, lhe sendo facultado ditar as regras familiares dentro do lar. Embora esse tipo de configuração societária já tenha há muito sido substituída na prática por outras, a exemplo do ingresso da mulher no mercado de trabalho, das famílias chefiadas por mulheres e das famílias nas quais as mulheres são as provedoras principais, resta uma cultura de imposição de padrões e normas socialmente construídos, nos quais se fundamenta e, às vezes até se justifica, a existência de comportamentos violentos por parte dos homens.

É o caso de, por exemplo, procurar motivos para a ocorrência da violência: *mas ele te bateu por quê? O que você fez para que ele agisse assim? Mas você não acha que colaborou?* Muitas vezes este tipo de conduta é reproduzido até mesmo

pelos profissionais que lidam cotidianamente com o atendimento às mulheres na condição de vítimas.

A partir da Lei nº 11.340/2006, essas situações ganharam maior visibilidade pública, principalmente em face das demandas e cobranças de movimentos sociais feministas e às pressões internacionais de entidades de defesa de direitos da mulher para encontrar formas de punir e erradicar a violência de gênero.

Alguns marcos históricos contribuíram para o avanço legislativo que se alcançou. A partir da década de 70, com o impulso dos movimentos sociais, a Organização das Nações Unidas (ONU), bem como a Organização dos Estados Americanos (OEA) promoveram eventos resultando na elaboração de pactos internacionais, destacando-se a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), ratificada pelo Brasil em 1984 (CAVALCANTI, 2012).

Em 1994, o Brasil participou da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, sediada em Belém do Pará, a qual foi promulgada em 1996. Neste tratado, além de encontrarmos a definição do que seja a violência contra a mulher, contemplamos uma série de direitos a serem protegidos, bem como ações a serem assumidas pelo Estado para inibir, enfrentar e punir este tipo de violência.

A Lei nº 11.340/2006 vem condensar um conjunto de iniciativas e políticas a serem efetivadas no campo jurídico e social para o enfrentamento do problema, que até então era considerado como um crime de menor potencial ofensivo. A partir de então um conjunto de ações e serviços foram estruturados para alcançar a operacionalização da Lei.

O estado de Pernambuco inaugurou sua primeira vara especializada na matéria em 2007, sendo a segunda vara criada em 2010. Dotada de um setor multidisciplinar, a 2ª Vara de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher conta com projetos de atendimento a mulher e ao homem autor de violência.

O Projeto Novo Acolher, desde 2016, traduziu um novo sentido ao atendimento às mulheres em situação de violência. Esta experiência tem mostrado que além da escuta qualificada é preciso encontrar vias de superação dos diversos problemas apresentados pela mulher que busca o judiciário. Sem dúvida, os

conteúdos relatados reproduzem vivências de ansiedade, desproteção, medo e insegurança. Tais realidades só podem ser superadas quando se busca, de modo integral, intervir em cada necessidade relatada, contando, com todos os recursos da rede de atendimento e proteção à mulher nessa condição.

Essa monografia apresenta a experiência do Projeto Novo Acolher a partir da fala da mulher, extraída por meio de uma escuta ativa e está dividida em três capítulos.

No primeiro, intitulado “A Violência contra a Mulher” abordamos conceitos, tipologias, bem como as especificidades da violência contra a mulher negra.

O segundo capítulo “A Violência de Gênero e o Espaço Público como lugar de Acolhimento do Sofrimento” aponta a prática no Projeto Novo Acolher e também alguns relatos que traduzem o sentimento das mulheres na condição de violência de gênero, acolhidas durante essa prática.

O terceiro capítulo: “As ações de enfrentamento da violência contra mulher e a rede de proteção” discorre sobre o papel das diferentes instituições envolvidas no atendimento à mulher vítima de violência e a atuação da rede de proteção.

Por fim, tecemos as considerações finais do trabalho que busca colaborar com o aperfeiçoamento do atendimento a mulher em situação de violência, fortalecendo a rede de proteção.

CAPÍTULO 1 - A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER

1.1 A PROBLEMÁTICA DA VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER

A condição da mulher na sociedade está marcada por uma situação de subalternidade em relação ao homem, revelada historicamente na desigualdade das relações de gênero. A discriminação histórica vivenciada por esse segmento o coloca em situação de vulnerabilidade.

A violência é multicausal e complexa, envolvendo vários fatores, entre eles a desigualdade, o desemprego e os efeitos da cultura de massa. Seu crescimento possivelmente decorre das transformações societárias, sociais e econômicas,

somadas a ineficiência das políticas públicas. É nesse contexto que a violência estrutural e conjuntural tem forte impacto nas relações interpessoais, incluídas aí as relações familiares. Em uma sociedade patriarcal, marcada por desigualdades de classe, raça/etnia e gênero, a violência torna-se um mecanismo de controle da mulher, em todos os seus ciclos de vida, estando entre as táticas de exercício do poder.

A questão da violência contra a mulher tem estreita ligação com a forma como as relações entre os gêneros são construídas socialmente. A mulher é vista como o polo passivo na relação com o homem, o qual assume uma posição de dominação, de acordo com as expectativas sustentadas pela sociedade. Dentre as formas de manutenção desse lugar de “privilegio” está o uso da violência.

A violência de gênero tem características bastante peculiares que dificultam, inclusive, sua identificação tanto por quem sofre, quanto pelos agentes que atuam no seu enfrentamento. Seu poder de controle é tão forte que até a ameaça de sua ocorrência acaba por orientar a conduta das mulheres, as quais se comportam na expectativa (negativa) de viver uma situação de violência, tanto no ambiente doméstico e familiar, quanto nos espaços públicos. Verifica-se tal questão nas mais diversas situações vividas habitualmente, que vão desde o receio de transitar em determinados locais e horários, ao medo da reação do parceiro ao decidir terminar um relacionamento. Tais situações, comumente vividas pelas mulheres, não são visualizadas como uma problemática no cotidiano masculino.

1.1.1 AS FORMAS DE VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER¹

- **Violência Urbana:** as mulheres se inserem nos espaços urbanos em condições de desvantagem, o que as torna mais vulneráveis a estupro, exploração sexual, assaltos, intimidações;
- **Violência no Campo:** as mulheres do campo estão submetidas a uma jornada de trabalho desgastante e uma maior distância da vida pública, o que se torna um obstáculo à conquista de autonomia e à efetivação das políticas de enfrentamento à violência;

¹ . Conteúdo extraído do GUIA PERNAMBUCO. Secretaria da Mulher. **Das lutas à lei: uma contribuição das mulheres à erradicação da violência**/Secretaria da Mulher; Autoras: Cristina Buarque, Fábria Lopes, Fernanda Meira, Gabriella Pontes, Jeiza Saraiva, Marlene Libardoni. Recife: A Secretaria, 2011.

- **Violência Institucional:** é a que acontece dentro das instituições prestadoras de serviços públicos e privados. Manifesta-se principalmente através de atitudes inadequadas dos profissionais dentro das instituições;
- **Violência Doméstica e Familiar:** é a violência que ocorre no espaço das relações domésticas, familiares e afetivas.

1.1.2 OS TIPOS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER

O ambiente doméstico e familiar trata-se de um lugar que se constitui como espaço de acolhimento e proteção, além de construção e preservação de vínculos. Porém, é nesse espaço onde ocorre a maioria dos atos de violência contra as mulheres. Conforme a Lei nº 11.340/2006, os tipos de violência doméstica e familiar contra a mulher são os seguintes:

- **Violência Física:** entendida como qualquer conduta que atinja a integridade física ou a saúde corporal da mulher;
- **Violência Psicológica:** qualquer conduta que configure danos à saúde psicológica da mulher;
- **Violência Moral:** qualquer conduta que configure calúnia, difamação ou injúria;
- **Violência Patrimonial:** qualquer conduta que configure retenção, subtração, destruição dos objetos da mulher, instrumentos de trabalho, documentos, bens, valores, recursos;
- **Violência Sexual:** se caracteriza por atos que constrija a mulher a presenciar, manter ou participar de relação sexual não desejada, mediante intimidação, ameaça, coação ou uso da força.

Dentre os tipos de violência contra a mulher, sem dúvida a violência psicológica é a mais invisibilizada, uma vez que existem poucos estudos sobre o tema e que é pouco divulgada pela mídia.

[...] este tipo de violência deve ser analisado como um grave problema de saúde pública e, como tal, merece espaço de discussão, ampliação da prevenção e criação de políticas públicas específicas para o seu enfrentamento. (SILVA; COELHO; CAPONI, 2007).

O aprofundamento da violência de gênero, sendo a mais comum àquela perpetrada pelo parceiro íntimo, assume contornos específicos na construção do modelo capitalista vigente. A imposição de papéis sociais reconhecidamente masculinos, sendo o mais importante o de provedor, contribui para o desencadeamento da violência, uma vez que, numa situação onde há um crescente desemprego, concomitante a ascensão da mulher no mercado de trabalho, o homem precisa lidar com alguns sentimentos novos e incômodos na afirmação de sua masculinidade, tais como a impotência. Nesse contexto, visualiza-se o quanto a violência contra mulher configura-se tanto como consequência da dominação masculina, quanto como meio de produzir a própria dominação.

No caso da violência infrafamiliar, na qual as mulheres se constituem como alvos prioritários, alguns fatores contribuem para a sua recorrência, entre eles a impunidade, a ineficiência das políticas públicas e a cumplicidade dos envolvidos, sejam esses membros da família ou até mesmo profissionais que tomam conhecimento do fato.

Dados da Pesquisa realizada pelo Instituto Patrícia Galvão em 2013 ilustram o quanto ainda permeia na sociedade (entre homens e mulheres), a cultura de submissão de gênero. Indagados a respeito das situações de violência contra mulher, mais de 40% dos homens associam tal comportamento a “provocação” por parte delas.

Por outro lado, e contraditoriamente, a frase “quem ama não bate” recebeu a concordância de mais de 80% do público entrevistado. Isto indica o quanto à sociedade ainda reproduz contradições, e também se mostra permissiva a outras formas de violência que não a física.

A seguir, a partir de fontes diversas, apresentamos um panorama de como se apresenta o quadro de violência doméstica contra a mulher no Brasil e no mundo:

NO MUNDO	NO BRASIL
<ul style="list-style-type: none"> • A casa 2 segundos, uma garota de menos de 18 anos é forçada a se casar. • 1 em cada 3 garotas de 13 a 15 anos sofrem com <i>bullying</i> regularmente. • 15 milhões de adolescentes de 15 a 19 anos já sofreram abuso sexual. • 9 milhões destas garotas sofreram abuso sexual nos últimos 12 meses. • 1 em cada 4 garotas dos EUA sofrem abuso sexual antes de completarem 16 anos. • 1 em cada 5 jovens sofrem abuso sexual dentro das universidades dos EUA. • 1 em cada 4 adolescentes do Reino Unido sofrem violência física pelos seus próprios namorados. • 1 em cada 4 adolescentes francesas são vítimas de assédio pela Internet. • 70% das mulheres refugiadas são vítimas de violência ao longo da vida. • 31,5% das mulheres e garotas italianas são vítimas de violência física ou sexual. • 43% das mulheres europeias já sofreram de assédio moral ou violência física pelos seus parceiros. • 200 milhões de garotas e mulheres já foram obrigadas a passar por mutilação genital. 	<ul style="list-style-type: none"> • 503 mulheres brasileiras são vítimas de agressão física a cada hora. • Entre as mulheres que sofreram violência, 52% se calaram. Apenas 11% procuraram a delegacia da mulher. • Em 61% dos casos, o agressor é um conhecido; em 19% das vezes, eram companheiros atuais das vítimas. • 43% das agressões ocorreram dentro das casas das vítimas. • 40% das mulheres acima de 16 anos já sofreram algum tipo de assédio. • 5,2 milhões de mulheres já sofreram assédio em transporte público. • 20,4 milhões de mulheres já receberam comentários desrespeitosos nas ruas. • 2,2 milhões de mulheres já foi beijada ou agarrada sem consentimento. • 10% das mulheres já sofreram ameaça de violência física. • 8% das mulheres sofreram ofensa sexual. <ul style="list-style-type: none"> • 4% receberam ameaça com faca ou arma de fogo. • 3% (ou 1,4 milhão) de mulheres sofreram espancamento ou tentativa de estrangulamento e 1% levou pelo menos um tiro.

Fontes: * Pesquisa feita pela Kering Foundation. Dados referentes a 2016 e 2017.

** Pesquisa feita pelo Datafolha e encomendada pelo Fórum Brasileiro de Segurança. Dados referentes ao ano de 2016. Consulta: Glamour, 2019

1.2 A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER NEGRA

Tendo-se como ponto de partida as particularidades quanto às representações da mulher na cultura ocidental, torna-se inegável que as expectativas em relação aos papéis designados às mulheres na sociedade acabam por desencadear manifestações de violência. Ao analisar esse fenômeno permeado pela questão racial, tal problemática assume contornos mais perversos. Dados estatísticos mostram o quanto mulheres negras, procedentes das classes mais desfavorecidas, são atingidas de forma mais acentuada pela violência de gênero. Desta forma, verifica-se que ao tratar tal categoria transversalizada pela questão da raça, possibilita-se a compreensão de como as situações de violência são sofridas de forma mais aprofundada pelas mulheres negras. É possível visualizar nas reflexões de Moore (2012) que:

[...] o racismo e o sexismo são perfeitamente universais. [...] Tanto o sexismo quanto o racismo compartilham a singularidade de serem dinâmicas determinadas e construídas historicamente e não ideologicamente. Por isso, a gênese desses dois fenômenos não parte de elaborações intelectuais conscientes, mas de conflitos longínquos, cujas origens se perdem no fundo do tempo, persistindo na consciência contemporânea sob forma fantasmática, simbólica e atemporal. A dinâmica própria do racismo se desenvolve dentro do universo de atitudes, valores, temores e, inclusive, ódios – mesmo quando inconfessos - infiltrando-se em cada poro do corpo social, político, econômico e cultural (p. 226).

Para entender como tal problemática atinge determinados segmentos de forma diferenciada, é importante refletir o quanto a violência contra as

mulheres negras tem seus fundamentos na história da escravidão, permanecendo após a abolição, quando se tem uma população liberta, porém à margem do desenvolvimento do país, perdurando até então os efeitos desse fenômeno. As obras de Gilberto Freyre, com destaque para “Casa Grande e Senzala”, contribuíram para disseminar o mito da “democracia racial” e ofuscar a violência sofrida por esse segmento na formação social do Brasil.

O racismo que imperava na sociedade colonial contribuía para que a violência perpetrada contra as mulheres negras, naquele período, assumisse contornos mais severos.

Temperadas por violência real ou simbólica, as relações eram vincadas por maus-tratos de todo tipo, como se veem nos processos de divórcio. Acrescente-se à rudeza atribuída aos homens o tradicional racismo, que campeou por toda parte: estudos comprovam que os gestos mais diretos e a linguagem mais chula eram reservados a negras escravas e forras ou mulatas; às brancas se direcionavam galanteios e palavras amorosas. Os convites diretos para fornicção eram feitos predominantemente às negras e pardas, fossem escravas ou forras. Afinal, a misoginia – ódio das mulheres – racista da sociedade colonial as classificava como fáceis, alvos naturais de investidas sexuais, com quem se podia ir direto ao assunto sem causar melindres. (DEL PRIORE, 2013, p. 24).

Ao refletir sobre tal situação é importante considerar que na base da colonização do país existe a ideia de inferioridade da população não branca, e no que se refere às mulheres, tal concepção assume algumas particularidades. A mulher negra é cercada de estereótipos, dentre estes, o da mulher mais disponível sexualmente. A “mulata” era tida como a mulher que poderia atender os caprichos sexuais do senhor. Esse modelo de relação, reproduzido de forma romantizada em diversas expressões artísticas, era muitas vezes baseado na violência perpetrada contra este segmento. Esse olhar sexualizado para a mulher negra perdura até os dias atuais.

Diante do histórico apresentado, torna-se compreensível que haja uma certa “naturalização” da violência contra a população negra, particularmente contra as mulheres desse segmento.

Conforme observa Waiselfisz (2015), nas abordagens referentes à raça/cor nos Mapas da Violência, percebe-se que a população negra de forma geral é vítima prioritária dos homicídios no país. Para o autor, enquanto as taxas de homicídios da população branca apresentam uma tendência a cair, as taxas de mortalidade entre as pessoas negras tendem a aumentar.

A mortalidade pela violência sofrida por mulheres negras segue essa tendência, se distanciando da taxa de homicídios contra mulheres brancas. Mesmo com a vigência da Lei Maria da Penha, tal tendência permanece, conforme dados do Mapa da Violência 2015, que demonstram uma queda de 2,1% no homicídio de mulheres brancas, e um aumento de 35% no homicídio de mulheres negras, entre 2006 (ano de criação da Lei) e 2013.

A partir dos dados apresentados, verifica-se que possivelmente as ações de enfrentamento à violência contra a mulher não estão atingindo aos diversos segmentos de mulheres da mesma forma, o que representa um desafio na elaboração de políticas públicas para o enfrentamento da situação.

CAPÍTULO 2 - A VIOLÊNCIA DE GÊNERO E O ESPAÇO PÚBLICO COMO LUGAR DE ACOLHIMENTO DO SOFRIMENTO

2.1 O PROJETO NOVO ACOLHER

O Projeto Novo Acolher é uma iniciativa da 2ª Vara de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher da Capital (2ª VVDFM), desenvolvida desde março de 2016 por assistentes sociais que compõem a Equipe Multidisciplinar da Vara, com o objetivo de realizar uma escuta individualizada e sigilosa à mulher que chega ao Judiciário, em busca de respostas às suas demandas decorrentes de situações de violência doméstica e familiar.

O Projeto surgiu a partir da identificação da necessidade de redefinição do fluxo de atendimento interno aos jurisdicionados da 2ª VVDFM, que ocorria,

simultaneamente, no mesmo espaço físico, para vítimas, agressores, advogados e público em geral.

Em situações de acúmulo de processos, a carga de trabalho e de movimentação de usuários no espaço judiciário é grande: são mulheres ofendidas, acusados, advogados e familiares que procuram ter suas demandas resolvidas, em um clima de tensão e de ansiedade, mediante os conflitos já instalados e não resolvidos no âmbito familiar e comunitário.

Antes do Projeto, apesar da existência de uma recepção prévia com a atribuição de realizar uma triagem da demanda para encaminhá-la à Secretaria Judiciária, percebia-se que a maior parte das mulheres em situação de violência, ao encontrarem na recepção da Vara um primeiro espaço de identificação, passavam a expor aspectos de sua vida pessoal, sem a devida privacidade. Tal fato, por vezes, ocasionava a interferência de terceiros, que também estavam no local, aguardando atendimento.

Essas mulheres demandavam orientações mais especializadas ou encaminhamentos de apoio social, psicológico ou mesmo em saúde que não eram devidamente atendidos.

Por outro lado, o servidor da Secretaria que era escalado para realizar o atendimento ao público, absorvia outras demandas que não faziam parte de suas especificidades, o que provocava certa resistência em exercer essa função e tornava sua tarefa mais árdua. Vale considerar ainda que a insatisfação, tensão e morosidade no atendimento tornavam-se queixas frequentes, tanto da parte usuária, como dos profissionais de secretaria, os quais permaneciam de prontidão a quaisquer das demandas que surgissem.

Diante destes desafios foram conduzidas mudanças no atendimento inicial aos jurisdicionados, fazendo parte destas alterações a redefinição do espaço de trabalho dos servidores.

Além disso, no processo de mudanças organizacionais, mediadas pela adoção da prática de planejamento estratégico e de discussões entre a magistrada e a equipe multidisciplinar, foi desenvolvida a proposta de tratamento especializado às demandas das mulheres em situação de violência doméstica e familiar, abrindo

espaço para refletir sobre as possibilidades de melhoria de atendimento a estas usuárias do serviço.

Com a implantação do Projeto, as mulheres passaram a ser atendidas em instalações próprias que oferecem um ambiente acolhedor, ético e sigiloso na sua escuta, resultando em um serviço mais humanizado e efetivo, colaborando para a desburocratização e celeridade no atendimento às demandas das mulheres que buscam a 2ª VVDFM.

Através do acolhimento, a mulher recebe informações prévias a respeito do trâmite processual, numa linguagem acessível. Além disso, por meio de uma escuta qualificada do profissional de Serviço Social, é possível identificar demandas que ultrapassam o âmbito do judiciário, sendo realizados encaminhamentos para a rede de apoio socioassistencial, além da rede de enfrentamento à violência doméstica e familiar, quando se faz necessário.

Experiências de acolhimento vêm sendo desenvolvidas de forma pioneira nas instituições de saúde, de modo a oportunizar iniciativas que venham a qualificar e humanizar as práticas no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Após a regulamentação da Política Nacional de Humanização, em 2004, diversos serviços têm assumido práticas neste sentido, seja em unidades de menor ou maior complexidade de atenção.

Do ponto de vista conceitual, o sentido da palavra “acolher” em dicionário da língua portuguesa remete a: *“Ação ou efeito de acolher; acolhida. Modo de receber ou maneira de ser recebido; consideração. Boa acolhida; hospitalidade. Lugar em que há segurança; abrigo”* (DICIONÁRIO DE PORTUGUÊS, 2016).

De acordo com o Ministério da Saúde:

O acolhimento como ato ou efeito de acolher expressa, em suas várias definições, uma ação de aproximação, um “estar com” e um “estar perto de”, ou seja, uma atitude de inclusão (BRASIL, 2010).

O acolhimento é uma postura ética que implica na escuta do usuário em suas queixas, no reconhecimento do seu protagonismo no processo de saúde e adoecimento, e na responsabilização pela resolução, com ativação de redes de compartilhamento de saberes.

Acolher é um compromisso de resposta às necessidades dos cidadãos que procuram os serviços de saúde (BRASIL, 2016).

Com o Projeto Novo Acolher, foi disponibilizado um espaço de inclusão para as mulheres em situação de violência doméstica e familiar no Judiciário, pois o atendimento não se restringe àquelas mulheres que possuem processos tramitando na Vara, mas acolhe a toda e qualquer mulher em situação de violência, que acesse o serviço em busca de escuta e orientação.

Para realização deste trabalho, a cada dia de expediente uma assistente social é escalada, de acordo com a agenda interna de outras demandas: pareceres técnicos, visitas domiciliares, entrevistas, atendimentos, entre outros.

Em comparação com o campo da saúde, a utilização da proposta de acolhimento no âmbito do judiciário guarda algumas especificidades, entre elas, a rede sociojurídica e de defesa da mulher em situação de violência para a qual a usuária é encaminhada: Defensoria Pública, Ministério Público, Delegacia Especializada, Centro de Referência, entre outros, além da Rede de Serviços e Políticas Públicas existentes em outros campos.

Podemos abordar ainda aspectos referentes a postura ética no acolhimento e o reconhecimento do protagonismo da mulher, principalmente quando encontra em seu entorno a possibilidade de obter informações claras, tendo suas dúvidas respondidas ou mesmo devidamente remetidas a outros espaços institucionais.

A Justiça passa então a estabelecer uma relação mais próxima com as suas demandantes, ao incorporar a prática do acolhimento ao cotidiano da 2ª VVDFM. Percebe-se, de modo evidente, o crescimento da satisfação do público-alvo que deseja não apenas um serviço judiciário mais ágil, mas também mais efetivo e próximo à sua realidade, ao cotidiano de suas angústias e necessidades.

Entre as principais inovações desta prática, destacamos:

- Colaborar para a celeridade no atendimento das demandas das mulheres em situação de violência doméstica e familiar;

- Promover a escuta qualificada e os encaminhamentos relativos à rede socioassistencial, jurídica e de saúde, tendo como foco a mulher em situação de violência doméstica e familiar e, em alguns casos, seus familiares;
- Desburocratizar e humanizar o atendimento ao público-alvo;
- “Desafogar” as demandas encaminhadas para a Secretaria da Vara, canalizando um fluxo mais adequado à especificidade daquele atendimento;
- Dar resolutividade às questões e problemáticas apresentadas pela mulher em situação de violência, apresentando interlocução com a rede de proteção;
- Oferecer um ambiente acolhedor, ético e sigiloso na escuta às mulheres em situação de violência doméstica e familiar, no âmbito do poder judiciário.

Desde a sua implantação, o Projeto Novo Acolher passou a contar com a aprovação e reconhecimento por parte dos demais servidores e magistrada da 2ª VVDFM, bem como com a satisfação das jurisdicionadas, que trazem retorno positivo à prática, sobretudo àquelas que tiveram a experiência de serem atendidas na Vara, antes de sua implantação.

O Projeto também contribuiu para promover maior eficácia do atendimento ao público, em razão de melhor direcionamento do fluxo do atendimento na 2ª VVDFM. Com isso, foi possível “desafogar” as demandas encaminhadas para a Secretaria da Vara, canalizando um fluxo mais adequado à especificidade daquele atendimento.

2.2 DEMONSTRAÇÃO DO FLUXO ADOTADO:

2.3 CONHECENDO O ATENDIMENTO E O PERFIL DO PÚBLICO ATENDIDO

Os dados apresentados a seguir são fruto de levantamento realizado entre março de 2016, quando o Projeto foi implantado, a agosto de 2017. Neste período foram realizados 1.400 atendimentos pelo Projeto Novo Acolher, sendo 877 em 2016 e 523 até agosto de 2017.

Entre os atendimentos realizados, 57% foram feitos às mulheres que possuíam processo em tramitação na 2ª VVDFM e que estavam comparecendo à referida unidade pela primeira vez. Com relação aos demais, 16% foram atendimentos de retorno; 11% foram mulheres que possuíam processo em tramitação na 3ª VVDFM; 10% possuíam processo em tramitação na 1ª VVDFM; e 6% ainda não possuíam processos em tramitação em varas de violência contra a mulher.

Neste período, 100% do público atendido recebeu orientações sobre a situação trazida, bem como os devidos encaminhamentos, quando necessário.

Em 2016, foram realizados 757 atendimentos de 1ª vez. Destes, apenas 223 mulheres foram encaminhadas para a Secretaria da 2ª VVDFM, o que representa uma redução de 70% dos atendimentos a esse público pelo balcão. Antes do Projeto Novo Acolher toda essa demanda seria direcionada para a Secretaria.

A partir de uma escuta qualificada é possível realizar o encaminhamento das mulheres em situação de violência doméstica e familiar para a rede socioassistencial, jurídica e de saúde e, em alguns casos, também é realizado o encaminhamento de seus familiares.

Quanto ao perfil das mulheres atendidas, a concentração maior está entre os 20 e 39 anos de idade. Em termos de etnia/raça, 60% identificam-se como pardas, 21% brancas e 16% como negras. Solteiras são maioria: 39%, seguindo-se 30% das separadas/divorciadas e 18% de união consensual.

No aspecto renda e trabalho, 60% das mulheres atendidas trabalham, estando incluídas aí àquelas que estão no mercado de trabalho informal, sendo que apenas 38% têm cobertura previdenciária. A maioria delas têm renda entre um a dois salários-mínimos (42%). Em relação ao grau de instrução, 33% tem o ensino médio concluído, sendo de apenas 4% o percentual de analfabetas.

De modo surpreendente, 82% das mulheres atendidas declararam não ser dependentes economicamente do agressor e 92% informam ter filhos, destas últimas, 79% têm filhos menores com o agressor. A violência mais comum é a psicológica (52%), seguida da física (25%) e moral (17%). As violências sexual e patrimonial somam apenas 6%.

A respeito do uso de drogas, 72% das mulheres relatam que o agressor faz uso, sendo o álcool apontado como a substância mais consumida por eles (60%).

Através da interlocução com a rede de atendimento é possível dar resolutividade às questões e problemáticas apresentadas pela mulher em situação de violência para além do processo judicial.

No atendimento, é possível, por exemplo, a identificação de situações de alcoolismo, uso abusivo de drogas e transtornos mentais na família, possibilitando orientações e encaminhamentos para rede especializada de saúde.

Além disso, identificamos repetições do ciclo de violência e a extensão para outros membros da família, sobretudo as crianças, possibilitando orientações e encaminhamentos destas para rede de apoio e proteção.

No atendimento, é possível prestar esclarecimentos sobre como ajuizar ações de alimentos e regulamentação de visitas, bem como separações judiciais e partilha de bens, e encaminhar as mulheres para os órgãos competentes.

Além de informações sobre o andamento da Ação Penal e das Medidas Protetivas de Urgência (MPU), bem como orientações sobre primeiros procedimentos para realização da denúncia e trâmite processual no judiciário para aquelas mulheres que procuram à Vara mas nunca denunciaram a violência sofrida.

2.4 VIVÊNCIAS E RELATOS DE MULHERES EM SITUAÇÃO E VIOLÊNCIA NO PROJETO NOVO ACOLHER

O lugar do acolhimento à mulher vítima de violência é o espaço no qual se contam histórias, se narram tristezas, dúvidas, afetos, desafetos e recomeços. Como mencionado é nessa escuta que se identifica a necessidade dos encaminhamentos diversos: apoio jurídico, social e psicológico, tanto à mulher como aos familiares, principalmente aos filhos que presenciaram essas situações.

Cabe entender que na maioria das vezes estas mulheres expõem percursos de violência que se apresentam muito antes de elas terem tomado a decisão da denúncia. Desta forma, tanto elas como a família já estão marcadas por um padrão de convivência e comunicação nos quais predomina a agressão e o desrespeito mútuo.

Evidente que, como elos mais frágeis, as mulheres e crianças recebem uma maior carga de tensão, pressão e sofrimento. Para além da relação de casal, as varas

de violência contra a mulher recebem muitas demandas de aplicação das Medidas Protetivas de Urgência nas relações entre mães e filhos ou mesmo entre irmãos e outros parentes. Identificado o componente de gênero, na origem da violência, é comum a aplicação das medidas requeridas nestes casos.

A Medida Protetiva é a primeira busca. As mulheres atendidas pelo judiciário têm pressa em buscar proteção. Uma grande parte já tem processos anteriores tramitando na mesma vara ou em outras da mesma natureza. A maioria é parda ou negra, embora haja certa dificuldade de reconhecimento e pertencimento étnico, o que pode ser indicativo de que o percentual apresentado seja maior ainda do que foi encontrado nas estatísticas.

Também encontramos configurações familiares diversas, quase sempre acompanhadas do uso abusivo de álcool, de drogas ou mesmo transtornos mentais. Esses componentes são potencializadores da violência e quase sempre mostram situações complexas, nas quais o cuidado familiar com políticas de saúde mental se faz imprescindível. Também é recorrente a existência de episódios de violência antes da denúncia, seja na família de origem ou mesmo em outros relacionamentos e, principalmente no relacionamento atual.

Deste modo, encontramos marcas não apenas nas mulheres, que muitas vezes apresentam transtornos de ansiedade, depressão e pânico, mas também nas crianças que todos os dias crescem naquele ambiente, não apenas fazendo parte do cenário, mas vivenciando e internalizando diversos tipos de violência:

“Ele me trancou no freezer e passou um cadeado. Depois de muito tempo, com as crianças chorando (filhos dele também), ele abriu. Eu já estava congelada e tiveram que me botar embaixo do chuveiro” (entrevista do Novo Acolher, 2017).

Os relatos das mães sobre as crianças que vivenciaram estas agressões são semelhantes em mencionar queda no rendimento escolar, ansiedade, medo, resistência em manter contato com o genitor, falta de apetite, distúrbios de comportamento e atenção, entre outros.

Muitas vezes, mulheres com filhos na vida adulta também recorrem ao judiciário e a Lei Maria da Penha para suporte e proteção:

“Ele é o meu filho, usa droga, mas eu não o quero lá. Não aguento mais, não sei mais o que fazer (choro)” (entrevista do Novo Acolher, 2018).

Na maioria das situações acima esta mulher já é idosa, e além da fragilidade de gênero apresenta a condição de envelhecimento, o que a torna mais vulnerável ainda com o decorrer dos anos. Estudos sobre a violência contra a pessoa idosa mostram que à medida que os anos se passam em termos de idade, ocorre um risco maior de ocorrência da violência. Isto porque sua dependência com relação aos cuidados de terceiros aumenta, e assim, aumenta também o risco de negligências, abuso econômico, maus tratos (Minayo, 2014). Com as mulheres idosas a violência mais comum é aquela advinda dos filhos, netos e genros, já que uma grande parte é viúva ou mesmo separada, se destacando, principalmente, a violência patrimonial.

Em diversas situações, identificamos a existência de disputas patrimoniais, nas quais a família está em litígio pelo uso do espaço. Nestas circunstâncias, encontramos como partes litigiosas grupos de irmãos. Quase sempre a família está dividida e os pais já velhos ou mesmo falecidos.

“O terreno é de herdeiros, ele (irmão) quer invadir o que minha mãe deixou pra mim, estou vendo a hora de acontecer algo pior” (entrevista do Novo Acolher, 2017).

A problemática do abuso do álcool e das drogas, como pontuamos anteriormente, está muito presente no cotidiano dessas famílias. O conflito começa pelas dificuldades de impor limites e respeito na convivência e ainda pelo comportamento dos usuários, os quais buscam recursos de qualquer modo para o acesso às drogas, mesmo que isto implique prejuízo à família:

“Ele vendeu o banheiro do lado de fora para comprar de cachaça. O vizinho passou a parede e agora ele fica fazendo as necessidades na frente da minha casa” (entrevista do Novo Acolher, 2016).

A vida laborativa e a rotina destas mulheres também são impactadas com a violência. O perfil de renda das mulheres atendidas, em sua maioria, não ultrapassa dois salários-mínimos. As atividades, tanto de homens, como das mulheres estão situadas no mercado de trabalho informal, sem acesso a direitos trabalhistas e previdenciários.

Não raras vezes estas mulheres precisam se afastar de suas atividades sem contar com a devida proteção social que poderia lhes garantir a sobrevivência e a dos filhos. São mulheres que vivenciaram lesões físicas ou psíquicas que as impedem de continuar na mesma rotina de vida. Além disso, muitos homens autores de violência passam a persegui-las no ambiente de trabalho, a fim de obter o consentimento para o retorno da relação. Isto funciona como fator de tensão e pressão, amedrontando não só a mulher, mas também seus chefes diretos, a exemplo de empregadas domésticas, faxineiras, manicures de salão, recepcionistas, entre outras.

“Ele me vigia quase todos os dias na frente do trabalho, e chegou a xingar meu gerente insinuando que eu tinha um caso com ele” (Entrevista do Novo Acolher, 2018).

“Eu tive que sair do trabalho, porque ele foi lá e ameaçou. Minha patroa ficou com medo. Disse que eu só voltasse quando resolvesse” (Entrevista do Novo Acolher, 2019).

Notícias como a que apresentamos abaixo fazem parte do relato de vida destas mulheres. Por medo de acontecer tragédia maior, muitas abandonam o trabalho ou mesmo são despedidas pelos patrões, em situação de extremo constrangimento.

Uma manicure de 30 anos de idade foi baleada no rosto enquanto trabalhava em um salão de beleza na tarde desta quinta-feira (27) e

a suspeita é de que o ex-marido tenha atirado. O crime aconteceu na Rua Engenheiro Clóvis de Castro, no bairro do Parnamirim, na Zona Norte do Recife. Erivaldo Santos, sargento aposentado da Polícia Militar, atirou várias vezes contra Renata Sérgius, que foi socorrida para o Hospital da Restauração, no bairro do Derby, área central da capital pernambucana, e a informação é de que o estado de saúde da vítima é grave. Após dez anos juntos, o relacionamento teria acabado há cerca de um ano e Renata estaria sendo perseguida para reatar a relação, mas ela não queria. Renata e o ex-marido têm uma filha de nove anos². (Notícia veiculada na Rádio Jornal, 27/09/18)

A violência patrimonial também é traduzida nessas vivências. O alvo: celulares, roupas íntimas e pessoais, eletrodomésticos, documentos pessoais, entre outros. Quase sempre as mulheres não têm guardado as notas fiscais que comprovam a aquisição, o que traz dificuldades para a recuperação do bem.

Quando abordamos a violência moral e psicológica identificamos que as marcas deste tipo de vivência são profundas e duradouras:

“Eu preferia que ele tivesse batido em mim porque a dor seria na hora e passaria. Mas o que ele fez, o que ele disse jamais vou esquecer (choro)” (Entrevista do Novo Acolher, 2018).

As marcas da violência psicológica atingem a autoestima e provocam o medo de encarar um novo relacionamento, principalmente nas mulheres que tem idade mais avançada. O encontro com o agressor é algo temível, indesejado, mesmo que seja diante da autoridade judiciária, de representante do Ministério Público ou mesmo da Defensoria. Mesmo assim, há aquela parcela de mulheres que passado o ciclo de tensão e brigas, retomam o relacionamento na perspectiva de “dar uma nova chance” e, mais a frente, retornam à delegacia ou ao judiciário para solicitar novamente outra medida protetiva por violência reiterada.

Associada à violência psicológica, a violência moral é outra ocorrência comum. Xingamentos, dúvidas sobre a “indole” da mulher, exposição a familiares

2 . Notícia veiculada em <<https://radiojornal.ne10.uol.com.br/noticia/2018/09/27/mulher-e-baleada-no-rostho-pelo-exmarido-em-galeria-no-parnamirim-61129>>, consulta em: 19 fev. 2019.

e a vizinhos são acontecimentos de rotina. Inclusive crimes cibernéticos em redes sociais como o *Facebook* e o *Whatsapp*.

“Quando a gente estava junto, ele me fez gravar um vídeo me masturbando, e quando eu acabei o relacionamento, ele espalhou para todo mundo na minha Igreja. Eu fiquei desmoralizada”.

Ainda se faz comum encontrar um índice de denúncia baixo no que se refere à violência sexual. Acredita-se que seja por constrangimento ou mesmo pelo fato de a maioria das mulheres casadas ou com relacionamentos estáveis não compreenderem uma relação forçada do companheiro ou marido como uma agressão sexual. Por isto, ao manusear os processos de medidas protetivas vamos encontrar maior ocorrência de crimes como ameaças, injúria e lesão corporal. Acreditamos que as estatísticas referentes à violência sexual, sem dúvida, apresentam divergências da realidade, o que pode indicar a subnotificação desses casos. Porém, ainda que não registrem a queixa do fato, por medo, vergonha ou até por não entenderem como uma situação de violência, identificamos relatos de episódios de violência sexual vivenciadas na relação afetiva.

“Tinha tomado um remédio para dormir, e acordei sem a roupa, com ele do meu lado. Nunca pensei que ele seria capaz disso” (Entrevista do Novo Acolher, 2018).

“Sempre na hora da relação ele me dava tapas e puxava meu cabelo, mesmo eu dizendo que não gostava” (Entrevista do Novo Acolher, 2018).

Nos crimes de lesão corporal, em alguns casos, é possível visualizar cicatrizes, perda da acuidade visual ou mesmo cegueira, lesões nos braços, pernas e mãos. Estas ocorrências mais graves geram sequelas físicas e emocionais irreparáveis, além de gastos com medicações e tratamentos.

Nas situações de extremo risco, as mulheres são apresentadas a possibilidade de abrigo na rede do Estado. Mesmo assim, relutam muito em aceitar serem incluídas nesta política de proteção, apesar de saberem ser uma medida

provisória. O fato de interromper a vida laborativa e de se encontrar em um espaço desconhecido, mesmo que lhes seja permitido levar os filhos, faz com que esta possibilidade seja quase sempre descartada. Também demonstram revolta, pois se sentem prisioneiras por ter que se esconder, enquanto o agressor “está livre”.

Outro tema recorrente é a solicitação de restrição ou suspensão de visitas, nos termos do art. 22 da Lei nº 11.340/2006. Essas situações devem ser submetidas à avaliação psicossocial e depois apreciadas em juízo, sendo então uma medida a ser deferida após as outras por requerer um nível de avaliação mais aprofundado dos riscos do contato das crianças com o genitor acusado, considerando, sobretudo, as consequências da interrupção das visitas para o vínculo entre ambos.

Parentalidade e conjugalidade são frequentemente colocados na mesma balança da violência pelas mulheres, o que faz com que elas, inicialmente, mesmo diante de um bom pai, venham pedir a restrição ou suspensão de visitas do genitor aos filhos pensando na própria segurança ou bem-estar. Geralmente as equipes encontram no atendimento às partes possibilidades de negociação de visitas assistidas por outros parentes, de modo a preservar encontros do genitor com os filhos. Os casos de suspensão de visitas são aplicados a situações mais extremas, nas quais o acusado tenha usado de violência com os filhos ou mesmo os expostos a perigo ou negligência. Até mesmo em situações nas quais o pai é usuário de álcool e de drogas é possível realizar alguma composição entre os familiares envolvidos.

Ainda é muito corriqueiro que a mulher, na delegacia, venha a solicitar tal medida por desconhecer sua natureza e associá-la a regulamentação de visitas. Este equívoco pode ser facilmente resolvido se existirem espaços de acolhimento e orientação individual ou coletiva no âmbito das delegacias especializadas.

A desistência da Medida Protetiva e da Ação Penal tem sido outra demanda identificada. Por vezes, as mulheres têm recebido a MPU naquele mesmo mês ou há poucos dias e voltam à Vara para requerer o seu arquivamento. Os motivos são diversos: às vezes acreditam que o desentendimento foi superado e não querem “atrapalhar a vida do ex-companheiro ou ex-marido”. Nessas situações encontramos a intervenção de familiares que buscam “aconselhar” ou apaziguar a relação. Existem ainda mulheres que retomam o relacionamento e, portanto, não se faz mais coerente manter a Medida. Outras buscam desistir quanto veem dificuldades para manter a visitação dos filhos. Em menor grau, estão aquelas

que desistem por pressão, seja de familiares ou mesmo do acusado. De qualquer modo, todas essas situações são motivos de escuta e orientação, tanto no Projeto Novo Acolher, como na Defensoria Especializada na Defesa da Mulher em Situação de Violência (DEPEDDIM).

Percebemos que na maioria das abordagens as mulheres ainda não entendem que a violência é um processo cíclico e reiterado, acreditando na possibilidade de retomada do relacionamento, mesmo sob mágoas e contendas.

Entre afeto e traições, a decisão de muitas mulheres é a separação quando os homens já se envolveram em relacionamentos externos. Inversamente, alguns homens decidem sair de casa e “assumir” a outra mulher, às vezes até com anos de convivência e filhos. Curiosamente, repetindo a lógica patriarcal do domínio do corpo e das decisões, estes homens voltam a perturbar a rotina da ex-mulher, principalmente quando tomam conhecimento de que elas estão reconstruindo afetivamente suas vidas. Invadem o espaço doméstico, destroem eletrodomésticos e móveis, sem pensar nos filhos e nos prejuízos causados. Cobram, deste modo, um tipo de subserviência associada à fidelidade, mesmo após o fim do relacionamento.

Neste capítulo, entre tantos relatos, buscou-se condensar as principais questões trazidas no acolhimento dessas mulheres ao procurar o judiciário. Com certeza, o atendimento destas múltiplas demandas passa pelo fortalecimento da rede de atendimento, com a oferta de serviços e a ampliação da articulação entre as instituições para melhoria dos fluxos adotados.

CAPÍTULO 3 AS AÇÕES DE ENFRENTAMENTO A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER E A ATUAÇÃO DA REDE DE PROTEÇÃO

3.1 A IMPORTÂNCIA DO MOVIMENTO FEMINISTA NA LUTA PELOS DIREITOS DAS MULHERES

A partir do final do século XVIII, tem início as primeiras manifestações públicas das mulheres por igualdade de direitos, particularmente no que se refere ao acesso à educação, trabalho e voto. A emergência dessas lutas se dá num contexto onde a sociedade burguesa, embora tenha estabelecido à igualdade

formal independente do sexo, acabou por aprofundar as desigualdades entre homens e mulheres.

Ao contrário do que se crê, as primeiras sociedades capitalistas, durante o longo período de seu desenvolvimento e maturação, não diminuíram as diferenças entre os sexos, mas aumentaram-nas. Aos homens do povo foram conferidos, pelo menos formalmente, os direitos políticos que lhes permitiam participação na vida pública. A mulher, entretanto, assiste a pequena ampliação de seus horizontes sociais: já se distancia do lar para desempenhar uma atividade ocupacional, mas continua impedida de participar da vida pública. (SAFFIOTI, 2013, p. 160)

Ao questionar as relações desiguais de poder, os espaços de privilégios ocupados pelos homens, e as posições menos valorizadas ocupadas pelas mulheres, o movimento feminista expôs as desigualdades de gênero em diversas esferas.

No Brasil, o movimento feminista se inicia também direcionado à questão do trabalho e dos direitos políticos das mulheres, tendo como grande vitória o direito ao voto, conquistado em 1932. Segundo Saffioti (2013, p. 160):

Terminada, assim, a luta vitoriosa das sufragistas, as associações feministas brasileiras, sobretudo através de suas representantes no Poder Legislativo, intensificavam sua atuação, tendo em vista obter legislação conveniente sobre o trabalho feminino e de proteção à maternidade e à infância.

A partir de 1960, tem-se a consolidação do movimento feminista enquanto prática política e proposta filosófica de compreensão do mundo. No Brasil, sendo mantidas as demandas anteriores, a luta das mulheres se une a contestação do regime militar, defende a redemocratização do país e insere na pauta feminista a defesa da autonomia das mulheres perante os homens, a família e o Estado. É nesse contexto que as bandeiras do movimento feminista passam a incorporar a luta em oposição a todas as formas de violência contra as mulheres.

A partir dos avanços obtidos, novas questões passaram a ser discutidas nas décadas de 1980 e 1990, ampliando-se o diálogo com diversos segmentos da sociedade, incluindo-se as mulheres negras.

Nesse momento, mulheres negras questionaram a ausência da temática racial no movimento. O 3º Encontro Feminista da América Latina e do Caribe, que ocorreu em Bertioga, São Paulo, em 1985, foi fundamental para a mobilização do feminismo negro. Nesse evento, ativistas negras apresentaram suas demandas relativas à luta contra a violência doméstica, ao combate a práticas racistas no mercado de trabalho e, principalmente, a assuntos relativos à saúde, como mortalidade materna e saúde reprodutiva e sexual das mulheres negras. (DAMASCO; MAIO; MONTEIRO, 2012).

O protagonismo das feministas negras tornou-se essencial para a inclusão das questões raciais na pauta das discussões de gênero.

3.2 OS AVANÇOS LEGAIS NO ENFRENTAMENTO A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER

O momento de abertura política vivido no Brasil na década de 1980, com o fim do período ditatorial e a incidência de grandes movimentos pela democratização, foi propício para o surgimento de mobilizações sociais em defesa dos direitos humanos. É nesse contexto que se observam avanços consideráveis na base normativa que regula a atenção aos direitos das mulheres.

Conforme visualizamos até aqui, a violência contra a mulher assume conotações específicas, o que exige ações que considerem suas características peculiares. Sob forte atuação do movimento feminista, a partir da década de 80 começam a ser implantadas as primeiras políticas públicas com recorte de gênero.

Ao mesmo tempo em que denunciavam desigualdades de classe, os movimentos de mulheres – ou as mulheres nos movimentos – passaram também a levantar temas específicos à condição da mulher como direito a creche, saúde da mulher, sexualidade e contracepção e violência contra a mulher (FARAH, 2004).

Nesse contexto, em meados dos anos 80, inicia-se a criação de Delegacias da Mulher³, configurando-se como a primeira política pública de enfrentamento a violência contra a mulher e contribuindo para que tal questão passasse a ser tratada como um problema de segurança pública. A partir de então, deu-se mais visibilidade ao tema, ampliando-se a discussão política acerca do assunto. Acompanhando a criação das Delegacias, foram lançadas campanhas publicitárias e criadas coordenadorias da mulher, além da Secretaria Especial de Políticas para as mulheres em 2003.

Outros importantes marcos legais contribuíram na prevenção e enfrentamento das violações de direitos contra as mulheres. Dentre esses, vale destacar alguns de grande relevância:

- A Lei nº 7.353/1985, que funda o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM);
- A criação da Lei nº 8.930/1994, que inclui o estupro entre os crimes hediondos;
- A Lei nº 9.318/1996, que compreende como circunstância agravante crime cometido contra mulher grávida;
- A Lei nº 10.778/2003, a qual estabelece a notificação compulsória pelos serviços de saúde nos casos de violência contra a mulher;
- A Lei nº 10.886/2004, que tipifica a violência doméstica⁴.

No que se refere à violência doméstica e familiar, a aplicação da Lei 9.099/1995, a qual tratava esse tipo de violência de forma banalizada ao permitir como punição do agressor o pagamento de cestas básicas e prestação de serviços à comunidade, levou o movimento de mulheres a propor a criação de uma lei específica de proteção ao segmento.

Nesse contexto é criada a Lei nº 11.340/2006, mais conhecida como “Lei Maria da Penha”, que trouxe consigo profundas mudanças no modo como a violência doméstica e familiar é tratada no âmbito do judiciário. Com vistas a criar melhores condições para enfrentar e coibir a impunidade ao agressor e para promover a atenção à mulher, a Lei prevê um conjunto de dispositivos de proteção, e incita a

3 . A implantação da primeira Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher ocorreu em 1982, no Estado de São Paulo.

4 . PERNAMBUCO. Secretaria da Mulher. **Das lutas à lei: uma contribuição das mulheres à erradicação da violência**/Secretaria da Mulher; Autoras: Cristina Buarque, Fábíia Lopes, Fernanda Meira, Gabriella Pontes, Jeiza Saraiva, Marlene Libardoni. Recife: A Secretaria, 2011.

criação de serviços especializados no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além de Ministério Público e Defensoria Pública.

Com o advento da Lei Maria da Penha, a assimetria existente entre homem e mulher passa a ser reconhecida, sendo criados mecanismos de proteção à mulher em situação de violência.

Diante do exposto, nota-se que na perspectiva legal os avanços foram consideráveis. Porém, ainda que as leis garantam a igualdade entre homens e mulheres, nem sempre os direitos conquistados são usufruídos de forma plena.

Torna-se evidente então a necessidade da efetivação de políticas públicas que garantam a viabilização do exercício da cidadania das mulheres, garantindo a devida proteção nos casos de violência de gênero.

3.3 DESAFIOS E POSSIBILIDADES NO ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER

Alguns entraves se apresentam na intervenção junto aos casos de violência contra a mulher, tais como: falta de capacitação adequada dos profissionais para lidar com a situação; falta de recursos institucionais que apoiem vítimas e profissionais envolvidos numa denúncia, além do medo da vítima de levar adiante uma denúncia, temendo as consequências da decisão ou por questões que a ligam ao agressor afetivamente ou através de uma relação de dependência econômica.

Outras questões que permeiam a referida problemática dizem respeito a tolerância da sociedade em relação à violência contra a mulher, fator que certamente tem influência na atuação dos agentes públicos no atendimento as mulheres em situação de violência.

No que tange às especificidades da violência doméstica, Soares (2006) ressalta que:

[...] essa matriz da violência, apesar de merecer máxima atenção e de constituir uma problemática da maior gravidade para os que a sofrem ou testemunham, seja por suas consequências presentes, seja por seus efeitos futuros (as pesquisas mostram que quem se

submeteu à violência, na infância, ou a testemunhou, tem mais propensão a envolver-se com práticas violentas, mais tarde), não é acionada por criminosos profissionais ou por perpetradores que constroem uma carreira criminal.

O autor ressalta ainda que, pelas particularidades apresentadas, tal violência demanda políticas específicas, que não foquem apenas na repressão e que envolva a devida qualificação dos profissionais de segurança.

Apesar das dificuldades apresentadas, é possível a realização de um trabalho multidisciplinar e intersetorial, comprometido com o enfrentamento das diversas manifestações da questão social que permeiam o fenômeno da violência contra a mulher, e reconhecendo os conflitos e contradições como problemas sociais de ordem mais ampla, que incidem nas relações familiares e comunitárias.

Balbueno (2011) aborda acerca da importância do atendimento psicossocial a mulheres em situação de violência, numa perspectiva de transformação dessa realidade através do empoderamento da mulher. A autora reflete sobre como o atendimento psicossocial tem importante papel em promover a autonomia das mulheres, com vistas a viabilizar portas de saída do ciclo de violência, e ressalta alguns sentimentos experimentados pelas mulheres que denunciam seus parceiros: a necessidade de agradar o companheiro; o sentimento de culpa pelo fracasso dos seus relacionamentos, dentre outros diretamente ligados a construção do feminino e aos papéis socialmente designados à mulher. Desta forma, sinaliza a necessidade de variados modelos de atenção psicológica, social, de saúde geral, dentre outros, visando à obtenção de resultados no enfrentamento da problemática.

Dada a gravidade do fenômeno da violência contra a mulher, considerando as repercussões que causa no âmbito social e econômico do país, tendo em vista as consequências geradas no cotidiano das pessoas envolvidas, no Brasil passou-se a olhar para a situação numa perspectiva técnico científica. Observa-se uma maior implantação de serviços especializados, devido ao crescente número de episódios violentos, particularmente no âmbito familiar. A importância do atendimento psicossocial nesses casos se dá pela razão de que, após a denúncia, torna-se imprescindível garantir às mulheres o resgate da sua autoestima, seu bem-estar e a conquista de sua autonomia. Um apoio psicossocial eficaz tem a capacidade de

garantir o necessário suporte, no sentido de evitar que a mulher volte a vivenciar a situação.

Considerando o contexto de aprofundamento das questões sociais que atravessa a sociedade, é importante refletir sobre os fatores que determinam que a violência ainda hoje atravesse as relações sociais. Torna-se importante entender que não somente o uso da força define um ato violento. A privação de algo também é considerada violência. Desta forma, ao se pensar no enfrentamento das diversas formas de violência, é preciso vislumbrar a superação da ordem capitalista, que possibilita a maior das violências: aquela gerada pela exploração do capital. Para Cavalli (2009), “[...] os fatores individuais determinantes da violência existem e não podem ser negados, mas até mesmo estes, em muitos casos são gerados dentro do ciclo da violência estrutural”.

A autora traz ainda importantes reflexões acerca da ligação do crescimento do modo de produção capitalista com o aumento da violência estrutural, considerando como o crescimento da economia aumenta a capacidade de acumulação, desencadeando no crescimento das relações de exploração e das desigualdades. É onde residem as contradições desse modo de produção, que faz com que a abundância de recursos gere o aprofundamento da pobreza.

Embora entenda a violência estrutural como a maior de todas as violências, antecedendo as demais, não coloca tal categoria como causadora das demais violências, sendo, porém, um elemento que as potencializa.

Considerando os elementos apresentados, fica claro que, não sendo possível romper com a violência estrutural dentro do sistema capitalista, torna difícil o enfrentamento das diversas formas de violência na vigência desse modo de produção. Porém, vale salientar que a presente discussão não se esgota com a explanação das categorias em questão. A violência doméstica baseada no gênero possui especificidades que não são explicadas apenas pelo entendimento da exploração do modo de produção capitalista, uma vez que abrange diversos segmentos, independentemente de classe social, cor/etnia, faixa etária, grau de instrução, sendo as mulheres as mais atingidas.

Desta forma, esta questão tem se tornado um desafio para o poder público e para a sociedade. Diante de sua complexidade, não é fácil a construção de ações eficazes no trato da problemática.

3.4 O ENFRENTAMENTO A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER NO MUNICÍPIO DE RECIFE

No município de Recife, estado de Pernambuco, verifica-se uma rede composta por diversos serviços que visam o atendimento, prevenção e enfrentamento a violência contra a mulher, sendo os mais importantes:

- **1ª Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher** – principal porta de entrada no que se refere as queixas de crime contra mulher;
- **Varas de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher** – o município possui três Varas, para onde os pedidos de medidas protetivas e ações penais são distribuídos e acompanhados no âmbito do Poder Judiciário;
- **Defensoria Pública Especializada no Atendimento da Mulher em situação de Violência Doméstica e Familiar (DEPEDDIM)** – oferece orientação e assistência jurídica a mulher ofendida que não dispõe de recursos para pagar advogado(a) particular. No Recife, funciona junto às Varas;
- **Núcleo de Apoio à Mulher Promotora de Justiça Maria Aparecida da Silva Clemente (NAM)** – serviço pertencente ao Ministério Público do Estado, que atua na divulgação da Lei Maria da Penha e na formação e capacitação de agentes públicos que atuam com a temática;
- **Promotoria de Justiça com atuação nas Varas Especializadas** – assim como a Defensoria, no Recife funciona junto às Varas da Mulher, atuando nos casos e possibilitando a aplicação da lei. É responsável por garantir que o processo judicial cumpra todos os requisitos exigidos pela lei;
- **Núcleo de Abrigamento do Estado de Pernambuco** – ligado à Secretaria da Mulher do Estado, tem o papel de proteger as mulheres em situação de violência, que estão sob o risco de morte, oferecendo abrigo institucional, sendo a ofendida encaminhada para um abrigo provisório no momento em que presta a queixa ou através dos serviços que compõem a rede, inclusive estando acompanhada de seus filhos menores de idade. Essa modalidade de proteção é sigilosa e requer que a mulher em situação de violência permaneça por algum tempo longe de sua moradia e de seus familiares, até que cesse a situação de risco;
- **Patrulha Maria da Penha** – busca garantir a segurança às mulheres no âmbito da Segurança Pública;

- **Centro de Referência Clarice Lispector** – ligado à secretaria da mulher do município, oferece assistência multidisciplinar às mulheres em situação de violência;

- **Centro de Atenção à Mulher Vítima de Violência Sony Santos** – localizado dentro do Hospital da Mulher do Recife, oferece assistência à mulher que sofreu violência, tanto no aspecto da saúde, como na formalização da queixa;

- **Centro da Mulher Metropolitana Júlia Santiago** – funciona como disseminador das políticas de gênero do município nas comunidades;

- **Hospital Agamenon Magalhães / Serviço de Apoio à Mulher Wilma Lessa** – serviço oferecido no âmbito estadual de atenção integral à saúde de mulheres em situação de violência doméstica e sexual.

3.4.1 FLUXO DE ATENDIMENTO ÀS MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA NA REDE DO MUNICÍPIO

- A denúncia pode ser realizada na Delegacia (especializada ou comum) ou através da Central de Atendimento à Mulher (Ligue 180);

- Se a mulher ainda não deseja denunciar, pode ser acompanhada pelo Centro de Referência Especializado no atendimento à Mulher, que tem o papel de oferecer apoio psicológico, social e jurídico para que a mulher se fortaleça e realize a denúncia. Esse suporte também é dado após o registro da queixa;

- É muito comum a violência contra a mulher ser identificada no serviço de saúde. Nesse caso, o profissional, ao identificar a situação, deve fazer a notificação compulsória, além de realizar as devidas orientações e encaminhamentos pertinentes ao caso.

Nas situações de violência doméstica e familiar contra a mulher, o registro do Boletim de Ocorrência pode gerar dois processos judiciais:

1. **Medidas Protetivas de Urgência:** é distribuído para uma das Varas de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e tem o objetivo de proteger a vítima de novas agressões, impondo obrigações ao agressor e favorecendo a mulher em situação de violência.

2. **Ação Penal:** instaurado após representação criminal, nesse processo o agressor vai responder à Justiça pelo crime cometido.

Em caso de lesão corporal, o processo independe da representação criminal realizada pela vítima.

CONCLUSÕES

A partir do conteúdo abordado foi possível verificar que, embora as lutas em direção à igualdade entre homens e mulheres tenham avançado, mantêm-se a construção social de “estigmas” do que venha a ser masculino e feminino e o exercício desses papéis determina a manifestação de comportamentos esperados nos sujeitos de acordo com seu gênero. É nesse contexto que a violência surge, sustentada culturalmente como parte da construção do masculino, sendo utilizada como recurso para exigir da mulher sua adequação aos papéis sociais estabelecidos como femininos. A violência contra as mulheres é produto de um sistema social de dominação que subordina o sexo feminino. É a violência praticada por homens e por mulheres, contra mulheres, por sua condição de gênero.

No que se refere à violência doméstica, trata-se de uma problemática que vem atingindo um grande contingente de pessoas, em especial as mulheres, incidindo sobre a saúde física e mental deste público. É uma questão social complexa, sobre a qual incide múltiplos fatores, com características que variam de acordo com o contexto. Considerando as repercussões que provoca na vida dos indivíduos e da coletividade, em aspectos referentes à saúde, econômicos e sociais, tal problemática demanda políticas públicas de prevenção, que também repercutam sobre seus efeitos e causas. Dado que as mulheres são as “vítimas” mais comuns desse tipo de violência, torna-se imprescindível o direcionamento de políticas para esse público.

Apesar dos avanços, ainda se mostra um desafio realizar políticas na perspectiva do atendimento integral. Torna-se imprescindível, ainda, também a revisão do modelo de polícia, que leve em consideração o respeito aos direitos humanos. Os policiais geralmente são preparados para a repressão ao crime, não havendo capacitação para lidar com questões que envolvem alguns segmentos mais vulnerabilizados, incluindo as mulheres. Nem mesmo os profissionais que atuam com esse público, nas delegacias especializadas, recebem a capacitação adequada, e não sem motivos muitas mulheres atendidas no Projeto Novo Acolher não entendem a respeito de cada medida protetiva assinalada no pedido inicial realizado na delegacia. Essas situações demonstram o quanto se faz imprescindível

a garantia de um atendimento adequado às mulheres em situação de violência, principalmente no local que se configura como porta de entrada desse público.

Vale ressaltar ainda que, para um efetivo combate à violência contra a mulher, a organização e o compromisso dos profissionais da área se faz importante, inclusive em termos de valores e identificação com o seu ofício, trazendo referência de outro modelo de sociedade, onde homens e mulheres vivam de forma igualitária.

Cabe destaque a mudança no sistema educacional desde a educação infantil até as universidades. Nestes espaços deve permanecer a construção do pensamento crítico, livre e orientado para a igualdade, formando cidadãos que vivenciem as relações com seus pares baseada no respeito mútuo e na não discriminação ou dominação/exploração de classe, etnia e gênero. Outro fator fundamental, capaz de provocar uma transformação na ordem vigente é a atuação dos movimentos sociais, os quais se inserem no jogo de forças presentes na sociedade.

Verifica-se ainda a necessidade de aprofundamento acerca das especificidades da violência doméstica, reconhecendo que apenas a repressão não é suficiente para combatê-la. No enfrentamento da violência doméstica contra a mulher, torna-se imprescindível a atuação das redes, sejam elas primárias (formadas pelas relações significativas estabelecidas ao longo da vida); intermediárias (formadas por pessoas capacitadas, advindas de vários setores) ou secundárias (formadas por profissionais inseridos nos serviços públicos ou privados).

Neste trabalho enfatizamos especificamente o papel da rede institucional e o trabalho de acolhimento à mulher em situação de violência. Também identificamos que a violência afeta a família como um todo e que não raras vezes é preciso cuidar dos demais vínculos de parentesco da mulher ou até mesmo direcionar encaminhamentos para o homem autor de violência. A separação, sem dúvida, é fator de estresse e tensão e muitas das violências e feminicídios ocorrem neste contexto. Quando a mulher se sente acolhida e esclarecida, fortalece suas decisões e tende a manter seu posicionamento de denúncia e enfrentamento da situação. Encontramos no acolhimento institucional diário a viabilidade da escuta ativa, instrumento que se coloca a serviço da coleta de informações sobre este público e da humanização do atendimento às mulheres, articulando encaminhamentos e gerando maior consciência de direitos.

Em termos de dificuldades para o melhor andamento do trabalho, mais uma vez pontuamos a necessidade de ampliação, solidificação e fortalecimento da rede, considerando, não apenas o núcleo mais sólido de atenção a mulher vítima de violência, mas também as outras políticas a serem articuladas: educação, trabalho/renda, formação profissional, saúde, assistência social, atendimento ao homem, atendimento à criança e ao adolescente.

É difícil lidar diariamente com a escassez de vagas, com a fila de espera, com o atendimento especializado concentrado em poucas unidades, com a sobrecarga de trabalho e a escassez de profissionais especializados. Este é o caso da saúde mental da criança e adolescente vítima de violência. Além de aumentar a gravidade do problema, a ausência de um atendimento célere pode fazer com que a pessoa que sofreu violência desista do cuidado pelo fato de encontrar tantas barreiras. Um bom acompanhamento profissional tende a diminuir as sequelas físicas e psíquicas tornando este período de sofrimento mais ameno e abreviado.

Podemos dizer o mesmo no que se refere à rede de cuidado em saúde mental. Como situamos, a questão do álcool e outras drogas está presente no âmbito das relações violentas. Políticas neste sentido precisam abordar a violência doméstica, a adesão ao tratamento, à redução de danos, entre tantas outras questões que fazem parte desta complexidade.

Por fim, consideramos que as ações voltadas para o atendimento a mulher em situação de violência devem contemplar aspectos relacionados ao atendimento humanizado e acolhedor, com horizontes também para o cuidado na família. Esta perspectiva faz toda diferença na forma como o judiciário lida com o problema. Enxergar que por trás de processos existem vidas, rotinas, dificuldades e dores que precisam ser amparadas e superadas. Na perspectiva da garantia do direito integral da mulher há muito o que se fazer, principalmente quando consideramos a riqueza e multiplicidade de ações que as equipes técnicas podem desenvolver com o magistrado e demais servidores da vara, em conjunto com a rede de proteção.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA PATRÍCIA GALVÃO. Disponível em: <https://agenciapatriciagalvao.org.br>. Acesso em 19 fev. 2019.

BALBUENO, B. **Investigação sobre atendimento psicossocial oferecido em delegacias de defesa da mulher**. *Psicol inf.*, São Paulo, v. 15, n. 15, p. 69-82, dez. 2011. Disponível em: <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.phpscript=sci_arttext&pid=S141588092011000100005&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 01 mar. 2018.

BAPTISTA, D. O debate sobre o uso de técnicas qualitativas e quantitativas de pesquisa. In: *O Uso de Abordagens Qualitativas na Pesquisa em Serviço Social. NEPI Revista*, n. 1. São Paulo, PUC-SP NEPI, 1994.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Núcleo Técnico da Política Nacional de Humanização. **Acolhimento nas práticas de produção de saúde** / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Núcleo Técnico da Política Nacional de Humanização. – 2. ed. 5. reimp. – Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2010. 44 p. : il. color. – (Série B. Textos Básicos de Saúde).

_____. **Acolhimento - Biblioteca Virtual em Saúde - Ministério da Saúde**, disponível em bvsms.saude.gov.br/bvs/dicas/167acolhimento.html. Acesso em: 14 abr. 2016.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.340/06 (Lei Maria da Penha)**. Brasília, de 7 de agosto de 2006.

_____. Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. Institui o **Estatuto da Igualdade Racial**; altera as Leis nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm>.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República: **Manual de enfrentamento à violência contra a pessoa idosa. Texto de Maria Cecília de Souza Minayo**. Brasília: DF, Presidência da República, 2014.

CAVALCANTI, S.V.F. **Violência Doméstica**: análise da Lei Maria da Penha, nº 11.340/06 . 4. ed. Bahia: Editora Jus PODIVM, 2014.

CAVALLI, M. Violência Estrutural. Enfrentamentos para o Serviço Social? **Revista Intertemas**, São Paulo, Presidente Prudente, v. 5, p. 1-21, 2009.

CUNHA, R. S.; PINTO, R. B. **Violência Doméstica – Lei Maria da Penha comentada artigo por artigo**. 4.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

COSTA, A. A. **Gênero, poder e empoderamento das mulheres**, Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre a Mulher – NEIM/UFBA, 2007.

DAMASCO, M. S.; MAIO, M. C.; MONTEIRO, S. **Feminismo negro: raça, identidade e saúde reprodutiva no Brasil (1975-1993)**. Estudos Feministas, Florianópolis, 20(1): 344, janeiro-abril/2012.

DAVIS, A., 1944 – **Mulheres, raça e classe**. Tradução Heci Regina Candiani. São Paulo: Boitempo, 2016.

DEL PRIORE, M. **Histórias e Conversas de Mulher**. 1.ed. São Paulo: Planeta, 2013.

DIAS, M.B. **A Lei Maria da Penha na Justiça: a efetividade da Lei nº 11.340/2006 de combate a violência doméstica e familiar contra a mulher**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

DICIONÁRIO DE PORTUGUÊS, disponível em: <http://www.dicio.com.br/acolhimento>. Acesso em 14 abr.2016.

GLAMOUR **Violência contra a mulher: no Brasil e no mundo, dados são assustadores**. <https://revistaglamour.globo.com/Lifestyle/Must-Share/noticia/2017/11/violencia-contra-mulher-no-brasil-e-no-mundo-dados-sao-assustadores.html>. Acesso em: 21 fev. 2019.

GIL, A. C. Entrevista. In: **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FARAH, M. F. S. Gênero e políticas públicas. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 47-71, jan./abr. 2004.

FREYRE, G. **Casa Grande e Senzala**. 51. ed. rev. São Paulo: Global, 2006.

LARKIN NASCIMENTO, E. **O Sortilégio da Cor. Identidade, Raça e Gênero no Brasil**. São Paulo: Summus, 2003.

MINAYO, M. C. de S. **Violência e saúde**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

MOORE, C. **Racismo e Sociedade: novas bases epistemológicas para entender o racismo**. 2. edição. Belo Horizonte: Nandy, 2012.

OSTERNE, M.S.F. **O sentido da violência e as especificidades da violência contra a mulher no contexto das relações sociais de gênero**. O Público e o Privado (UECE), v. 8, p. 9-19, 2007.

PERNAMBUCO. Secretaria da Mulher. **Das lutas à lei: uma contribuição das mulheres à erradicação da violência**/Secretaria da Mulher; Autoras: Cristina Buarque, Fábila Lopes, Fernanda Meira, Gabriella Pontes, Jeiza Saraiva, Marlene Libardoni. Recife: A Secretaria, 2011.

REGO, N. M. de M. et al. **Lei Maria da Penha: O conceito de gênero como Núcleo Interpretativo**. Disponibilizado para consulta em internet desde 13 jul. 2012.

SANTOS, G.; BUARQUE, C. O Que é Gênero? **Caderno Gênero e Trabalho**. Salvador: REDOR, 2006.

SAFFIOTI, H. I. B. **Gênero, patriarcado e violência**. 1. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004. p. 85.

_____. **A mulher na sociedade de classes**. 3. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2013.

SILVA, L. L. da; COELHO, E. B. S.; CAPONI, S. N. C. de. **Violência silenciosa: violência psicológica como condição da violência física doméstica**. Interface (Botucatu), Botucatu, v. 11, n. 21, p. 93-103, abr.2007.

SOARES, D. G. de B. V. **O que você precisa saber sobre a violência doméstica e familiar contra a mulher**. 1. ed. Recife: 2ª Vara de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher:Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco, 2017.

SOARES, L. E. **Segurança pública: presente e futuro. Estudos Avançados**, São Paulo, v. 20, n. 56, p. 91-106, apr. 2006. ISSN 1806-9592. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10124>>. Acesso em: 01 dec. 2017. doi:<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142006000100008>.

WASELFISZ, J. J. **Mapa da Violência 2015: Homicídio de Mulheres no Brasil**. Brasília. Instituto Sangari. 2015.



POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À VIOLÊNCIA CONTRA AS MULHERES NO BRASIL E A ORDEM JURÍDICA: UMA BUSCA PARA IMPLEMENTAÇÃO DA DIGNIDADE DA MULHER COMO DIREITO FUNDAMENTAL.

Jorge Reinaldo Farias De Almeida Barros

Especialista em Direito Penal e Processo Penal pela Autarquia do Ensino Superior de Garanhuns. Bacharel em Direito com Láurea Universitária concedida pela mesma instituição. Chefe de Secretaria do Juizado Especial Criminal de Garanhuns.

Resumo

A evolução cultural, social e jurídica dos direitos das mulheres favoreceu o surgimento de políticas públicas cujo objetivo principal é concretizar a dignidade da mulher como direito fundamental. Movido por este contexto, o presente estudo foi propulsionado para resolver o seguinte problema de pesquisa: As políticas públicas de combate à violência contra a mulher e a ordem jurídica cooperam para firma a Dignidade da Mulher com direito fundamental? A partir de tal discussão, objetiva-se, de uma forma geral, analisar, se as políticas públicas estabelecidas, bem como se a Lei Maria da Penha, principal instrumento de defesa da mulher na ordem

jurídica, estão contribuindo para consolidação dos Direitos Fundamentais da Mulher. A metodologia utilizada para a construção desta monografia foi do tipo exploratória, adotando-se a técnica de pesquisa bibliográfica, dada sua pertinência e eficácia com o tema. Como resultado, observa-se que apesar dos avanços realizados nas últimas décadas, a mulher mais marginalizada ainda tem que percorrer árdua luta para consolidar seu direito à dignidade.

Palavras-chave: Dignidade da Mulher. Políticas Públicas. Lei Maria da Penha. Violência contra a mulher.

Resumo

The cultural, social and legal evolution of women's rights favored the emergence of public policies whose main objective is to concretize the Dignity of Women as Fundamental Right. Moved by this context, the present study was propelled to solve the following research problem: Do public policies to combat violence against women and the legal order cooperate to firm the Dignity of Women with a fundamental right? Based on this discussion, the general objective is to analyze whether the public policies established, as well as the Maria da Penha Law, the main instrument for the defense of women in the legal order, are contributing to the consolidation

of Fundamental Rights of the Woman. The methodology used for the construction of this monograph was of the exploratory type, adopting the technique of bibliographical research, given its relevance and efficacy with the theme. As a result, it is observed that despite the advances made in the last decades, the most marginalized women still have to go through strenuous struggle to consolidate their Right to Dignity.

Keywords: Dignity of Women. Public policy. Maria da Penha Law. Violence against women.

1 INTRODUÇÃO

A complexidade do estudo da dignidade da mulher como direito fundamental implica, em um primeiro recorte, analisar a evolução do que hoje se têm positivado como proteção à mulher e, por isso, perquirir se a ordem jurídica e as políticas públicas estão conseguindo atender às demandas das mulheres no que concerne à concretização do direito mencionado, especialmente no que tange à garantia de segurança.

Obviamente, diante da densidade do tema proposto, a discussão proposta nesta pesquisa cinge-se em traçar breve limiar entre o estágio atual das políticas públicas voltadas para as mulheres aliado ao estudo da Lei nº 11.340/2006 conhecida como Lei Maria da Penha que representa, afinal, o maior expoente da ordem jurídica positivada no que concerne às garantias e meios de proteção e repressão à violência contra a mulher.

Diante deste contexto, apresenta-se como problema de pesquisa a seguinte indagação: as políticas públicas de combate à violência contra a mulher e a ordem jurídica cooperam para firma a Dignidade da Mulher com direito fundamental?

Assim, diante desta problemática, denota-se a relevância da presente pesquisa, inicialmente, pela necessária discussão acerca da confluência de interesses e objetivos entre a legislação positivada e as atitudes políticas tomadas pelo Poder Executivo para as mulheres, para que se aprecie, portanto, se ambas estão caminhando para, de fato, concretizar a dignidade da mulher.

A discussão que ora se apresenta, portanto, mostra-se primordial e de suma importância, considerando ser necessário que a ciência jurídica além de estudar as nuances da Lei Maria da Penha volva seu olhar para o contexto social e político em que a mulher esteja inserida com fito de, partindo-se da matriz constitucional da dignidade da Pessoa Humana possa examinar e apontar diretrizes ao Estado (em sentido *Lato sensu*) para que os direitos do grupo apontado sejam, de fato, concretizados.

Nestes moldes, além de destacar o estudo da violência contra a mulher, a pesquisa denota o desejo de despertar o debate acadêmico para esta simbiose indissociável que deve existir entre as políticas públicas e a ordem jurídica.

Assim, superada a questão da relevância da pesquisa, cumpre salientar que o estudo ora apresentado, objetivou, de uma forma geral, analisar, de forma crítica a relação entre as políticas públicas e a ordem jurídica na busca pela efetivação da dignidade da mulher.

Nesta seara, apresentou, como objetivos específicos, delinear o panorama histórico da construção do conceito de dignidade da pessoa humana e sua característica como direito fundamental; esquematizar as políticas públicas para as mulheres no Brasil, ilustrando em cada fase do ciclo de política pública as diretrizes traçadas até então pelo Executivo para as mulheres, e por fim, apontar os avanços e dificuldades da Lei 11.340/2006 para atingir os fins nela proposto.

Precioso consignar que a metodologia a ser empregada na pesquisa será a pesquisa bibliográfica, utilizando-se o tipo de pesquisa exploratória cuja finalidade segundo Gil (2006, p. 41), é:

[...]proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses. Pode-se dizer que estas pesquisas têm como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições.

Assim sendo, considerando a necessidade de formulação de hipóteses para resolução do problema estudado, o tipo de pesquisa exploratória se constituirá no melhor instrumento para o desenvolvimento da pesquisa.

Ademais, a técnica de coletas de dados será a pesquisa bibliográfica. Sobre tal aspecto observa Gill (2006, p.41) "a principal vantagem da pesquisa bibliográfica reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente", ou seja, tal método possibilita dentro de um único contexto e sob diversas fontes, comparar posicionamentos conflitantes de uma forma geral, isto é, sem necessitar-se prender a um caso concreto.

Destarte, para a consecução dos objetivos já esposados, apresentam-se, no primeiro capítulo, breves preleções acerca da Teoria dos Direitos Fundamentais com ênfase na sua concretude e na forma como foram formados os direitos das mulheres.

Em um segundo momento, buscou-se estabelecer as principais características das Políticas Públicas no Brasil, analisando-se cada item do denominado Ciclo de Políticas Públicas para, somente então, transpor cada uma das fases da formação do ciclo para as políticas públicas para as mulheres neste país.

Por sua vez, no terceiro capítulo, promoveu-se um exame sobre a Lei Maria Penha, principal expoente legislativo da ordem jurídica no que concerne ao objetivo de assegurar a dignidade da mulher, com foco nos avanços e dificuldades na consolidação de direitos para o grupo em análise.

Compete, ainda, aqui, fazer breve comentário sobre a escolha da temática dos capítulos. Neste contexto, partiu-se, inicialmente, do mandamento geral e superior que é a Constituição da República Federativa do Brasil no qual está expresso no art. 1º, III, como um dos fundamentos do Estado Brasileiro a dignidade da pessoa humana.

Assim, considerando este mandamento, de onde devem partir todos os demais atos políticos e legislativos, tratou-se, no segundo momento, das políticas públicas que representam, portanto, a primeira vertente de atuação do Estado para assegurar direitos. Contudo, diante da aparente ineficiência do Estado para coibir a violência doméstica contra a mulher, contexto que fez exsurgir a Lei Maria da Penha, impôs-se a investigação da aludida Lei que, por ter vertente repressiva, representa a *ultima ratio* da manifestação do Poder Estatal.

Vê-se, portanto, que a pesquisa se apresenta de maneira afunilada, partindo-se do mandado geral e constitucional, desembocando-se na questão da análise da atuação do Poder Executivo e, na medida em que este restou ineficiente, no estudo da ordem jurídica que buscou, portanto, concretizar o fundamento sagrado da República Federativa do Brasil, qual seja, a Dignidade da Pessoa Humana.

Por fim, apresentaram-se as considerações finais, nas quais o autor apresenta sua compreensão do tema, apontando, portanto, as dificuldades ainda encontradas para assegurar os direitos das mulheres.

2 DIGNIDADE DA MULHER E DIREITOS FUNDAMENTAIS

Antes de adentrar ao tema dos Direitos Fundamentais, é imprescindível que seja indicada a compreensão deste pesquisador quanto ao conceito de dignidade da pessoa humana que é, em suma, a base e o objetivo da previsão dos Direitos Fundamentais.

2.1 O Conceito de Dignidade da Pessoa Humana

O conceito de dignidade da pessoa humana é um problema de pesquisa à parte. De grande densidade filosófica e jurídica, muitos doutrinadores buscam trazer alguma sentença que seja suficiente para descrever o tamanho do que significa a tal Direito.

Da análise da doutrina, observa-se que Ingo Wolfgang Sarlet apresenta a dignidade da pessoa humana como uma:

qualidade tida como inerente a todo e qualquer ser humano, de tal sorte que a dignidade passou a ser habitualmente definida como constituindo o valor próprio que identifica o ser humano como tal. (SARLET, 2007, p.40).

Em uma perspectiva mais racionalista, Kant (2007), ao enunciar as leis para que uma ação tenha um valor moral de excelência, ensina que todo ser racional possui um valor intrínseco absoluto ao qual chamamos de dignidade. Ainda de acordo com o filósofo, aquilo que tem preço pode ser substituído por outra coisa de igual valor, mas aquilo ao qual atribuímos a dignidade não é possível equivalência, pois o valor interno cominado (a dignidade) torna a coisa um fim em si mesma.

Em suma, na perspectiva de Kant, a dignidade é o valor que os seres racionais possuem e que o distinguem dos outros, justamente porque tornando algo digno, damos a oportunidade de tornar a coisa um fim em si mesmo, ou seja, dotada de todas as potencialidades necessárias para chegarmos à felicidade.

Ainda na perspectiva filosófica, mas em uma abordagem bastante diferente, Arthur Schopenhauer confere uma noção própria do conceito de dignidade unindo-a ao conceito de honra:

A honra é o estado de dignidade ileso, comprovando pelas leis e pelos costumes que, em consequência de um delito cometido por nós é diminuída ou anulada pela autoridade das leis. (SCHOPENHAUER apud VOLPI, 2004, p.26).

Seja qual for a vertente adotada, é indiscutível que o conceito de dignidade da pessoa humana “constitui a maior e mais potente bússola para a eticidade, mesmo sendo inumeráveis os significados e diversas as noções concebidas deste conceito”. (LIBRELOTTO, 2017, p.12).

Em suma, na concepção deste pesquisador, apesar da dificuldade em descrever o que representa uma vida digna, é de suma importância destacar a capilaridade da dignidade da pessoa humana e sua relevância para a ordem

jurídica, isto é, a proeminência dos efeitos do princípio da dignidade da pessoa humana, sobretudo para os Direitos Fundamentais, é mais importante que a métrica utilizada para o delimitar.

2.2 DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA COMO DIREITO FUNDAMENTAL

Após a discussão sobre o conceito de dignidade da pessoa humana, é essencial que analisemos, justamente em razão da sua importância e centralidade constitucional sua relação com os direitos fundamentais e como direito fundamental.

No primeiro aspecto, é evidente que o mandamento da Constituição ao Estado brasileiro no sentido de proporcionar uma existência digna pressupõe a efetivação de direitos ditos fundamentais que garantam, ao menos, no mínimo necessário, a dignidade da pessoa humana.

Neste contexto, a dignidade da pessoa humana surge com especial relevância, porquanto:

(...) enquanto preceito ético e fundamento constitucional exige do Estado não só respeito e proteção, mas garantia de efetivação dos direitos dela decorrentes. Toda a pessoa é sujeito de direitos e deve ser tratada desse modo. Quando, do ponto de vista jurídico, falamos de um “mínimo existencial”, estamos tratando de algo intrinsecamente ligado à realização dos direitos fundamentais sociais, que representam a concretização do princípio da dignidade humana. (WEBER, 2013, p. 205).

Nesta seara em que se imbricam a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88), a Dignidade da Pessoa Humana e os Direitos Fundamentais, a lição de José Afonso da Silva (1998) é preciosa ao dizer: “a dignidade humana é o epicentro axiológico da Constituição Brasileira, a lei máxima do Estado, de todo o ordenamento jurídico”.

Em outra perspectiva cabe discorrer se, além de balizar os direitos fundamentais, a dignidade da pessoa humana é também, ela própria, um direito fundamental.

Nesta discussão, é importante destacar que os direitos fundamentais são aqueles positivados no corpo da Constituição e, neste contexto, a dignidade da pessoa humana, sendo um dos fundamentos do Estado brasileiro (artigo 1º, inciso III, CF), é valor-fonte e suas irradiações são os direitos constitucionalmente insculpidos. (COMPARATO, 2004).

Assim, a dignidade da pessoa humana é o nascedouro dos direitos fundamentais, expressando não só um orientador de ética ou baliza para o sistema normativo, mas é, em si mesma, um direito fundamental e uma garantia de efetivação dos demais direitos como forma de concretizar uma vida digna.

Sendo, pois, um Direito Fundamental, é importante indicar as suas características, para que seja possível dotá-los da diferenciação para com os outros Direitos. Neste aspecto, Flávia Piovesan (1998), atesta a face universal desses direitos, sob o argumento de que ter a condição de pessoa é o único requisito para ser dotado de direitos fundamentais.

Na mesma linha de raciocínio, José Afonso da Silva (2005), ensina que os Direitos Fundamentais são, além de universais, históricos, pois nascem, sofrem modificações e perecem, inalienáveis, porquanto são indisponíveis e, ainda, são imprescritíveis, na medida em que podem ser exigidos a qualquer tempo.

É de se notar, portanto, que os Direitos Fundamentais são dotados de atributos que os tornam mais valiosos e, portanto, merecem maior proteção da lei. Assim, em uma linha de pensamento lógico, se pelos predicados de historicidade, inalienabilidade e imprescritibilidade eles merecem maior proteção do Estado, a dignidade da pessoa humana que é, pois, o vetor que emana para todos os direitos fundamentais merece a maior proteção possível.

Diante deste contexto, especificamente da historicidade dos direitos fundamentais e atento às peculiaridades do tratamento histórico dado às mulheres no ordenamento jurídico, torna-se necessária a exposição, ainda que resumida, deste percurso histórico.

2.3 TRATAMENTO JURÍDICO DA MULHER NA HISTÓRIA

A construção de direitos para um grupo social depende de diversos fatores sociais, políticos e geográficos, de modo que analisar a forma como um grupo foi tratado pela sociedade é uma das formas mais potencialmente esclarecedoras de evidenciar a forma e os motivos da consolidação de direitos deste determinado grupo.

Destarte, de forma a contemplar o tópico acima, apresenta-se a tabela a seguir que abarca de forma sucinta o período histórico e a forma de tratamento da mulher, desde os diplomas legais mais antigos, isto é, busca-se mostrar a trajetória da ordem jurídica no que concerne ao direito da mulher.

Tabela 1 – Tratamento jurídico destinado à mulher na História

Diploma normativo ou período histórico	Características principais do regime jurídico da mulher no período indicado.
Código de Manu	A mulher era vista como submissa ao homem, às suas vontades. Sua única participação de importância para a sociedade era garantir a reprodução
Código de Hamurabi	Mantinha-se as mesmas características do período anterior, reforçando como única função da mulher a reprodução.
Egito	Mulheres passam a ser sujeitas de direitos, podendo desempenhar funções como ser testemunhas, acusadoras e defensoras em processos. Também ganham direito à herança.
Grécia	A discriminação aqui ocorria do berço, pois as mulheres não recebiam educação formal e outros reforços intelectuais. Na sociedade espartana, por questões de segurança, a mulher devia ser treinada para guerra para defender sua família dos estrangeiros na ausência do homem.
Roma	A mulher é reduzida ao papel de eterna tutelada pelos pais e pelo marido.

Idade Média	A submissão da mulher aos pais e maridos é mantida durante todo este período.
Renascimento até a Revolução Industrial.	A mulher passou a ser recrutada pela indústria têxtil. Diante deste contexto, surgem as primeiras leis protetivas para as mulheres no âmbito do trabalho, evitando jornadas para além das doze horas diárias, bem como proibindo que as trabalhadoras realizassem trabalhos subterrâneos.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos estudos de Dias, 2012.

Percebe-se, pela trajetória esquematizada acima, a necessidade de milhares de anos para que a mulher passasse a ter um reconhecimento protetivo e formal da ordem jurídica, dada a sua condição peculiar.

Ademais, é possível notar, ainda, que por muitas gerações de ordens jurídicas, a mulher era vista como uma pessoa dependente e inferior, não podendo exercer os mesmos direitos que os homens.

Aliás, transpondo esta característica para a ordem jurídica brasileira, verifica-se que a grande mudança só ocorreu, de fato, com a Constituição da República de 1988 que estabeleceu, taxativamente, que homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, na forma do artigo 5º, I, do referido diploma legal. (Dias, 2012).

Portanto, é possível constatar que a igualdade formal entre homens e mulheres foi alcançada no Brasil apenas há trinta anos, período insuficiente para quebrar toda a construção histórica de submissão e inferioridade imposta pelas ordens jurídicas anteriores.

Justamente em virtude das legislações anteriores, a chamada Constituição-Cidadã impõe ao Estado brasileiro a adoção de medidas que garantam a eficácia dos direitos fundamentais, promovam a dignidade da pessoa humana e protejam os grupos mais atingidos pela desigualdade social, política e/ou jurídica, dentre eles, as mulheres.

Dentro desta perspectiva, a análise da construção e aplicação das políticas públicas é o ponto essencial para entendermos em qual estágio de desenvolvimento da dignidade da mulher como direito fundamental, encontra-se atualmente no Brasil.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Conforme abordado no capítulo anterior, a Constituição da República inaugurou uma nova ordem jurídica, tratando especificamente da igualdade entre homens e mulheres, bem como dos direitos e garantias fundamentais, impondo ao poder público obrigações que visam assegurar a dignidade da pessoa humana.

Para isso, portanto, deve o Estado lançar mão de políticas públicas que busquem cumprir com as obrigações.

No Brasil, o marco inicial do desenvolvimento da preocupação com pesquisa e sistematização das políticas públicas ocorre no final dos anos de 1970, justamente na transição entre o fim do governo militar e a democracia. Neste recorte histórico, o estudo acadêmico sobre as ciências sociais se desenvolve especialmente a partir da criação da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. (ALMEIDA, 2007).

Percebe-se, assim, o estreitamento lógico entre o Estado e as Políticas Públicas, na medida em que, a partir do surgimento da redemocratização, surgem novos estudos para fins de expansão das ações estatais com vistas de democratizar, também, o acesso aos serviços públicos.

É possível inferir, portanto, que com a mudança da face do Estado brasileiro que tornou a servir-se da democracia, as políticas públicas não poderiam manter-se sem esta nova face, passando-se a se preocupar com descentralização da oferta de serviços.

Deve-se destacar, contudo, que esta nova preocupação das ciências públicas veio aliada a uma preocupação acadêmica com o assunto, de modo que desde a redemocratização até meados dos anos 1980, estudiosos como Raimundo Faoro e Bresser Pereira dominaram as discussões sobre a agenda de pesquisas em ciências sociais neste período. (HOCMAN; ARRETCHE; MARQUES, 2007).

Em suma, a caminhada das políticas públicas no Brasil foi realizada de mãos dadas com o novo regime de governo e, por consequência, das novas ideologias que movem o país naquele contexto.

Bugni (2016) destaca que não obstante o implemento de novos ajustes fiscais, reforma administrativa do Estado, as políticas públicas, na década de 1990, em virtude da forte influência estadunidense, passaram a ser analisadas sob a perspectiva da chamada política neoliberal que, comumente, confrontava-se com a agenda do desenvolvimento social.

Havia, portanto, um choque entre a necessidade de ampliação do Estado para promover, facilitar e ampliar o acesso aos serviços e bens públicos para a população e, na contramão desta política, promover-se o ajuste fiscal, redução dos gastos e da máquina pública.

Diante deste imbróglio, Farah (2004), aponta que as políticas públicas, dos vários contextos de reforma política e social do final do século XX, buscavam, essencialmente: estabelecer prioridades na implementação das políticas públicas de forma a equalizar os gastos públicos, promover novas formas de interação entre Estado e sociedade civil, através da inclusão de novos atores, surgindo daí, o chamando “terceiro setor” e, por fim, modificar a atuação estatal, atrelando-se o agir do Estado a um modelo eficiente de provisão e efetivação de despesas públicas, primando-se pela desburocratização, privatização e pela adoção de processos gerenciais.

Constata-se, em suma, que a formulação de políticas públicas é um processo complexo, sendo imprescindível o estudo de cada uma das fases que compõem a formação do ciclo de políticas públicas, cuja análise será feita a seguir.

3.1 CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

No início deste tópico, é importante destacar que a analisar as políticas públicas como um ciclo possibilita a compreensão de cada uma das fases de forma descritiva e mais didática.

Partindo-se deste pressuposto, SECCHI (2014, p. 33), traça sete estágios da formação de uma política pública, quais sejam: Identificação do problema,

Formação da agenda; Formulação de alternativas; Tomada de decisões; Implementação; Avaliação e Extinção.

Iniciando pelo primeiro passo do ciclo, identifica-se como problema “a discrepância entre o *status quo* e uma situação ideal possível”. (*ibidem*, p. 34). Ou seja, trata-se do momento em que o problema é identificado, mensurado, a partir da análise das suas causas, isto é, analisando a diferença daquilo que existe e daquilo que deveria.

A partir da análise inicial de assimilação do problema, sendo este relevante socialmente, passa-se à formação da agenda que nada mais é do que “o conjunto de problemas e temas entendidos como relevantes”. (*ibidem*, p. 36). Necessário destacar, por outro lado, que há momentos em que a agenda, apesar de formada, não faz surgir uma política pública, em virtude das restrições institucionais que impõem a manutenção do estágio anterior e, também, momentos em que novos problemas surgem e inserem outros assuntos na agenda. (Baumgartner e Jones, 1993).

Por fim, ainda quanto à formação de políticas públicas, é imprescindível que se destaque, por sua perfeita aplicação na realidade brasileira, o conceito de “janela de oportunidade”, criado por John Kingdon (1995), justamente para aqueles momentos que requerem maior atenção do público, mas que, na maioria das vezes, é raro e de muita pouca divulgação.

No que tange à formulação de alternativas, SECHHI (2014) descreve como sendo o momento em que são formadas as diretrizes, orientações e estabelecimento de objetivos para consecução do resultado que também é descrito. Ou seja, trata-se de fase muito importante na construção das políticas públicas, porquanto representa a escolha do objetivo a ser alcançado e, mais ainda, das estratégias a serem utilizadas para obtenção deste resultado.

Em seguida, temos a fase da tomada de decisões. Nesta etapa, segundo o modelo racional (*ibidem*, p.40), o gestor escolhe uma das medidas possíveis para a solução do problema como o vetor da solução do problema. Há, também, a possibilidade de a tomada de decisões ser realizada por fluxos múltiplos que é realizada a partir da relação entre problemas, soluções e condições políticas favoráveis. (Kingdon, 1995).

A diferença entre um modelo e outro reside no fato de que, no primeiro, a política pública é decidida de forma mais estática, a partir da escolha de um

único caminho para o objetivo traçado. Já no segundo modelo, a política pública é construída de forma mais flexível a partir de várias interações possíveis e existentes entre os problemas, as soluções plausíveis e a questão política.

Na fase da implementação da política pública, encontra-se centralizada a ação estatal, pois os processos previstos são aplicados. Sabatier (1986) distingue duas formas possíveis de aplicar a política pública: o modelo *top-down* e o modelo *bottom-up*. No primeiro, há uma separação entre o momento da tomada de decisão e o momento da implementação, que podem ser realizados, inclusive, por pessoas distintas. No segundo modelo, os agentes executores possuem maior liberdade para amoldar a execução da política pública.

Prosseguindo ao instante da avaliação da política pública, trata-se da fase de julgamento sobre a serventia das propostas, o funcionamento das ações praticadas e, também, sobre o resultado esperado. (Trevisan e Van Bellen, 2008). É o momento, pois, em que se confrontam todo o processo da execução da política pública para que se analise as hipóteses, as ações e os saldos da política pública.

Para que a avaliação seja bem-sucedida, é imprescindível, que fique clara a metodologia de avaliação da política pública que pode contemplar metas de programa, índices comparativos ou pode ser realizada uma comparação com outros programas similares. Em suma, o julgamento só auxiliará na compreensão da política pública se a metodologia para o fazer for clara e precisa, facilitando a compreensão da expectativa gerada com a implementação das ações.

Giuliani (2005, *apud* Secchi, 2014) aponta, ainda, a fase da extinção da política pública que se dará por três fundamentos: o problema que originou a política é considerado como superado, as ações e leis que originaram o problema tido como ineficaz ou, por fim, o problema perdeu a importância.

Sendo, pois, esmiuçado o ciclo da política pública para demonstração de como as ações estatais se desenham, cumpre tratar, especificamente, da formação das políticas públicas para combate à violência contra a mulher no Brasil.

3.2 HISTÓRICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER NO BRASIL

Nesta seção, busca-se transpor os ensinamentos do ciclo de políticas públicas tratado no tópico anterior e aplicá-lo à política pública de gênero, especificamente no que tange ao combate de violência contra a mulher.

Assim como ocorreu com os estudos de políticas públicas em geral, as políticas de gênero ganharam força no Brasil com a reforma do Estado em 1980 e início dos anos 1990 (BUGNI, 2016).

Em suma, partindo-se deste recorte histórico, busca-se, com este tópico, identificar as peculiaridades de cada uma das fases do ciclo de políticas públicas para o contexto da violência contra a mulher no Brasil.

3.2.1 IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA

A violência contra a mulher é fruto de longo contexto histórico no qual a superioridade masculina foi sempre encarada como um valor natural e absoluto na sociedade.

Neste contexto, segundo Teles (2011) a violência contra as mulheres pode ser considerada como uma estrutura calcada na forma de organização socioeconômica da sociedade, na qual, via de regra, o sistema social é especialmente desigual, denegando direitos e impedindo o real exercício da cidadania para uma maioria que está localizada em uma posição de menor prestígio, poder e domínio econômico.

Ou seja, a formação disforme da sociedade reúne os requisitos para que as forças dominantes na população que, no caso da violência contra a mulher, equivale à posição supervalorizada do homem que por se entender superior e detentor de mais direitos, nega os mesmos direitos à mulher, solidificando o processo de dominação do gênero masculino ao feminino.

A esse aspecto de hegemonia masculina sobre a feminina, denomina-se patriarcado e dele deriva a principal fonte da violência contra a mulher:

Os papéis impostos às mulheres e aos homens, consolidados ao longo da história e reforçados pelo patriarcado e sua ideologia, induzem relações violentas entre os sexos e indica que a prática desse tipo de violência não é fruto da natureza, mas sim do processo de socialização das pessoas. (SANTOS e IZUMINO, 2005, p.09).

Diante desse contexto, percebe-se que em virtude dessa característica patriarcal e de segregação tida como natural, “por longo tempo, a violência contra as mulheres foi inviabilizada e compreendida como problema privado – e não público”. (BUGNI, 2016, p. 67).

Mostra-se claro, portanto, que apesar do grande lapso temporal em que a violência contra a mulher existe, foram precisos muitos anos para que o problema fosse oficialmente identificado, mudando-se sua natureza de privado para público.

Embora a identificação oficial do problema remonte aos movimentos feministas do século passado, conforme será visto no próximo tópico, para fins de delimitação da pesquisa deste trabalho, a fim de aliá-lo às características de uma pesquisa monográfica, adotar-se-á como critério identificador do problema da violência doméstica contra a mulher, o conceito previsto no artigo quinto da Lei nº 11.340/2006, qual seja:

Art. 5º. Para os efeitos desta Lei, configura violência doméstica e familiar contra a mulher qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial: I - no âmbito da unidade doméstica, compreendida como o espaço de convívio permanente de pessoas, com ou sem vínculo familiar, inclusive as esporadicamente agregadas;

II - no âmbito da família, compreendida como a comunidade formada por indivíduos que são ou se consideram aparentados, unidos por laços naturais, por afinidade ou por vontade expressa; III - em qualquer relação íntima de afeto, na qual o agressor conviva ou tenha convivido com a ofendida, independentemente de coabitação. Parágrafo

único. As relações pessoais enunciadas neste artigo independem de orientação sexual.

Percebe-se, na esteira do texto legislativo supratranscrito que a violência doméstica contra a mulher não se resume somente aos aspectos físicos, mas contempla a violência moral, patrimonial e psicológica. Outrossim, é possível inferir que a partir do momento em que o problema passou do estado privado para o público, inicia-se a busca para incluí-lo na agenda de políticas públicas.

3.2.2 FORMAÇÃO DA AGENDA

Além do estudo sobre a formação das políticas públicas de uma forma geral, para atingir o objetivo desta pesquisa, é primordial analisar a formação das ações estatais no que tange ao enfretamento da violência doméstica contra a mulher.

Movido pela atuação dos movimentos feministas iniciados na segunda metade do século passado, a violência contra a mulher começou a ser denunciada. (Casiq e Furegato, 2006). No mesmo sentido, aponta Farah (2004) que os movimentos citados buscavam, em suma, contribuir para a inserção da questão de gênero dentro da agenda pública.

Percebe-se, portanto, que a questão de gênero, apesar de relativamente recente na história, foi influenciada por movimentos feministas que, ao final, conseguiram pautar a violência contra a mulher para discussão no centro das ações e demandas políticas.

Aliado às demandas sociais propulsionadas pelos movimentos feministas, as convenções internacionais passaram a dar maior visibilidade à violência de gênero (SCHRAIBER e D'OLIVEIRA, 2003). A pressão internacional colaborou de forma sistemática para que os Estados soberanos passassem a incorporar e prever a proteção dos direitos humanos sobre o enfoque da proteção da mulher.

Destaca Belchior (2016), neste contexto que, mesmo diante de tantas movimentações sociais e de organismos internacionais:

“apenas em 1979 ocorreu a Convenção para eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher e em 1994, a Convenção Interamericana tratou sobre a prevenção, punição e erradicação da violência contra a mulher”. (Belchior, 2016, p.40).

Nesta linha de evolução histórica e construção das políticas públicas para enfrentamento da violência doméstica contra a mulher, outros movimentos foram se agregando à luta por maior visibilidade do problema da violência doméstica contra a mulher, de modo que os movimentos em prol dos Direitos Humanos encamparam esta luta.

Foi nesta relação de encampação que a conferência de Direitos Humanos Viena, ocorrida em 1993 evidenciou a violência contra a mulher como um tipo de violência aos direitos humanos, permitindo, a partir de então, a denúncia desta transgressão e encarando a violência como problema político e público. Em 1994, a convenção de Belém do Pará, no Brasil, ratificou estas resoluções. (PASINATO, 2011).

Verifica-se, portanto, que paulatinamente foram lavrados diversos documentos internacionais que buscavam combater a crescente violência contra a mulher e incluir tais questões na agenda das políticas públicas dos países.

Especificamente no que tange ao Brasil, conforme afirma Costa e Porto (2014), a Constituição da República de 1988, bem como a ratificação do Pacto São José da Costa Rica no ano de 1992, através do decreto 678 e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher, em 1996 através do Decreto 1.973 foram os diplomas legislativos que inseriram, de forma irreversível a demanda para tratamento da questão do gênero na ordem jurídica.

Denota-se, por fim, todo um arcabouço normativo que foi construído, peça por peça, até que a violência contra a mulher e a igualdade de gênero fosse expressamente positivada na Lei Maior e, ainda, até que o Estado Brasileiro ratificasse a obrigação de prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher.

3.2.3 FORMULAÇÃO DE ALTERNATIVAS E TOMADA DE DECISÃO

De início, cabe esclarecer que o processo de formulação de alternativas e tomada de decisão serão abordados de forma conjunta em virtude das implicações de um e outro na cronologia dos acontecimentos.

Segundo Farah (2004), os movimentos feministas solicitavam às autoridades a implantação das chamadas “casas-abrigo” e as Delegacias de Defesa da Mulher (DDM), cujo objetivo era proporcionar um ambiente exclusivo para atendimento da mulher vítima de crime. Nesse contexto, destaca Bugni (2016) que as décadas de 1980 e 1990 foram marcadas pela timidez nas ações estatais, especialmente pela pouca expansão das DDMs, das casas-abrigo e dos Conselhos da Mulher, tudo em virtude da adoção da política neoliberal que limitava de sobremaneira os gastos estatais em virtude da adoção do conceito de Estado Mínimo.

Vê-se que mesmo a irradiação dos efeitos da promulgação da Constituição da República de 1988, as ações estatais mostram-se insuficientes para a demanda da agenda de política pública construída na medida em que o Estado não buscou, efetivamente, realizar tomadas de decisões que efetivamente contribuíssem para a redução do problema.

Este contexto começou a ser alterado em 2003 com a criação da Secretaria Especial de Políticas para as mulheres (SPM), no governo federal, cujo objetivo era assessorar a presidência da república no assunto e coordenar as ações na área. Cumpre destacar que a função coordenativa do órgão criado decorre da necessidade de articulação entre o poder executivo e as organizações da sociedade civil que foram criadas com o objetivo de discutir e ajudar no enfrentamento da violência contra a mulher.

Ademais, necessário consignar que, em virtude dessa coordenação, na linha propugnada por Sabatier (1986), tratada no item 3.1, a política pública aqui adotada utiliza-se o modelo *bottom-up* em razão da articulação entre governo e sociedade civil e da liberdade dada à implementação da política.

3.2.4 IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA

Conforme já mencionado, as ações estatais no âmbito das políticas públicas para enfrentamento da violência contra a mulher foram tímidas nas últimas décadas do século XX.

Por este motivo, a primeira ação concreta foi pensada e executada por uma organização de mulheres que criou o SOS Mulher, em São Paulo na década de 1980. Tratava-se de um local para atendimento para a mulher vítima da violência doméstica. Cumpre destacar que apesar da sua pouca duração, teve importante contribuição simbólica, pois foi a primeira oportunidade em que a violência contra a mulher pode se tornar pública, isto é, ultrapassou os limites do silêncio privado do âmbito doméstico. (SILVEIRA, 2006).

O que se verifica desta iniciativa é a necessidade de mais uma vez a sociedade organizada suprir uma demanda estatal que, nesta época, já tinha identificação o problema, incluído em sua agenda, evidenciado algumas alternativas e tomado a decisão de cuidar da violência contra a mulher, no entanto, não tinha implementado nenhuma ação.

O Estado precisava, segundo Soares (2004), ultrapassar a mera previsão legislativa de coibir a violência, mas adentrar às nuances do contexto social da mulher vítima da violência que, muitas vezes, buscavam as organizações da sociedade civil para problemas que iam além da violência, tais como, o direito à moradia, a busca por uma vaga em uma escola pública, dentre outros. Aliás, segundo o mesmo autor, essa dificuldade do Estado foi o que levou à falência dos chamados Centros de Referência da Mulher, na medida em que o poder público não se deu conta da necessidade de tratar outras questões transversais e paralelas ao nicho da violência contra a mulher, especialmente, as questões sociais e de raça.

A criação da primeira DDM ou Delegacia Especial de Atendimento à Mulher (DEAM), em 1985, na cidade de São Paulo (BUGNI, 2016), desponta como pontapé inicial das ações governamentais em favor do combate à violência doméstica, demonstrando, contudo, que o raciocínio do poder público para a política pública era reduzido à questão da segurança pública.

Na continuação das ações estatais, em 1997, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, pressionado pelo movimento feminista e com financiamento

realizado pelo Ministério da Justiça promove a ampliação das casas-abrigo e consolida a utilização desta ação como política pública permanente em favor da mulher.

Nos anos 2000, por sua vez, com a estabilização econômica caminhando a passos mais esperançosos e a criação da SPM, as políticas públicas sofreram uma guinada significativa. A SPM, após contribuição participativa dos segmentos interessados da sociedade aprovou, em 2004, o Primeiro Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (I PNPM) que foi estruturado em quatro eixos que buscavam, em suma: a autonomia e igualdade no mercado de trabalho; a educação inclusiva; e assegurar o oferecimento de saúde para mulher e dos direitos reprodutivos e o enfrentamento da violência contra a mulher. É importante destacar que a construção deste plano foi consolidada como política pública repetindo-se nos quadriênios seguintes, quais sejam, 2008 e 2012, sendo sempre precedidos de conferências municipais e estaduais, assegurando-se a participação democrática da sociedade.

Foi ainda, na primeira década dos anos 2000 que foi promulgada a Lei nº 11.340/2006, conhecida como Lei Maria da Penha que, por sua relevância para a ordem jurídica e para o tema, será tratada no capítulo seguinte.

Em seguida, também foi construído pela SPM, a Política Nacional de Enfrentamento à Violência Contra a Mulher, cuja finalidade era estabelecer diretrizes, conceitos e procedimentos, bem como ações de combate e prevenção à violência contra as mulheres. Dentre as ações previstas no plano, cumpre destacar a ampliação no investimento na Central de Atendimento à Mulher, através do “Disque 180”, bem como a capacitação e ampliação da rede protetiva em favor a vítima da violência. (BRASIL, 2007).

Todas estas ações, segundo Bugni (2016), geram a “consolidação, em amplitude nacional, de uma política de gênero”. Cumpre destacar, também, que concretização da existência de uma política pública permanente não seria possível sem a participação efetiva dos movimentos feministas no processo.

3.2.5 AVALIAÇÃO

Importante passo para análise das políticas públicas, a avaliação não foi muito bem-sucedida no início da implantação das ações. Credita-se tal fato à ausência de órgão central que coordenasse a implementação da política e, portanto, se preocupasse com a ausência de dados sobre o tema.

Silveira (2006) aponta, todavia, que, apesar da ausência de dados oficiais que possibilitasse analisar a questão da política pública, o controle social exercido pelas Organizações Não-Governamentais – ONG's e pelas usuárias do serviço constituem excelentes indicadores da funcionalidade do sistema e pode favorecer excelentes apontamentos sobre eventuais entraves do funcionamento dos serviços.

Bugni (2016) adverte, igualmente, não ser tarefa fácil avaliar uma política pública desta magnitude, especialmente em virtude da multifacetada abrangência das medidas e ações, bem como das diversas estruturas existentes.

Destaque-se, ainda, neste tópico, que apesar da quantificação e exame dos dados não ter sido realizada a contento, cada nova publicação do Plano Nacional de Política Pública era precedida de análises dos objetivos anteriores e intenso debate regional e nacional o que implicava, indubitavelmente, em uma avaliação da política pública para definição das novas estratégia e parâmetros para o próximo momento.

Finalizada esta primeira parte, não há que se falar na análise da extinção da política, porquanto além de vigente e necessária, não se vislumbram quaisquer hipóteses daquelas elencadas por Giuliani (2005, *apud* Secchi, 2014). Cumpre, no entanto, analisar, no último capítulo, a efetividade das políticas públicas positivadas na ordem jurídica para combate da violência contra a mulher, com ênfase na Lei Maria da Penha que é objeto do próximo capítulo desta pesquisa.

4 A LEI MARIA DA PENHA ANALISADA COMO POLÍTICA PÚBLICA DE COMBATE À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER

A Lei nº 11.340/2006, indiscutivelmente, é a política pública que possui maior reconhecimento, abrangência e procura das vítimas. A Lei, apesar de ser rapidamente associada a aspectos penais e à ordem jurídica, possui características típicas de políticas públicas, tais como, a criação de varas e delegacias especializadas, a descrição do que se caracteriza violência contra a mulher e quais as suas formas e, também, pela previsão de medidas protetivas de urgência como forma de conceder maior transversalidade às ações estatais na proteção da vítima de violência doméstica. Em suma, a Lei Maria da Penha - LMP nasceu como o mais importante marco legislativo de enfrentamento à violência doméstica no Brasil. (Silva e Viana, 2017).

Diante da conjuntura complexa das múltiplas ações possíveis a partir da Lei Maria da Penha, este estudo centrou-se, apenas, por destacar sua construção histórica, sem descurar da sua natureza de política pública, e apontar o que os estudos recentes apontam sobre as medidas previstas na referida Lei, traçando um paralelo com a efetividade de tais medidas.

4.1 FORMAÇÃO DA AGENDA DA LEI MARIA DA PENHA

A perspectiva da Lei Maria da Penha nasceu de uma recomendação da Corte Interamericana de Direito Humanos (2001) que, ao condenar o Brasil pela violação dos Direitos Humanos da senhora Maria da Penha Maia Fernandes, narrou o fato da seguinte forma:

a violência cometida por Marco Antônio Heredia Viveiros em seu domicílio na cidade de Fortaleza, Estado do Ceará, contra a sua então esposa Maria da Penha Maia Fernandes durante os anos de convivência matrimonial, que culminou numa tentativa de homicídio e novas agressões em maio e junho de 1983.

Ocorre que, apesar da gravidade do fato, bem como da recomendação do Organismo Internacional, o Brasil não cumpriu com nenhuma das recomendações da Corte, no prazo inicialmente estipulado (trinta dias), motivo que ensejou a reiteração das recomendações e a publicação do Relatório Anual da Organização dos Estados Americanos.

O caminho para desembocar na promulgação da lei, contudo, foi árduo, longo e perpassa pela perspectiva da Justiça Penal trazida pela Lei 9099/95. Neste aspecto, a referida lei que instituiu os Juizados Especiais Criminais, flexibilizou a Justiça Penal, permitindo que o consenso pusesse fim ao litígio penal, abrandando o outrora taxativo princípio da obrigatoriedade da Justiça Penal. (GRINOVER, 1997).

Neste sentido, é importante salientar que as pesquisas de épocas anteriores à Lei Maria da Penha apontavam que cerca de 60-70% dos casos de violência doméstica até da edição da Lei 11.340/2006 eram de competência dos Juizados Criminais. (CAMPOS; CARVALHO, 2006).

Cumprir destacar, sobre esta temática, que Heleith Saffioti (2011), considerava que a Lei 9099/95 representa uma involução no tratamento da violência doméstica, porquanto os agressores frequentemente respondiam a processos por lesões corporais leves, ainda que, por vezes, caso houvesse maior investigação, seria possível que as lesões causassem algum tipo de seqüela. Outrossim, no mesmo estudo, a pesquisadora advertia que a relação entre a quantidade de pena ao agressor é diretamente proporcional à proteção da mulher.

Partilhando deste posicionamento, diversas ONG's de mulheres e feministas intensificaram a mobilização na sociedade civil para que fosse gerada uma nova realidade para o âmbito da violência doméstica que excluísse do âmbito dos Juizados Especiais Criminais os crimes cometidos contra a mulher em razão do contexto familiar. (CALAZANS, CORTES, 2011).

Publicada a Lei 11.340/2006 e, como se sabe, adotada as reivindicações da sociedade civil, fora expressamente afastado dos Juizados Especiais Criminais os crimes cometidos no âmbito da violência doméstica, por força do art. 41 da supramencionada Lei, cuja constitucionalidade já foi declarada pelo Supremo Tribunal Federal, nos autos do *Habeas Corpus* n. n. 106.212, Rel Min. Marco Aurélio. Neste julgamento, O Supremo Tribunal Federal também estendeu a vedação de aplicação da Lei 9099/95 às contravenções penais cometidas no âmbito da violência doméstica.

É possível ver, nesta linha de raciocínio que o afastamento expresso das medidas previstas na Lei que rege os Juizados Especiais aos casos afetos à violência doméstica não é ideia recente, mas tem por origem a própria Lei Maria da Penha, em resposta legislativa à política mínima de intervenção estatal deflagrada pela Lei 9099/95.

4.2 AS PRINCIPAIS DIFICULDADES PARA PLENA EFICÁCIA DA POLÍTICA PÚBLICA CONTIDA NA LEI MARIA DA PENHA

Indubitavelmente, a Lei Maria da Penha foi um marco no tratamento da violência contra a mulher, sendo fruto de amplo debate democrático no qual participaram como sujeitos os movimentos feministas, o Congresso Nacional, o poder executivo, através da SPM e a sociedade civil, dentre outros.

Do ponto de vista da política pública, Pasinato (2009) identifica na Lei Maria da Penha três eixos de ações e medidas, quais sejam, o primeiro ocupa-se das medidas de punição, o segundo é voltado para a proteção da integridade física da mulher e o último destina-se às medidas de proteção e educação.

Somente pela conjugação desses três eixos, é que seria possível assegurar às mulheres toda a proteção e efetividade buscada pela LMP. Contudo, como se verá a seguir, muitos entraves ainda dificultam a plena eficácia da Lei, contribuindo para a perpetuação do quadro de violência doméstica.

Cumprе ressaltar, em um primeiro momento, que apesar dos dados alarmantes em relação ao número de casos de violência doméstica que chegam às portas do Judiciário, indiscutivelmente, há vários casos em que as mulheres, em virtude do recrudescimento penal trazido pela Lei nº 11.340/2006 deixam de procurar medidas judiciais contra o agressor para evitar eventual prisão ou sanções mais duras, cuja motivação para tanto decorre, na maioria dos casos pelo vínculo afetivo existente entre vítima e agressor. (AZEVEDO; CELMER, 2007).

Neste segmento, pelo perfil demográfico traçado em pesquisas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), observa-se que as vítimas de violência doméstica buscam, em sua maioria, como primeiro contato para resolução dos problemas, as Delegacias da Mulher. Neste aspecto, a vítima, na maioria das vezes hipossuficiente, possui diversos problemas de ordem social, racial, político, mas

a única opção que o Estado fornece na maioria das vezes, é a deflagração de procedimento policial, sem fornecer aparatos mínimos como abrigo, acolhimento, inclusão em tratamento psicológico, dentre outros.

Em continuidade, a existência de Juizados ou Varas de Violência Doméstica no Brasil também não consegue, em virtude do seu número mitigado, superar a deficiência do primeiro momento do contato policial fornecido à vítima. Em 2010, o Observatório de Monitoramento da Lei Maria da Penha – OBSERVE, apontou que a ampliação de novas unidades judiciárias com competência exclusiva para tratar da questão da violência doméstica com a mulher encontra-se com resistência nos Tribunais de Justiça do Estado. Segundo o último levantamento CNJ, lançado em 2018, atualmente encontram-se em funcionamento cento e vinte e duas unidades especializadas de que trata a LMP.

A relação entre o número de unidades e a maior efetividade do sistema protetivo para a mulher é diretamente proporcional, porquanto, os procedimentos policiais, pedidos de medidas protetivas não concorrem com outras demandas que, também, podem ser urgentes, tais como processos de réus presos por outros crimes (desvinculados da competência da Lei nº 11.340/2006). Outrossim, existindo a Vara de Violência Doméstica, a vítima possui melhor estrutura para passar percorrer as demais fases processuais.

Talvez o principal avanço na Lei Maria da Penha seja a possibilidade de utilização de medidas protetivas. A fim de não se alongar neste tema para além do necessário, não será tratado aqui das nuances da natureza jurídica do instituto, mas perquirida, à luz dos dados fornecidos, sua real efetividade no sistema de proteção da Mulher. Cumpre, aqui destacar, tão-somente, que as medidas protetivas são medidas de urgência de caráter preventiva e podem imputar tanto obrigações ao autor do delito (afastamento do lar, proibição de contato com a vítima), quanto importar em medidas de proteção à vítima (atendimento em programa de proteção, separação de corpos), etc. (CNJ, 2018).

No ano de 2017, foram expedidas 236 mil medidas protetivas em todos os Tribunais do país, enquanto que chegaram ao Poder Judiciário 452.998 casos novos correlatos ao assunto de violência doméstica. (*ibidem*, p. 12). Em suma, a Justiça está sendo crescentemente acionada para resolver os problemas decorrentes da violência doméstica o que permite concluir que as políticas públicas implementadas sem a interferência do Judiciário não estão sendo suficientes para obstar o aumento anual de casos de violência doméstica.

Destaque-se, nesse contexto, que os novos casos cresceram 117% (cento e dezessete por cento) entre os anos de 2016 e 2017, tendo a região Nordeste o menor índice de crescimento no período.

Aqui se encontra mais uma dificuldade no combate à violência doméstica, porquanto, apesar do esforço do Poder Judiciário neste sentido, é natural que a Justiça Penal não consiga dar a resposta adequada ao conflito, porque a motivação da violência ultrapassa a questão da supremacia do gênero masculino sobre o feminino e perpassa por questões sociais e raciais. (FLAUZINA, 2015). Neste ponto, é primordial que se entenda que tratar destas questões ultrapassa a esfera de competência dos Juizados de Violência Doméstica contra a mulher, ou seja, não é possível à unidade judiciária, ainda que especializada, suprir todas as necessidades das vítimas de violência doméstica.

5 CONCLUSÃO

A dignidade da pessoa humana assumiu valor insuperável no texto constitucional vigente, sendo erigida à condição de vetor axiológico da Lei Maior de onde emanam todos os direitos fundamentais.

A par desta importância, a conceituação do instituto é assaz tormentosa na doutrina em virtude dos múltiplos critérios utilizados ao longo do tempo para exprimir em uma definição o que representa a dignidade da pessoa humana. Contudo, não obstante tal discussão possuir alta relevância no mundo acadêmico, para o objetivo desta pesquisa, é suficiente constatar que tal valor representa, ao mesmo tempo, um direito fundamental e fonte para todos os demais direitos fundamentais.

Acerca da construção de direitos, foi possível notar que as mulheres durante milhares de anos foram tratadas, no âmbito legislativo, como pessoas dependentes e submissas aos maridos, positivando, durante o longo período de tempo, o patriarcado. Somente com a Constituição da República de 1988 e a pressão dos movimentos feministas é que a igualdade formal e material entre os gêneros foi positivada e passou a integrar a pauta de política pública do país.

Sobre o tema da política pública, sua retomada de crescimento acompanhou o resgate da democracia brasileira, instante em que as pesquisas

foram potencializadas neste aspecto na busca de equalizar a demanda pela universalidade de serviços com a necessidade premente de controle dos gastos e da perspectiva do estado mínimo, essa calcada nos ensinamentos neoliberais.

O estudo de políticas públicas se faz através de um ciclo, explicitando de forma didática, cada um dos degraus necessários à sua criação.

No que tange às políticas públicas para o enfrentamento à violência doméstica contra a mulher, a contribuição dos movimentos feministas foram imprescindíveis para publicitar este problema social que, antes, era tratado apenas no âmbito privado, sem qualquer ciência ou providência pelo Estado para coibir a prática de crimes contra a mulher.

Ao passo em que a ordem econômica foi estabilizando, as políticas públicas em favor das mulheres foram se robustecendo, especialmente após a criação da SPM.

Dentre, portanto, das políticas públicas criadas nesta época destaca-se a Lei Maria da Penha, verdadeira expressão da ordem jurídica com características nítidas de políticas públicas.

Entretanto, em que pese à magnitude da expressão da Lei nº 11.340/2006, dificuldades estruturais continuam dificultando sua plena eficácia. Dentre esses eventos que prejudicam a efetividade da lei, está a ausência de suporte estatal para que as vítimas menos abastadas pudessem superar dificuldades sociais, raciais e psicológicas, ou seja, falta ao Estado tratar da complexa questão da violência contra a mulher de forma transversal, multidisciplinar, atingindo todas as demandas das ofendidas.

Além da ausência de apoio às vítimas em todas as suas necessidades, verificou-se que o número de delegacias da mulher é insuficiente para atendimento da demanda e, mesmo nos locais em que elas existem, a única porta aberta para a ofendida é a da Justiça Penal, sem a preocupação com eventuais outras possibilidades de resolução dos conflitos.

Outrossim, o número de unidades judiciárias especializadas também não é suficiente no Brasil, contribuindo para o abarrotamento de processos nas unidades não especializadas e favorecendo o tratamento dos processos que envolvam a violência doméstica como processos comuns, sem preocupar-se com

a complexidade sentimental existente entre vítima e agressor e o comportamento decorrente desta relação.

Então, é possível concluir que a ordem jurídica e as políticas públicas evoluíram significativamente nos últimos cinquenta anos, rompendo com valores arraigados há anos na sociedade e possibilitando uma nova realidade fática para as mulheres vítimas da violência doméstica.

Contudo, não é possível afirmar, ainda, que as políticas públicas, inseridas ou não na ordem jurídica, podem ser extintas em razão da superação do problema que a originaram porquanto a violência contra a mulher continua a assolar milhares de vítimas por ano, sendo necessária uma nova geração do movimento ocorrido no final da década de 1980 para que nesta nova fase de tratamento das questões as políticas públicas e leis sejam efetivamente eficazes aos fins a que se propõem.

REFERÊNCIAS

ANDRELUCCI, Ana Claudia Pompeu Torezan. **Por uma efetiva construção da igualdade de gênero no ordenamento jurídico brasileiro: análise da necessária revisão do tratamento diferenciado à mulher nas aposentadorias por idade e por tempo de contribuição na Constituição Federal de 1988**. 2010. Tese (Doutorado em Direito) – Filosofia do Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

Antônio Scarance; GOMES, Luiz Flávio. **Juizados Especiais Criminais: comentários à Lei 9.099, de 26.09.1995**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; CELMER, Elisa Girotti. **Violência de gênero, produção legislativa e discurso punitivo: uma análise da LEI Nº 11.340/2006**. Boletim IBCCRIM, n. 170. p. 12-13, jan. 2007.

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. **Representaion and Agenda Setting**. The Policy Studies Journal, v. 32, n. 1, 2004.

BEAVOUIR, Simone de. **O Segundo sexo. Fatos e Mitos**. Trad. Sérgio Milliet. Difusão Europeia do Livro. 4.ed. Paris, 1970.

BRASIL. **Lei nº 11.340**, de 7 de agosto de 2006. Vade Mecum Saraiva: Penal. São Paulo, Editora Saraiva, 2018.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as mulheres. **Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as mulheres**. Brasília. Secretaria Especial de Políticas Públicas para as Mulheres, 2007.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as mulheres. **I Plano Nacional de Políticas para as mulheres**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas Públicas para as Mulheres, 2004.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as mulheres. **II Plano Nacional de Políticas para as mulheres**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas Públicas para as Mulheres, 2008.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as mulheres. **III Plano Nacional de Políticas para as mulheres**. Brasília: Secretaria Especial de Políticas Públicas para as Mulheres, 2012.

BUGNI, Renata Porto. 2016. 215f. **Políticas Públicas para as mulheres no Brasil: análise da implementação da política de enfrentamento à violência contra as mulheres em âmbito nacional e municipal**. Dissertação (Mestrado em Ciência) – Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Universidade de São Paulo, São Paulo.

CALLAZAN, Myllena. CORTES, Iáris. **O processo de criação, aprovação e implementação da Lei Maria da Pena**. In: CAMPOS, C.H. (Org). Lei Maria da Pena comentada em uma perspectiva jurídico-feminista. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CARVALHO, Salo de. **Antimanual de criminologia crítica**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p.26.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). O Poder Judiciário na aplicação da lei Maria da Pena. CNJ, 2018. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/publicacoes/arquivo/5f271e3f54a853da92749ed051cf3059_18ead26dd2ab9cb18f8cb59165b61f27>.pdf, acesso em fevereiro de 2018.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso n. 12.051 – Maria da Penha Maia Fernandes x Brasil**. Relatório n. 54/01. Disponível em: <<http://www.cidh.oas.org/annualrep/2000port/12051.htm>>. Acesso em: fev. 2019.

COSTA, F.L. da; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, v. 37, n. 05, set./out. 2003.

DIAS, Edgar Tavares Santos. **O Direito do Trabalho e a Proteção do Trabalho da Mulher**. 2012. Dissertação de Mestrado (Pós-Graduação em Direito do Trabalho), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e políticas públicas. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 12, n. 1, 2016.

FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro. Lei Maria da Penha: entre os anseios da resistência e as posturas da militância. In: FLAUZINA, Ana; FREITAS, Felipe; VIEIRA, Hector; PIRES, Thula. **Discursos Negros: legislação penal, política criminal e racismo**. Brasília: Brado Negro, 2015.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

GRINOVER, Ada Pellegrini; GOMES FILHO, Antônio Magalhães; FERNANDES,

HOCHMAN; ARRETCHE; MARQUES (Orgs.). **Políticas Públicas no Brasil, 2007**.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da Metafísica dos Costumes**. São Paulo: Afiada, 2002.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives and Public Policies**. London: Longman; 1995.

LIBRELOTTO, Gicélia. **Dignidade da Pessoa Humana: reflexões jurídicas e filosóficas sobre o conceito**. 2017. 107f. Dissertação de Mestrado (Pós-Graduação em Filosofia), Escola de Humanidades da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre.

PASINATO, W. **Estudo de caso: Juizados Especiais de violência doméstica e familiar contra a mulher e a rede de serviços para atendimento de mulheres em situação de violência em Cuiabá, Mato Grosso**. Relatório Final. São Paulo,

2009. Disponível em: <http://www.observe.ufba.br/_ARQ/estudodecaso.pdf>
Acesso em: 26 fev. 2016.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos, globalização econômica e integração regional: desafios do direito constitucional**. São Paulo: Max Limonad, 2002. p. 41.

SABATIER, Heleith. I.B. **Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis**. Journal of Public Policy, v. 06, n. 01, p.21-48, 1986.

SAFFIOTI, Heleith. **Gênero, patriarcado e violência**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2011.

SANTOS, Cecília MacDowell; IZUMINO, Wânia. **Violência Contra as Mulheres, Gênero e Cidadania: notas sobre estudos feministas no Brasil**. In.: Estudos Interdisciplinares de América Latina y El Caribe, v. 16, n.01, p. 147-164, 2005.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SECHHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise e casos práticos**. Ed. Cengage, 2014.

SILVA, José Afonso da. A dignidade da pessoa humana como valor supremo da democracia. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 212, abr. e jun. de 1998.

_____. José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 24. ed. edição. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVEIRA, Lenira Politano da. Serviços de atendimento a mulheres vítimas de violência. In.: DINIZ, SILVEIRA, MIRIM (Orgs.). **Vinte e cinco anos de respostas brasileiras em violência contra a mulher: Alcances e limites**. São Paulo: Coletivo Feminista Sexualidade e Saúde, 2006. p. 45-77.

TELES, Maria Amélia de Almeida. **Reflexões sobre a violência. Significados historicamente construídos**. In.: BARRETO, M.; B.; PEREIRA, L.B. Do Assédio Moral à Morte de Si – Significados sociais do Suicídio no Trabalho. Rio de Janeiro: Matsunaga, 2001.



TREVISAN, Andrel Pittol; Van Bellen, Hans Michel. **Avaliação de Políticas Públicas: uma revisão** histórica de um campo em construção. RAP – Rio de Janeiro, maio/jun., p. 529-550, 2008.

VIANNA, Tiago Gomes; ARTENIRA, da Silva e Silva. **Medidas protetivas de urgência e ações criminais na Lei Maria da Penha:** um diálogo necessário. Disponível em: <<http://indexlaw.org/index.php/direitopenal/article/view/2152/pdf>> Acesso em: fev. 2019.

VOLPI, Franco. **A arte de se fazer respeitar.** São Paulo: Martins Fontes, 2004.

WEBER, Thadeu. **Ética e filosofia do direito.** Rio de Janeiro: Vozes, 2013



Categoria Magistrado

GESTÃO PARA EFICIÊNCIA PELA VIA DA ADEQUAÇÃO FORMAL DO PROCEDIMENTO: ASPECTOS TEÓRICOS E PRÁTICOS 119

Andrian de Lucena Galindo

GESTÃO DO CLIMA ORGANIZACIONAL NO ÂMBITO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE PERNAMBUCO, COM FOCO NA MELHORIA DA QUALIDADE DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL 165

Rodrigo Caldas do Valle Viana

GESTÃO DE QUALIDADE NA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL: A GARANTIA CONSTITUCIONAL DA DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO 185

Juliana Rodrigues Barbosa

Categoria Servidor

MUDANÇA PARADIGMÁTICA PARA UMA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL DE QUALIDADE: OS DESAFIOS E AS POSSIBILIDADES NO EXERCÍCIO DO SERVIÇO PÚBLICO DO ESTADO DE PERNAMBUCO 215

Gabriela Quental de Freitas

GESTÃO DOS CARTÓRIOS JUDICIAIS NO ESTADO GERENCIAL: ENTRE A EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA E A IDENTIDADE JUDICIÁRIA 253

Ronaldo Carvalho Bastos Júnior

GESTÃO DE QUALIDADE NA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL: A GARANTIA CONSTITUCIONAL DA DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO 281

Mariana Machado de Souza



Gestão para Eficiência pela via da Adequação Formal do Procedimento: aspectos teóricos e práticos

Andrian de Lucena Galindo

Mestre em Direito pela Universidade de Lisboa. Especialista em Direito Civil e Processual Civil pela Escola Judicial de Pernambuco - Esmape. Professor da Faculdade de Direito de Garanhuns. Sócio-fundador da Associação Norte e Nordeste de Professores de Processo - ANNEP. Juiz de Direito do Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE).

Resumo

Reformas se sucederam ao longo das últimas décadas no Brasil e em diversas outras democracias ocidentais na tentativa de incrementar a eficiência e cumprir a promessa constitucional de conferir pela via do processo, a cada cidadão, o seu direito, de modo integral e sem dilações indevidas. Estudos recentes acentuaram a necessidade de uma renovação profunda nos instrumentos processuais e, mais que isso, na forma de manejá-los. Se inalterada a secular tensão existente entre os valores supremos da jurisdição – segurança e efetividade – a obsolescência dos métodos antigos evidencia-se perante uma nova e irreversível realidade, na qual as demandas crescem em proporção exponencial e se tornam mais complexas dia a dia. O cenário desafiador implicou respostas diversas, mas com um núcleo comum, condizente em tendência global à simplificação, flexibilização e busca por eficiência dos procedimentos. Esta

investigação tem por primeiro objetivo trazer um contributo teórico a respeito de um dos principais instrumentos voltados à construção desse novo procedimento – a adequação formal judicial. Procedimentos eficientes não podem existir se não se concedem, em suficiente medida, poderes de modelagem procedimental ao juiz. Apresentam-se ainda bases teóricas justificadoras da existência de um poder-dever de gestão inerente ao exercício judicante, decorrente em grande medida do princípio da eficiência, e continente do poder-dever de adequação formal. Em aliança dirigida à melhor demonstração da teoria, na segunda parte da investigação alinham-se propostas de adequação formal voltadas ao incremento de eficiência em casos concretos.

Palavras-chaves: Gestão processual. Adequação formal. Eficiência.

Abstract

In recent decades Brazil and several other western democracies have reformed their judicial systems. The motto of all these reforms was the improvement of efficiency, especially to avoid undue delays on Court proceedings. However, recent studies have shown the need for deeper reforms on judicial proceeding, because of an old tension between two Court's key values: effectiveness and dependability. As a new and irreversible reality turns old methods obsolete, we see an exponential growth in caseload, as well as more and more complex cases. This challenging scenario resulted in the adoption of diverse solutions, but all keeping a shared concern. This meant more flexible and simple procedures, in line with a global trend on the matter. This

work brings a theoretical contribution on one of the main tools for building up those new procedures: Court's case management powers. This stands as a requirement for efficient processes, i.e., judges should be allowed to adjust proceedings to fit each process. This essay discusses the theoretical framework of management procedures intrinsic to the court office duties, grounded on the constitutional principle of Efficiency and aligned to the "procedure formal adaptability". In the second part, there are some examples of how the "procedure formal adaptability" may apply to concrete cases.

Keywords: Case management. Formal adaptability. Efficiency.

Introdução

A doutrina processual civil discute com afinco, e quase sempre sem soluções claras e conclusivas, alternativas para a construção procedimentos que atendam ao mesmo tempo aos anseios de celeridade e segurança. O objetivo é comum às diversas ordenações processuais, bem assim o desafio, o qual pode ser condensado na seguinte questão: como articular estes dois valores, tantas vezes concretamente antagônicos, de modo a preservar a essência de cada um deles nas diversas situações litigiosas submetidas à jurisdição?¹

O problema é antigo, a roupagem e densidade é que se mostram afetados na pós-modernidade.

O reconhecimento de direitos universais, positivados atualmente nas constituições dos países civilizados e em tratados internacionais, conduziu ao reconhecimento de garantias também no campo processual, condensadas no princípio fundamental do devido processo legal.

O acesso à justiça, antes visto como mero direito de ação, atualmente se conforma como direito a processo qualificado, instrumento de proteção justa, tempestiva e adequada ao direito substancial afirmado em juízo².

Mas assegurar garantias processuais não tem sido suficiente para a pacificação ao tempo e modo socialmente desejáveis. A morosidade judicial e a ineficiência maculam em graus variáveis diversos sistemas judiciais, notadamente os vinculados à tradição continental.

O diagnóstico é incontroverso, implica valorização nas constituições e tratados internacionais do princípio da razoável duração do processo, mas os remédios para a cura da doença ainda não foram encontrados. Essencialmente, é preciso identificar um modo de tornar mais eficiente e ágil a tramitação dos feitos, pela via da redução, simplificação e flexibilização do procedimento, do ajuizamento ao provimento definitivo, sem que tais medidas violentem as garantias processuais.

1 Cf. SILVA, Paula Costa e. **Acto e processo**: o dogma da irrelevância da vontade na interpretação e nos vícios do acto postulativo. Coimbra: Coimbra, 2003, p. 115.

2 Cf. BOTELHO, Guilherme. **Direito ao processo qualificado**: o processo civil na perspectiva do estado constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 135.

As leis processuais intentam tal desiderato em reformas sucessivas, mas a evolução social promove incrementos na quantidade e complexidade de litígios em escala acelerada, e a tarefa do legislador torna-se a cada dia mais difícil. Diante dessa inaptidão do legislador, se inviável adequar em abstrato infinita variedade de litígios, considerada a impossibilidade de predizer necessidades futuras e concretas, imprescindível conferir poderes de gestão e adequação aos operadores do direito para utilização nos casos concretos³.

Embora já se possa vislumbrar uma “marcha” no sentido de uma “equilibrada extensão da incidência da autonomia privada na conformação do processo”⁴, ainda se mostra duvidosa a velocidade e abrangência desse movimento. O novo CPC brasileiro positivou, de modo inovador, uma autorização para as partes conformarem o procedimento, independentemente da anuência judicial⁵, e a eficiência do mecanismo ainda está por ser provada.

Não obstante o desejado contributo das partes, o estado litigioso em que se encontram no processo torna incerta sua cooperação para o ajustamento do processo, pois é provável que ao menos uma delas obtenha vantagens com o atraso da decisão judicial.

Por conseguinte, diante da necessidade de adequação do procedimento identificada no curso do litígio tem sido deferidos poderes-deveres ao juiz de conformar os atos do procedimento, em sua forma, conteúdo e sequência, com objetivo de conferir celeridade, eficiência e de modo a aumentar a probabilidade do alcance de uma decisão justa em prazo razoável.

Exsurge, neste cenário, a adequação formal judicial como categoria jurídica relevante na busca por eficiência e celeridade, instrumento de gestão para a qualidade na esteira de um contínuo movimento de reforço de poderes processuais dos juízes.

As normas processuais em seu caminhar revelam com inaudita clareza o movimento de concessão de mais poderes ao juiz, a remoldagem necessária para

3 Cf. MARINONI, Luiz Guilherme. **A legitimidade da atuação do juiz a partir do direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva**. Revista da Escola Nacional da Magistratura, ano 1, nº 1, p. 68-81, abr. 2006. P. 70.

4 Cf. CAPONI, Remo. **Autonomia privada e processo civil: os acordos processuais**. Revista de Processo, ano 39, nº 228, p. 360-375, fev. de 2014. P. 362.

5 Art. 190 do CPC.

equilibrar ações dos intervenientes do processo (pela adoção do princípio da cooperação) e a consagração de uma nova racionalidade gerencial (pela adoção do princípio da gestão processual).

Para discutir e propor soluções para estas questões dividiu-se esta investigação em duas partes.

A primeira consiste em adaptação resumida de parte da dissertação de mestrado defendida pelo autor perante a Universidade de Lisboa em março de 2017, ainda não publicada, intitulada “Contributo para uma teoria geral da adequação formal judicial”.

Para estabelecer bases teóricas sólidas⁶ a respeito da possibilidade de flexibilização do procedimento dissertou-se sobre o conceito de eficiência e sua aplicação no processo civil, a partir de sua previsão constitucional e legal.

Seguiu a investigação estabelecendo balizas para a compreensão da gestão processual como técnica necessária à concretização da eficiência, e a adequação formal como uma de suas principais ferramentas.

Tratou-se do valor da forma no procedimento, bem como o grau de rigidez adequado diante das atuais demandas por eficiência e celeridade.

A investigação teve continuidade com delimitações conceituais e funcionais circundantes do princípio da adequação. Estudou-se a adequação como imposição dirigida, primordialmente, ao legislador, orientada por fatores objetivos, subjetivos e teleológicos. Assentou-se, lado outro, a perspectiva secundária e concreta da adequação judicial e negocial, a ser promovida pelo juiz e partes.

Após, consignou-se a amplitude do objeto da adequação formal, firmada a possibilidade de adequação ampla de atos, em forma, sequência e conteúdo.

Critérios fixadores de limites foram expostos na forma de requisitos para adequação formal judicial. Asseverou-se indispensável a observância de a) necessidade objetivamente demonstrada de modificação do procedimento fixado em lei para o alcance das finalidades do ato ou do processo, b) respeito ao

6 “Theory is the most important part of the dogma of the law, as the architect is the most important man who takes part in the building of a house.” Cf. HOLMES JR., Oliver Wendell. **The path of the law**. Disponível em: www.gutenberg.org/files/2373/2373.txt. Acesso em 10.8.2016.

contraditório, c) fundamentação idônea e suficiente, e d) ausência de violação aos direitos processuais das partes.

Na segunda parte foram apresentadas experiências práticas de adequação procedimental voltadas à promoção de eficiência.

Em derradeiro foram apresentadas as conclusões da investigação, firmada a adequação formal judicial como instrumento de gestão maduro e apto a dotar os procedimentos da flexibilidade necessária ao enfrentamento das demandas por celeridade e eficiência.

1 Elementos teóricos sobre os conceitos de eficiência, gestão e adequação formal

1.1 O princípio da eficiência e suas vinculações com o dever de gestão

A eficiência é patrimônio de diversas ciências sociais e humanas, donde deriva um caráter multifacetado de seu conceito, bem como a estreita conexão a outros conceitos afins, tais como efetividade, produtividade, economicidade, racionalidade e eficácia⁷.

Consoante doutrina de EDUARDO COSTA, significa a “relação de identidade entre o estado de fato decorrente da efetivação de uma regra e o estado ideal de coisas desejado pelo princípio inspirador desta regra”⁸. Relaciona em graus os meios empregados aos resultados alcançados. Diante de finalidades pré-estabelecidas, será tanto mais eficiente uma ação na medida em que os objetivos se alcancem com o menor esforço e dispêndio possíveis⁹.

Não se deve confundir a eficiência com seus afins. Racionalidade e produtividade¹⁰ são conceitos operacionais da ciência econômica, reduzida a

7 Cf. MELO, Pedro. **O juízo de eficiência na alteração de circunstâncias das parcerias público-privadas**. O Direito, nº 141, IV, p. 911-953, 2009. P. 913.

8 Cf. COSTA, Eduardo José da Fonseca. **As noções jurídico-processuais de eficácia, efetividade e eficiência**. Revista de Processo, ano 30, nº 121, 275-301, mar. de 2005. P. 275.

9 Cf. CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A previsão do princípio da eficiência no projeto do novo Código de Processo Civil Brasileiro**. Revista de Processo, ano 39, nº 233, p. 65-84, jul. 2014. P. 67, *passim*.

10 Diante de opções diversas, e premido pela escassez, o agente racional busca eficiência de custos, almejando maior benefício líquido (produtividade). Para análise dos conceitos sob perspectiva econômica cf. ARAÚJO, Fernando. **Introdução à economia**. Coimbra: Almedina, 2002. P. 37-41.

utilidade destes na seara jurídica. Eficácia é aptidão da norma para a produção de efeitos (plano do dever-ser; conceito lógico-normativo), e efetividade um efeito desejado da norma no mundo fenomenológico (plano do ser, conceito sociológico-normativo), “a medida da realização concreta (=posterius fáctico) dos efeitos calculados”¹¹.

No Estado Democrático de Direito não se mostra suficiente que a atuação estatal seja eficaz (apta a produzir efeitos) e efetiva (realize a finalidade proposta), é preciso que o objetivo seja alcançado de modo eficiente, com o menor dispêndio possível de recursos¹². A eficiência registra toda uma tábua de graduações que existe entre a efetividade e a inefetividade, e “simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever ser normativo e o ser da realidade social”¹³.

Fixada a ideia de eficiência, cumpre registrar que se trata de princípio com assento constitucional explícito na carta política brasileira¹⁴ e no CPC¹⁵, tanto para atividades administrativas quanto jurisdicionais.

Apesar da previsão constitucional, e a despeito do consenso em torno da necessidade do agir estatal eficiente, concretizar a eficiência por meio de ferramentas gerenciais aptas à sua realização concreta não se mostra tarefa fácil. Necessário superar um dogma raras vezes explicitado na doutrina, mas que perpassa, bastas vezes inconscientemente, o raciocínio dos refratários a ideias gerenciais no âmbito da jurisdição.

Parte-se de uma verdade – as garantias processuais devem ser respeitadas – e, por via de indevida generalização, promove-se tal assertiva ao patamar de

11 Cf. COSTA, Eduardo José da Fonseca. **As noções jurídico-processuais de eficácia, efetividade e eficiência**. Revista de Processo, ano 30, nº 121, 275-301, mar. de 2005. P. 280.

12 À evidência, há uma interligação próxima destes conceitos, os quais operam em planos distintos e em muitos casos se confundem e são usados como sinônimos pela doutrina.

13 Cf. COSTA, Eduardo José da Fonseca. **As noções jurídico-processuais de eficácia, efetividade e eficiência**. Revista de Processo, ano 30, nº 121, 275-301, mar. de 2005. P. 282.

14 Estabelece o art. 37 da Constituição Federal que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”. A doutrina brasileira sustenta a aplicação da norma também ao poder judiciário, tanto na atividade tipicamente administrativa quanto na atividade jurisdicional, cf. STRECK, Lenio Luiz. Art. 8º. In: STRECK, Lenio Luiz; NUNES, Dierle; CUNHA, Leonardo Carneiro da (org.). **Comentários ao código de processo civil**. São Paulo: Saraiva, 2016. P. 49.

15 Art. 8º Ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência.

direito absoluto, implicando visão incompatível com os parâmetros da igualdade e proporcionalidade.

A utopia do caráter absoluto das garantias processuais – o dogma a ser superado – tem como implícita a premissa de que os recursos utilizados para a solução de determinado processo não interferem nem sofrem interferência dos demais em trâmite na unidade judiciária. Seriam completamente independentes. Por conseguinte, as partes teriam sempre direito ao uso de todas as ferramentas processuais previstas abstratamente na lei, nos exatos termos da lei, independentemente da proporção entre o benefício econômico buscado com a ação e os custos gerados pela demanda.

No senso comum infiltrou-se com energia até mesmo a ideia, difundida por IHERING, de que o uso de todas as ferramentas processuais seria até mesmo mais que um direito, seria “um dever de todo homem para consigo combater por todos os meios de que disponha a desconsideração para com sua pessoa no desprezo de seu direito”¹⁶.

Na realidade atual a multiplicidade de demandas acentua a escassez de recursos e explicita o romantismo desta visão.

Os recursos humanos e materiais são limitados, em todas as esferas sociais, e não poderia ser diferente no sistema judiciário. Assim, os recursos dirigidos à solução de um conflito necessariamente influenciam a resolução dos demais, no mínimo provocando atrasos.

Embora no mais das vezes de difícil mensuração, é preciso aceitar que a cada ato praticado no processo pode-se associar: a) um custo marginal (tomado na forma ampla de dispêndio de recursos, pelas partes ou pelo tribunal, e incluindo o custo decorrente do transcurso do tempo), no mais das vezes de difícil mensuração mas sempre existente; b) reflexos nos demais processos em tramitação na unidade judiciária.

Via de regra e na maioria das vezes, os custos são aceitáveis e proporcionais à natureza do objeto litigioso. São, portanto, adequados, porquanto ponderados e conformados pelo legislador.

16 Cf. IHERING, Rudolf von. **A luta pelo direito**. 16. ed. Trad. João Vasconcelos. Rio de Janeiro: Forense, 1996. P. 21.

Em alguns casos, contudo, os custos não apenas transbordam o proporcional tanto numa perspectiva endógena (relação entre o custo do ato e o objeto litigioso) quanto numa visão exógena (impactam sobremaneira a capacidade de resposta da unidade judiciária de modo a provocar reflexos significativos nos demais processos em trâmite na unidade).

Quando afastada a premissa utópica acima criticada – “garantias processuais são absolutas e devem ser observadas independentemente da proporção existente entre custos da demanda e objeto litigiosos, desprezíveis eventuais impactos em outros processos” – sobressai o princípio da eficiência em nova dimensão, a qual contempla relações entre fins e meios no processo (endógena) mas também a relação de proporcionalidade entre o dispêndio de recursos dos diversos processos existentes no sistema judicial.

PROTO PISANI ao elaborar projeto para um novo CPC italiano abraçou essa ideia de eficiência abrangente e propôs inserção, em capítulo destinado a normas fundamentais, de artigo disciplinador do princípio da eficiência, no qual se ordena o emprego proporcional dos recursos judiciais tendo em vista a justa composição do litígio em prazo razoável tendo em conta a necessidade de reservar recursos para outros processos¹⁷.

Também as CPR inglesas¹⁸ comungam desta visão e estabelecem, em privilegiada localização, quando da definição do objetivo preponderante, que lidar com os casos de forma justa implica alocar a cada processo apenas uma parcela dos recursos existentes na unidade, levando em consideração a necessidade de alocar recursos para outros casos¹⁹.

Outra fonte relevante para o dimensionamento dos conceitos de gestão e adequação processual como corolários inevitáveis da ideia de eficiência são os Princípios do Processo Civil Transnacional, resultado de investigação levada a

17 0.8 Efficienza del processo civile. — È assicurato un impiego proporzionato delle risorse giudiziali rispetto allo scopo della giusta composizione della controversia entro un termine ragionevole, tenendo conto della necessità di riservare risorse agli altri processi. Cf. PISANI, Andrea Proto. **Per un nuovo codice di procedura civile**. Il foro Italiano, parte 5, c. 5, 2009.

18 Civil Procedural Rules: o código de processo civil inglês.

19 The overriding objective. 1.1.—(1) These Rules are a new procedural code with the overriding objective of enabling the court to deal with cases justly.(2) Dealing with a case justly includes, so far as is practicable (...) (e) allotting to it an appropriate share of the court's resources, while taking into account the need to allot resources to other cases. Cf. ANDREWS, Neil. **O moderno processo civil**: formas judiciais e alternativas de resolução de conflitos na Inglaterra. Trad. Teresa Wambier. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. P. 75.

efeito por duas entidades ligadas aos estudos jurídicos, *American Law Institute* (ALI) e *International Institute for the Unification of Private Law* (UNIDROIT). Assinala VERKERK que em 1997 a ALI iniciou estudos para formulação de um código de regras processuais transnacionais. A UNIDROIT uniu-se em 2000 ao projeto, e desde então o trabalho acadêmico vem servindo de inspiração para países que desejem reformar seus sistemas processuais²⁰.

Segundo o art. 14 da obra citada, tão cedo quanto possível deve o juiz gerenciar ativamente o procedimento, em agir discricionário voltado à construção de um processo justo, eficiente e célere²¹.

Certo é que deveres de gestão existem em qualquer ordenamento processual onde se pretenda uma prestação jurisdicional com eficiência, pois esta não se alcança sem alocação ótima de recursos com objetivos bem determinados e controle de resultados – gestão. Na Europa a estreita vinculação entre estas categorias se traduziu em normas comunitárias orientadoras do reforço dos poderes judiciais na busca por celeridade e eficiência²². E assim se deu porque a busca pela eficiência jurisdicional pela via da gestão²³ situa-se em posição de destaque no rol de objetivos da Comunidade Europeia.

20 VERKERK, R. R. What is judicial case management? A transnational and European perspective. In: RHEE, C. H. van (ed.). **Judicial case management and efficiency in civil litigation**. P. 27-55. Antuérpia: Intersentia, 2008. P. 29.

21 Tradução livre. Eis o texto original. 14. Court Responsibility for Direction of the Proceeding. 14.1 Commencing as early as practicable, the court should actively manage the proceeding, exercising discretion to achieve disposition of the dispute fairly, efficiently, and with reasonable speed.

22 Em especial a Recomendação do Comitê de Ministros do Conselho da Europa nº R 84 (5), que aprovou os "*Principles of civil procedure designed to improve the functioning of justice*", cabendo destacar os princípios 3 e 9, que orientam o reforço dos poderes diretivos e de gestão, para incrementar celeridade e eficiência. Transcrevo excertos: "*Principle 3. The court should, at least during the preliminary hearing but if possible throughout the proceedings, play an active role in ensuring the rapid progress of the proceedings, while respecting the rights of the parties, including the right to equal treatment. In particular, it should have proprio motu powers to order the parties to provide such clarifications as are necessary; to order the parties to appear in person; to raise questions of law; to call for evidence, at least in those cases where there are interests other than those of the parties at stake; to control the taking of evidence; to exclude witnesses whose possible testimony would be irrelevant to the case; to limit the number of witnesses on a particular fact where such a number would be excessive. These powers should be exercised without going beyond the object of the proceedings*". (...) *Principle 9. The most modern technical means should be made available to the judicial authorities so as to enable them to give justice in the best possible conditions of efficiency, in particular by facilitating access to the various sources of law and speeding up the administration*". No mesmo sentido aponta a Recomendação do Comitê de Ministros do Conselho da Europa nº R 81 (7): "*C. Acceleration. 8. All measures should be taken to minimise the time to reach a determination of the issues. To this end steps should be taken to eliminate archaic procedures which fulfil no useful purpose, to ensure that the courts are adequately staffed and they operate efficiently, and to adopt procedures which will enable the court to follow the action from an early stage*".

23 Gestão implica em busca por eficiência porque sempre e invariavelmente está vinculada ao "uso racional e controlado de meios". Cf. MESQUITA, Miguel. **Princípio da gestão processual**: o "Santo Graal" do novo

Do exposto temos que a eficiência é princípio constitucional cuja concretização não se realiza sem gestão²⁴.

1.2 Da direção formal à gestão processual

A ideia de gestão processual, embora ainda se apresente como categoria em construção²⁵, se afigura mais ampla e abrangente que os conceitos de direção formal e adequação (estes são instrumentos operativos daquela). Não há como tratar de gestão sem extremar o conceito dos que lhe antecederam e hoje se alinham como categorias jurídicas relacionadas.

A partir da ideia de direção ativa neste tópico será delimitado conceito de gestão. Em tópico posterior tratar-se-á do conceito de adequação formal.

Em seu núcleo essencial, a ideia de direção formal como instrumento necessário à condução célere do processo rumo a decisão justa não se alterou, mas houve transformação em seu perfil, decorrente em especial do desenvolvimento das ideias vinculadas a adequação e gestão.

No poder-dever de direção ativa prepondera como ideia nuclear e fundante o princípio da atividade permanente e intensiva do juiz²⁶, a estipular um padrão ativo de conduta judicial, permanentemente vigilante e responsável pelo andamento regular do feito, bem como objetivos a serem alcançados – processos rápidos, simples e econômicos conducentes a decisões justas e conformes à verdade.

Dizer que os poderes-deveres diretivos são instrumento de gestão é dizer que não há identidade entre os conceitos, e ainda implica promover vinculação funcional subordinante. E se não há identidade, prosseguindo na doutrinação

processo civil?. RLJ, ano 145, nº 3995, p. 78-108, nov./dez. 2015. P. 82.

24 Cf. CAMPOS, Eduardo Luiz Cavalcanti. **O princípio da eficiência no processo civil brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2018. P. 19.

25 A dificuldade no tratar da matéria foi bem identificada por ISABEL ALEXANDRE: “O dever de gestão processual constitui tema de abordagem difícil, na medida em que parece expressar vários deveres que, ao menos no nosso direito, têm natureza distinta”, e se trata de “figura relativamente recente” (...) “relativamente à qual ainda não pode haver muita experiência”, (...) “importada de ordenamentos que tem pouco em comum com o português”. Cf. ALEXANDRE, Isabel. O dever de gestão processual do juiz na proposta de lei relativa ao novo Código de Processo Civil In: **O novo processo civil: contributos da doutrina para a compreensão do novo Código de Processo Civil**. Caderno I. 2. ed. P. 85-110. CEJ, dez. 2013. P. 87.

26 Cf. MENDONÇA, Luís Correia de. 80 anos de autoritarismo: uma leitura política do processo. In: AROCA, Juan Montero (coord.). **Proceso civil e ideología**. P. 375-430. Valência: Tirant lo Blanch, 2011. P. 392.

distintiva torna-se imperativo assentar no que significa a gestão processual para além dos poderes diretivos.

O Federal Justice Center, entidade norte-americana dirigida à formação e pesquisa judiciária em nível federal nos EUA, fez publicar em 2006 um manual de boas práticas processuais, e anunciou na abertura as dificuldades de conceituar a gestão processual (*case management*), porquanto o conceito representaria coisas diferentes para pessoas diferentes²⁷. De modo pragmático, os elaboradores SCHWARZER e HIRSCH optaram por trabalhar com um núcleo essencial de sentido da expressão para designar a gestão como uso de ferramentas processuais com “equidade e bom senso” em ordem a alcançar o objetivo do sistema judicial fixado nas Regras Federais de Processo, a saber, “assegurar a justa, célere e econômica resolução de todas as ações”²⁸.

Dessa essência não transbordam os doutrinadores quando intentam conceituar a gestão processual: explicitam os objetivos, de um lado, e os instrumentos postos a disposição do gestor, de outro. Nesta linha TEIXEIRA DE SOUSA sustentou que a “gestão processual visa diminuir custos, o tempo e a complexidade do procedimento” pressupondo “um juiz empenhado na resolução célere e justa da causa e traduz-se num aspecto substancial – a condução do processo – e num aspecto instrumental – a adequação formal”²⁹.

A gestão processual é mais que um simples “dever”. É poder-dever, tendo em vista que para concretização do objetivo traçado a lei concede ao juiz ferramentas, e portanto o juiz se deve, também pode. É ainda, princípio, pois do texto em exegese sistemática se extrai o estabelecimento de um estado ideal de coisas a ser atingido, positivamente valorado pelo ordenamento³⁰.

Gestão comporta direção ativa para andamento célere, com promoção oficiosa de diligências, simplificação e agilização, dirigidas estas medidas à solução justa em prazo razoável.

27 Cf. MATOS, José Igreja. **Um modelo de juiz para o processo actual**. Coimbra: Coimbra, 2010. P. 116.

28 Cf. SCHWARZER, William W.; HIRSCH, Alan. **Os elementos da gestão processual**: um guia de bolso para juízes. Trad. Paulo Ramos de Faria. Julgar, nº 19, p. 189-206, 2013. P. 189.

29 Cf. SOUSA, Miguel Teixeira de. **Apontamentos sobre o princípio da gestão processual no novo Código de Processo Civil**. Cadernos de Direito Privado, nº 43, p. 10-14, Braga, CEJUR, jul./set. de 2013. P. 10.

30 No direito português, expressamente referem-se à gestão processual como princípio, sem explicitar o motivo do enquadramento, MESQUITA, Miguel. **Princípio da gestão processual**: o “Santo Graal” do novo processo civil? RLJ, ano 145, nº 3995, p. 78-108, nov./dez. 2015. P. 79; FREITAS, José Lebre de. **Introdução ao Processo Civil**: conceito e princípios gerais à luz do novo código. 3ª ed. Coimbra: Coimbra, 2013. P. 225.

Todavia, o verdadeiramente revolucionário e essencial é justamente o que está apenas sugerido e não se nota num primeiro olhar. A aposta na gestão processual implica uma mudança paradigmática da atuação judicial, que passa a ser fortemente centrada no foco por resultados e lastreada em conceitos até então valorizados apenas lateralmente (eficiência, simplificação, celeridade e organização).

O juiz gestor atua menos solitariamente e centraliza sua atuação na equipe, a qual lidera. Destaca-se não o produto de sua pessoa física, mas do *staff* por ele administrado, o qual labora pressionado por metas de performances institucionais satisfatórias³¹.

O dever de gestão conclama o juiz a assumir mais responsabilidades, associadas a novas competências relacionadas a assuntos administrativos nos quais se reconhecem fortes influências nos resultados da jurisdição. As atividades gerenciais caracterizam-se também por uma demanda por transparência e prestação de contas (accountability) dirigida aos gestores, bem assim a responsabilização em diversos níveis na cadeia organizacional³².

Em síntese, o poder-dever de gestão promove a consagração de uma nova racionalidade para o exercício da função jurisdicional³³, na qual observados os limites constitucionais e legais um juiz “*manager*, produtivo, plástico, pragmático e informal”³⁴ é provocado a administrar recursos, impelido por metas, sob controle social e com foco em resultados.

Há que se olhar o novo com os olhos do novo. Se pouco mudaram os textos no ordenamento brasileiro, se apenas consignada na lei a necessidade de se buscar eficiência, a norma a ser deles extraída ampliou-se sensivelmente. Não se trata apenas de um novo rótulo. O conceito adequado e suficiente de gestão processual deriva do enfeixamento de poderes de *case management*, com os influxos

31 Cf. COSTA, Eduardo José da Fonseca. Uma espectroscopia ideológica do debate entre garantismo e ativismo. In: DIDIER JR., Fredie; NALINI, José Renato; RAMOS, Glauco; LEVY, Wilson (coord.). **Ativismo judicial e garantismo processual**. P. 171-186. Salvador: Juspodivm, 2013. P. 182.

32 Cf. MENDES, Luís Azevedo. **Uma linha de vida: organização judiciária e gestão processual nos tribunais judiciais**. Julgar, nº 10, p. 105-122, 2010. P. 111.

33 Cf. SILVA, Paulo Eduardo Alves da. **Gerenciamento de processos judiciais**. São Paulo: Saraiva, 2010. P. 22.

34 COSTA, Eduardo José da Fonseca. Uma espectroscopia ideológica do debate entre garantismo e ativismo. In: DIDIER JR., Fredie; NALINI, José Renato; RAMOS, Glauco; LEVY, Wilson (coord.). **Ativismo judicial e garantismo processual**. P. 171-186. Salvador: Juspodivm, 2013. P. 183.

semânticos dados por normas comunitárias e demais influências horizontais³⁵ de outros ordenamentos europeus, e nesta acepção ampla deve ser entendido.

Ao olhar a gestão com os olhos velhos o intérprete verá apenas um diverso nome para um poder de direção processual já estabelecido desde o CPC de 1939 no Brasil, por não conceber, ou admitir, porquanto envolto no espiral do solipsismo autorreferencial³⁶, a inevitável mudança do papel do juiz na sinfonia de atuações dos intervenientes no processo.

Mas se analisada a gestão processual com carga semântica derivada da ideia mestra da eficiência e em análise sistemática será possível perceber a referida mudança paradigmática. Para tanto se faz necessário considerar na exegese, de modo determinante, as ideias-chave que funcionam ao mesmo tempo como objetivo e fundamento da gestão³⁷ – eficiência, simplificação, celeridade e organização – e admitir que na cláusula geral estão contidos os *case management powers* das CPR³⁸, no que não conflitem com as garantias processuais das partes, e “a justa composição do litígio em prazo razoável” identifica-se com o objetivo preponderante explicitado e discriminado na lei inglesa³⁹.

35 A “circulação de modelos” denominada por comparatistas e assinalada por TARUFFO implica *interferências horizontais* entre os diversos sistemas, nas quais se realizam imitações “de um sistema ou modelo por parte de outros sistemas, ainda que derivados de experiências históricas e linhas evolutivas heterogêneas”. As interferências horizontais são mais rápidas que as verticais, caracterizadas estas como por promoverem evoluções “segundo suas próprias linhas históricas”, “remanescendo dentro de si mesmo”. Cf. TARUFFO, Michele. **Processo civil comparado**: ensaios. Org., apres. e trad. de Daniel Mitidiero. São Paulo: Marcial Pons, 2013. P. 28.

36 Cf. TARUFFO, Michele. **Processo civil comparado**: ensaios. Org., apres. e trad. de Daniel Mitidiero. São Paulo: Marcial Pons, 2013. P. 30.

37 A expressão foi usada por MARIANA GOUVEIA, com sutil distinção em relação ao texto. Para a autora as ideias-chave seriam flexibilidade, simplificação e gestão, cf. GOUVEIA, Mariana França. A acção especial de litigância de massas. In: Associação Jurídica do Porto. **Novas exigências do processo civil**: organização, celeridade e eficácia. P. 137-173. Coimbra: Coimbra, 2007. P. 139. Em outro texto GOUVEIA apresenta ideias-chave ligeiramente distintas, ao afirmar que gestão significa “adequação, eficiência e agilização”, cf. GOUVEIA, Mariana França. **Regime processual experimental anotado**: decreto-lei nº 108/2006, de 8 de junho. Coimbra: Almedina, 2006. P. 32. A distinção é mais de forma que de fundo. Os conceitos estão fortemente relacionados.

38 CPR: *Court's duty to manage cases*. 1.4. — (1) *The court must further the overriding objective by actively managing cases.* (2) *Active case management includes — (a) encouraging the parties to co-operate with each other in the conduct of the proceedings; (b) identifying the issues at an early stage; (c) deciding promptly which issues need full investigation and trial and accordingly disposing summarily of the others; (d) deciding the order in which issues are to be resolved; (e) encouraging the parties to use an alternative dispute resolution procedure if the court considers that appropriate and facilitating the use of such procedure; (f) helping the parties to settle the whole or part of the case; (g) fixing timetables or otherwise controlling the progress of the case; (h) considering whether the likely benefits of taking a particular step justify the cost of taking it; (i) dealing with as many aspects of the case as it can on the same occasion; (j) dealing with the case without the parties needing to attend at court; (k) making use of technology; and (l) giving directions to ensure that the trial of a case proceeds quickly and efficiently.*

39 *The overriding objective* 1.1. — (1) *These Rules are a new procedural code with the overriding objective of enabling the court to deal with cases justly.* (2) *Dealing with a case justly includes, so far as is practicable — (a) ensuring that the parties are on an equal footing; (b) saving expense; (c) dealing with the case in ways which are proportionate*

Para a conformar esta categoria jurídica em qualquer ordenamento não se pode desprezar as influências horizontais provenientes de ordenamentos estrangeiros, e portanto deve se ter em conta a carga semântica ampla já consolidada na doutrina acerca poderes do *case management*⁴⁰ previstos no direito inglês⁴¹.

À vista do exposto, adota-se como conceito de gestão processual o proposto por FARIA E LOUREIRO, considerada a harmonia entre as balizas legais e o tempero dado pelas influências das ideias-chave citadas. Referidos autores traduziram gestão processual como “direção activa e dinâmica do processo, tendo em vista, quer a rápida e justa resolução do litígio, quer a melhor organização do trabalho do tribunal”⁴².

Importa ressaltar que a gestão processual (*case management*) imbrica-se, em íntima relação, com a gestão de tribunais (*court management*), ambas componentes do conceito amplo de gestão. Este último conceito, também denominado gestão extra-processual⁴³, será objeto desta investigação apenas no que revele alguma influência no poder-dever de adequação formal, pois implicaria um desvio de finalidade o revolvimento amplo da matéria, pois nesta fase ainda embrionária da

— (i) to the amount of money involved; (ii) to the importance of the case; (iii) to the complexity of the issues; and (iv) to the financial position of each party; (d) ensuring that it is dealt with expeditiously and fairly; and (e) allotting to it an appropriate share of the court's resources, while taking into account the need to allot resources to other cases.

40 As regras inglesas atribuem ao juiz diversas responsabilidades na missão de gerir processos, entre as quais “promover o fluxo ágil do processo, fixar prazos e controlar o andamento do processo de outras maneiras, dar instruções que levarão o caso a julgamento o mais rápida e efetivamente possível”. Cf. ANDREWS, Neil. **O moderno processo civil: formas judiciais e alternativas de resolução de conflitos na Inglaterra**. Trad. Teresa Wambier. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. P. 74-75.

41 Para MARIANA GOUVEIA o dever de gestão consignado no ordenamento português, em argumento em tudo aplicável ao ordenamento brasileiro, inspirou-se no princípio nº 14 dos Princípios do Processo Civil Transnacional, trabalho doutrinário propositivo elaborado pelo American Law Institute e UNIDROIT, com seguinte teor: “14. (Court Responsibility for Direction of the Proceeding) 14.1 Commencing as early as practicable, the court should actively manage the proceeding, exercising discretion to achieve disposition of the dispute fairly, efficiently, and with reasonable speed. Consideration should be given to the transnational character of the dispute. 14.2 To the extent reasonably practicable, the court should manage the proceeding in consultation with the parties. 14.3 The court should determine the order in which issues are to be resolved, and fix a timetable for all stages of the proceeding, including dates and deadlines. The court may revise such directions.”. Cf. GOUVEIA, Mariana França. **A acção especial de litigância de massas**. In: Associação Jurídica do Porto. **Novas exigências do processo civil: organização, celeridade e eficácia**. P. 137-173. Coimbra: Coimbra, 2007. P. 140. A inspiração proveio de ambos os textos, mas a influência do *case management* se afigura maior, porquanto trata-se de instituto mais antigo, em que pese a nova dimensão dada pelas CPR em 1998.

42 Cf. FARIA, Paulo Ramos de; LOUREIRO, Ana Luísa. **Primeiras notas ao Código de Processo Civil**. V. I. Coimbra: Almedina, 2013. P. 42.

43 Para distinção entre gestão inter e extra-processual cf. RAPOSO, João Vasconcelos; COELHO, Luísa; CARVALHO, Luís Baptista; FERNANDES, Susana. **Gestão processual – experiência de serviço num mega-juízo**. Julgar, nº 20, p. 97-126, 2013. P. 100-101.

dogmática a respeito do tema, mesmo a autonomia da gestão processual diante da gestão de tribunais é objeto de dissenso na doutrina⁴⁴.

Em conclusão, o poder-dever de gestão processual se apresenta de forma ampla, conta com ferramentas de gestão típicas e atípicas⁴⁵, dentre as quais os poderes-deveres instrutórios do juiz, derivados do princípio do inquisitório, de direção ativa e de adequação formal.

1.3 O valor da forma no procedimento e o princípio da adequação

Em maior ou menor intensidade a concepção de que os atos sequenciais necessários à entrega do provimento jurisdicional devem conter requisitos mínimos – forma – sempre existiu. Pode-se dizer que esta ideia é inerente e indissociável à própria noção e função de procedimento.

Por conseguinte, procedimento é forma, mas forma orientada. E é também veículo de situações jurídicas, pois em toda disciplina de ato processual do encadeamento existe uma regência, direta ou indireta, de situações jurídicas dos intervenientes no processo.

O formalismo – termo a denotar construção teórica enucleada por aspectos formais do procedimento –, na conotação que se pretende aqui dar ao termo, prende-se não só ao conceito de processo mas, de modo ainda mais amplo, à própria ideia de ordenamento jurídico. Direito, dentre tantas perspectivas, sempre foi instrumento de contenção de poder; elemento de estruturação e controle social⁴⁶. É dizer: direito sempre esteve ligado a noção de ordem, estabilidade e, por conseguinte, forma⁴⁷.

Diversas concepções⁴⁸ encontradas na doutrina se imbricam, com sutis diferenciações, mantida constante a premissa de que formalidades são necessárias,

44 Cf. MATOS, José Igreja. **Um modelo de juiz para o processo actual**. Coimbra: Coimbra, 2010. P. 105.

45 Cf. FARIA, Paulo Ramos de; LOUREIRO, Ana Luísa. **Primeiras notas ao Código de Processo Civil**. V. I. Coimbra: Almedina, 2013. P. 43-44.

46 SOUTO, Cláudio; SOUTO, Solange. **Sociologia do direito**. São Paulo: EDUSP, 1981. P. 91.

47 Embora parte da doutrina persiga concepção mais abrangente e substancial, como relata KAUFMANN: “Também hoje se procura um conceito de direito que seja mais que uma formal designação compreensiva do conjunto das leis e diga algo sobre o conteúdo do direito”. Cf. KAUFMANN, Arthur. **Filosofia do direito**. 5. ed. Trad. António Ulisses Cortês. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2014. P. 202.

48 Boa síntese consta em OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro. **Do formalismo no processo civil**: proposta de um formalismo-valorativo. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. P. 24.



em alguma medida, notadamente como meio de conferir ao procedimento segurança, previsibilidade, e promover adequada contenção do exercício dos poderes no processo.

Incumbe ao formalismo, por conseguinte, “a tarefa de indicar as fronteiras para o começo e o fim do processo, e estabelecer dentro de quais limites devem cooperar e agir as pessoas atuantes no processo para o seu desenvolvimento”⁴⁹.

A despeito de conceituações mais ou menos abrangentes, verdadeiramente determinante na concepção de formalismo são as suas finalidades. O formalismo revela sua dimensão e importância na exata medida em que se presta à função de garantia (forma-garantia), de um lado, e em outra vertente instrumentaliza a atuação prática de diversos valores e princípios do ordenamento (forma-função)⁵⁰.

A forma-garantia ata as mãos da arbitrariedade, “a pior adversária da justiça”, deste modo conferindo mais segurança às partes⁵¹. Na expressão feliz de Ihering, nessa perspectiva “a forma é inimiga jurada do árbitro e irmã gêmea da liberdade”, e funciona como relevante elemento de contenção do poder estatal, preservando a liberdade dos intervenientes do processo de abusos voluntaristas do juiz. Concorre, portanto, para o equilíbrio do desenvolvimento da relação processual, mediante prévia delimitação dos poderes, deveres e faculdades das partes, e poderes e deveres do juiz⁵².

O encadeamento formal dos atos em procedimento previamente estabelecido tem o “valor de penhor da legalidade do exercício do poder”⁵³, e assegura, em via de princípio, uma garantia e segurança inerentes à razoável previsibilidade que se espera dos agentes estatais em um Estado de Direito. Consoante LIEBMAN as formas promovem “ordem, certeza e eficiência”, e “sua escrupulosa observância

49 Cf. OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro. **Do formalismo no processo civil**: proposta de um formalismo-valorativo. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. P. 28

50 Cf. CABRAL, Antonio do Passo. **Nulidades no processo moderno**: contraditório, proteção da confiança e validade prima facie dos atos processuais. Rio de Janeiro: Forense, 2009. P. 188.

51 Cf. TROLLER, Alois. **Dos fundamentos do formalismo processual civil**. Trad. Carlos Alberto A. Oliveira. Porto Alegre: SAFE, 2009. P. 109.

52 Cf. CABRAL, Antonio do Passo. **Nulidades no processo moderno**: contraditório, proteção da confiança e validade prima facie dos atos processuais. Rio de Janeiro: Forense, 2009. P. 183.

53 Cf. DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 1994. P. 127.

representa uma garantia de andamento regular e leal do processo e respeito aos direitos das partes⁵⁴.

Este elemento de contenção de poder atua não apenas em face do juiz. Com efeito, o formalismo processual dirige-se também ao controle dos eventuais excessos de uma parte no processo, agindo como poderoso fator de igualação formal dos contendores⁵⁵, com vistas a assegurar a paridade em armas.

Sob outro enfoque, complementar e não mutuamente excludente, em perspectiva funcional (forma-função) promove o formalismo a atuação prática de valores caros ao ordenamento, sejam eles tipicamente processuais ou não.

A democracia é valorizada e concretizada quando o formalismo estabelece uma participação paritária e eficaz para a produção de influência na decisão estatal. Incrementa-se a eficiência quando o formalismo atenta para o uso racional e econômico dos recursos. O acesso à justiça depende, em grande medida, de um formalismo tendente à construção de um procedimento justo, adequado e sem dilações indevidas. A isonomia, transposta para a seara processual, vincula-se indubitavelmente ao cometimento de um regime formal apto a respeitar a igualdade para os iguais, e as desigualdades para os diferentes na exata medida de suas diferenças.

Outros tantos exemplos poderiam ser citados, emergindo do contexto, a merecer destaque, a vertente instrumental-axiológica do formalismo-valorativo, que “se importa” com os resultados do processo, atenta aos princípios, apta a correção de excessos, conducente à realização de um ambiente propício e condicionado à concretização de interações sociais discursivas indispensáveis à entrega de tutelas jurisdicionais justas e legítimas⁵⁶.

Há uma tensão eterna e insuperável entre o sentimento de necessidade das formas, em virtude da sensação de segurança por elas transmitida, e a urgência de que a justiça, a presteza nas lides, a cognição e defesa amplas não sejam afetadas por formalidades inadequadas⁵⁷.

54 Cf. LIEBMAN, Enrico Tullio. **Manual de Direito Processual Civil**, V. I. 3. ed. Trad. Cândido R. Dinamarco. São Paulo: Malheiros, 2005. P. 290.

55 Cf. OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro. **Do formalismo no processo civil**: proposta de um formalismo-valorativo. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010. P. 30.

56 Cf. CABRAL, Antonio do Passo. **Nulidades no processo moderno**: contraditório, proteção da confiança e validade prima facie dos atos processuais. Rio de Janeiro: Forense, 2009. P. 186.

57 Cf. CHIOVENDA, Giuseppe. **Instituições de Direito Processual Civil**. Vol. 1. Trad. Paolo Capitanio. Campinas:

O difícil equilíbrio acabou por se traduzir, ao longo da história, nas marchas e contramarchas legislativas na disciplina das formalidades funcionalizadas que configuram o procedimento judicial. Oscilaram os ordenamentos entre o porto seguro das formas rígidas e as necessidades de flexibilidade demandadas para a realização dos desejos de pacificação mais rápida, justa e efetiva.

Assumida a inevitabilidade do estabelecimento de algumas amarras formais, a maior ou menor flexibilidade na observância de um caminho processual previamente estabelecido constituiu, tradicionalmente, critério para a classificação doutrinária dos procedimentos em dois sistemas: a) de legalidade das formas procedimentais; b) de liberdade das formas procedimentais.

Referidos sistemas variam quanto à flexibilidade na aplicação de regra formais no exercício concreto da jurisdição. Em alguns sistemas há maior liberdade para modificação ou instituição dos atos componentes do procedimento pelo juiz e mesmo pelas partes, ao passo que em outros a ordem legal previamente estipulada deve ser observada necessariamente na totalidade ou ao menos na maior parte dos casos, em rigor que se complementa com o estabelecimento de regime de preclusões tênue ou rigoroso⁵⁸.

A virtude, como sempre, está no meio, e o sistema de legalidade temperada das formas procedimentais é o que melhor se adapta aos anseios de construção de um processo dotado de segurança e flexibilidade.

A harmonia entre a necessidade de formas legalmente previstas e a permissão para algum grau de flexibilidade ocorre por meio incidência do princípio da adequação, o qual passamos a analisar.

O processo é instrumento voltado à concretização da jurisdição, entendida esta como função estatal dirigida à solução imperativa de conflitos, exercida mediante atuação da vontade do direito em casos concretos. O processo existe para o exercício da jurisdição, e sua legitimidade decorre de sua vocação instrumental.

Bookseller, 1998. P. 6.

58 Cf. GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **Procedimentos, déficit procedimental e flexibilização procedimental no novo CPC**. Revista de Informação Legislativa, ano 48, nº 190, p. 163-177, abr./jun. 2011. P. 163.

Assim, o processo, que como instrumento é meio, apenas se legitima quando apto a realizar os fins aos quais se destina⁵⁹. A análise da aptidão do instrumento para a realização de determinados fins inevitavelmente remete a **investigação para o conceito de adequação – falar de aptidão implica necessariamente em adequação de um meio para o alcance de um fim.**

A adequação, por conseguinte, surge como ideia central e subjacente elementar do conceito instrumentalista de processo, vinculada à perspectiva jurídico-política de legitimidade. A parte tem direito não só ao processo visto como instrumento para provocação de ato estatal – direito de ação –, mas além disso tem direito a processo estruturado em procedimento adequado à tutela do direito material invocado.

A este direito do cidadão se contrapõe um dever do legislador, que o obriga a instituir procedimentos idôneos. Nessa perspectiva, a legitimidade da jurisdição, do processo e do procedimento depende da aptidão dos instrumentos postos à disposição do cidadão para a tutela efetiva do direito material⁶⁰.

Do exposto exsurge o *princípio da adequação*, a designar a imposição sistemática de dever ao legislador para a construção de modelos procedimentais aptos à tutela plena e tempestiva dos direitos⁶¹.

Prioritariamente dirige-se ao legislador⁶², pois o estabelecimento de caminhos procedimentais pela via democrática e segura da lei é preferível. Não obstante, secundariamente também se manifesta para designar atividade do juiz e das partes – estas isoladamente ou em conjunto com o juiz – dirigida à flexibilização do procedimento que, embora previsto em lei, não se revele no caso concreto o mais apto à solução da causa de modo justo e célere.

59 Cf. DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 1994. P. 149.

60 Cf. MARINONI, Luiz Guilherme. Da teoria da relação jurídica processual ao processo civil do estado constitucional. In: JORDÃO, Eduardo Ferreira; DIDIER JR., Fredie (org.). **Panorama doutrinário Mundial**. P. 541-574. Salvador: Juspodivm, 2008. P. 544-545.

61 Cf. GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **Flexibilização procedimental: um novo enfoque para o estudo do procedimento em matéria processual**. São Paulo: Atlas, 2008. P. 134.

62 “É, em primeiro lugar, tarefa da legislação” a “organização jurídica das condições de vida e âmbitos de vida” necessárias para garantir a eficácia dos direitos fundamentais. Cf. HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha**. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: SAFE, 1998. P. 247.

O processo só pode ser considerado “devido processo legal”⁶³ se e na exata medida em que adequado à resolução de conflitos de forma justa e célere⁶⁴. A adequação, nessa linha de entendimento, apresenta-se ao mesmo tempo como *elemento conceitual e corolário* do princípio fundamental do processo civil⁶⁵ – o devido processo legal.

Sem embargo, trata-se de gênero do qual todos os demais princípios processuais são espécies, base sobre a qual todos os demais se sustentam⁶⁶, bem assim o princípio da adequação.

De acordo com DIDIER JR. o princípio da adequação pode ser visualizado em três dimensões. A primeira denomina-se dimensão *legislativa*, tem cunho abstrato, dirige-se ao legislador e norteia a produção legislativa de normas de cunho processual. A construção de caminhos procedimentais adequados é tarefa prioritariamente do legislador, conforme já assinalado, e apenas em caráter secundário do juiz e das partes.

Lado outro, duas outras dimensões do princípio da adequação, *jurisdicional e negocial*, caracterizam-se por sua aplicabilidade apenas diante de casos concretos⁶⁷, para a solução de específicos conflitos já judicializados ou potencialmente judicializáveis⁶⁸. Apenas de modo excepcional, quando se mostrarem inadequados os procedimentos traçados pela lei, e satisfeitos diversos requisitos, abre-se a

63 “Devido processo legal” é a expressão mais utilizada no Brasil, sinônima da portuguesa “processo equitativo”, e “*procedural due process of law*”, preferida entre os anglo-saxões.

64 Nas palavras de TEIXEIRA DE SOUSA, “a exigência do processo equitativo ganha uma nova dimensão: a equidade processual passa também a impor uma tramitação adequada à complexidade da causa”. Cf. SOUSA, Miguel Teixeira de. **Apontamentos sobre o princípio da gestão processual no novo Código de Processo Civil**. Cadernos de Direito Privado, nº 43, p. 10-14, Braga, CEJUR, jul./set. de 2013. P. 12.

65 Há quem prefira a expressão “princípio geral do processo”. Cf. PINTO, Rui. **Notas ao Código de Processo Civil**. Coimbra: Coimbra, 2014. P. 27.

66 Segundo NERY JÚNIOR, em comentário à constituição brasileira, bastaria “ter enunciado o princípio do devido processo legal, e o *caput* e a maioria dos incisos do art. 5º seriam absolutamente despidiendos”, mas a explicitação das garantias fundamentais derivadas se mostra adequada como “forma de enfatizar a importâncias dessas garantias, norteando a administração pública, o legislativo e o judiciário para que possam aplicar a cláusula sem maiores indagações”. Cf. NERY JÚNIOR, Nelson. **Princípios do processo civil na Constituição Federal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992. P. 25 e 37.

67 Cf. DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. V. 1. 17. ed. Salvador: Juspodivm, 2015. P. 114.

68 Negócios jurídicos processuais são instrumentos de adequação formal e podem ser realizados antes mesmo do surgimento do litígio, embora alusivos ao modo de ser de um futuro e eventual processo. Bom exemplo dessa possibilidade é a previsão de eleição de foro, constante no CPC no art. 63. A respeito do momento de celebração dos negócios jurídicos processuais cf. NOGUEIRA, Pedro Henrique. **Negócios jurídicos processuais no Código de Processo Civil de 2015**. Salvador: Juspodivm, 2016. P. 230-231.

possibilidade para a alteração do caminho previamente estabelecido pela norma aprovada por representantes populares.

Na síntese feliz de LACERDA, digestos processuais se apresentam como “sistemas legais de adequação do processo”, estes verdadeiros instrumentos moldados de acordo com os sujeitos que o acionam, com o objeto sobre o qual atuam, e sempre em atenção aos fins da respectiva função judiciária, voltados à declaração e realização do direito em concreto⁶⁹.

Não obstante a relevância da missão legislativa na conformação do processo, por evidente supor que o legislador sempre atende às necessidades sociais de forma perfeita e confere as tutelas prometidas pelo direito material constitui postura de ingenuidade inescusável⁷⁰.

A praxe forense é muito rica em possibilidades, em reflexo da complexidade notável e em persistente expansão das relações jurídicas havidas na sociedade. Impossível, nesse cenário, esgotar as possibilidades e prever com perfeição modelos rituais adequados para todos os litígios. Sempre haverá um caso novo e peculiar transbordante da mais fecunda das imaginações legislativas, pois o legislador, por mais virtuoso que seja, não tem o dom divino da onisciência⁷¹.

Diante da impossibilidade de prever *ex ante* e abstratamente as múltiplas necessidades de procedimentos para a tutela dos direitos, os sistemas processuais devem estabelecer, em maior ou menor extensão, mecanismos para realização do princípio da adequação em suas dimensões jurisdicional e negocial⁷².

69 Cf. LACERDA, Galeno. O código como sistema legal de adequação do processo. Revista do Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul – Comemorativa do Cinquentenário, Porto Alegre, p. 161-170, 1976. P. 170.

70 MARINONI, Luiz Guilherme. **A legitimidade da atuação do juiz a partir do direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva**. Revista da Escola Nacional da Magistratura, ano 1, nº 1, p. 68-81, abr. 2006. P.69.

71 Cf. CABRAL, Antonio do Passo. **Nulidades no processo moderno: contraditório, proteção da confiança e validade prima facie dos atos processuais**. Rio de Janeiro: Forense, 2009. P. 20.

72 Inadmitir adequação concreta implicaria colocar o valor justiça em segundo plano e aceitar, em pleno século XXI, a assertiva de MONTAIGNE, no sentido de que “a autoridade das leis não está no fato de serem justas e sim no de serem leis. Nisso reside o mistério de seu poder; não tem outra base, e essa lhes basta.” MONTAIGNE, Michel Eyquem. **Ensaios**. V. 3. 2. ed. Trad. Sérgio Milliet. Brasília: UnB, 1987. P. 354.

1.4 Da adequação formal judicial

Trata-se a adequação formal judicial de um princípio, na medida em que estabelece um estado ideal de coisas a ser alcançado, mas também regra, estruturada como cláusula geral, consistente no poder-dever do juiz de conformar o procedimento de acordo com as especificidades da causa, mediante adaptação de conteúdo, forma e sequência dos atos processuais às finalidades do processo, assegurado o processo equitativo.

A adequação formal judicial tem sido tratada com profusão pela doutrina brasileira, e com denominações diversas. Fala-se em “princípio da adaptabilidade do procedimento”⁷³, “princípio da adequação formal do procedimento”⁷⁴, “poderes na adaptação do procedimento”⁷⁵, e ainda se identificam na doutrina referências a “princípio da elasticidade processual”⁷⁶. Além disso, se mostra corrente na doutrina a expressão “flexibilização procedimental” como técnica para ajuste do procedimento às necessidades da causa.

Prefere-se a expressão “adequação formal”, acrescida do adjetivo “judicial”.

Incumbe ao juiz utilizar-se dos instrumentos necessários à conformação do procedimento de acordo com os poderes-deveres conferidos pelo ordenamento: instrumentos de adequação formal legalmente previstos de modo completo e específico (adequação formal legal alternativa), instrumentos de adequação formal genericamente previstos, para a totalidade do ordenamento processual ou para algum de seus microsistemas (adequação formal legal genérica), instrumentos de adequação formal genericamente autorizados por princípio constitucional não dependente de concretização legal (adequação formal judicial principiológica), e instrumentos para conformação do procedimento mediante acordo com as partes (adequação formal negocial).

73 Cf. BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Direito e Processo**: influência do direito material sobre o processo. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. P. 60; CAMBI, Eduardo; NEVES, Aline Regina. Flexibilização procedimental no Novo Código de Processo Civil. In: MACÊDO, Lucas Buri; PEIXOTO, Ravi; FREIRE, Alexandre. **Coleção Novo CPC**: Doutrina Seleccionada. P. 484-521. Salvador: Juspodivm, 2015. P. 484; GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **Flexibilização procedimental**: um novo enfoque para o estudo do procedimento em matéria processual. São Paulo: Atlas, 2008. P. 135; DIDIER JR, Fredie. **Sobre dois importantes, e esquecidos, princípios do processo**: adequação e adaptabilidade do procedimento. *Gênesis*, nº 21, p. 530-541, jul./set. 2001. P. 538.

74 Cf. MACÊDO, Lucas Buri de; PEIXOTO, Ravi Medeiros. Ônus da prova e sua dinamização. Salvador: Juspodivm, 2014. P. 56.

75 Cf. BALEOTTI, Francisco Emilio. **Poderes do juiz na adaptação do procedimento**. *Revista de Processo*, nº 213, ano 37, p. 389-408, nov. 2012. P. 400.

76 Cf. DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. Vol. 1. 17. ed. Salvador: Juspodivm, 2015. P. 117.

Quanto ao seu objeto, a adequação formal judicial dirige-se não só ao correto dimensionamento dos atos processuais em sua forma e conteúdo, mas também incide sobre a sequência estruturada da cadeia procedimental.

Advoga-se nesta investigação a existência de um poder-dever de adequação formal pelo magistrado, entendendo-o indissociável da atividade judicante pautada na busca pela eficiência por meio da gestão. Defende-se a existência de um princípio de adequação formal judicial, instrumento de gestão de estatura constitucional, do qual derivam poderes-deveres de adequação formal judicial, vigentes mesmo diante de omissão legal.

Como todo poder, também este deve ser exercido sob amarras de critérios fixadores de limites, de modo a se permitir o necessário controle, sob pena de se ter um procedimento inseguro, quiçá imprevisível.

Referidos critérios se traduzem na dogmática jurídica em requisitos condicionantes da adequação formal judicial.

O primeiro dos requisitos é o da “necessidade objetivamente demonstrada de modificação do procedimento fixado em lei para o alcance das finalidades do ato ou do processo”⁷⁷.

Presume-se que o procedimento traçado na lei corresponde ao rito que melhor assegura a realização dos valores últimos do ordenamento processual. Ou seja, presume-se o alcance da tutela jurisdicional justa e efetiva como derivação do caminho traçado em lei.

A atividade judicial de adequação, por conseguinte, se realiza excepcionalmente - em caráter secundário - e apenas quando e se demonstrado que caminho alternativo satisfaz de modo mais efetivo o direito do cidadão ao processo voltado “para a justiça material e sem demasiadas peias formalísticas”, de modo a realizar, no plano concreto, o direito constitucional à tutela jurisdicional efetiva⁷⁸, tradução moderna do direito de acesso à justiça.

77 GAJARDONI estabelece requisitos de modo diverso, em especial no tocante a este, que denomina finalidade, ao qual vincula três situações autorizadoras: 1) quando o ato ou sequência não for apto a tutela do direito reclamado e deva ser alterado, 2) quando não for útil, e portanto possível o seu desprezo, e 3) quando a condição da parte impuser alteração para garantia da igualdade substancial. Cf. GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **Flexibilização procedimental**: um novo enfoque para o estudo do procedimento em matéria processual. São Paulo: Atlas, 2008. P. 88-89.

78 Cf. CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa anotada**. V. I. 4. ed. rev.

A modificação pode se fazer necessária para a modificação da forma de um ato processual (ou de seu conteúdo, entendida forma em sentido amplo) ou de sua sequência. Identificado que o formalismo previsto abstratamente na norma de regência, em virtude das peculiaridades do conflito, não se presta à realização o objetivo intrínseco, deve ser alterado. Para tanto devem ser demonstradas 1) a inadequação do formalismo previsto abstratamente, e 2) a adequação do formalismo moldado para o conflito específico.

O grau de adequação é aferível apenas em cada caso concreto, necessariamente pelo método comparativo. Diante de várias opções procedimentais incumbe ao magistrado relacioná-las em ordem, colocando em primeiro plano aquelas que realizem de forma mais plena, de modo mais célere, com maior eficiência, os fins processuais.

Já se registrou com ênfase a preferência pelo formalismo com as especificidades previstas em lei. Em complemento deve-se assinalar que mesmo quando identificadas formas alternativas mais adequadas, a forma legal deverá ser a preferida se a forma alternativa não for significativamente mais adequada. Assim deve ser porque não é possível ignorar os custos da adequação formal, em termos de diminuição da previsibilidade do procedimento e algum incremento nos riscos de prejuízos decorrentes da incompreensão sobre o rito adequado⁷⁹.

Esses riscos são assumidos pelo sistema, e plenamente compensados se adequação se faz corretamente, com observância dos requisitos. Em casos tais, os ganhos com eficiência e celeridade compensam os “custos” da mudança de rota.

Mas se esses custos são reconhecidos, é de rigor que sejam considerados para o fim de obstar as alterações rituais quando os ganhos decorrentes sejam de pequena monta, mediante aplicação do postulado da proporcionalidade.

O segundo requisito se traduz no respeito ao contraditório.

O princípio do contraditório, de estatura constitucional implícita ou explícita⁸⁰ em países civilizados, tem sido objeto de progressivo aprimoramento. Em moderna

Coimbra: Coimbra, 2007. P. 416.

79 No mesmo sentido doutrinou GOUVEIA: “...se o juiz entender que a boa norma é uma diferente da aplicável, deve ainda fazer um juízo de prognose, tentando prever se a perturbação que esta nova norma trará para o processo é absorvida pela vantagem de sua inserção”. Cf. GOUVEIA, Mariana França. **Regime processual experimental anotado**: decreto-lei nº 108/2006, de 8 de junho. Coimbra: Almedina, 2006. P. 34.

80 Art. 5º, LV, no Brasil.

construção, superou a forma limitada já centenária de contraditório-defesa – em sentido negativo de mera oposição ou resistência a atuação de um terceiro no processo⁸¹ – para assumir a conformação de contraditório-influência: a faculdade do cidadão de interferir nos procedimentos que possam afetar, positiva ou negativamente, sua esfera jurídica, de modo a condicionar eficazmente a atuação dos demais sujeitos do processo⁸².

O contraditório em nova dimensão se apresenta como mais uma ponte entre o jurídico e o político. Reforça-se nas categorias processuais o viés democrático, com valorização do caráter participativo da produção das decisões judiciais, conforme deve se revestir, num Estado Democrático de Direito, toda atividade do Estado que interfira nos direitos dos cidadãos⁸³.

A parte deixa de ser mero “objeto” do pronunciamento judicial e passa atuar de modo crítico e construtivo sobre o andamento do processo⁸⁴. Apenas os procedimentos assim desenvolvidos podem ser havidos como legítimos.

Em síntese, neste princípio do contraditório reconstruído, com forte lastro na dignidade da pessoa humana, no princípio do acesso à justiça e nos direitos fundamentais, ao lado dos tradicionais direitos das partes à informação (necessário à avaliação acerca das consequências jurídicas possíveis ligadas ao momento procedimental) e à resposta (faculdade de responder a atos processuais da contraparte⁸⁵ e de qualquer interveniente) se alinham, elastecendo as tradicionais

81 Cf. FREITAS, José Lebre de. **Introdução ao Processo Civil**: conceito e princípios gerais à luz do novo código. 3. ed. Coimbra: Coimbra, 2013. P. 125.

82 Cf. CABRAL, Antonio do Passo. **Nulidades no processo moderno**: contraditório, proteção da confiança e validade prima facie dos atos processuais. Rio de Janeiro: Forense, 2009. P. 118.

83 Cf. PINTO, Rui. **Notas ao Código de Processo Civil**. Coimbra: Coimbra, 2014. P. 17.

84 Cf. OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro. **O juiz e o princípio do contraditório**. Revista de Processo, ano 19, nº 73, p. 7-14, jan./mar. 1994. P. 10.

85 Em sentido mais restrito, sem referência a resposta a atos do juiz e demais intervenientes, cf. SOUSA, Miguel Teixeira de. **Estudos sobre o novo processo civil**. 2. ed. Lisboa: Lex, 1997. P. 47.

vertentes, os direitos de influência⁸⁶ e os direitos correlatos aos deveres de cooperação do tribunal⁸⁷.

A adequação formal judicial deve se realizar, preferencialmente, mediante participação prévia das partes. O juiz deve convidar as partes ao diálogo quando pretender inovar no processo e adotar providência não prevista na lei, de modo a permitir democraticamente a influência e evitar as denominadas “decisões surpresa”⁸⁸, aquelas “cujos fundamentos não foram mencionados no processo ou a respeito dos quais não foi conferida oportunidade de prévia manifestação”⁸⁹.

O contraditório, em regra, deverá ser prévio, mas poderá ser postergado para momento ulterior próximo nos casos em que o contraditório prévio puder esvaziar a utilidade da medida adequada, e os riscos de danos ao exercício de direitos processuais pelas partes justificarem a medida, em juízo de proporcionalidade.

O terceiro requisito pode ser definido como fundamentação idônea e suficiente.

Trata-se de expressão, no plano prático, do princípio constitucional da fundamentação das decisões judiciais, corolário do devido processo legal.

A fundamentação, ou a expressão sinônima motivação⁹⁰, é considerada direito fundamental pelo Tribunal Europeu de Direitos Humanos⁹¹, e se vincula indissociavelmente ao Estado Democrático de Direito⁹². Um Estado que atua

86 À luz desta vertente o contraditório incorpora o direito de ver seus argumentos considerados pelo tribunal. O direito de falar vale pouco se desacompanhado do dever do tribunal de levar em consideração o que foi dito – “um interlocutor aberto e disposto a receber informações e se convencer” –, pois “não há violação maior ao contraditório que a decisão que simplesmente ignore a atividade das partes no processo”. Cf. LUGCA, Rodrigo Ramina de. **O dever de motivação das decisões judiciais**. Salvador: Juspodivm, 2015. P. 202-203. Em homenagem a esta dimensão do contraditório o CPC cominou nulidade, por ausência de fundamentação, a “qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão” que “não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador” (art. 489, § 1º, IV).

87 Cf. CABRAL, Antonio do Passo. **Nulidades no processo moderno: contraditório, proteção da confiança e validade prima facie dos atos processuais**. Rio de Janeiro: Forense, 2009. P. 110-112.

88 A vedação às decisões-surpresa decorre do reforço do contraditório veiculado pelo princípio da cooperação. Há previsão expressa nesse sentido no Brasil (art. 10 do CPC), em Portugal (art. 3º, 2 e 3, CPC), na Alemanha (§ 139, 1, da ZPO), e na França (art. 16 do CPC francês).

89 Cf. SOUZA, André Pagani de. **Vedação das decisões-surpresa no processo civil**. São Paulo: Saraiva, 2014. P. 136.

90 A constituição brasileira (art. 93, IX) e o CPC (art. 11) ordenam a fundamentação.

91 Apesar de não se exigir “resposta detalhada a cada argumento” deduzido pela parte, pois nenhum princípio é absoluto e a profundidade da resposta deve variar ao sabor da natureza da decisão, constatável apenas à luz de cada caso concreto, conforme paradigmática decisão do TEDH no caso Ruiz Torija v. Espanha, queixa nº 18.390/91, julgado em 9.12.94.

92 Cf. SILVA, Beclate Oliveira. **A garantia fundamental à motivação da decisão judicial**. Salvador: Juspodivm,

sem expor razões não é de direito, porquanto não adstrito a normas aprovadas previamente pelo povo, e não é democrático, pois não respeita a vontade da maioria.

Notadamente deve constar da decisão a) o formalismo previsto em lei para o caso; b) o formalismo adotado em ação adequada; c) a demonstração de que o formalismo adotado é significativamente mais adequado que o formalismo legal, por “dar mais efetividade à tutela do direito”, com mais celeridade e eficiência, e trazendo “a menor restrição possível à esfera jurídica do réu”⁹³; d) considerações acerca das manifestações das partes acerca da adequação proposta; e) caso não tenha ocorrido contraditório prévio, demonstração da necessidade de se postergar o contraditório no caso concreto.

O quarto requisito, de natureza negativa, traduz-se como ausência de violação aos direitos processuais das partes.

A história do processo civil registra uma constante alteração dos poderes das partes e do juiz no processo. Observa-se uma **tendência mundial de fortalecimento dos poderes do juiz**⁹⁴, tanto nos países vinculados à tradição da *civil law* quando aos afetos à *common law*, mesmo que de forma tardia nos últimos, e pode ser de modo esquemático apresentada da seguinte forma.

No decorrer do século XIX, sob forte influência do código de processo francês de Napoleão, os códigos conferiam as partes quase todos os poderes diretivos e instrutórios, ressalvados ao juiz poderes residuais destas naturezas, bem como os inerentes poderes decisórios.

A virada publicística ocorrida entre o fim do século XIX e o início do século XX, tendo por expoente o **código austríaco de 1895, consagrou como** vetor a concessão de mais poderes ao juiz, em movimento reproduzido ao longo do século XX, associado à imposição de restrições e conformações dos poderes das partes para o atingimento de um ideal coletivo de justiça⁹⁵.

2007. P. 72-73.

93 Cf. MARINONI, Luiz Guilherme. **A legitimidade da atuação do juiz a partir do direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva**. Revista da Escola Nacional da Magistratura, ano 1, nº 1, p. 68-81, abr. 2006. P. 79.

94 A tendência “inegável” de aumento dos poderes do juiz foi acentuada no processo alemão por BAUR, Fritz. **O papel ativo do juiz**. Revista de Processo, ano 7, nº 27, p. 186-199, jul./set. 1982. P. 196.

95 A justiça era um “bem público” e “propriedade do Estado”, e por isso justificada a pacificação “à fórceps” por via da ação do “juiz-general”, investido de “poderes ilimitados quase-míticos”. Cf. COSTA, Eduardo José da Fonseca. Uma espectroscopia ideológica do debate entre garantismo e ativismo. In: DIDIER JR., Fredie; NALINI,

No último quarto do século XX ocorreram reformas tendentes não mais apenas a reforçar os poderes do juiz, mas também dirigidas a reorientação e estabelecimento de mecanismos compensadores tendentes equilibrar a posição dos intervenientes, no que pode ser chamado de refundação democrática do processo.

Constatada a inviabilidade do modelo liberal de processo, diante da multiplicidade qualitativa e quantitativa de conflitos, mostrou-se necessária a consagração de um modelo de juiz mais ativo e presente, um juiz (pre)ocupado com a realização da justiça. O ideal de um juiz ativo demandou a concessão de mais poderes, notadamente para dirigir o processo e para diligenciar no sentido de trazer aos autos a provas necessárias ao conhecimento da verdade, pressuposto para a decisão justa.

Após muitas décadas de reforço dos poderes do juiz, um movimento compensatório, de restauração de equilíbrio, conduziu os ordenamentos à revalorização do papel das partes, tendente ao resgate da eficácia de suas garantias, promotor da ampliação de seus poderes e impositor de um dever de cooperação voltado ao juiz, cuja contrapartida é um direito das partes aos atos positivos de cooperação judicial.

Observa-se também na história uma busca pelo equilíbrio entre os poderes processuais das partes e do juiz⁹⁶, algo a revelar o seu caráter democrático, porquanto também no processo o poder deve ser contido por outros poderes – disciplinado, orientado e equilibrado.

Reformas recentes traduziram essa preocupação no positivizar do princípio da cooperação, de modo a lembrar que o reforço de poderes-deveres não era absoluto e irrestrito, e que em reforço às concepções de contraditório como influência o juiz deveria cooperar com as partes, auxiliando-as no desenvolvimento de suas atividades⁹⁷.

José Renato; RAMOS, Glauco; LEVY, Wilson (coord.). **Ativismo judicial e garantismo processual**. P. 171-186. Salvador: Juspodivm, 2013. P. 180-181.

96 Nas exatas palavras de RHEE, *"During the last 100 years or so, a central theme in civil procedural theory has been to find a balance between on one hand the parties' liberty to freely dispose of their private rights and obligations, also within the litigation process, and, on the other hand, the powers of the judge or, to use more modern terminology, judicial case management"*. Cf. RHEE, C. H. van. Introduction. In: RHEE, C. H. van (ed.). **Judicial case management and efficiency in civil litigation**. P. 1-9. Antuérpia: Intersentia, 2008. P. 2.

97 Conforme consta do preâmbulo da lei instituidora, trata-se de "um dos aspectos mais significativos desta revisão, que se traduz numa visão participada do processo, e não numa visão individualista, numa visão cooperante, e não numa visão autoritária".

Destarte, para além dos requisitos acima expostos, a adequação formal judicial deve respeitar as garantias processuais das partes. Interessa tratar das garantias, todas pautadas em termos principiológicos, porque conforme assinalaram GOUVEIA et. al. quando da análise da gestão processual, ao lado dos requisitos são “o único limite⁹⁸” à adequação formal.

Comporta o processo diversos princípios, e alguns deles vinculam diretamente garantias às partes, atribuindo-lhes diretamente situações jurídicas ativas no processo. Estas garantias, todas associadas ao princípio fundamental do devido processo legal, representam limites para o poder-dever de adequação, em contraste realizável apenas diante do caso concreto.

Mas a definição dos limites em termos principiológicos **não se mostra de fácil manejo na práxis forense. Limites definidos de forma imprecisa e vaga podem gerar controvérsias** sobre aspectos processuais, e provocar por consequência desperdícios de tempo e recursos na solução de questões adjetivas, com prejuízo para a solução de mérito.

Se os limites não foram dados em termos precisos, com suporte em regras claras, tal se deveu a inviabilidade **técnica** decorrente da necessidade de uso de uma textura aberta⁹⁹. A adequação formal judicial se justifica em termos genéricos justamente diante da impossibilidade do legislador prever suficientemente a multiplicidade de situações peculiares a merecerem alteração formal.

Diante de tantas as variáveis, se impossível prever as hipóteses de adequação de modo específico, impossível também traçar os seus limites claramente. A textura aberta dos princípios restou como meio único de traçar um limite à atividade adequadora, possível apenas em cada caso concreto, com todas as dificuldades práticas decorrentes da opção.

2 Aspectos práticos

Conforme assentado na primeira etapa desta investigação, incumbe ao magistrado não a faculdade, mas o dever de promover a eficiência por intermédio de todas as ferramentas disponíveis, atuando não como mero cumpridor mecânico

98 Cf. GOUVEIA, Mariana França; GAROUPA, Nuno; MAGALHÃES, Pedro (Coord. Científicos). **Justiça económica em Portugal – o sistema judiciário** (V. I). Lisboa: FFMS, 2013. P. 19.

99 E isto implica incerteza na linha de fronteira, preço ser pago pelo uso de termos gerais. Cf. HART, Herbert L. A. **O conceito de direito**. Trad. A. Ribeiro Mendes. 6ª ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2011. P. 141.

de tarefas, mas exercendo verdadeiramente gestão de recursos públicos para promover sua alocação ótima. Dentre estas ferramentas destaca-se o dever de adequar formalmente o procedimento, moldando ou suprimindo atos processuais, bem como alterando sua sequência definida em lei, à luz da necessidades da causa.

Nos itens seguintes serão expostas situações práticas em que se vislumbra possível a adequação formal como ferramenta de gestão para qualidade. Adverte-se, contudo, que as realidades de cada unidade jurisdicional podem justificar ou proscrever o uso da ferramenta. Fatores como a quantidade de servidores, a natureza mais ou menos complexa das demandas, existência e quantidade de assessores, a existência de defensores públicos e núcleos de assistência judiciária, a quantidade de processos na unidade, e a disponibilidade de juizes (há comarcas com dois juizes, outras com juiz acumulando um dia na semana) conferem às unidades judiciárias características singulares.

Diante dessa grande diversidade de situações exige-se do juiz gestor apuro técnico e sensibilidade para promover a utilização da ferramenta de acordo com a realidade local, ponderando vantagens e desvantagens do uso das medidas adequadoras¹⁰⁰. O que se mostra eficiente e adequado para uma unidade pode trazer apenas transtornos para outra, pois não há receita pronta e definitiva nesta seara.

2.1 Dispensa judicial da audiência de conciliação ou mediação

A audiência prevista no art. 334 do CPC alinha-se como uma das boas novidades do novo diploma. Intenta abrir uma janela para o diálogo no procedimento antes do acirramento dos ânimos provocado pela resposta do réu.

¹⁰⁰ Nesse exato sentido já se manifestou o Superior Tribunal de Justiça, relativamente à instrumentalidade das formas e ao formalismo do processo administrativo, cujas lições são, evidentemente, igualmente aplicáveis ao processo judicial. Transcrevo excerto da ementa: "1 - O princípio da instrumentalidade das formas, no âmbito administrativo, veda o raciocínio simplista e exageradamente positivista. A solução está no formalismo moderado, afinal as formas têm por objetivo gerar segurança e previsibilidade e só nesta medida devem ser preservadas. A liberdade absoluta impossibilitaria a sequência natural do processo. Sem regras estabelecidas para o tempo, o lugar e o modo de sua prática. Com isso, o processo jamais chegaria ao fim. A garantia da correta outorga da tutela jurisdicional está, precisamente, no conhecimento prévio do caminho a ser percorrido por aquele que busca a solução para uma situação conflituosa. Neste raciocínio, resta evidenciada a preocupação com os resultados e não com formas pré-estabelecidas e engessadas com o passar dos tempos." Cf. STJ, 5. T., RMS 8.005/SC, rel. Min. Gilson Dipp, j. 06.04.2000, DJ 02.05.2000.

Embora preferível a realização da audiência inaugural por especialista (art. 694), onde não houver mediador capacitado deve o juiz realizar o ato¹⁰¹, conforme se depreende da letra do art. 334, § 1º, em interpretação sistemática e conforme entendimento sufragado em enunciado do Conselho da Justiça Federal¹⁰².

Em princípio e atentando apenas para a literalidade da lei, a audiência seria obrigatória, pois o dispositivo estabelece que o juiz “designará” audiência se preenchidos os requisitos e não for o caso de improcedência liminar. Como exceção a esta regra geral prescreve apenas a) a hipótese da causa não admitir autocomposição e b) a existência de manifestação de desinteresse de todas as partes (art. 334, § 4º).

O projeto original previa a possibilidade de dispensa da audiência também por ato do juiz¹⁰³, mas a faculdade acabou suprimida no curso da tramitação legislativa, com objetivo de impedir que juízes refratários a audiências destinadas à conciliação usassem do permissivo como uma válvula de escape, pretexto para a não-realização do ato¹⁰⁴.

Apesar da letra da lei, e mesmo a despeito da clara opção do legislador em não conceder ao juiz a possibilidade de dispensar a realização da audiência, tem-se que exegese sistemática e com fundamento na Constituição Federal aponta em diverso sentido.

À luz da realidade local, se as circunstâncias apontarem para elevada probabilidade da autocomposição não ser alcançada, o juiz gestor simplesmente

101 Não há consenso sobre o tema, em especial quando se trata de mediação. Para alguns a conceito de mediação previsto no art. 1º da Lei nº 13.140/2015 (“técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório”) impediria a condução pelo magistrado. Para outros as previsões do CPC indicam um estado ótimo de coisas a ser alcançado, no qual haverá estrutura e pessoas capacitadas para a realização das atividades destinadas à autocomposição, mas também permitem outros arranjos enquanto o estado ótimo não é alcançado. Assim, “o conciliador ou mediador, onde houver, atuará necessariamente” (art. 334, §1º), mas onde não houver, em atividade de gestão, decidirá o juiz sobre o caminho a seguir, à luz de sua realidade, dependendo de sua pauta, do perfil e capacitação de seus servidores.

102 Enunciado 23 – Na ausência de auxiliares da justiça, o juiz poderá realizar a audiência inaugural do art. 334 do CPC, especialmente se a hipótese for de conciliação.

103 Segundo o art. 323, § 3º, do PLS 166/10 “se o direito em litígio não admitir transação, ou se as circunstâncias da causa evidenciarem ser improvável sua obtenção, o juiz poderá, desde logo, sanear o processo e ordenar a produção da prova, nos termos do § 2º”

104 Quando da chegada ao ordenamento da audiência preliminar, diante da faculdade explicitada no art. 331, § 3º, acrescentado pela Lei nº 10.444/02, audiências eram sistematicamente dispensadas, em muitas unidades, sem maiores razões ou justificativas. Cf. DINAMARCO, Cândido Rangel. **A reforma da reforma**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 109-110.

não poderá realizar o ato e ignorar o sacrifício de tempo e recursos públicos, pois tem o dever de agir buscando a eficiência.

Um exemplo pode elucidar melhor o argumento. Imagine-se ação contra uma concessionária de serviços públicos que em 20 ações anteriores, de mesma natureza, na mesma unidade, em meses recentes, sequer apresentou proposta de acordo. Mostra-se extremamente provável que o ato não alcance êxito. A depender do quão congestionada esteja a pauta a simples prática da audiência vai atrasar a solução definitiva em no mínimo 60 dias, quiçá mais de ano.

Marcar o ato implicaria apenas na dilação indevida do processo e no dispêndio desnecessário de recursos públicos destinados à realização da audiência. Resultariam violados os princípios da razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII da CF e art. 4º do CPC) e da eficiência (art. 37 da CF e art. 8º do CPC).

Lado outro, devido processo legal se configura apenas se o procedimento trilhado adequa-se à justa e tempestiva composição da causa, e o ato inútil além de desperdiçar tempo e dinheiro das partes e do judiciário promove aumento de litigiosidade e injustiça com quem demanda o provimento jurisdicional.

Assim, se a realização de audiência quando se antevê insucesso viola princípios basilares ao ordenamento, impõe-se ao magistrado, em exercício do poder-dever de gestão, adequar o procedimento às necessidades da causa para suprimir o ato, justificando de forma clara e nos moldes do argumentado na parte teórica deste texto¹⁰⁵.

2.2 Uso racional e funcionalizado das audiências

Houve tempo em que no processo brasileiro a disciplina das audiências era marcada pela rigidez. No CPC de 1939 havia previsão de apenas uma forma de audiência, destinada à instrução e julgamento (art. 263 e seguintes). O ato poderia se desdobrar se impossibilitado o julgamento imediato, devendo o juiz, nestes casos, designar audiência apenas para publicação da audiência.

105 Nesse sentido enunciado ENFAM nº 35: "Além das situações em que a flexibilização do procedimento é autorizada pelo art. 139, VI, do CPC/2015, pode o juiz, de ofício, preservada a previsibilidade do rito, adaptá-lo às especificidades da causa, observadas as garantias fundamentais do processo."

Apenas em 1994, mais de vinte anos após a edição do CPC de 1973, ocorreu substancial modificação nesse cenário, com o advento da Lei nº 8.952/94. Além da audiência de instrução e julgamento criou-se uma audiência preliminar destinada a tentar conciliar, sanear e organizar o processo (art. 331), logo após a fase postulatória.

O CPC de 2015 inovou ao prever uma nova modalidade de audiência destinada especificamente à mediação/conciliação, a se realizar preferencialmente por técnicos treinados antes da resposta do réu¹⁰⁶. Foi remodelada a antiga audiência preliminar, a qual passou a ser marcada pela cooperação das partes nas atividades de saneamento e organização (art. 357, §3º).

O cenário atual, por conseguinte, caracteriza um procedimento com três audiências expressamente positivadas: mediação/conciliação (art. 334), saneamento e organização compartilhados (art. 357, §3º) e instrução e julgamento (art. 358/368). Lado outro, o princípio da primazia da solução consensual (art. 3º e 139, V) autoriza a marcação de audiências em qualquer procedimento e grau de jurisdição para tentativa de autocomposição. Por fim, considerando que de acordo com o princípio da cooperação (art. 6º) tem o juiz o dever de se esclarecer sobre os fatos da causa, pois não se apresenta como mero expectador de um duelo entre as partes e se importa com a justiça no processo, pode o juiz marcar audiência “a qualquer tempo” para inquirir as partes “sobre os fatos da causa” (art. 139, VIII).

Do exposto verifica-se que ao menos cinco espécies de audiências podem ser designadas no procedimento comum, e o grau de flexibilidade para a designação, embora variável, em geral é elevado, à exceção da audiência de instrução e julgamento.

Assim, deve o magistrado em atividade de gestão processual atentar para as peculiaridades do processo, ou grupo de processos, em cotejo especialmente com a realidade local, e se utilizar dessa grande flexibilidade conferida pelo sistema para promover a designação de audiências de forma otimizada.

O item 3.2 tratou dessa otimização quanto à audiência de conciliação/mediação. De se registrar apenas, em complemento, a possibilidade desta audiência ocorrer

106 Para exposição ampla sobre o tema cf. GALINDO, Andrian de Lucena. Avanços e retrocessos na disciplina das audiências no projeto do NCPC. In: ADONIAS, Antônio; DIDIER JR., Fredie (Org.). **O projeto do novo Código de Processo Civil**. P. 83-108. Salvador: JusPodivm, 2012.

na modalidade coletiva, notadamente em demandas de massa, conforme interessante sugestão de SERTÓRIO CANTO. Após palestra tratando do tema de forma geral, com ampla possibilidade de debates, em segundo momento partes e advogados estariam mais propensos à autocomposição¹⁰⁷.

A audiência de saneamento e organização compartilhados representa a verdadeira essência da cooperação, oportunidade única para diálogo franco entre partes e juiz sobre os melhores caminhos para o processo, em especial para a realização de negócios processuais de elevado potencial para incrementos de eficiência. Apesar da literalidade do texto remeter à realização dessa audiência apenas “se a causa apresentar complexidade”, à luz do princípio da eficiência (art. 8º) e considerando que o dever do juiz de se esclarecer, decorrente da cooperação, abrange o esclarecimento tanto para a decisão final quanto aos caminhos a serem percorridos no processo, permitida a designação dessa espécie de audiência em qualquer causa em que o prognóstico decorrente da análise gerencial seja favorável.

Mesmo a audiência de instrução e julgamento comporta algum grau de flexibilidade. À evidência, não pode o juiz dispensá-la quando existir prova oral a ser colhida, devidamente requerida pelas partes, sob pena de cerceamento do direito de ação e defesa. Contudo, é possível limitar, por negócio processual, o número de testemunhas. Ademais, a depender do caso, a tentativa de conciliação a se realizar na abertura pode ser mais ou menos aprofundada.

Apesar do ordenamento autorizar a designação de audiência para tentativa de conciliação a qualquer tempo, procedimento e grau de jurisdição, ainda se verifica na prática uma certa timidez no uso deste instrumento. Imprescindível uma mudança cultural para superar essa trava. A análise cuidadosa e interessada do conflito pode levar a prognósticos de elevadas perspectivas de incrementos de eficiência pela via da tentativa conciliatória em procedimentos ordinariamente refratários a atos desta natureza, como mandados de segurança e execuções. Em muitos casos, mesmo não havendo conciliação, benefícios podem ser colhidos pela melhor ordenação retrospectiva e prospectiva do processo, por ato isolado do juiz ou em acordo com as partes.

107 CANTO, Eduardo Sertório. Sobre a audiência de conciliação: uma proposta objetiva. In: NERY, Maria Carla Moutinho; REIS, Carolina. **Gestão e justiça**: doze olhares sobre o Código de Processo Civil de 2015. 2. ed. P. 21-23. Recife: NGE, 2016.

Por fim, quanto a audiência destinada ao esclarecimento do magistrado, decorrente do dever de cooperação, importa registrar a grande.

Em suma, o CPC prevê diversas oportunidades para designação de audiências, com elevado grau de flexibilidade. A depender da realidade local uma análise acurada do conflito em julgamento pode indicar a adequação formal e promover significativo incremento de eficiência. O essencial é convencer os operadores, em especial os juízes, da necessidade de ver a designação das audiências previstas no CPC como ferramentas úteis de gestão processual, e não como atos componentes de uma sequência rígida e inalterável.

2.3 Audiência una em ações de interdição

Nos art. 747 e seguintes o CPC disciplina a ação de interdição.

Na imensa maioria dos casos, ou melhor, quase na totalidade dos casos, o processo reflete conotação de jurisdição voluntária, pois o autor exerce a pretensão sem ter que enfrentar a contenciosidade. Excepcionalmente pode existir demanda resistida, quando o interditando no prazo de resposta (art. 752) impugnar o pedido formulado por um dos legitimados para a ação (art. 747).

Não se tratará aqui desta hipótese observável apenas nas novelas de televisão. O comum é a resposta por negativa geral e manifestações protocolares por parte do curador especial designado para o interditando por expressa disposição legal, caso este não constitua advogado (art. 752, § 3º).

O procedimento legalmente previsto estabelece a seguinte sequência: a) citação; b) entrevista; c) transcorrido o prazo para resposta em branco, designação de curador; d) apresentação de resposta pelo curador; e) perícia; f) audiência de instrução e julgamento.

Depreende-se que prevista a realização de pelo menos duas audiências: uma para o juiz entrevistar o interditando sobre sua vida, negócios, bens e tudo mais que “parecer necessário para convencimento quanto à sua capacidade para praticar atos da vida civil” (art. 751), outra para a produção das “demais provas” (art. 754), notadamente a testemunhal para identificação daquele que deva exercer

a curatela por reunir maior capacidade de “atender aos interesses do curatelado” (art. 755, § 1º), bem como para prolação de sentença.

Em boa parte das unidades judiciárias do interior a ação se repete em suas características: interditando sem bens, cuidados de fato já exercidos pelo pretense curador, demanda de pacificação legal de situação de fato já consolidada com fins meramente previdenciários, para garantia de fruição de BPC.

Nestes casos se justifica a adequação do procedimento para realização de audiência una. O interditando deve ser citado para apresentar resposta em 15 dias, ficando intimado de que, caso não o faça, será designado curador especial. Se o interditando constituir advogado e impugnar, o procedimento deverá seguir a forma legal. Caso contrário, designado curador e oferecida resposta, deverá o magistrado determinar a realização de perícia desde já designando audiência para entrevista com interditando, oitiva de testemunhas¹⁰⁸ e sentença.

A adequação formal proposta não causa nenhum prejuízo às partes e deve constar da decisão inaugural do processo, de modo fundamentado. A decisão adequadora fundamentada, clara e tempestiva confere previsibilidade ao procedimento e permite o exercício, por todos os intervenientes, das garantias processuais.

2.4 Flexibilização do momento da realização de exame de DNA

As ações declaratórias de filiação fundadas na vinculação biológica, tendo em vista a existência de um meio de prova com elevada influência no resultado da demanda, revela-se peculiar na praxe forense. Com efeito, o resultado do exame de DNA na prática determina a procedência ou improcedência do pedido, dado seu elevadíssimo grau da certeza.

O exame de DNA é prova pericial, e portanto em tese aplicável na totalidade a complexa, minuciosa e demorada disciplina prevista nos art. 464 e seguintes do CPC.

Outra peculiaridade associada à espécie deriva da cumulação, na imensa maioria dos fatos, do pedido declaratório de reconhecimento de filiação com pedido de condenação no pagamento de alimentos.

108 Testemunhas devem ser trazidas pelo pretense curador independentemente de intimação, dada a ausência de litigiosidade, a não ser que exista requerimento contrário por parte do MP ou Defensoria, por força da prerrogativa objeto do art. 455, § 4º, IV.

Em tese, portanto, se cumulados dois pedidos, com diversos tipos de procedimento, deve ser empregado procedimento comum (art. 327, § 2º).

Mas as peculiaridades do conflito justificam adoção de diversas alternativas adequadoras, que podem ser adotadas em conjunto ou isoladamente.

Pode ser dispensada a audiência de conciliação/mediação, se a pauta estiver muito congestionada, ou por outros motivos operacionais, sendo certo que é reduzida a proporção de autocomposição nestes casos porque normalmente réu é o suposto pai que não registrou a criança por alegar ter dúvidas quanto à filiação.

Em audiência de conciliação/mediação pode ser proposto negócio jurídico processual (art. 190) consistente em realização imediata de exame de DNA, antes mesmo da resposta do réu. Se as partes podem realizar negócios entre elas, sem participação do magistrado, com maior razão poderão fazê-lo com adesão do julgador, sendo certo que mediadores poderão veicular a proposta previamente moldada pelo juiz em audiência, caso o próprio juiz não presida o ato. E se podem realizar negócios antes mesmo do surgimento do conflito, certamente o poderão antes da resposta.

A audiência seria fracionada conforme permissivo do art. 334§ 2º, com designação de datas para coleta do material genético e em seguida para abertura do resultado do exame, ocasião em que deve ser renovada a tentativa de autocomposição.

Nos casos em que negativo o resultado mostra-se provável acordo estabelecendo o fim da demanda com renúncia à pretensão deduzida (art. 487, III, c) ou desistência (art. 485, VIII). Se positivo o resultado o acordo deverá tratar do reconhecimento da filiação e valor dos alimentos. Em ambos os casos é possível acordar também sobre o valor de honorários advocatícios.

A adequação promove eficiência e reduz litigiosidade, tendo em vista que o réu não terá que arcar com os custos da contratação de advogado para resposta, e a supressão deste ato previne o aumento da tensão entre as partes decorrente da contestação.

Mesmo para os magistrados que não concordam com a produção de prova anteriormente à resposta é possível adequar formalmente o procedimento após este ato. Sugere-se imediata decisão determinando a realização de exame de DNA, fixando a data para a coleta do material e data para publicização do resultado em

audiência, ato em que se promoverá tentativa de autocomposição e, não obtido êxito, saneamento do processo.

A decisão adequadora suprime atos para conferir celeridade e eficiência. De nada adiantaria determinar que as partes especificassem provas que pretendem produzir se já se sabe, de antemão, que o exame de DNA direcionará a composição do litígio. Provas atinentes ao pedido alimentar, caso não ocorra acordo, poderão ser requeridas, se necessárias, após resultado da perícia. Também não se justifica nestes casos falar de quesitos, valores de honorários, indicação de assistentes técnicos e outros temas associados a perícias.

Como sói acontecer em toda adequação formal, o caminho alternativo adotado deverá ser fundamentado e às partes deve ser facultada manifestação em contraditório. Em havendo prejuízos às garantias processuais, devidamente demonstrado, o rito previsto em lei deve ser adotado.

2.5 Formalização de negócios jurídicos processuais em matéria probatória

Em audiência destinada ao saneamento e organização do processo em cooperação com as partes¹⁰⁹, surge grande oportunidade para adequação do procedimento especialmente em se tratando de matéria probatória.

Os negócios processuais assim celebrados podem reduzir o tempo e as despesas do processo, e tem como vantajoso efeito a restrição recursal decorrente da vedação ao comportamento contraditório. É dizer: quem acordou sobre a admissibilidade e forma de realização de determinados meios de prova não pode, em momento posterior, em apelação, apontar nulidade quanto ao acordado¹¹⁰.

Dois exemplos podem demonstrar o alegado.

Identificado no curso do diálogo travado em audiência que ambas as partes pretendiam fazer uso de prova emprestada realizou-se negócio jurídico processual para fixar: a) a adequação do uso deste meio de prova no caso concreto, com

109 § 3º Se a causa apresentar complexidade em matéria de fato ou de direito, deverá o juiz designar audiência para que o saneamento seja feito em cooperação com as partes, oportunidade em que o juiz, se for o caso, convidará as partes a integrar ou esclarecer suas alegações.

110 Esta restrição recursal ganha particular importância diante da amplitude recursal dada pelo CPC no art. 1.009, pois no novo diploma questões que não comportam agravo "não são cobertas pela preclusão".

especificação do processo originário, b) a fixação de prazo para a juntada da prova emprestada, c) a fixação de prazo para manifestação sobre a prova emprestada.

Referido negócio evitou discussões sobre a tempestividade do empréstimo, bem como sobre a possibilidade de prova emprestada quando uma das partes não atuou do processo originário. Estas questões não foram resolvidas no CPC atual, lacônico sobre o tema¹¹¹, e como doutrina e jurisprudência ainda vacilam, muitas discussões laterais poderiam ocorrer caso não houvesse negócio, na fase de conhecimento e mesmo em sede de apelação.

Um segundo caso de sucesso na adequação do procedimento surgiu pela adoção de prova atípica respaldada por negócio jurídico processual em ação possessória. Discutiam as partes a respeito de uma faixa de terra entre as propriedades, e a parte autora requereu perícia.

O magistrado ponderou sobre custo, tempo e formalidades associadas à perícia e propôs como prova atípica a inspeção realizada por oficial de justiça. De acordo com a proposta o oficial dirigir-se-ia ao local sob litígio, fotografaria o local e relataria aspectos relevantes, em data agendada de imediato. Seria fixada data para juntada do relatório e fotografias pelo oficial e prazo para manifestação, tudo com custo zero para as partes e em prazo infinitamente inferior ao de uma perícia.

As partes aceitaram a adequação do procedimento fez-se com fundamento em prova atípica (art. 369) com grande economia e, novamente, restrição significativa no âmbito recursal.

Conclusão

O poder judiciário não pode ficar alheio aos reclamos por eficiência, como se tratasse de instância dissociada das demais esferas estatais. A população clama por serviços mais céleres e prestados com o menor dispêndio possível.

111 Tratado em apenas um dispositivo: Art. 372. O juiz poderá admitir a utilização de prova produzida em outro processo, atribuindo-lhe o valor que considerar adequado, observado o contraditório.

Positivado o princípio da eficiência no CPC, não se justificam mais as dúvidas de muitos que não enxergavam a necessidade de fazer mais com menos também no plano jurisdicional.

A ideia de eficiência não se compreende e não se concretiza desacompanhada do conceito de gestão, na dimensão dada há tempos em diversas outras ciências.

Eficiência, portanto, promove a permeabilidade do direito no tocante a influxos interdisciplinares, notadamente da administração.

Da eficiência à gestão; da gestão à uma de suas mais importantes ferramentas: a adequação formal judicial. A investigação tratou de elucidar esses conceitos, com seus fundamentos jurídicos e associações. Sobre suporte teórico sólido foi possível demonstrar com exemplos práticos como uma atuação do juiz compromissada com resultados permite a adequação formal do procedimento e, por conseguinte, incrementos de eficiência dirigidos à prestação jurisdicional com maior qualidade.

O processo, como atividade humana, não se livra da pecha de atividade onerosa para o cidadão, esteja ele na condição de autor ou de réu. O contratempo é inevitável, pois são inerentes os desgastes, despesas, e prejuízos pelo não uso do direito por seu titular. Assim, justiça perfeita não há, porquanto sempre existirá um passivo, material e moral, “pelas energias gastas, esperanças desfeitas, paixões incontidas”¹¹². Diminuir esse passivo, sem prejuízo das garantias processuais das partes, é tornar o processo mais eficiente, e constitui tarefa árdua a ser buscada mediante uso de diversos instrumentos, dentre os quais se destaca a gestão processual pela via da adequação formal.

Referências

ALEXANDRE, Isabel. O dever de gestão processual do juiz na proposta de lei relativa ao novo Código de Processo Civil In: **O novo processo civil**: contributos da doutrina para a compreensão do novo Código de Processo Civil. Caderno I. 2. ed. P. 85-110. CEJ, dez. 2013.

112 LACERDA, Galeno. **Despacho saneador**. 2. ed. Porto Alegre: SAFE, 1985. P. 5.

ANDREWS, Neil. **O moderno processo civil**: formas judiciais e alternativas de resolução de conflitos na Inglaterra. Trad. Teresa Wambier. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

ARAÚJO, Fernando. **Introdução à economia**. Coimbra: Almedina, 2002.

BALEOTTI, Francisco Emilio. **Poderes do juiz na adaptação do procedimento**. Revista de Processo, nº 213, ano 37, nov. 2012. P. 389-408.

BAUR, Fritz. **O papel ativo do juiz**. Revista de Processo, ano 7, nº 27, jul./set. de 1982. P. 186-199.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Direito e Processo**: influência do direito material sobre o processo. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BOTELHO, Guilherme. **Direito ao processo qualificado**: o processo civil na perspectiva do estado constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

CABRAL, Antonio do Passo. **Nulidades no processo moderno**: contraditório, proteção da confiança e validade prima facie dos atos processuais. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

CAMBI, Eduardo; NEVES, Aline Regina. Flexibilização procedimental no Novo Código de Processo Civil. In: MACÊDO, Lucas Buri; PEIXOTO, Ravi; FREIRE, Alexandre. **Coleção Novo CPC: Doutrina Seleccionada**. P. 484-521. Salvador: Juspodivm, 2015.

CAMPOS, Eduardo Luiz Cavalcanti. **O princípio da eficiência no processo civil brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2001.

CANTO, Eduardo Sertório. Sobre a audiência de conciliação: uma proposta objetiva. In: NERY, Maria Carla Moutinho; REIS, Carolina. **Gestão e justiça**: doze olhares sobre o Código de Processo Civil de 2015. 2. ed. P. 21-23. Recife: NGE, 2016.

CAPONI, Remo. **Autonomia privada e processo civil**: os acordos processuais. Revista de Processo, ano 39, nº 228, p. 360-375, fev. de 2014.

CHIOVENDA, Giuseppe. **Instituições de Direito Processual Civil**. Vol. 1. Trad. Paolo Capitanio. Campinas: Bookseller, 1998.

COSTA, Eduardo José da Fonseca. Uma espectroscopia ideológica do debate entre garantismo e ativismo. In: DIDIER JR., Fredie; NALINI, José Renato; RAMOS, Glauco; LEVY, Wilson (coord.). **Ativismo judicial e garantismo processual**. P. 171-186. Salvador: Juspodivm, 2013.

_____. **As noções jurídico-processuais de eficácia, efetividade e eficiência**. Revista de Processo, ano 30, nº 121, 275-301, mar. de 2005.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A previsão do princípio da eficiência no projeto do novo Código de Processo Civil Brasileiro**. Revista de Processo, ano 39, nº 233, p. 65-84, jul. 2014.

DIDIER JR, Fredie. **Sobre dois importantes, e esquecidos, princípios do processo: adequação e adaptabilidade do procedimento**. Gênesis, nº 21, p. 530-541, jul./set. 2001.

_____. **Curso de direito processual civil**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. Vol. 1. 17. ed. Salvador: Juspodivm, 2015. DINAMARCO, Cândido Rangel. **A reforma da reforma**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. **A instrumentalidade do processo**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

FARIA, Paulo Ramos de; LOUREIRO, Ana Luísa. **Primeiras notas ao Código de Processo Civil**. V. 1. Coimbra: Almedina, 2013.

FREITAS, José Lebre de. **Introdução ao Processo Civil: conceito e princípios gerais à luz do novo código**. 3. ed. Coimbra: Coimbra, 2013.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **Flexibilização procedimental**: um novo enfoque para o estudo do procedimento em matéria processual. São Paulo: Atlas, 2008.

_____. **Procedimentos, déficit procedimental e flexibilização procedimental no novo CPC.** Revista de Informação Legislativa, ano 48, nº 190, p. 163-177, abr./jun. 2011.

GALINDO, Andrian de Lucena. Avanços e retrocessos na disciplina das audiências no projeto do NCP. In: ADONIAS, Antônio; DIDIER JR., Fredie (Org.). **O projeto do novo Código de Processo Civil.** P.83-108. Salvador: JusPodivm, 2012. GOUVEIA, Mariana França. **Regime processual experimental anotado:** decreto-lei nº 108/2006, de 8 de junho. Coimbra: Almedina, 2006.

_____. A acção especial de litigância de massas. In: Associação Jurídica Porto. **Novas exigências do processo civil:** organização, celeridade e eficácia. P. 137-173. Coimbra: Coimbra, 2007.

GOUVEIA, Mariana França; GAROUPA, Nuno; MAGALHÃES, Pedro (Coord. Científicos). **Justiça económica em Portugal – o sistema judiciário.** V. 1. Lisboa: FFMS, 2013.

HART, Herbert L. A. **O conceito de direito.** Trad. A. Ribeiro Mendes. 6. ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2011.

HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha.** Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: SAFE, 1998.

HOLMES JR., Oliver Wendell. **The path of the law.** Disponível em: www.gutenberg.org/files/2373/2373.txt. Acesso em 10.8.2016.

IHERING, Rudolf von. **A luta pelo direito.** 16. ed. Trad. João Vasconcelos. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

KAUFMANN, Arthur. **Filosofia do direito.** 5. ed. Trad. António Ulisses Cortês. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2014.

LACERDA, Galeno. **O Código como sistema legal de adequação do processo.** Revista do Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul – Comemorativa do Cinquentenário, Porto Alegre, p. 161-170, 1976.

_____. **Despacho saneador**. 2. ed. Porto Alegre: SAFE, 1985.

LIEBMAN, Enrico Tullio. **Manual de Direito Processual Civil**. V. 1. 3. ed. Trad. Cândido R. Dinamarco. São Paulo: Malheiros, 2005.

LUCCA, Rodrigo Ramina de. **O dever de motivação das decisões judiciais**. Salvador: Juspodivm, 2015.

MACÊDO, Lucas Buriel de; PEIXOTO, Ravi Medeiros. **Ônus da prova e sua dinamização**. Salvador: Juspodivm, 2014.

MARINONI, Luiz Guilherme. **A legitimidade da atuação do juiz a partir do direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva**. Revista da Escola Nacional da Magistratura, ano 1, nº 1, p. 68-81, abr. 2006.

MATOS, José Igreja. **Um modelo de juiz para o processo actual**. Coimbra: Coimbra, 2010.

MELO, Pedro. **O juízo de eficiência na alteração de circunstâncias das parcerias público-privadas**. O Direito, nº 141, IV, p. 911-953, 2009.

MENDES, Luís Azevedo. **Uma linha de vida: organização judiciária e gestão processual nos tribunais judiciais**. Julgar, nº 10, p. 105-122, 2010.

MENDONÇA, Luís Correia de. **80 anos de autoritarismo: uma leitura política do processo**. In: AROCA, Juan Montero (coord.). *Proceso civil e ideología*. P. 375-430. Valência: Tirant lo Blanch, 2011.

MESQUITA, Miguel. **Princípio da gestão processual: o “Santo Graal” do novo processo civil?** RLJ, ano 145, nº 3995, p. 78-108, nov./dez. 2015.

MONTAIGNE, Michel Eyquem. **Ensaio**. V. 3. 2. ed. Trad. Sérgio Milliet. Brasília: UnB, 1987.

NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo civil na Constituição Federal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

NOGUEIRA, Pedro Henrique. **Negócios jurídicos processuais no Código de Processo Civil de 2015**. Salvador: Juspodivm, 2016.

OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro. **O juiz e o princípio do contraditório**. Revista de Processo, ano 19, nº 73, p. 7-14, jan./mar. 1994.

_____. **Do formalismo no processo civil**: proposta de um formalismo-valorativo. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

PINTO, Rui. **Notas ao Código de Processo Civil**. Coimbra: Coimbra, 2014.

PISANI, Andrea Proto. **Per un nuovo codice di procedura civile**. Il foro Italiano, parte 5, c. 5, jan. de 2009.

RAPOSO, João Vasconcelos; COELHO, Luísa; CARVALHO, Luís Baptista; FERNANDES, Susana. **Gestão processual – experiência de serviço num mega-juízo**. Julgar, nº 20, p. 97-126, 2013.

RHEE, C. H. van. Introduction. In: RHEE, C. H. van (ed.). **Judicial case management and efficiency in civil litigation**. P. 1-9. Antuérpia: Intersentia, 2008.

SCHWARZER, William W.; HIRSCH, Alan. **Os elementos da gestão processual: um guia de bolso para juízes**. Trad. Paulo Ramos de Faria. Julgar, nº 19, p. 189-206, 2013.

SILVA, Paula Costa e. **Acto e processo**: o dogma da irrelevância da vontade na interpretação e nos vícios do acto postulativo. Coimbra: Coimbra, 2003.

SILVA, Paulo Eduardo Alves da. **Gerenciamento de processos judiciais**. São Paulo: Saraiva, 2010.

SILVA, Beclaute Oliveira. **A garantia fundamental à motivação da decisão judicial**. Salvador: Juspodivm, 2007.

SOUSA, Miguel Teixeira de. **Estudos sobre o novo processo civil**. 2. ed. Lisboa: Lex, 1997.

_____. **Apontamentos sobre o princípio da gestão processual no novo Código de Processo Civil**. Cadernos de Direito Privado, nº 43, p. 10-14, Braga, CEJUR, jul./set. de 2013.



SOUTO, Cláudio; SOUTO, Solange. **Sociologia do direito**. São Paulo: EDUSP, 1981.
SOUZA, André Pagani de. **Vedação das decisões-surpresa no processo civil**. São Paulo: Saraiva, 2014.

STRECK, Lenio Luiz. Art. 8º. In: STRECK, Lenio Luiz; NUNES, Dierle; CUNHA, Leonardo Carneiro da (org.). **Comentários ao código de processo civil**. São Paulo: Saraiva, 2016.

TARUFFO, Michele. **Processo civil comparado: ensaios**. Org., apres. e trad. de Daniel Mitidiero. São Paulo: Marcial Pons, 2013.

TROLLER, Alois. **Dos fundamentos do formalismo processual civil**. Trad. Carlos Alberto A. Oliveira. Porto Alegre: SAFE, 2009.

VERKERK, R. R. What is judicial case management? A transnational and European perspective. In: RHEE, C. H. van (ed.). **Judicial case management and efficiency in civil litigation**. P. 27-55. Antuérpia: Intersentia, 2008.



Gestão do Clima Organizacional no Âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco, com foco na melhoria da Qualidade da Prestação Jurisdicional

Rodrigo Caldas do Valle Viana

Ingressou na Magistratura Pernambucana em 30/09/2014, atuando nas comarcas de Inajá e, posteriormente, em Bom Conselho. Atualmente, é Juiz de Direito Titular da Comarca de Barreiros/PE, de 2ª Entrância. Pós-Graduado, possui especialização em Ciências Criminais pela Universidade Anhanguera-Uniderp. Antes de ingressar na Magistratura, exerceu os cargos de Delegado de Polícia Federal, Escrivão de Polícia Federal e de Técnico Judiciário do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe.

Resumo

Clima organizacional é o sentimento percebido por todos os indivíduos que trabalham em um determinado ambiente e que refletem no comportamento dessas pessoas. Assim, o objetivo deste trabalho é fomentar o debate acerca do clima organizacional, no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco, como fator preponderante na melhoria da qualidade da prestação jurisdicional. Atualmente, a sociedade tem cobrado por serviços públicos de excelência, exigindo do Poder Judiciário e dos órgãos de controle o estabelecimento de metas e resultados. Para tanto, a gestão do clima organizacional surge como uma excelente ferramenta para o alcance dos fins institucionais. Um ambiente de trabalho harmonioso é indispensável para garantir a produtividade e,

consequentemente, melhores resultados para a organização e para os colaboradores. A gestão do clima organizacional inicia-se a partir da pesquisa do clima organizacional e se desenvolve com a elaboração e execução de um plano de ação que reforce os indicadores positivos, tais como o bom relacionamento com os gestores e a qualificação profissional, e controle dos indicadores negativos, a exemplo das greves e do desperdício de materiais. Portanto, um clima positivo no local de trabalho gera engajamento dos colaboradores, sendo revertido em resultados. Por outro lado, um clima negativo acarreta em profissionais desmotivados e com baixa produtividade.

Palavras-chaves: Clima Organizacional – Prestação Jurisdicional

Abstract

Organizational climate is the feeling perceived by all individuals working in a given environment and reflecting on the behavior of these people. Thus, the objective of this work is to promote the debate about the organizational climate, within the scope of the Court of Justice of the State of Pernambuco, as a preponderant factor in improving the quality of the jurisdictional provision. Currently, the company has charged for public services of excellence, requiring the Judiciary and control bodies to set goals and results. For this, the management of the organizational climate emerges as an excellent tool for the achievement of the institutional ends. A harmonious work environment is indispensable to ensure productivity and therefore better

results for the organization and employees. The management of the organizational climate starts from the research of the organizational climate and is developed with the elaboration and execution of a plan of action that reinforces the positive indicators, such as the good relationship with the managers and the professional qualification, and control of the indicators, such as strikes and waste of materials. Therefore, a positive atmosphere in the workplace generates employee engagement, being reverted to results. On the other hand, a negative climate leads to unmotivated professionals with low productivity.

Keywords: Management - Organizational Climate - Adjudication



Introdução

O presente trabalho tem como objeto a gestão do clima organizacional no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco, com foco na melhoria da prestação jurisdicional, seja em termos quantitativos seja em termos qualitativos.

O seu objetivo é fomentar o debate referente à gestão do clima organizacional, identificando falhas e implementando melhorias, visando o engajamento de magistrados, servidores e colaboradores, gerando um campo fértil para a descoberta de novos talentos.

O problema abordado na presente monografia visa definir se é possível melhorar a qualidade da prestação jurisdicional com a promoção da gestão do clima organizacional.

O tema é pouco difundido didaticamente, em especial no serviço público, que diante da sua natureza possui alguns pequenos entraves decorrente da necessidade de aplicação da gestão do clima organizacional em total conformidade com a lei. Isso porque o gestor somente poderá fazer aquilo que está expressamente previsto na lei.

Quanto à Metodologia empregada, registra-se que utilizamos da pesquisa bibliográfica e da observação sistemática, através de alguns dos indicadores do clima organizacional, como o *turnover* e as manifestações dos colaboradores.

Para tanto, principia-se, no Capítulo 1, os conceitos de clima organizacional, cultura organizacional, apresentando as diferenças entre esses institutos.

No Capítulo 2, trataremos dos indicadores do clima organizacional, da pesquisa e da importância da gestão do clima organizacional.

No Capítulo 3, serão apresentadas ações que geram a melhoria do clima organizacional, em especial o projeto “O Judiciário somos nós”.

Portanto, o presente trabalho é uma iniciativa inovadora, focada no clima organizacional do Tribunal de Justiça de Pernambuco, e que visa melhorar a qualidade da prestação jurisdicional, que é justamente o serviço público ofertado aos cidadãos.

1 Capítulo I

1.1 Cultura Organizacional

A Cultura Organizacional é o conjunto de valores, hábitos e métodos que se encontram incorporados à organização, produzindo normas não formais que orientam o comportamento de seus membros.

Tais características, segundo Chiavenato (1999), se tornam importantes para as pessoas e definem as razões pelas quais elas fazem o que fazem, funcionando como justificativas aceitas por todos os membros.

Para (MOURA apud LUZ, 2003, p. 15):

A cultura de uma organização pode ser entendida como um conjunto de valores, de normas e princípios, já sedimentados na vida organizacional, conjunto este que interage com a estrutura e os comportamentos, criando uma maneira peculiar e duradoura de como se procede naquela organização, baseado em certos fundamentos e almejando a consecução de determinados resultados finais.

É de se observar que cada organização possui sua própria cultura organizacional, formalmente construída ou não. Com isso, cada entidade possui personalidade própria, que pode ser rígida ou flexível, apoiadora ou hostil, inovadora ou conservadora, de cultura fraca ou de cultura forte.

Para Ricardo Luz (2003, p. 14):

A cultura organizacional influencia o comportamento de todos os indivíduos e grupos dentro da organização. Ela impacta o cotidiano da organização: suas decisões, as atribuições de seus funcionários, as formas de recompensas e punições, as formas de relacionamento com seus parceiros comerciais, seu mobiliário, o estilo de liderança adotado, o processo de comunicação, as formas como seus funcionários se vestem e se portam no ambiente de trabalho.

Nesse sentido, a cultura organizacional direciona a forma de interações dos membros da organização para o alcance dos objetivos organizacionais.

1.2 Clima Organizacional

A definição mais casual de Clima Organizacional é a relativa ao sentimento percebido por todos os indivíduos que trabalham em um determinado ambiente e que refletem no comportamento dessas pessoas, ou seja, é a imagem que o colaborador possui da instituição em que atua e que repercute na sua forma de trabalhar.

Para Roberto Coda (1997, p.52):

Clima organizacional é o indicador do grau de satisfação dos membros de uma empresa, em relação a diferentes aspectos da cultura ou realidade aparente da organização, tais como as políticas de RH, modelo de gestão, missão da empresa, processo de comunicação, valorização profissional e identificação com a empresa.

O clima organizacional manifesta-se por um conjunto de características e atributos integrantes do ambiente interno e experimentado por todos os seus integrantes, influenciando comportamentos.

Segundo Fleury e Sampaio (2002, p. 293), clima organizacional é o conjunto de satisfações e insatisfações dos membros de uma organização em determinado período, geralmente identificado através de pesquisas calcadas em percepção e opinião.

Note-se que a forma como o colaborador recebe a instituição repercute diretamente na sua forma de atuação, podendo haver o tão almejado engajamento ou, por outro lado, no aspecto negativo, profissionais desmotivados e que não compactuam com os mesmos valores e princípios da organização.

1.3 Cultura Organizacional versus Clima Organizacional

Não se confundem os conceitos de Cultura e de Clima Organizacional. O primeiro, representa o conjunto de valores, hábitos e costumes de uma organização, transmitida ao longo do tempo, e que se adapta de acordo com influências externas e as internas resultantes da dinâmica organizacional. Os principais componentes da Cultura Organizacional são os valores, a visão, costumes e práticas, líderes e o estilo de liderança, linguagem e estilos de comunicação, código de conduta, regras e penalidades e sistema de bonificação.

Por outro lado, o clima organizacional é a forma como colaboradores percebem o ambiente organizacional, medida pelo índice de satisfação pessoal, o qual influencia o comportamento. Por tais razões o clima é medido em um dado momento e encontra-se em constante mudança.

Nesse sentido, o clima organizacional apresenta uma perspectiva temporal de médio/curto prazo em oposição à perspectiva de médio/longo prazo da cultura organizacional.

Como se pode observar, é nítida a diferença entre os dois institutos. No entanto, ambos repercutem na forma como o colaborador desenvolve suas funções, sendo fundamentais para a gestão de pessoas.

2 Capítulo II

2.1 Indicadores do Clima Organizacional

Os indicadores do clima organizacional, na visão de Nakata, Veloso, Fisher & Dutra (2009), são classificados em dois grandes grupos: positivos e negativos.

Dentre os indicadores positivos podemos citar a produtividade, o apoio da organização, o bom relacionamento com os gestores, contraprestação financeira digna, qualificação profissional e a confiança dos colaboradores na empresa.

A produtividade é um fator chave, pois setores com ótima produtividade na organização indicam um bom clima organizacional. Nesse aspecto, o Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco possui uma excelente ferramenta ao dividir as unidades judiciárias em grupos de competência, de forma a medir a produtividade entre setores similares, conforme se pode observar do relatório de apuração do Programa Muito Além das Metas.

No mesmo sentido, o apoio da organização é primordial para que o membro da equipe se sinta parte integrante do todo, gerando o tão almejado engajamento.

Vale destacar que os gestores desempenham papel fundamental dentro da instituição e na gestão de pessoas, por isso mesmo o bom relacionamento com os colaboradores é imprescindível para o sucesso da organização. Nesse aspecto, recomenda-se aos gestores a adoção de três comportamentos básicos relacionados aos subordinados, quais sejam: cumprimentar, elogiar e agradecer.

A contraprestação financeira digna é outro indicador positivo do clima organizacional, já que não podemos olvidar que vivemos em uma sociedade capitalista, na qual as pessoas necessitam de dinheiro para satisfazer as necessidades pessoais e das respectivas famílias.

A qualificação profissional é um importante instrumento de motivação dos integrantes da organização e da melhoria do clima organizacional pois permite uma evolução pessoal do colaborador, que irá repercutir na sua forma de atuação. Além disso, existe um sentimento de que a instituição está atenta e se preocupa com os seus integrantes.

A confiança dos colaboradores também é fundamental para o bom andamento da organização e para isso é preciso haver transparência, regras claras e ordem diretas fazendo com que todos caminhem na mesma direção.

Por outro lado, no grupo dos indicadores negativos do Clima Organizacional temos o *Turnover*, o absenteísmo, as greves, o desperdício de materiais e o elevado número de atestados médicos.

Segundo Chiavenato (2010, p. 88) a rotatividade de pessoal (ou turnover) é o resultado da saída de alguns colaboradores e a entrada de outros para substituí-los no trabalho. Logo, é o índice de rotatividade dentre da organização, ou seja, a relação entre contratação e demissão em determinado período de tempo, representando a substituição de funcionários antigos por novos. Um alto percentual de *turnover* é prejudicial à instituição na medida em que gastará tempo e recursos para o treinamento dos novos colaboradores.

Por absenteísmo entende-se a relação entre as horas produtivas possíveis no mês e a quantidade de horas em que o trabalhador fica ausente do seu posto de trabalho em decorrência de faltas, atrasos e saídas antecipadas (Fidelis, 2007, p. 150).

A Greve é outro indicador negativo do clima organizacional, já que representa a suspensão coletiva, temporária e pacífica, total ou parcial, de prestação pessoal de serviços a empregador, conforme preceitua o art. 2º da lei 7.783/89. As greves geralmente ocorrem por insatisfações salariais ou das condições de trabalho.

Conflitos interpessoais e Interdepartamentais indicam um clima de tensão dentro da organização, atrapalhando a produtividade. Por isso é importante

desenvolver um espírito de grupo, no qual os colaboradores procurem ajudar uns aos outros visando os fins institucionais.

Cumpra salientar que integrantes de uma organização que não possui um bom clima organizacional não se preocupam com o desperdício de materiais, que consome recursos financeiros consideráveis. No âmbito do Tribunal de Justiça de Pernambuco podemos citar o desperdício de energia, de material de escritório, principalmente papel e tinta de impressora, e de materiais de limpeza em geral.

O uso de atestado médico, em especial o psicológico, também é um fator negativo do clima organizacional porque representa uma das manifestações de um clima organizacional ruim, pois este eleva o nível de stress das pessoas, que acabam desencadeando doenças físicas e psicológicas.

Como se pode observar tanto os fatores negativos quanto os positivos repercutem na forma como o colaborador desenvolve suas funções, seja agregando valor à organização seja prejudicando os fins institucionais.

2.2 Pesquisa do Clima Organizacional

A Pesquisa do Clima Organizacional é uma ferramenta utilizada para coletar dados referentes à percepção dos colaboradores em relação a organização e que influencia diretamente no sucesso da empresa. Segundo Chiavenato (2008, p. 546), ela permite coletar dados e informações, opiniões e atitudes de todas as pessoas envolvidas através de técnicas de questionário para obtenção de informações e tabulação de resultados através de critérios estatísticos.

Por meio dela, é possível identificar comportamentos prejudiciais, conflitos internos e desarmonias no ambiente de trabalho, que precisam ser corrigidos.

Desse modo, diante das informações coletadas na pesquisa do clima organizacional os gestores conseguem ter uma noção mais clara e realista sobre o nível de satisfação profissional de seus colaboradores, buscando solucionar problemas e fortalecer os pontos fortes da equipe.

Nesse contexto, apresentamos um modelo de pesquisa do Clima Organizacional que poderia ser utilizado, anualmente, no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco, qual seja, o formulário utilizado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Ceará na pesquisa do Clima Organizacional, realizada no ano de 2015,

conforme Anexo único do presente trabalho, disponível em <<https://www.tjce.jus.br/wp-content/uploads/2016/09/Pesquisa-de-Clima-2015-Relat%C3%B3rio-Final.pdf>>. Acesso em 05 de junho de 2019.

Nesse ponto, em que pese a louvável iniciativa do TJCE em promover a pesquisa do clima organizacional, é de se pontuar que apenas 11% dos colaboradores responderam ao questionário, prejudicando os resultados obtidos.

Destacamos, ainda, a iniciativa do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina que instituiu o Programa de melhoria do Clima Organizacional que tem por objetivos verificar o grau de satisfação dos colaboradores em relação à instituição, à equipe de trabalho e às chefias, identificar as causas de possíveis insatisfações e, com base nas informações coletadas, implementar em conjunto com os colaboradores ações que propiciem condições para maior satisfação no trabalho. Dividido em duas etapas, o programa se inicia com a aplicação de uma pesquisa virtual para a coleta de dados, resguardado o total sigilo da identidade dos respondentes e das informações. A segunda etapa consiste na realização de reuniões individuais com cada gestor e, ao final, com todos os colaboradores da comarca ou unidade do Tribunal de Justiça. TJSC, 2018. Disponível em <<https://www.tjsc.jus.br/web/servidor/programa-de-melhoria-do-clima-rganizacional>>. Acesso em 05 de junho de 2019.

No âmbito do TJPE, registro que a Diretoria de Desenvolvimento Humano (DDH) da SGP promoveu uma Pesquisa de Clima Organizacional, no período de 12 de setembro a 16 de outubro de 2016. A ação foi realizada por meio de um questionário com 20 perguntas, a fim de coletar dados sobre a percepção do servidor em relação aos diversos fatores que afetam a sua motivação e desempenho no dia a dia. Na época, o TJPE contava com cerca de 7900 servidores e destes, 2891 responderam ao questionário (36,60%). TJPE, 2017. Disponível em <<http://www.tjpe.jus.br/web/revista-conecta-tjpe/-/confira-os-resultados-da-pesquisa-de-clima-organizacional-do-tjpe?inheritRedirect=true>>. Acesso em 05 de junho de 2019.

Como se vê, o percentual de respostas ao questionário no TJPE também foi baixo, não atingindo nem a metade dos membros da instituição, prejudicando, da mesma forma, os resultados obtidos.

2.3 Importância da Gestão do Clima Organizacional

O principal objetivo da gestão do clima organizacional é o engajamento dos colaboradores na finalidade institucional da organização, pois já restou provado que colaboradores engajados produzem mais e melhor.

Nesse sentido, a gestão do clima organizacional é de suma importância para as organizações na medida em que mapeia o ambiente interno e externo da empresa para formulação de um plano de ação visando assim atacar efetivamente os principais problemas e melhorar o ambiente de trabalho.

Um ambiente de trabalho saudável e harmonioso é indispensável para garantir a produtividade da equipe e, conseqüentemente, melhores resultados, tanto para a organização quanto para os colaboradores.

Partindo-se da ideia que o clima dentro da organização já existe, independente da vontade dos colaboradores, a preocupação dos gestores deve ser com a sua respectiva identificação, visando a implementação de um conjunto de ações que tenham por objetivo a melhoria do ambiente de trabalho.

É a partir da conquista de um clima organizacional positivo que uma organização estabelece a base fundamental para crescer de forma sustentável, atuando na melhoria da qualidade de vida dos colaboradores e dos destinatários finais do serviço prestado, que passarão a sentir diretamente os efeitos da melhoria do clima organizacional.

3 Capítulo III

3.1 Melhoria do Clima Organizacional

De início, destaca-se que não existe um roteiro a ser seguido por uma instituição que busca a melhoria do clima organizacional, mas conhecendo os indicadores e ciente dos dados obtidos com a pesquisa realizada os gestores poderão apresentar as estratégias necessárias para maximizar os resultados da organização.

Nesse sentido, apresentaremos sugestões visando a melhoria do clima organizacional do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco.

Com efeito, há a necessidade premente de capacitar os magistrados e demais gestores nos assuntos referentes à gestão de pessoas e do clima organizacional. Destaco que a Resolução nº 2 de 2016 da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, que instituiu o conteúdo programático mínimo do Curso Oficial de Formação Inicial dos Magistrados, realizado pelas escolas judiciais e de magistratura, determinou a inclusão, dentro outros temas, daquele concernente à Liderança, relações interpessoais e interinstitucionais e gerenciamento de riscos e crises, o qual aborda tangencialmente a matéria objeto do nosso estudo. No entanto, é de se considerar que apenas parcela mínima dos magistrados do TJPE realizou curso de formação inicial nesses moldes.

Ressalto também a importância da constante qualificação profissional, a qual vem sendo exercida com bastante afinco pela ESMAPE - Escola Judicial De Pernambuco. Nesse aspecto, basta uma simples observação ao DJE - Diário de Justiça Eletrônico que é possível verificar a quantidade de cursos que vem sendo ofertados mensalmente aos colaboradores. Antes restrito aos magistrados, os cursos passaram a ser oferecidos a todos os colaboradores e vem sendo realizados inclusive nas comarcas do interior. Como já dito, a qualificação profissional propicia a evolução pessoal do colaborador e repercute no sentimento de que a organização cuida e apoia os seus colaboradores.

É possível, ainda, a implementação de programas voltados para a saúde e a qualidade de vida dos servidores, a exemplo dos programas realizados pelo Tribunal Regional do Trabalho da 20ª Região, como o Programa de Assistência integral à gestante, a Ginástica laboral, Caminhada Bem Viver, TRT contra a gripe, Programa Novos Rumos – de preparação para a aposentadoria, Previdort – voltado para prevenção de distúrbios osteomusculares, Passeio Ciclístico e a realização de consultas odontológicas e exames médicos periódicos. TRT 20, 2018. Disponível em [https://www.trt20.jus.br/images/automatico/age/gestao_estrategica/gestao_processos/CGP%20\(Coordenadoria%20de%20Gest%C3%A3o%20de%20Pessoas\)/CGP%20009%20%20Promover%20A%C3%A7%C3%B5es%20de%20Sa%C3%BAde%20e%20Per%C3%ADcias.pdf](https://www.trt20.jus.br/images/automatico/age/gestao_estrategica/gestao_processos/CGP%20(Coordenadoria%20de%20Gest%C3%A3o%20de%20Pessoas)/CGP%20009%20%20Promover%20A%C3%A7%C3%B5es%20de%20Sa%C3%BAde%20e%20Per%C3%ADcias.pdf). Acesso em 06 de junho de 2019.

De mais a mais, sugerimos também, à semelhança da declaração anual de bens, a obrigatoriedade de participação de todos os colaboradores na pesquisa do clima organizacional, sob pena de responsabilidade administrativa, diante da essencialidade desses dados para a organização.

3.2 Projeto “O judiciário somos nós”

A ideia desse projeto, que nasce sem rosto ou assinatura, é a de criar um sentimento de unidade dentro do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco, formando um verdadeiro espírito de grupo. Além disso, almeja criar em seus membros um sentimento de orgulho e admiração por fazer parte dessa instituição.

Todos os integrantes do TJPE, sejam eles magistrados, servidores ou colaboradores em sentido geral, são peças fundamentais na promoção da justiça no Estado de Pernambuco. Isso porque ninguém faz nada sozinho, todo trabalho realizado é um trabalho em equipe.

Assim, embora tenham atribuições diferentes, todas elas impactam diretamente na qualidade do serviço prestado. É preciso inculcar na mentalidade geral a importância do trabalho em conjunto.

Através da simples repetição do slogan “o Judiciário somos nós” já é possível sentir uma mudança da percepção da instituição em relação aos colaboradores, deixando claro a importância de todos os membros do grupo, sem distinção de cargos ou funções.

O plano de ação se desenvolveria através de campanhas institucionais com o apoio, se possível, das associações de magistrados e dos servidores, o que robusteceria a finalidade integrativa do projeto.

A utilização das redes sociais, através da #ojudiciáriosomosnós, também é pensada como forma de difundir a campanha para além da instituição.

Conclusão

O presente trabalho teve como eixo central a importância da gestão do clima organizacional no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco, com foco na melhoria da qualidade da prestação jurisdicional.

Inicialmente, foram apresentados os conceitos de clima organizacional e de cultura organizacional para melhor compreensão da matéria. Exemplificou-se os indicadores positivos e negativos do clima organizacional, apontando que

o questionário de pesquisa do Clima Organizacional utilizado pelo TJCE é mais abrangente do que o utilizado pelo TJPE, sendo ainda identificado um grande entrave, em ambas as pesquisas, que foi a baixa participação dos colaboradores. Para tanto, visando solucionar o problema, sugerimos que, à semelhança da declaração anual de bens, se tornasse obrigatória a participação dos colaboradores na pesquisa do clima organizacional, diante da importância da coleta desses dados para a organização.

Nessa sistemática, sugeriu-se ainda a continuidade e intensificação das ações de qualificação profissional promovidas pela ESMAPE, em especial ações voltadas para a capacitação dos gestores na temática da gestão de pessoas e do clima organizacional. Além disso, a implementação de programas voltados para a saúde e a qualidade de vida dos servidores.

Destacamos como ponto alto da pesquisa, o projeto “O judiciário somos nós” que representa um conjunto de ações cujo objetivo é a construção de um sentimento de unidade dentro do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco, servindo, ainda, como instrumento de motivação e orgulho para todos os colaboradores.

Por fim, é possível perceber que a gestão do clima organizacional é uma excelente ferramenta na busca da melhoria da qualidade da prestação jurisdicional, sendo certo que a sua verdadeira implementação no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco contribuiria e muito para o alcance das finalidades institucionais.

Referências

CHIAVENATO, Idalberto. *Administração nos Novos Tempos*. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Campos, 1999.

CHIAVENATO, Idalberto. *Gestão de pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

CHIAVENATO, Idalberto. *Gestão de pessoas (3ª ed.)* Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CODA, Roberto. *Pesquisa de Clima organizacional e Estratégica de Recursos Humanos*. In: BERGAMINI, Cecília W. CODA Roberto (org). *Psicodinâmica da vida Organizacional: motivação e liderança*. São Paulo: Atlas, 1997.

FIDELIS, Gilson José. *Gestão de recursos humanos: tradicional e estratégias* / Gilson José Fidelis, Márcia Regina Banov. – 2. Ed. – São Paulo: Érica, 2007.

FLEURY, Maria Tereza Leme (coord.). *Uma Discussão sobre Cultura Organizacional*. In: FLEURY, Maria Tereza Leme; SAMPAIO, Jader dos Reis. *As Pessoas na Organização*. São Paulo: Editora Gente, 2002.

LUZ, Ricardo. *Gestão do Clima Organizacional*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2003.
GESTÃO de processos. TRT 20, 2018. Disponível em <[https://www.trt20.jus.br/images/automatico/age/gestao_estrategica/gestao_processos/CGP%20\(Coordenadoria%20de%20Gest%C3%A3o%20de%20Pessoas\)/CGP%20009%20%20Promover%20A%C3%A7%C3%B5es%20de%20Sa%C3%BAde%20e%20Per%C3%ADcias.pdf](https://www.trt20.jus.br/images/automatico/age/gestao_estrategica/gestao_processos/CGP%20(Coordenadoria%20de%20Gest%C3%A3o%20de%20Pessoas)/CGP%20009%20%20Promover%20A%C3%A7%C3%B5es%20de%20Sa%C3%BAde%20e%20Per%C3%ADcias.pdf)>. Acesso em 06 de junho de 2019.

NAKATA, L. E., VELOSO, E. F. R., FISCHER, A. L. & DUTRA, J. S. (2009). *Uso de Pesquisas de Clima Organizacional no Brasil*. *Gestão Contemporânea*.

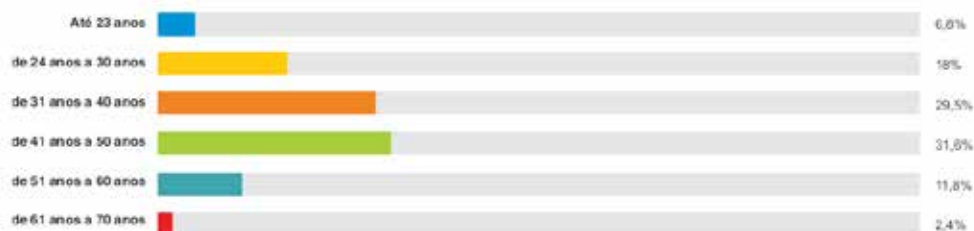
RELATÓRIO da pesquisa do clima organizacional 2015. TJCE 2016. Disponível em <<https://www.tjce.jus.br/wp-content/uploads/2016/09/Pesquisa-de-Clima-2015-Relat%C3%B3rio-Final.pdf>>. Acesso em 05 de junho de 2019.

PESQUISA de Clima Organizacional. TJPE, 2017. Disponível em <<http://www.tjpe.jus.br/web/revista-conecta-tjpe/-/confira-os-resultados-da-pesquisa-de-clima-organizacional-do-tjpe?inheritRedirect=true>>. Acesso em 05 de junho de 2019.

PROGRAMA de melhoria do clima organizacional. TJSC 2018. Disponível em <<https://www.tjsc.jus.br/web/servidor/programa-de-melhoria-do-clima-organizacional>>. Acesso em 05 de junho de 2019.

Anexo - Questionário da Pesquisa do Clima Organizacional do TJCE (2015)

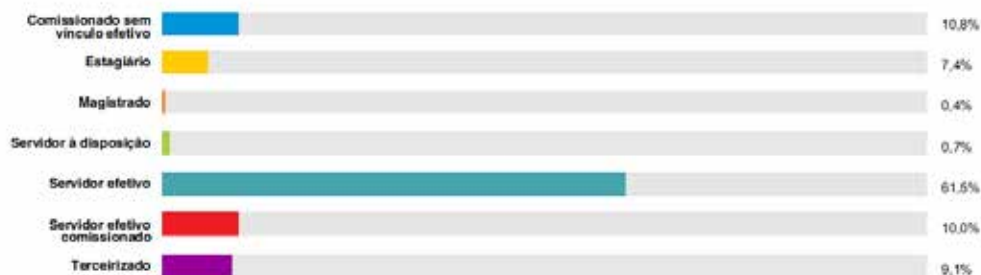
1 Faixa Etária



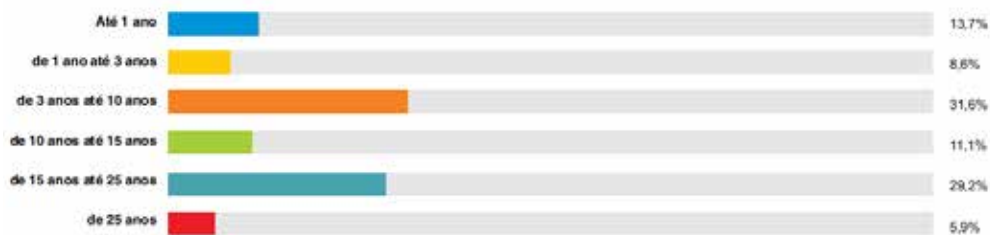
2 Escolaridade



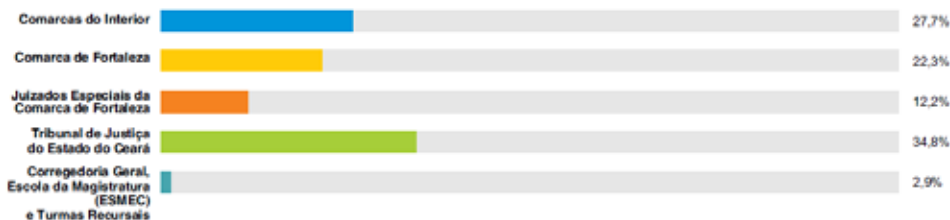
3 Vínculo funcional



4 Tempo de serviço no Poder Judiciário cearense



5 Órgão de exercício



INSTITUCIONAL

6 Você sente orgulho de trabalhar no Poder Judiciário cearense?



7 Você considera que seu trabalho influencia o desempenho do Poder Judiciário cearense?



8 Em momentos de mudança, as informações são transmitidas de modo a favorecer a continuidade administrativa?



9 É feita a divulgação ampla e sistemática das metas e resultados do Órgão?



10 O Poder Judiciário cearense favorece a realização de treinamentos necessários ao desenvolvimento de seu trabalho?



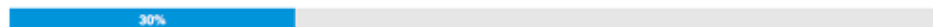
11 Você utiliza os conhecimentos adquiridos nos treinamentos realizados internamente nas suas atividades de trabalho?



12 Você recebe informações sobre a gestão estratégica de seu Órgão?



13 O Poder Judiciário cearense promove ações para cuidar da saúde e qualidade de vida do colaborador?



UNIDADE

14 Os processos e as rotinas de trabalho da sua Unidade estão definidos?



15 A sua Unidade define suas ações e projetos com antecedência?



16 A sua Unidade valoriza a melhoria das rotinas de trabalho?



17 O volume de trabalho atribuído a você permite que as tarefas sejam concluídas no horário normal de expediente?



18 Na sua Unidade existem colaboradores com perfil adequado para atender à multiplicidade de atividades?



RELACIONAMENTO INTERPESSOAL

19 Os colegas compartilham conhecimentos sobre o trabalho?

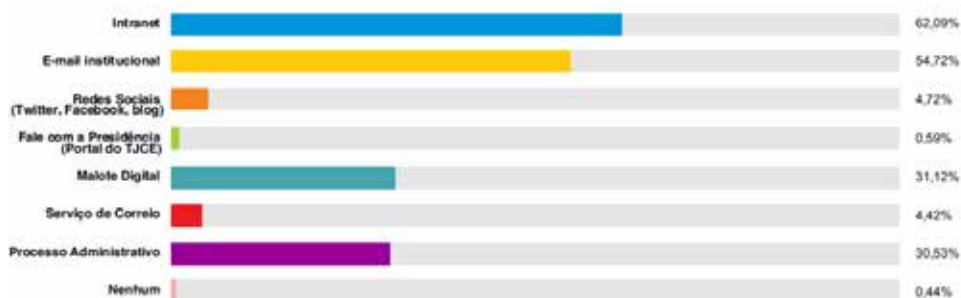


20 Quando você precisa de outras áreas é atendido com atenção e presteza?



COMUNICAÇÃO

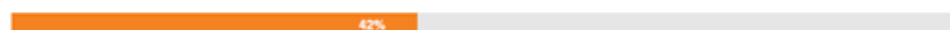
21 Você faz uso com frequência de quais canais de comunicação disponibilizados pelo Poder Judiciário cearense?



22 Os canais de comunicação do Poder Judiciário cearense possibilitam que uma Unidade tenha conhecimento dos trabalhos desenvolvidos por outra Unidade?



23 Há canais de comunicação adequados para os colaboradores fazerem sugestões e reclamações referentes à rotina de trabalho?



24 Você se sente seguro(a) para expor suas ideias?



MOTIVAÇÃO

25 Você deseja se desenvolver profissionalmente no Poder Judiciário cearense?



26 Você se sente realizado(a) profissionalmente?



LIDERANÇA

27 Seu gestor é respeitado pela equipe?



28 Seu gestor contribui para que seu trabalho seja feito de forma mais efetiva?



29 Seu gestor é cordial, educado e respeitoso com a equipe?



30 Existe orientação do seu gestor quanto ao seu desempenho?



31 Seu gestor incentiva a sua participação nas ações de treinamento e de desenvolvimento?



CONDIÇÕES DE TRABALHO

32 Na sua Unidade, as condições do ambiente de trabalho (espaço físico, mobiliário, ventilação e iluminação) são adequadas?



33 Na sua Unidade, as condições de higiene e limpeza são adequadas?



34 Na sua Unidade, as condições dos equipamentos de informática são adequadas à realização do seu trabalho?



35 Na sua Unidade, as condições de segurança são adequadas?



36 Você contribui para manter seu local de trabalho em condições adequadas de higiene e limpeza?



37 Na sua Unidade, os materiais de expediente são adequados à realização do seu trabalho?



38 Na sua Unidade, as condições de acessibilidade aos equipamentos e ao espaço físico são adequadas aos portadores de necessidades especiais?



Gestão de Qualidade na Prestação Jurisdicional: A Garantia Constitucional da Duração Razoável do Processo

Juliana Rodrigues Barbosa

Juíza de Direito do Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE). Iniciou sua carreira exercendo a advocacia privada em 2010. É pós-graduada em Processo Civil pela Escola Paulista da Magistratura e em Direito Constitucional e Administrativo pela Escola Paulista de Direito.

Resumo

O presente trabalho abordará o princípio da razoável duração do processo, seu conceito e evolução histórica ao longo do tempo, bem como as barreiras que impedem a adoção de uma justiça célere. Buscando dialogar sobre boas práticas jurídicas, o estudo fará uma análise de procedimentos de gestão de inovação

que destravam a máquina pública e evitam, com isso, a morosidade exacerbada no Poder Judiciário.

Palavras-chave: Razoável duração do processo. Boas práticas jurídicas. Gestão de inovação.

Abstract

The present work will address the principle of reasonable length of process, its concept and historical evolution over time, as well as the barriers that prevent the adoption of speedy justice. Seeking to dialogue on good legal practices, the study will analyze the innovation

management procedures that unlock the public machine, thereby avoiding the exacerbated slowness in the Judiciary.

Keywords: Reasonable length of process. Good legal practice. Innovation management.

Introdução

A Lei Maior trouxe, em sua Emenda nº 45/2004, um dos princípios basilares ao bom funcionamento do sistema, qual seja, a justa duração de uma demanda judicial. A norma, de aplicabilidade imediata, surge para tornar a tutela de poder mais ágil, mais célere, mais efetiva. O intuito é alcançar a solução do litígio em um período coerente. O atraso excessivo para se proferir sentença, vale ressaltar, viola a garantia constitucional e faz despencar o nível de confiança da população perante o Judiciário.

Tal direito à elucidação do conflito em limite verossímil, conseqüentemente, emana com o propósito de garantir a adequada contribuição jurisdicional, sem traspassamento. Ao povo, não se é mais suficiente o ditado popular no qual afirma que a “justiça tarda, mas não falha”. A busca, assim sendo, é pelo combate a morosidade. E é nesse diapasão que nascem duas importantes incertezas: quanto deve perdurar uma ação? A celeridade desenfreada seria um instrumento eficaz para se levar à sociedade o bom direito?

O novo CPC, importa realçar, preza por uma atividade satisfatória e a simples pressa em sentenciar poder-se-ia levar a um julgamento pobre em argumentos. Ora, o processo possui prazos a serem cumpridos, o contraditório e a ampla defesa são elementos essenciais para fortalecer a imparcialidade do juiz, a persuasão racional, por sua vez, exige reflexão e os recursos, mecanismos imprescindíveis ao devido processo legal. Ou seja, tudo leva tempo. Não cabe, portanto, ao jurisconsulto tomar como absoluto o princípio da razoável duração, sob pena de catalisar outros regulamentos constitucionais.

Pode-se dizer que a norma discutida é contra a delonga em decidir do Poder Judiciário. Todavia, não serve como aparelhagem para velocidade processual irrestrita. É válido recorrer à história, quando se utilizavam de Tribunais de Exceção com julgamentos extremamente rápidos e, por vezes, desastrosos, suprimindo a dignidade da pessoa humana, a legalidade, igualdade e o juiz natural. Não se pode olhar com simpatia, por exemplo, o Tribunal de Nuremberg, que, em ínterim recorde, julgou e condenou quase 200 soldados.

Isto posto, este referido trabalho, em comemoração aos 32 anos da Escola Judicial de Pernambuco, tem por objetivo principal fixar algumas considerações a respeito da duração razoável do processo, utilizando-se do primeiro capítulo para

analisar a evolução histórica do princípio no ordenamento brasileiro bem como estabelecer sua natureza jurídica.

O segundo capítulo é o cerne da dissertação, onde se discutem as barreiras que impedem a total adesão ao referido instituto. Debate-se, ainda, as boas práticas a serem desempenhadas pelas unidades judiciárias, mediante gestões de estratégias que colaborem com a melhoria dos serviços prestados. O estudo traz à tona retratos de experiências que agilizam o andamento da lide, evitando a demora exacerbada em prolatar sentença: sistema de distribuição de dígitos, fixação de metas, bonificação de estímulo a produtividade e utilização de meio eletrônico são alguns dos exemplos trazidos no bojo dessa monografia com a intenção de melhorar a prestação jurisdicional.

Por fim, o último capítulo, com exame, *in concreto*, de unidade judiciária que implementa rotinas que contribuem para uma ilustre celeridade processual, evitando, com isso, que a ação se estenda em demasiado e tampouco comprometa os outros princípios e dizeres fundamentais.

1 Princípio da razoável durabilidade do processo

O direito é o conjunto de normas vigentes que se assentam às influências sociais. Ou seja, ciência que se transmuda juntamente à sociedade, sempre com o propósito de buscar por aquilo que é justo e íntegro. E, é nesse sentido que se inicia a discussão, no cenário nacional, da evolução histórica do instituto da razoável duração do processo, tendo como marco a Constituição de 1934, que tratou de engajar, de forma imprescindível, tal princípio, incluindo-o, inclusive, no capítulo dos Direitos e Garantias Individuais. Assim previa o artigo 113, item 35:

A lei assegurará o rápido andamento dos processos nas repartições públicas, a comunicação aos interessados dos despachos proferidos, assim como das informações a que estes se refiram, e a expedição das certidões requeridas para a defesa de direitos individuais, ou para esclarecimento dos cidadãos acerca dos negócios públicos, ressalvados, quanto às últimas, os casos em que o interesse público imponha segredo, ou reserva.¹

De início, em decorrência de uma leitura rápida do inciso acima transcrito, pode-se até crer que os dizeres trazidos pela Lei Maior fazia referência a uma

1 BRASIL. Constituição Federal de 1934, art. 113, inciso 35. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em 27 mai. 2019.

agilidade isolada, na esfera administrativa, apenas. No entanto, os doutrinadores trataram de difundir a regulamentação para os processos judiciais, não limitando o termo “repartições” à Administração Pública. Ou seja, não só as certidões a título de defesa e esclarecimentos mereciam ter assegurados o rápido andamento processual, também o Judiciário, que se viu compelido a julgar as ações em tempo hábil.

Vale ressaltar que não se tratava, até este momento, de um direito fundamental, mas já era uma garantia constitucional expressa. Óbvio que a perquirição era basicamente pela brevidade, sem se pensar a fundo, por exemplo, no garantismo processual e sem se debruçar sobre a temática da razoabilidade temporal. Ora, tratava-se do surgimento, agora positivado, do princípio da celeridade, ingressado no ordenamento brasileiro, pode-se dizer, tardiamente, se comparado ao ambiente internacional, o qual expunha desde o século XIII, na Carta Magna Inglesa, o desejo por um julgamento tempestivo e justo.²

A evolução do referido instituto nas Constituições subseqüentes praticamente não existiu. Nenhuma delas trouxe, em sua estrutura, citação ao mecanismo da duração processual. Advindas de contextos históricos conturbados, com golpe de Estado, inspirações fascistas e regimes ditatoriais, acabaram por suprimir direitos individuais e sociais. Até mesmo a Constituição Cidadã, resultante de uma redemocratização político-social, não abordou o respectivo tema. Alguns doutrinadores, todavia, destacavam a menção ao princípio de forma implícita, já que a inafastabilidade do controle jurisdicional e o devido processo legal estavam presentes na Lei Básica de 1988, respectivamente nos incisos XXXV e LIV do artigo quinto: em face da duração razoável do processo se materializar através do direito de ação e do *due process of law*, a doutrina da época lidou o tema como princípio tácito. Nessa acepção, Canotilho,

A ideia de um *due process* jurisdicional que, como se viu, esteve na origem da sedimentação da justiça processual e procedimental, é hoje agitada a propósito da conformação justa e adequada do direito à tutela jurisdicional. Como prescreve agora (depois da revisão de 1997) o artigo 20, 4, da Constituição da República de Portugal, ‘todos têm direito a que uma causa em que intervenham seja objecto de decisão em prazo razoável e mediante processo equitativo’. Uma definição abrangente de tutela jurisdicional efectiva encontra-se agora no Código de Processo nos Tribunais

2 A ninguém venderemos, a ninguém negaremos ou retardaremos direito ou justiça. MAGNA CARTA de 1215. Disponível em: <http://corvobranco.tripod.com/dwnl/magna_carta.pdf> Acesso em 28 mai. 2019.

Administrativos e Fiscais (Lei 15/2002, de 15/2, alterada pela Lei 4-A/2003, de 19/2): 'direito de obter, em prazo razoável, uma decisão judicial que aprecie, com força de caso julgado, cada pretensão regularmente deduzida em juízo, bem como a possibilidade de fazer executada e de obter as providências cautelares e antecipatórias ou conservatórias destinadas a assegurar o efeito útil da decisão.'³

Ainda nessa conjuntura, Jorge de Oliveira Vargas:

A Constituição Federal em seu artigo 5º, inciso XXXV, garante a todos o acesso à Justiça, ao estabelecer que a 'lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito'. Este acesso é garantido, via de regra, pelo direito de ação. Todos tem direito de exigir que o Estado, através do Poder Judiciário, se manifeste a respeito da pretensão de cada um, mesmo porque o Estado proíbe que a pessoa faça justiça com as próprias mãos (artigo 345, do Código Penal). Mas o direito fundamental consistente no 'acesso à justiça' deve ser analisado não de forma restrita, mas de forma ampla, pois assim devem ser interpretados os dispositivos relacionados com os direitos fundamentais. A Constituição só deve ser interpretada restritivamente quando tratar-se de isenções e privilégios, o que não é o caso. O acesso à justiça tanto pode ser formal como material/efetivo. É meramente formal aquele que possibilita a entrada em juízo do pedido formulado pela parte. Isso não basta. É importante garantir o início e o fim do processo, em tempo satisfatório, razoável, de tal maneira que a demora não sufoque o direito ou expectativa de direito. O acesso à justiça tem que ser efetivo. Por efetivo entenda-se aquele que é eficaz.⁴

Seguindo a linha memoriosa, com o advento da globalização e capitalismo, as relações jurídicas foram redesenhadas. A propaganda, o consumo e a compressão do espaço-tempo provocaram uma enxurrada de ações interpostas. A população começou a exigir respostas céleres do Judiciário para as demandas e a morosidade, por sua vez, passou a ser vista como obstáculo ao acesso à justiça. É nesse patamar que o Brasil promulgou, em 1992, o Pacto de São José da Costa Rica, o qual reafirmava, dentre outros direitos humanos, uma razoável duração do processo:

Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer

3 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7ª edição. Coimbra: Editora Almedina, 7ª edição, 2013; p. 494.

4 VARGAS, Jorge de Oliveira. A Responsabilidade civil do Estado pela Demora na Prestação da Tutela Jurisdicional. 1ª edição. Juruá: Editora Juruá, 1999; p. 45/46.

acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.⁵

O Pacto, de importância histórica incontestável, não foi satisfatório para se alcançar um judiciário eficiente. Com status de norma infraconstitucional, o sistema precisava se aprimorar. Não bastavam prescrições escritas afirmando que ao Estado cabia o dever formal de prestar justiça. Necessário era uma reforma que retomasse a credibilidade judiciária, garantindo realmente a prestação jurisdicional. A mudança veio com a Emenda Constitucional de nº 45, quando definiu 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”⁶.

A preocupação, doravante, não era unicamente pela agilidade da ação, mas também o foco na qualidade da tutela jurisdicional. Mecanismos que promovessem a abreviação desenfreada não eram suficientes para se obter a efetividade do princípio discutido. Ao magistrado caberia o dever de zelar pela segurança jurídica, sem atropelar outros princípios oriundos da Carta Magna, como contraditório, ampla defesa, razoabilidade e proporcionalidade. Na concepção de Marcelo Novelino:

Ainda que a consagração deste princípio não seja propriamente uma inovação, uma vez que o direito a uma prestação jurisdicional tempestiva, justa e adequada já estava implícita na cláusula do ‘devido processo legal substantivo’ (CF, art. 5º, LIV), é certo que ela contribui para reforçar a preocupação com o conteúdo e a qualidade da prestação jurisdicional.⁷

Destarte, exigiu-se do processo rapidez e efetividade, mas sem deixar de lado as garantias procedimentais. O esforço, agora, não se limita apenas a prolatação da sentença. As partes precisam estar satisfeitas com ela, precisam ser convencidas de que aquela peça processual compreendeu a melhor conclusão, independentemente de a decisão ter sido favorável ou não, pois o conflito carece de ser solucionado, sem margem para brechas.

5 BRASIL. DECRETO 678 de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivi_l_03/decreto/D0678.htm>. Acesso em 02 jun. 2019.

6 BRASIL. Constituição Federal de 1988, art. 5º, inciso LXXVIII. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em 27 mai. 2019.

7 NOVELINO, Marcelo. Direito constitucional. 3º edição. São Paulo: Editora Método, 2009; p. 454.

Surge, então, a definição moderna do princípio da celeridade: um processo que erradica a insatisfação dos envolvidos, preservando os prazos para manifestação, analisando provas e decidindo a respeito de recursos. E tudo isso em esfera cronológica coerente, quando, para tal, caberá ao magistrado, como gestor da unidade, organizá-la de modo a deslanchar a alçada judiciária.

Ponderoso, desde já, destacar que não existe fórmula predefinida para se estipular o tempo que uma ação deve perdurar, alguns processos são mais simples que outros. Há causas em que, na própria audiência de conciliação, as partes já entram em acordo, encerrando o feito – um retrato clássico de efetividade e desembaraço do judiciário. No entanto, existem outras complexas, que exigem, a propósito, perícia, não cabendo ao juiz, simplesmente dispensar o laudo técnico em prol da agilização processual. Isso porque, se assim o fizer, violará a proteção jurídica. Falar-se-á, então, não em julgamento antecipado da lide e sim em julgamento desajuizado da lide. Nesse aspecto, Elias Marques:

O processo efetivo é aquele que busca resolver de forma eficaz a lide, dentro de uma ótica de economia processual, atendendo o equilíbrio entre a celeridade e o respeito aos princípios que compõem o devido processo legal; respeitando-se a adequada segurança aos valores fundamentais que devem ser preservados em favor dos sujeitos do processo.⁸

Diligente quanto a morosidade da justiça, o legislador, ao esculpir o Código de Processo Civil de 2015, tratou de reforçar a ideia de velocidade processual. Ao estabelecer que “as partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa”⁹, a compilação vai unir a noção de fugacidade com discussão da própria pretensão deduzida em juízo. O conceito, portanto, do princípio da razoável duração processual condiz na apreciação de todos os pedidos, seja do demandante, seja do demandado, bem como no fazer cumprir, satisfativamente, as decisões. Tudo isso em tempo lépido. Importante frisar o posicionamento de João Cassiano Pinheiro Oyarzabal:

Houve com a formulação da Lei 13.105/2015 notáveis modificações ao ordenamento processual com o intuito e a preocupação de sanar o excessivo

8 MEDEIROS NETO, Elias Marques de. Proibição da Prova Ilícita no Processo Civil Brasileiro. 1ª edição. São Paulo: Fiuza, 2010; p. 20.

9 BRASIL. Código de Processo Civil de 2015, art. 4º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm>. Acesso em 04 jun. 2019.

tempo do trâmite processual. As mudanças trazidas pelo vigente Código de Processo Civil preocuparam-se consideravelmente com uma duração razoável do processo, já regendo em seu quarto artigo o direito a solução integral do mérito em prazo razoável, sendo acrescentada nesse prazo a atividade satisfativa. Em análise do referido artigo, entende-se a intenção de aglomerar ao direito de prazo razoável de duração do processo para fase cognitiva, desde a solução do mérito da causa, até a fase executiva. Ao se referir as normas fundamentais do CPC/2015 que contribuem ao deslinde do processo em prazo razoável, ressalta-se também a disposição prevista pelo artigo 6º do CPC/2015, que determina a cooperação processual conjunta dos sujeitos do processo, também regulando a necessidade de prazo razoável para obtenção de decisão de mérito, sendo esta justa e efetiva.¹⁰

Detalhe para o mencionado no texto de João Cassiano, o qual destaca a participação das partes na solução rápida do conflito. A Lei 13.105/15 relata que “todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva”¹¹. Requerente e requerido precisam agir de boa-fé, visto que, ao proceder de maneira ardilosa, o processo é retardado, a efetiva prestação jurisdicional se exaure e o conflito acaba por não ser dirimido. Condutas temerárias, meramente procrastinatórias e de abuso ao direito de recorrer serão rechaçadas pelo Poder Judiciário, inclusive com aplicações de penas de multas¹². Ao juiz, por sua vez, incidirá responsabilização por perdas e danos sempre que, sem justo motivo, retardar a lide. Pode acontecer, por exemplo, do togado, singularmente, se recusar a atender o advogado ou se negar a dar andamento ao feito, quando nesses casos, será culpabilizado¹³.

Assim sendo, a partir de todas as mudanças advindas desde a Constituição de 1934 até as normas editadas para otimizar os pleitos judiciais, verifica-se que

10 OYARZABAL, João Cassiano Pinheiro. A duração razoável do processo e as normas fundamentais do novo CPC. Disponível em: <<http://ebooks.pucrs.br/edipucrs/anais/simposio-de-processo/assets/2016/07.pdf>>. Acesso em 04 jun. 2019.

11 BRASIL. Código de Processo Civil de 2015, art. 6º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm>. Acesso em 04 jun. 2019.

12 De ofício ou a requerimento, o juiz condenará o litigante de má-fé a pagar multa, que deverá ser superior a um por cento e inferior a dez por cento do valor corrigido da causa, a indenizar a parte contrária pelos prejuízos que esta sofreu e a arcar com os honorários advocatícios e com todas as despesas que efetuou. BRASIL. Código de Processo Civil de 2015, artigo 81: Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm>. Acesso em 04 jun. 2019.

13 O juiz responderá, civil e regressivamente, por perdas e danos quando: recusar, omitir ou retardar, sem justo motivo, providência que deva ordenar de ofício ou a requerimento da parte. BRASIL. Código de Processo Civil, artigo 143, inciso II: Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm>. Acesso em 04 jun. 2019.

a natureza jurídica do princípio da razoável duração do processo é de direito autônomo, público subjetivo, de caráter constitucional. Também de essência indeterminada, o preceito não exprime obrigatoriamente um litígio de continuidade vertiginosa; é preciso, pois, destrinchar o sentido da palavra processo, o qual nada mais é senão um complexo de atos coordenados, antagônicos a concepção de deliberação instantânea.

Pode-se dizer, então, que o princípio da celeridade objetiva salvaguardar o direito material a ser disputado, na medida que impede – ou procura impedir – o perecimento do mesmo. Ao exigir uma tutela jurisdicional eficiente, a regra acaba proporcionando a pertinente resolução do conflito: mediante atuação ponderada dos envolvidos, o magistrado vai aplicar, corretamente, o direito à situação concreta. E isso assegurará a resposta rápida do Poder Judiciário.

2 Os caminhos para se obter uma celeridade processual eficiente: a gestão de inovação.

No capítulo antecedente, evidenciou-se a preocupação que o legislador, ao longo dos anos, teve em assegurar uma contribuição convincente. Ao constatar que a mera busca desenfreada pela agilidade não era suficiente para superar a inoperância do sistema processual, os operadores do direito concluíram pela necessidade de se analisar agudamente os verdadeiros fatores que contribuem para a morosidade da justiça.

A taxa de congestionamento é um indicador estratégico para se questionar a velocidade e efetividade dos tribunais brasileiros. Processos pendentes de diligências, parados ou mesmo perdidos cominam em uma demora na solução dos conflitos, ferindo, portanto, o direito fundamental a duração razoável. Infelizmente, na época de hoje, este índice ainda é altíssimo, refletindo uma lenta marcha processual.

O apuramento trazido pelo CNJ, em seu relatório anual, afirma que o Judiciário, em 2017, encerrou o ano com 80,1 milhões de causas em tramitação e com um percentual de 72% de pleitos estagnados, sem solução¹⁴. De antemão, os cálculos

14 O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em sua atribuição legal de dar transparência e publicidade às informações relativas à atuação do Poder Judiciário brasileiro, publica a 14ª edição do Relatório Justiça em Números. Elaborado continuamente desde 2005 pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ), unidade responsável pelo recebimento e pela sistematização das estatísticas judiciárias nacionais, o relatório de 2018 compreende os anos de 2009 a 2017. O DPJ busca, a cada nova edição, aprimorar a qualidade dos dados e a especificidade dos indicadores. Para o relatório de 2018 a proposta era aferir a produtividade dos tribunais e magistrados, assim como o tempo de duração dos processos, considerando as diversas competências, e não

já demonstram a existência de barreiras que impedem a execução do princípio da celeridade, como é o caso do aumento da litigiosidade, juntamente a judicialização dos conflitos, o uso desenfreado pelos recursos e quórum insuficiente de servidores.

O crescimento vertiginoso de ações talvez seja o principal fato gerador responsável pela lentidão. É progressivo e constante o aumento do acervo processual nos gabinetes dos magistrados. Em decorrência da universalização do acesso à justiça, exclui-se do ordenamento a autotutela, cabendo ao Estado a solução dos conflitos intersubjetivos, inclusive nas hipóteses em que a pessoa esteja acobertada pelo manto da assistência judiciária.

Aliada a tal conjuntura está a massificação litigiosa. A crescente conscientização do homem médio traz consigo uma onda de demandas, abarrotando a instituição judiciária. Isso porque, com a publicação do CDC, a sociedade se apossou de uma ferramenta de defesa aos menos favorecidos, possibilitando a qualquer indivíduo a reclamação de seus direitos perante o Poder Público: além da gratuidade, o legislador ampliou o acesso à Justiça criando os Juizados Especiais, o qual, por ser menos informal, passou a ser acionado com frequência. Salienta Verbicaro:

Em alguns casos, a própria democratização do acesso à justiça, a partir do advento da Lei nº 9.099/1995, aumentou substancialmente o número de demandas judiciais, sobretudo por ter dado maior visibilidade àquelas que antes não chegavam ao Judiciário. Não se pode perder de vista, também, que a proliferação de cursos jurídicos, muitos dos quais à míngua de critérios técnicos e acadêmicos legítimos, a gratuidade processual não apenas no âmbito dos juizados, mas também impulsionada pelo melhor aparelhamento dos órgãos de assistência jurídica gratuita, como a Defensoria Pública e os Núcleos de Prática Jurídica das instituições de curso superior no país, tudo favorece a maior judicialização dos conflitos de consumo.¹⁵

Outro desafio à aplicação razoável do prazo é a questão da cultura do recurso. Antecipadamente já se realça que o reexame de decisões é garantia constitucional que visa a segurança jurídica e que, por tal, não pode ser desconsiderado, sob

apenas por segmento de justiça. BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Justiça em números 2018: ano-base 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/justica-numeros-2018-2408218compressed.pdf>. Acesso em 07 jun. 2019.

15 VERBICARO, Dennis. A arbitragem de consumo no Direito comparado: um modelo possível para o Brasil? Revista Direito do Consumidor, ano 25, vol. 106, jul.-ago. 2016; p. 455.

pena de se incorrer em discurso autoritário, em que se tenta alcançar o princípio da celeridade em detrimento de outros direitos fundamentais. O problema que se discute é o modo como os causídicos vem se utilizando do sistema de revisão do pleito – de maneira ardilosa e com o desígnio protelatório. Ademais, parece faltar deferência nas decisões de primeira instância, na medida em que, para alguns, trata-se simplesmente de rito de passagem processual. Interessante o posicionamento do juiz federal Francisco Barros:

O excessivo número de recursos em nosso ordenamento jurídico é motivo de preocupações, uma vez que leva a um interminável trâmite do feito pelos Tribunais, sem que as partes tenham sequer noção de tudo que ocorre com o seu processo.

Esse ponto está conexo ao seguinte, que trata da hipótese, muito frequente no Brasil, de se ter toda decisão como recorrível. Com isso o número de recursos é interminável, seja pela grande quantidade deles em nosso ordenamento jurídico, seja pela utilização reiterada das impugnações nas mais diversas fases do processo.¹⁶

Afora das questões recursais, também contribui para a ineficiência o quadro reduzido de funcionários que compõe a entidade judiciária. Não é, por conseguinte, incomum verificar Cartórios com um ou dois trabalhadores e, em contrapartida, elevados números de pleitos aguardando expedição de mandados, de ofícios, de edital... As condições laborais também não são das preferíveis. Os trabalhos burocráticos e repetitivos, por vezes, influenciam, danosamente, a saúde mental do indivíduo. Falta, também, infraestrutura, alguns prédios nem adequados para instalação de unidades judiciais são, carecendo, verdade seja dita, de climatização adequada, iluminação regular e higienização do local. Em certas varas, são os servidores que precisam comprar materiais como canetas e cola para exercerem a função. Aliado ao dilema, tem-se ainda a alta rotatividade de pessoas, deveras prejudicial ao sistema público, que vai precisar estar sempre investindo em método de recrutamento e seleção.

Todos os exemplos trazidos são entaves a aplicação da razoável duração do litígio. Todos precisam ser superados. Importa repetidamente frisar que a celeridade processual é direito fundamental, não sendo mais admissível o acúmulo nas secretarias e gabinetes. A tardança é prejudicial para as partes e para

¹⁶ DIAS, Francisco Barros. A busca da efetividade do processo. Disponível em: <<https://www.wjfrn.jus.br/institucional/biblioteca-old/doutrina/doutrina126.doc>>. Acesso em 08 jun. 2019.

a reputação do Judiciário, pois leva a sociedade a desacreditar na eficiência do ente público.

É vantajoso explorar mecanismos de boas práticas jurídicas que fomentem os serviços prestados por juízes e servidores. A intenção é destravar a máquina, solucionando o litígio de maneira célere, alcançando, com isso, a verdadeira finalidade da justiça, mesmo diante da enorme procura pela juridicidade que se vive hoje em dia.

Daí que se ressalta a utilidade de se discutir ferramentas sistemáticas para servidores, uma vez que, por meio delas, pode-se prevenir e dirimir o desperdício de tempo e ainda unificar metodologias procedimentais. Experiências exitosas, de mais a mais, estimulam uma gestão participativa, promovendo uma prestação satisfativa e de qualidade.

Em tal dialética se enfoca a indispensabilidade de uma boa administração das instituições de Justiça. Verificou-se que a delonga é provocada por diversos fatores socioculturais, sendo imprescindível o acolhimento de técnicas de gestão que busquem aperfeiçoamento. Mediante o estudo aprofundado dessas logísticas, muitos dos impasses gerados pela vagarosidade podem ser amenizados. Claro que não existe uma fórmula exata para a elucidação, as justificativas para as adversidades judiciárias são variadas, além disso, os cartórios são distintos uns dos outros, o uso de uma estratégia pode ser extremamente eficaz em um juízo tal e não surtir efeito algo na alçada vizinha. Por isso a importância de se buscar uma gestão de inovação que funcione como um indicativo de estrutura e organização do serviço público, pois, ressalvadas as peculiaridades de cada vara, o objetivo a se alcançar vai ser sempre o mesmo: minimizar a distância entre a sociedade e a esfera forense. Corroborando a necessidade de um conhecimento de gerenciamento, destacam Luciano José Martins Vieira e Ivan Antônio Pinheiro:

O fato de se constituir em uma instituição prestadora de serviços de abrangência nacional faz com que o Judiciário necessite de uma administração que consiga, de modo eficiente, eficaz e efetivo, canalizar suas ações para atingir os objetivos organizacionais inerentes às suas duas dimensões, de modo a atender às demandas da sociedade por justiça.¹⁷

17 VIEIRA, Luciano José Martins; PINHEIRO, Ivan Antônio. Contribuições do Conselho Nacional de Justiça para a Gestão do Poder Judiciário. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/ad_min/pdf/APS-B1084.pdf> Acesso

No mesmo aspecto, procurando corroborar a magnitude de se existir um plano estratégico descritivo nos cartórios cíveis, José Luiz Leal Vieira, em sua dissertação de mestrado, destaca:

Com efeito, evidencia-se que a prestação jurisdicional de determinada unidade resulta de um trabalho concatenado do magistrado com sua equipe de servidores. Consequentemente a celeridade da prestação jurisdicional também estará atrelada à forma como a equipe é gerenciada ou liderada pelo juiz. É certo que existem outras causas que ensejam a morosidade de uma Comarca ou Vara da primeira instância (ações de massa, inúmeras possibilidades recursais, modelo processual formalista etc.), mas inevitavelmente uma boa gestão da equipe alinhada a uma boa administração institucional de determinada esfera do Poder Judiciário Brasileiro poderia obter resultados muito positivos em relação ao problema da morosidade da prestação jurisdicional.¹⁸

É notória a preocupação por uma gerência eficaz. Reconhece-se que há ainda uma escassez de rotina administrativa. A burocratização, por sua vez, facilita a adoção de uma gestão uniformizada, mecânica. Para piorar, praticamente inexistem órgãos de planejamento para lidar com sobrecarga de serviços, com precárias distribuições de recursos materiais e déficit de funcionalidade. Joaquim Falcão, ao elaborar pesquisa de opinião em sede da Associação de Magistrados do Estado de Pernambuco (AMEPE), evidenciou a dificuldade em exercer uma organização consubstancial:

O que ameaça hoje em dia a independência do Judiciário? O Poder Executivo? O Poder Legislativo? Os militares? Acredito que não. Nunca, na história do Brasil, o Poder Judiciário foi tão forte e independente. Mesmo quando o Supremo tomou decisões contrárias aos interesses da Presidência e do Congresso, como aconteceu recentemente, a resposta tem sido uma só: obediência. E, no entanto, nunca o Judiciário foi tão criticado pela sociedade. Recente pesquisa realizada em São Paulo indica que, para a opinião pública, o principal responsável pela violência que ocorre por lá é justamente o Judiciário. Como explicar este aparente paradoxo: tanta independência e tanta crítica? A resposta pode ser inferida da oportuna pesquisa realizada pela Associação dos Magistrados de Pernambuco, coordenada pelos professores Luciano Oliveira e Ernani Carvalho. A resposta é, no fundo, um desafio: como aumentar a eficiência da gestão interna do Poder Judiciário de Pernambuco? Como evitar o desperdício? Como substituir práticas personalistas por práticas mensuráveis mais objetivamente? A pesquisa mostra que os juízes

em 02 jul. 2019.

18 VIEIRA, José Luiz Leal. Um novo desafio para o Judiciário: o juiz líder. Dissertação – Mestrado Profissionalizante em Poder Judiciário. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2008.

trabalham mais de oito horas por dia e mais de 50% ainda levam trabalho para a casa. Mesmo assim, o acúmulo de processos é enorme.

Dois indicadores evidenciam a toda a prova que o Tribunal de Justiça de Pernambuco está diante de um desafio gerencial: segundo a pesquisa, os juizes não tiveram formação em gestão, mas reconhecem precisar dela para gerir suas varas, suas turmas, seu tribunal. Cerca de 77% gostariam de participar de cursos de aperfeiçoamento em gestão. Além disso, a comunicação interna parece ser deficiente: 75% dos juizes nunca foram consultados pela mesa diretora do TJPE sobre suas necessidades de trabalho. Apenas 25% se reúnem com seus funcionários para aperfeiçoar as rotinas.¹⁹

Percebe-se, portanto, o dever primordial em acolher procedimentos administrativos arrojados, exaltando a criatividade e iniciativa dos servidores. O intuito é transformar ideias em realidades e aplicá-las ao caso concreto. A inovação proveniente de novas técnicas de gestão propicia a melhoria do serviço público, o qual se torna mais eficiente, evitando, com isso, a dilação. Aliás, “as iniciativas inovadoras constituem ferramenta de grande potencial para o enfrentamento desta ineficiência”²⁰. Um bom diretorado leva a um modelo de sistematização louvável, potencializando as táticas de prestimosidade já existentes nas varas e/ou criando novos paradigmas organizacionais.

Diante deste panorama, é notória a adesão a uma gestão inovadora. Conforme dados do CNJ, em seu relatório Justiça em números, em 2018, o primeiro grau do Poder Judiciário estava estruturado em 15.398 unidades judiciárias, cerca de 13 mil cargos de magistrados e 287 mil servidores e auxiliares²¹. Os registros mostram a conveniência por uma atividade administrativa que gere resultado positivo. O alvo é incitar a imaginação, elidir a hierarquia, criar canais de comunicação entre os envolvidos no serviço público, planejar propostas de solução de conflitos. Tudo com o escopo de concretizar boas práticas de gestão na administração. O próprio Conselho Nacional, a propósito, com intento de criar um banco de acertadas condutas, vem incentivando os serventuários a enviar projetos de feitos inovadores e bem-sucedidos, compartilhando, em seguida, os melhores trabalhos sobre gestões aplicadas ao Judiciário²².

19 FALCÃO, Joaquim. Judiciário: independência e gestão. Informativo da Associação de Magistrados de Pernambuco, Recife, Ano XVII – Edição Extra, p. 4-5, ago. 2006.

20 STUMPF, Juliano Da Costa. Poder Judiciário: morosidade e inovação. Dissertação – Mestrado Profissional em Poder Judiciário. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2008.

21 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Justiça em números 2018: ano-base 2017. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/08/44b7368ec6f888b383f6c3de40c32167.pdf>>. Acesso em 04 jul. 2019.

22 O Banco de Boas Práticas de Gestão do Judiciário é um instrumento de registro sistemático e de divulgação, interna e externa, das melhores práticas de gestão aplicadas no Poder Judiciário. Assim, os integrantes do Judiciário são estimulados a documentar suas melhores práticas, publicá-las para compartilhamento e enriquecimento mútuo, e inclusive apresentá-las em eventos de troca de experiências, como forma de com-

O TJPE abraçou a ideia de uma modelagem organizacional nos cartórios ao elaborar o Plano estratégico do Poder Judiciário de Pernambuco. Iniciado em 2016 e com previsão para 2022 – quando a instituição completará dois séculos de existência – o PJPE 200 Anos, como assim fora denominado, surge como meta de progresso à prestação jurisdicional. Percebeu-se, portanto, que a gestão estava visceralmente ligada a uma construção de um planejamento tático e boas práticas de gerenciamento da qualidade. É nesse diapasão que vem o devido trabalho ilustrar algumas condutas que contribuem para a especialização dos serviços prestados, tendo como primeiro exemplo o sistema de distribuição de dígitos.

Alguns magistrados, vale ressaltar, subdividem o acervo entre os assessores, de modo que uns se encarregam pelos processos pares e outros, pelos ímpares. É técnica que engrandece a produtividade porque permite que todos os pleitos sejam movimentados simultaneamente. Com isso, cada assessor passa a se responsabilizar por ação específica e, conhecendo-a desde os primórdios, não necessitam reler os autos para preparar a minuta, gerenciando, com isso, o tempo.

A distribuição também pode ocorrer por tarefas, quando cada servidor ficará encarregado de desempenhar uma função. No caso da Secretaria, a Fulano caberia o dever de expedir os documentos necessários (cartas, mandados, ofícios, edital), Beltrano seria incumbido das publicações e Cicrano, responsável pelo arquivamento. É uma tática para varas com quantidade reduzida de funcionários, porém exige comprometimento da equipe, já que cada um terá função pré-designada – como um ato de cartório repercute nos demais, o atraso em qualquer uma das atividades provocará gargalos nos atos cartorários. Os gabinetes, é relevante destacar, também podem trabalhar com sistemas de divisão por classes processuais: a ideia seria separar todas as causas semelhantes para despachá-las concomitantemente. Conforme pondera o Manual de boas práticas de gestão de gabinetes:

partilhamento do conhecimento de gestão. A finalidade do Banco de Boas Práticas de Gestão é promover o compartilhamento e a socialização do capital intelectual dos integrantes do Judiciário, num processo de estímulo à melhoria contínua dos processos de gestão e conseqüentemente da qualidade dos serviços prestados, e também para a expansão do conhecimento de interesse público e para o reconhecimento aos esforços de autoria de pessoas e equipes de trabalho. BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Metas. Disponível em: <<http://cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metas/225-gestao-planejamento-e-pesquisa/boas-praticas/126-boas-praticas>>. Acesso em 04 jul. 2019.

É de suma importância a atribuição de responsáveis pelos processos, pois, por meio da ferramenta gerencial (...) será possível efetuar o monitoramento do acervo do gabinete, quantificando e qualificando os processos por classe, matéria, assessor, data de conclusão, data de distribuição e tipo (eletrônico ou físico); bem como permitindo a identificação do tempo médio de tramitação dos processos no gabinete, além de agrupar os processos em intervalos de tempo calculados a partir da data de conclusão e a data atual (menor ou igual a 30 dias, entre 31 e 60 dias, entre 61 e 90 dias e acima de 90 dias).²³

Outro bom planejamento para se agilizar o andamento processual é a estipulação de metas. As mesmas são importantes porque projetam futuro e direcionam equipes, sendo fundamentais para os objetivos a serem alcançados. Elas procuram trazer a sociedade para junto do Judiciário, tentando lapidar a tutela jurisdicional, tanto assim o é que o CNJ recomenda às Cortes, antes de se definir o desígnio, a consulta pública de advogados, associações de classe, servidores e magistrados²⁴.

As metas são significativas porque agilizam a tramitação de processos. Por priorizar determinado conjunto de litígios, os Tribunais conseguem julgar, em uma escala maior, os objetivos estratégicos da justiça. É benéfico para a coletividade, a qual acaba reconhecendo o compromisso que o órgão adota para solucionar a causa com mais presteza. Ademais, com o avanço tecnológico de programas e aplicativos de computadores, cada unidade judicial pode visualizar, em tempo real, a sua performance ou ainda acompanhar o desempenho de outros Cartórios, sendo possível tomar conhecimento de decisões e sentenças de diferentes judicaturas. Ivete Rossoni, ao apresentar dados de pesquisa realizada com servidores do TRF 4º Região, salienta que:

No Tribunal Regional Federal da 4ª Região, trabalha-se atualmente com metas. A 5 meses do prazo final para o atingimento da Meta 1 do CNJ, a Justiça Federal da 4ª Região já atingiu 91,59% da meta referente ao acumulado até julho/2013 (Meta 1: Julgar quantidade maior de processos de conhecimento do que os distribuídos em 2013). Numa pesquisa por amostragem realizada

23 CAMPOS, Alessandra da Silva; BARBOSA JÚNIOR, Gilberto Miranda; DO CARMO, Marla Flávia; CHELOTTI, Natália Jaffar Oliveira. Manual de boas práticas de gestão de gabinetes. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/data/files/5F/F5/06/0F/5EE1B51081D271B5480808A8/MANU_AL%20DE%20BOAS%20PRATICAS%20DE%20GESTAO%20DOS%20GABINETES%20-%20Versao%201.2%20-%202016.pdf>. Acesso em 10 jun. 2019.

24 BRASIL. Resolução 221 de 2016 do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=2279>. Acesso em 10 jun. 2019.

com servidores que atuam em Gabinetes de Desembargador, elaborando minutas de decisões judiciais, 100% manifestaram satisfação quanto à implantação do sistema de metas. Quanto aos resultados, 60% responderam que a meta estabelecida foi atingida (...). Conclusão. Uma das formas mais eficientes para alcançar os objetivos traçados no planejamento é por meio do estabelecimento de metas. Trata-se da definição de etapas a serem vencidas para alcançar o objetivo da organização num determinado tempo. As metas podem ser pensadas para curto e médio prazo, classificando a partir do grau de prioridade.²⁵

O próximo elemento que contribui para a eficiência do Poder Público é a bonificação de estímulo a produtividade. Nada mais é senão um prêmio dado ao servidor que cumprir as metas. Nem todos os Tribunais adotam essa recompensa, por destacar ser inviável financeiramente²⁶. Todavia, é de bastante valia, vez que, nos locais em que se adota tal recompensa, é verificada uma diminuição no tempo de resposta aos jurisdicionados. Sem dúvida alguma, qualquer servidor procurará acelerar as suas funções para obter o bônus de 14º salário. É política de meritocracia, de valorização do trabalhador, a partir de critério justo.

O TJPE apresentou proposta de desempenho jurisdicional, tendo como finalidade a premiação das unidades que alcançarem a prestação eficiente, célere e ética. Regulamentado pela Lei 15.310/2014, a vantagem equivalerá a, no máximo, 100% da remuneração mensal do servidor, sempre com base nos resultados do ano anterior e relacionado à melhoria dos serviços ofertados, cabendo à Corte regulamentar os critérios de avaliação do desempenho institucional e individual.

25 ROSSONI, Ivete. As metas como estratégias de gestão ativa no Poder Judiciário. Disponível em: <<http://www.ibrajus.org.br/revista/artigo.asp?idArtigo=326>>. Acesso em 10 jun. 2019.

26 O Brasil investe aproximadamente 1,3% do seu PIB (produto interno bruto) em orçamento destinado ao Judiciário. No ano de 2015 ele investiu mais de 79 bilhões de reais. Isso o coloca na lista dos países que mais investe neste setor. Na Europa o país que devota a maior parcela do seu PIB ao poder Judiciário é o San Martinino, que contribui com 0,65%. Já países da América com conjuntura social semelhante a do Brasil, como Argentina, México e Equador, destina, respectivamente, 0,18%, 0,03%, e 0,36%, do seu PIB para o Judiciário. Ainda nas Américas, o país que mais contribui com o Judiciário é a Costa Rica, com 5,0% do seu PIB. Percebe-se, portanto, que o Brasil, em relação ao PIB, dentre os países da Europa e da América, é um dos que mais investe no judiciário. Todavia, uma das justificativas mais presentes entre os magistrados é ausência de recurso. Isso não deixa de ser verdade, embora o Brasil invista financeiramente mais do que outros países, em termos de porcentagem do PIB, isso não significa que essa contribuição seja suficiente. O recurso destinado ao Judiciário não satisfaz a necessidade de contratação de pessoal, abertura de novas varas de justiça, capacitação de servidores, compra de materiais, etc...BRITO, Samyr Leal da Costa. Gestão das varas de justiça: uma reflexão sobre o uso da inovação para redução da morosidade do processo judicial. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-158/gestao-das-varas-de-justica-uma-reflexao-sobre-o-uso-da-inovacao-para-reducao-da-morosidade-do-processo-judicial/>>. Acesso em 07 jul. 2019.

A ideia é valorizar o servidor. Importa dizer que ele é o responsável, diretamente, por aproximar a população do Poder Público, sendo medular o reconhecimento de sua dedicação.

A valorização do servidor público é tema fundamental no projeto de modernização da estrutura administrativa pública brasileira, uma vez que o país atravessa um período de desenvolvimento acelerado, apresentando, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, valores de Produto Interno Bruto - PIB, em média, positivos nos últimos 20 anos. Desta forma, a demanda por serviços públicos de qualidade é crescente. Neste contexto, a máquina pública deve ter por objetivo fomentar e dar suporte a processos contínuos de melhoria, não podendo emperrá-los ou retardá-los.²⁷

Às Cortes, em vez de alegar falta de verba para implantação do bônus, deveriam adotar políticas de desenvolvimento para a gestão pessoal, pois o estímulo é fundamental para se concluir projetos previamente estipulados pelo Judiciário. No que respeita a profissionalização do servidor, estabelece Romeu Felipe Bacellar Filho:

O preparo técnico para o desempenho de cargo, função ou emprego público é condição *sine qua non* para a avaliação da eficiência do servidor público. A implementação de um sistema de mérito no funcionalismo público é emergencial. A profissionalização de função pública exige não só o fortalecimento do concurso público, como também um adequado plano de carreira, em todos os níveis da Federação.²⁸

Destaca-se que, em 2011, o TJSE, pela primeira vez na história do serviço público, buscando incentivar o aprimoramento das atividades, premiou cerca de 600 servidores que tiveram maior produtividade em 2010. A conduta, pioneira no meio jurídico, foi adotada pelo CNJ, o qual passou a alentar as condecorações a nível nacional.

27 POMBAL, Manoel José Ferreira do. Como motivar e premiar o servidor, sem contrariar as regras da Administração Pública. Disponível em: <<https://app.uff.br/riuff/bitstream/1/2019/1/2014-Adminia%C3%A7%C3%A3opublica-MANOEL%20JOSE%20FERREIRA%20DO%20POMBAL.pdf>>. Acesso em 11 jun. 2019.

28 BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Profissionalização da função pública: a experiência brasileira. Revista de direito administrativo, Rio de Janeiro, v. 232, p. 1/9, abr/jun. 2003.

Outro elemento a contribuir para agilização procedimental é a utilização de meios eletrônicos que possibilitem a interação entre os Tribunais. É o caso do Malote Digital, uma espécie de Correios eletrônico: o mecanismo é análogo aos serviços prestados pelos Correios, no entanto, o expediente, por não ser enviado fisicamente, chega ao seu destinatário de maneira imediata, acelerando o trâmite processual, necessitando, apenas, de um navegador de internet.

Assim, se antes o prazo para um ofício alcançar o receptor era de duas semanas (contando com separação dos envelopes, deslocamento do carteiro, devolução do A.R.), com a troca eletrônica, o servidor, a depender da urgência do caso concreto, poderá receber resposta imediata relativa ao expediente. Os próprios oficiais de justiça se beneficiaram do sistema, uma vez que muitas de suas funções passaram a ser resolvidas sem que os meirinhos precisassem se deslocar até o logradouro específico. Dani Cunha, coordenadora de comunicação do TJMT, destacou a importância da nova sistemática:

O Poder Judiciário de Mato Grosso utiliza o Malote Digital, um sistema de envio de documentos administrativos e processuais, facilitando o trâmite de comunicação oficial entre o Tribunal de Justiça, as comarcas e os cartórios extrajudiciais (...). O Malote Digital trouxe diversas vantagens no dia a dia de todo o serviço e impactou de forma positiva nos trabalhos desenvolvidos. Todo o trâmite é feito de maneira eletrônica, por meio da internet, dando maior celeridade no cumprimento dos mandados judiciais nos presídios, dispensando a necessidade do oficial de justiça. Essa tarefa representava 40% do serviço desses servidores, que precisam levar pessoalmente o documento nas unidades prisionais. Com o Malote Digital, otimiza-se o trabalho dos oficiais de justiça para a utilização dessa mão de obra em outros cumprimentos de processos, o que resulta em economia de custos para o Tribunal de Justiça.²⁹

O recurso tem âmbito nacional e, além de proporcionar rapidez, ainda tem a vantagem de ser econômico e ecologicamente correto, já que se dispensa o alto consumo de papéis e materiais análogos.

Contribui, por fim, para o princípio da celeridade a digitalização de ações. O processo eletrônico não é algo novo, no entanto, em várias varas ainda é possível

²⁹ CUNHA, Dani. Malote digital: celeridade ao trâmite de documento. Disponível em: <http://www.w.tjmt.jus.br/noticias/41083#.XQAM79hv_IU>. Acesso em 11 jun. 2019.

verificar a existência de autos físicos, remanescentes do antigo *modus operandi*. O propósito é transpassar tudo para o meio virtual.

A inserção dos autos em meio cibernético torna o seu andamento mais veloz, na medida em que proporciona tanto às partes como aos serventários economia de tempo, o próprio suporte tecnológico predispõe instantaneidade. Por meio de plataformas de web site, permite-se que o causídico, a qualquer hora do dia (não ficando cerceado ao horário de funcionamento do fórum), proponha ação inicial, anexe petições e interponha recursos. Aos magistrados é viável a consulta ao infojud, renajud, a realização de bacenjud. Já aos servidores, é admissível uma intimação mais rápida, via SMS, Whatsapp ou e-mail. Destaca Humberto Dalla:

É o processo compatível com o princípio da celeridade a informatização processual, não só no ideal de acelerar as decisões feitas, respeitando-se a duração razoável do processo, mas também em proveito da solução de ações que se multiplicaram em razão de novas tecnologias que geram novas questões e novos direitos a serem enfrentados pela sociedade como um todo³⁰

Sempre é importante frisar que esses modelos trazidos contribuem para um desenvolvimento da prestabilidade pelo sistema Judiciário, no entanto, caberá a rotina das varas empregar a prática que mais perfeitamente assiste as suas realidades. Como os cartórios possuem as suas peculiaridades – há de se ponderar, *verbi gratia*, suas estruturas, quantidade de ações, de servidores, as matérias envolvidas – a fixação de projeto programado ficará a cargo das necessidades de cada vara.

3 Análise de unidade jurisdicional reconhecida com Selo Gestão Eficiente

Nos capítulos acima, procurou-se debater um pouco sobre a razoável duração do processo, sua ascensão histórica, as barreiras que impedem a adesão do princípio, bem como elementos que devem ser utilizados para dirimir a demora excessiva na entrega da tutela jurisdicional, ficando reconhecido que justiça tardia não é justiça, senão agressão irreversível ao direito.

30 PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. Direito Processual Civil Contemporâneo. 4ª edição. São Paulo: Saraiva, 2012; p. 407.

No último ponto da monografia, tentando demonstrar que, ao se desempenhar as boas práticas, os serventuários proporcionarão aos envolvidos a prestação jurisdicional célere e de qualidade, far-se-á um estudo de uma unidade cartorária do próprio TJPE que, no ano de 2018, obteve o Selo Gestão Eficiente, qual seja, a 9ª Vara Cível da Capital.

Em primeiro lugar, importa dizer que o seguinte Selo tem como intuito reconhecer e homenagear as unidades judiciais do 1º grau que se sobressaíram em suas atividades. Com premiações nas categorias ouro, prata e bronze, buscou-se analisar os seguintes parâmetros de desempenho: casos pendentes de baixa líquida, taxa de congestionamento líquida, tempo médio de sentença percentual de processos pendentes de baixa que podem ser movimentados pela secretaria ou gabinete e que estão paralisados há mais de 100 dias³¹.

A Vara premiada, por sua vez, obteve o Selo Ouro no turno da tarde e Prata, no da manhã, respectivamente no 10º e no 14º lugar no ranking geral. O fato é que, ao estudar o procedimento de ambas, verificam-se algumas atividades procedimentais em comum, e a primeira delas é o compromisso de todos os funcionários no andamento processual: os servidores lotados na Secretaria, em caso de excesso de trabalho dos assessores, preparam as minutas, auxiliando, com isso, os magistrados. Nesse aspecto, importa realçar a atitude dos juízes, os quais despacham e sentenciam tanto no gabinete como na secretaria, assegurando, portanto, a discussão jurídica diária entre os serventuários (como são graduados em Direito, todos estão aptos a assistir os togados). O benefício proporcionado por tal atitude é salutar; por ser o juiz o administrador do órgão, cabe a ele dirigir os processos e promover a integração com os demais funcionários. A referida agregação, aliás, é de extrema importância uma vez que o debate facilita a uniformização dos procedimentos a serem praticados, na medida em que o repasse de orientação ocorre de maneira bilateral, para os assessores e para a serventuários.

Outro detalhe é que, ao se dirigir a Secretaria, o togado acaba por tomar conhecimento de como andam as atividades cartorárias, evitando, com isso, que se tenha um desequilíbrio de agilização processual entre àquela e o gabinete. Ao juiz, por conseguinte, não cabe apenas a atribuição de julgar, sendo seu dever

31 BRASIL. Portaria 323 de 2018 do Tribunal de Justiça de Pernambuco. Disponível em: <<http://www.tjpe.jus.br/documents/29010/0/-/57b8c150-07e9-2555-fc74-90a4c3ffe25e>>. Acesso em 11 jun. 2019.

exercer a gestão da unidade como um todo, haja vista que o cartório nada mais é senão parte de um todo. Conforme destaca Stumpf:

Ao lado da implementação de planejamento global dos destinos da instituição, pode ser compreendido como um dever atual de cada magistrado buscar a excelência não apenas da sua atividade-fim, o ato de julgar, mas também e essencialmente das atividades-meio desempenhadas sob sua responsabilidade, ainda que indireta. A eficiência desta vincula a eficiência daquela. Sendo assim, o somatório de unidades bem organizadas e administradas pelos respectivos grupos de juízes e servidores determinará um somatório de iniciativas capazes de alterar de forma geral a eficiência do Judiciário enquanto prestador de serviços. Estas iniciativas contribuirão decisivamente para a eficiência da prestação jurisdicional como um todo e não apenas de forma isolada em algumas localidades e unidades (...). Os resultados, demonstrados pelos dados, poderiam ser de fato mais relevantes porque ainda são esperadas ações efetivas do Judiciário na busca de adaptar os seus membros, juízes e servidores, às necessidades dos novos tempos. Necessidades que passam, desde o início, pela compreensão antes destacada, qual seja, de que cada unidade jurisdicional é, efetivamente, uma única célula de prestação de serviços a ser gerenciada e organizada de forma global. Deve-se entender que o gabinete e o cartório ou a secretaria devem atuar em harmonia e em conjunto na busca da eficiência de todos os processos de trabalho e, ao final, da prestação jurisdicional. Esta, como o objetivo comum, evidentemente, de todos os envolvidos.³²

Ainda nessa linha de ajuda mútua, observou-se que, na 9ª Vara, o contrário ocorre da mesma forma, pois, sem processos conclusos para agilizar, os assessores acabam ajudando nas publicações e expedições de documentos. É, portanto, uma formatação de trabalho com plano de ação, inserindo todos os serventuários no processo de inovação. **É válida a observação trazida pelo juiz federal Carlos Haddad, no tocante a questão do apoio recíproco, quando procurou estabelecer um modelo de gestão em sua unidade jurisdicional:**

Todo modelo de gestão baseia-se em cinco pilares, que ajudam o gestor a pensar de maneira estruturada em como atingir com eficiência e eficácia os objetivos propostos. São eles: estratégia; estrutura e recursos; calendário de atividades; rotinas e projetos e; indicadores e metas...

Quanto à estrutura e recursos, houve redivisão de setores e definição de novas competências. Como era de se esperar, reduzimos o número de estagiários. Na definição de quem faz o quê, a Diretora de Secretaria tornou-se coordenadora do modelo de gestão, dando orientações a cada setor,

32 STUMF, op. cit.

organizando relatórios e a agenda de eventos. Repartidas as atribuições e definidas as especializações, procedemos ao ajuste de competências, que nada mais é do que mudanças internas de alocação do time. É recomendável identificar setores com deficiência de pessoal, como também servidores com perfil para integrar outra seção. Cada pessoa tem uma habilidade a ser explorada. Eventualmente, faz-se necessário agrupar os servidores para colaborar no trabalho de setor temporariamente “congestionado”, o que contribui para reforçar o espírito de equipe e solidariedade.³³

Em relação às iniciais, a política é sempre despachá-las em, no máximo, 24 horas, independente da complexidade da ação (tendo ou não pedido liminar) e da quantidade de processos para apreciação.

Verifica-se também no seguinte Cartório a questão da organização das ações físicas. Os funcionários da Seção “A”, objetivando dar celeridade aos autos, deixam visíveis os períodos de decurso das pautas, com isso, a administração do prazo se torna rápida e efetiva. Ao dispor os processos conjuntamente com suas datas limites, é possível, já no dia seguinte, elaborar as certidões respectivas e de trânsito em julgado.

Os servidores da Seção “B”, por sua vez, visto que não aderiram à Diretoria Cível do Primeiro Grau³⁴, acumulando, portanto, atos cartorários de processos físicos e eletrônicos, desenvolveram uma ferramenta de controle mais arrojada. Mediante planilha de Excel, calcula-se a data limite para agilização por parte dos advogados, a partir da data inicial estipulada pelo serventuário. O sistema foi elaborado para erradicar qualquer dúvida quanto ao cálculo do tempo, por isso, computa apenas os dias úteis, prevendo a suspensão em caso de feriados e permitindo que o funcionário preencha, manualmente, a interrupção da contagem em casos inesperados de cancelamento de expedientes.

33 HADDAD, Carlos. Acredite: a Justiça pode melhorar, basta bem administrar. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-jan-17/segunda-leitura-acredite-justica-melhorar-basta-bem-administrar>>. Acesso em 08 jul. 2019.

34 O Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE) deu mais um importante passo na implementação da Política de Atenção Prioritária ao 1º Grau de Jurisdição na última sexta-feira, com a inauguração da Diretoria Cível do 1º Grau da Capital. Inspirado na iniciativa de tribunais de outros estados, a exemplo de Mato Grosso do Sul, São Paulo, Ceará e Santa Catarina, o projeto do Poder Judiciário de Pernambuco parte da ideia da unificação de secretarias, por meio da qual uma só estrutura concentra os atos cartorários de diversas varas...Na Diretoria Cível do 1º Grau da Comarca do Recife serão movimentados exclusivamente os feitos que tramitam via Processo Judicial Eletrônico (PJe) nas 34 Varas Cíveis da Capital. Instalada no Fórum Desembargador Rodolfo Aureliano, tem como atribuição cumprir despachos, decisões e sentenças exaradas em processos eletrônicos, reservando às secretarias das Varas a prática de atos cartorários referentes apenas a processos físicos. VASCONCELOS, Cláudia. TJPE inaugura Diretoria Cível do 1º Grau mirando o futuro. Disponível em: <<https://www.tjpe.jus.br/-/tjpe-inaugura-diretoria-civel-do-1-grau-mirando-o-futuro>>. Acesso em 08 jul. 2019.

Ainda se utilizando da informática e visando a fiscalização sistemática de cobrança, fora elaborada uma planilha eletrônica para os casos de carga processual, quando os advogados retiram os autos da Secretaria. Desejando evitar a demora na devolução, e havendo retenção, o sistema informa ao servidor e este já contata o causídico para reposição.

Buscando dirimir a demora excessiva, sempre que possível, a Vara utiliza de e-mails e telefones para intimar os peritos. A notificação é imediata, sem precisar aguardar pelos Correios ou a anexação da certidão pelo oficial de justiça. Além disso, para evitar despachos sucessivos, a respeito do mesmo tema, o magistrado, em uma única decisão, nomeia perito, fixa seus honorários, abre prazo para apresentação de quesitos e autoriza, após a entrega do laudo, a liberação do alvará para o expert.

A última questão que fora observada na unidade judiciária foi a extração constante de pareceres. A ideia é cumprir as metas do CNJ. Os relatórios, vale ressaltar, ajudam a planejar a prestação jurisdicional, definindo os andamentos processuais, padronizando e/ou automatizando o acervo processual. Nesse diapasão:

O CNJ, pautando-se pela citada tendência de desenvolvimento de sistemas de mensuração de desempenho, a partir de 2006 passa então a recolher e sistematizar dados estatísticos referentes a aspectos diversos identificados como diretamente ligados ao desempenho das organizações judiciárias brasileiras (tais quais seus insumos, dotações orçamentárias, litigiosidade e acesso à justiça). A divulgação destes dados torna-se feita por intermédio de relatório anual intitulado "Justiça em Números". Mais recentemente, outra abordagem da mensuração é empregada: seu uso junto ao desenvolvimento de planejamento estratégico do Judiciário brasileiro. E nesta linha o CNJ lança proposta de indicadores do Planejamento Estratégico.³⁵

Com isso, mediante o Sistema de Informação da Corregedoria, o Sico³⁶, os funcionários tomam conhecimento dos processos com movimentação mais

35 NOGUEIRA, José Marcelo Maia; GÓIS, Leonel de Oliveira Lima; PACHECO, Regina Silvia Viotto Monteiro. A gestão do Poder Judiciário: uma análise do sistema de mensuração de desempenho do judiciário brasileiro. Disponível em: <http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/F_ile/Material_%20CONSAD/paineis_III_congresso_consad/painel_34/uma_analise_sob_o_enfoque_reencial_dos_indicadores_do_relatorio_justica_em_numeros.pdf>. Acesso em 12 jun. 2019.

36 O Sistema de Informação da Corregedoria integra as informações dos sistemas de Processo e Gestão de Pessoal, garantido uma visão mais acurada da realidade das unidades. A ferramenta permite o acesso aos

antiga, promovendo a agilização dos mesmos. A atitude faz diminuir a taxa de congestionamento, já que permite o adequado monitoramento do acervo, priorizando às ações mais críticas e impulsionando os respectivos feitos.

Conforme se pode observar, todas as práticas procedimentais da unidade judiciária têm o condão de resolver o mérito de forma satisfativa e eficaz. A conscientização adotada pelos juízes e servidores – de que são responsáveis pelo cumprimento da razoável duração do processo – é latente. Faz com que se alcance o tempo ideal para a solução de um litígio, trazendo a pacificação social. Não é à toa, aliás, que o Cartório venceu premiações sob o estigma de vara modelo.

Conclusão

A sociedade brasileira percorreu uma evolução histórica referente a regra da razoável duração do processo, evolução esta que não surgira da noite para o dia, sendo fruto de modificações sociais e jurídicas. O modelo trazido pela Constituição de 1934 apresentava um princípio da celeridade ainda tímido, entendendo, alguns juristas da época que a norma só valeria para o âmbito administrativo, das repartições públicas.

O salto surge com a Emenda nº 45/2004: antes o dispositivo era tratado como matéria infraconstitucional, sem força normativa principiológica, no entanto, com o incremento, inseriu-se o instituto no rol dos direitos fundamentais.

Nesse diapasão, o Código Processual Civil de 2015 cuidou de lapidar a aplicação da justiça célere, na medida em que exigiu o encaixe entre a agilidade processual e a atividade satisfativa, ou seja, não bastava que o litígio fosse solucionado de maneira desenfreada, a solução da demanda deveria, também, ser eficaz.

Ao juiz, como gestor maior, exigiu-se a sensibilidade de julgar o mérito em tempo hábil, sem passar por cima de outros direitos fundamentais como, por exemplo, o contraditório e a ampla defesa. Agora é necessário convencer as partes de que aquela sentença compreende a melhor solução para a discussão.

processos conclusos críticos e paralisados críticos na secretaria. Atualmente, os magistrados já conseguem visualizar a situação das unidades em que atuam, obtendo informações de acervo em tramitação, processos conclusos, conclusos críticos, paralisados na secretaria e paralisados na secretaria críticos, bem como acessar a listagem dos processos em situação crítica. JESUS, Natalie. Sistema de Informação da Corregedoria Geral da Justiça concorre ao 15º Prêmio Innovare. Disponível em: <http://www.tjpe.jus.br/noticias/-/asset_publisher/ubhL04hQXv5n/content/id/2034476>. Acesso em 11 jul. 2019.

Vale frisar que existem ainda muitas barreiras para o Judiciário alcançar a duração coerente do pleito. A cultura impertinente da litigiosidade – muito em decorrência do não investimento de meios alternativos de resolução de conflito – bem como os problemas estruturais que ainda perduram na justiça brasileira fomentam a morosidade e descumprimento do princípio estudado.

Daí a necessidade de se desenvolver uma política de gestão inovadora para atenuar o imbróglio da demora dos processos no país. Como não basta uma intervenção isolada para solucionar o problema, faz-se imprescindível a adoção de uma organização administrativa, com foco na produtividade da vara, ora elaborando novos mecanismos de serviços, ora aprimorando os já existentes.

Não é a toa que, apesar de todos os impasses que possam surgir, algumas Varas se sobressaem a ponto de superar as metas de aperfeiçoamento de prestação jurisdicional estipuladas pelo CNJ. Aplicando boas práticas processuais, as unidades conseguem auferir qualidade nos exercícios cartoriais, inclusive, obtendo, como reconhecimento, homenagens e premiações pelo território brasileiro.

Referências

BACELLARFILHO, Romeu Felipe. Profissionalização da função pública: a experiência brasileira. **Revista de direito administrativo**, Rio de Janeiro, v. 232, abr/jun. 2003.

BRASIL. Código de Processo Civil de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm>. Acesso em 04 jun. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Metas. Disponível em: <<http://cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metas/225-gestao-planejamento-e-pesquisa/boas-praticas/126-boas-praticas>>. Acesso em 04 jul 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Justiça em números 2018: ano-base 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/justica-numeros-2018-2408218compressoed.pdf>>. Acesso em 07 jun. 2019.

BRASIL. Constituição Federal de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em 27 mai. 2019.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em 27 mai. 2019.

BRASIL. DECRETO 678 de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm>. Acesso em 02 jun. 2019.

BRASIL. Portaria 323 de 2018 do Tribunal de Justiça de Pernambuco. Disponível em: <<http://www.tjpe.jus.br/documents/29010/0/-/57b8c150-07e9-2555-fc74-90a4c3ffe25e>>. Acesso em 11 jun. 2019.

BRASIL. Resolução 221 de 2016 do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=2279>>. Acesso em 10 jun. 2019.

BRITO, Samyr Leal da Costa. **Gestão das varas de justiça: uma reflexão sobre o uso da inovação para redução da morosidade do processo judicial.** Disponível em: <<http://s://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-158/gestao-das-varas-de-justica-uma-reflexao-sobre-o-uso-da-inovacao-para-reducao-da-morosidade-do-processo-judicial/>>. Acesso em 07 jul. 2019.

CAMPOS, Alessandra da Silva; BARBOSA JÚNIOR, Gilberto Miranda; DO CARMO, Marla Flávia; CHELOTTI, Natália Jaffar Oliveira. **Manual de boas práticas de gestão de gabinetes.** Disponível em: <<https://www.tjmg.jus.br/data/files/5F/F5/06/0F/5EE1B51081D271B5480808A8/MANUAL%20DE%20BOAS%20PRATICAS%20DE%20GESTAO%20DOS%20GABINETES%20%20Versao%201.2%20-%202016.pdf>>. Acesso em 10 jun. 2019.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** 7ª edição. Coimbra: Editora Almedina, 7ª edição, 2013.

CUNHA, Dani. **Malote digital:** celeridade ao trâmite de documento. Disponível em: <http://www.tjmt.jus.br/noticias/41083#.XQAM79hv_IU>. Acesso em 11 jun. 2019.

DIAS, Francisco Barros. **A busca da efetividade do processo.** Disponível em: <<https://www.jfrn.jus.br/institucional/biblioteca-old/doutrina/doutrina126.doc>>. Acesso em 08 jun. 2019.

FALCÃO, Joaquim. **Judiciário:** independência e gestão. Informativo da Associação de Magistrados de Pernambuco, Recife, Ano XVII – Edição Extra, ago. 2006.

HADDAD, CARLOS. ACREDITE: A JUSTIÇA PODE MELHORAR, BASTA BEM ADMINISTRAR. DISPONÍVEL EM: <[HTTPS://WWW.CONJUR.COM.BR/2016-JAN-17/SEGUNDA-LEITURA-ACREDITE-JUSTICA-MELHORAR-BASTA-BEM-ADMINISTRAR](https://www.conjur.com.br/2016-jan-17/segunda-leitura-acredite-justica-melhorar-basta-bem-administrar)>. ACESSO EM 08 JUL. 2019.

JESUS, Natalie. Sistema de Informação da Corregedoria Geral da Justiça concorre ao 15º Prêmio Innovare. Disponível em: <http://www.tjpe.jus.br/noticias/-/asset_publisher/ubhL04hQXv5n/content/id/2034476>. Acesso em 11 jul. 2019.

MAGNA CARTA de 1215. Disponível em: <http://corvobranco.tripod.com/dw_nl/magna_carta.pdf>. Acesso em 28 mai. 2019.

MEDEIROS NETO, Elias Marques de. **Proibição da Prova Ilícita no Processo Civil Brasileiro.** 1º edição. São Paulo: Fiuza, 2010.

NOGUEIRA, José Marcelo Maia; GÓIS, Leonel de Oliveira Lima; PACHECO, Regina Silvia Viotto Monteiro. **A gestão do Poder Judiciário:** uma análise do sistema de mensuração de desempenho do judiciário brasileiro. Disponível em: <http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_III_congresso_consad/painel_34/uma_analise_sob_o_enfoque_referencial_dos_indicadores_do_relatorio_justica_em_numeros.pdf>. Acesso em 12 jun. 2019.

NOVELINO, Marcelo. **Direito constitucional.** 3º edição. São Paulo: Editora Método, 2009.

OYARZABAL, João Cassiano Pinheiro. **A duração razoável do processo e as normas fundamentais do novo CPC.** Disponível em: <<http://ebooks.pucrs.br/edipucrs/anais/simposio-de-processo/assets/2016/07.pdf>>. Acesso em 04 jun. 2019.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. **Direito Processual Civil Contemporâneo**. 4ª edição. São Paulo: Saraiva, 2012.

POMBAL, Manoel José Ferreira do. **Como motivar e premiar o servidor, sem contrariar as regras da Administração Pública**. Disponível em: <[https://app.uff.br/riuff/bitstream/1/2019/1/2014-Adminia%C3%A7%C3%A3opublica-MANOEL20JO SE%20FERREIRA%20DO%20POMBAL.pdf](https://app.uff.br/riuff/bitstream/1/2019/1/2014-Adminia%C3%A7%C3%A3opublica-MANOEL20JO%20SE%20FERREIRA%20DO%20POMBAL.pdf)>. Acesso em 11 jun. 2019.

ROSSONI, Ivete. **As metas como estratégias de gestão ativa no Poder Judiciário**. Disponível em: <<http://www.ibrajus.org.br/revista/artigo.asp?idArtigo=326>>. Acesso em 10 jun. 2019.

STUMPF, Juliano Da Costa. **Poder Judiciário: morosidade e inovação**. Dissertação – Mestrado Profissional em Poder Judiciário. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2008.

VARGAS, Jorge de Oliveira. **A Responsabilidade civil do Estado pela Demora na Prestação da Tutela Jurisdicional**. 1ª edição. Juruá: Editora Juruá, 1999.

VASCONCELOS, Cláudia. **TJPE inaugura Diretoria Cível do 1º Grau mirando o futuro**. Disponível em: <<https://www.tjpe.jus.br/-/tjpe-inaugura-diretoria-civel-do-1-grau-mirando-o-futuro>>. Acesso em 08 jul. 2019.

VERBICARO, Dennis. A arbitragem de consumo no Direito comparado: um modelo possível para o Brasil? **Revista Direito do Consumidor**, ano 25, vol. 106, jul.-ago. 2016.

VIEIRA, Luciano José Martins; PINHEIRO, Ivan Antônio. **Contribuições do Conselho Nacional de Justiça para a Gestão do Poder Judiciário**. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-B1084.pdf>>. Acesso em 02 jul. 2019.

VIEIRA, José Luiz Leal. **Um novo desafio para o Judiciário: o juiz líder**. Dissertação – Mestrado Profissionalizante em Poder Judiciário. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2008.



Mudança Paradigmática para uma Prestação Jurisdicional de Qualidade: Os Desafios e as Possibilidades no Exercício do Serviço Público no Estado de Pernambuco

Gabriela Quental de Freitas

Graduada em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP). Pós-graduada em Direito Constitucional pela Damásio Educacional, graduando do Curso de Processo Civil também pela Damásio Educacional. Servidora do Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE) desde 2015.

Resumo

Esta monografia analisa a necessidade de um novo paradigma na administração judiciária tendo em vista a sociedade estar cada vez mais consciente de seus direitos sociais e individuais e que clama pelo pleno exercício da cidadania. A partir de uma análise sobre a efetividade da justiça, constata-se que Poder Judiciário necessita de um planejamento estratégico, com foco nos resultados, para efetivar com qualidade a prestação jurisdicional. O novo panorama deve estar baseado na inovação e na valorização das pessoas, bem como nos seguintes aspectos: flexibilização dos procedimentos judiciários; desjudicialização da lide; capacitação de magistrados e servidores; visão compartilhada de normas e valores; efetiva participação dos magistrados na gestão pública; estímulo ao trabalho em equipe e participação de todos os envolvidos no exercício da administração judiciária. Este estudo irá averiguar

quais os desafios do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco para atingir a gestão de qualidade no exercício do serviço público a partir da análise de seus projetos em andamento. A nova atuação forense visa contribuir com a desburocratização processual e, assim, reduzir o tempo de tramitação da lide, alcançando a almejada celeridade e atribuindo efetividade às decisões judiciais. Nesse contexto, deverá a administração judiciária eliminar a burocracia, redescobrir a sua função pública e repensar a sua forma de atuação perante a sociedade, de maneira a se possibilitar o alcance de uma justiça mais inclusiva, democrática e eficiente, além de viabilizar que o judiciário seja reconhecido pela sociedade como um instrumento efetivo de equidade, de pacificação social e de justiça.

Palavras-chave: Mudança paradigmática. Prestação jurisdicional de qualidade. Administração judiciária desburocrática.

Abstract

This monography analyses the necessity of a new paradigm in judicial administration in view of the society be each time more conscious of its social and individual rights and claims for the full exercise of justice. Starting from analyses about the effectiveness of justice, notes that the Judicial Power needs of a strategic planning, focus on results, to effective with quality the jurisdiction provision. The new panorama have to be based on innovation and on people valorization, as well as in following aspects: flexibilization of judicial procedures; deal detrimentalization; training judge and servers; shared vision about standards and values; effective participation of judge on the public management; stimulus to work in team and the participation of all involveds on the exercise of judicial administration. This study will find out what is the challenges

of the Court of Justice of Pernambuco State to reach the management of quality in the exercise of public service starting from the analyses of its projects in progress. The new forensic performance aims to contribute with desbureaucratization procedural and, by the way, reduce the time of deal processing, reaching the wanted celerity and attributing effectiveness to judicial decisions. In this context, should the judicial administration eliminate the bureaucracy, rediscover its public function and rethink its way of performance towards the society, in a way to enable reach a more inclusive justice, democratic and efficient, besides make feasible the judiciary be recognized by the society as an effective instrument of equity, of social pacification and of justice.

Keywords: Paradigmatic change. Jurisdiction provision of quality. Judicial administration desbureaucratic.

Introdução

O tradicional modelo de gestão administrativa burocrática do serviço público não mais atende as complexas demandas da sociedade contemporânea. As unidades judiciárias precisam apresentar respostas mais contundentes e fundamentadas às ações que são ajuizadas. Neste contexto, urge a necessidade de uma mudança de paradigma na gestão do Poder Judiciário que possua como objetivo melhorar a prestação jurisdicional.

A morosidade na resolução das lides pode prejudicar a qualidade na prestação dos serviços jurisdicionais, visto que de acordo com o Relatório Justiça em números, do Conselho Nacional da Justiça de 2018, o tempo médio para prolação de sentença em ação de conhecimento é de 30 meses nas varas estaduais. Tal problemática reflete diretamente na sociedade, gerando falta de credibilidade e desmotivando a população a acionar o judiciário no intuito de resolver seus conflitos, visto que a imagem transmitida é de uma justiça lenta, ineficiente e distante dos anseios sociais.

Pode ser averiguada que diversas reformas já foram realizadas para melhorar a efetividade da prestação jurisdicional e diminuir a morosidade da justiça, tais como as alterações na legislação brasileira e o estabelecimento do processo judicial eletrônico. Neste sentido, uma ampla reforma no judiciário foi introduzida pela Emenda Constitucional nº. 45/2004, bem como os autos eletrônicos foram implementados. Apesar disto, o ideal de celeridade continua inatingido e o clamor social contra a lentidão judicial se perpetua, continuando o Poder Judiciário a ser desacreditado perante a sociedade. Prova disto é que, de acordo com pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas de 2017, o índice de confiança no juízo é baixo, uma vez que este desfruta de apenas 24% da credibilidade da população, estando atrás das Forças Armadas (56%), do Ministério Público (28%), das grandes empresas (29%) e das emissoras de televisão (30%).

Este estudo visa entender as razões da descrença no Poder Judiciário e o que pode ser feito para se reverter esse panorama crítico vivenciado neste setor social. Neste sentido, é necessário compreender a falta de credibilidade como um fenômeno que questiona a legitimidade das ações dos magistrados. A desconfiança na justiça demanda reflexão por parte dos juízes sobre a necessidade de mudanças na gestão pública de maneira a se promover a prestação jurisdicional de qualidade.

Em um primeiro momento serão analisados diversos aspectos que contribuem para instabilidade judiciária, tais como a morosidade na resolução dos conflitos e o modo de atuação dos juízes. Neste mesmo momento, serão estudadas algumas causas estruturais que contribuem para a descrença na justiça tais como o excesso de formalidades procedimentais, a cultura da litigiosidade vigente e o quantitativo insuficiente de força de trabalho. Neste contexto, será averiguado se a atividade jurisdicional vem sendo prestada de uma forma efetiva e se o magistrado vem exercendo o seu papel de gestor da unidade judiciária tendo em vista a reforma do poder judiciário introduzida a partir da instituição da Emenda Constitucional nº. 45/2004.

Posteriormente, será realizada uma exposição teórica sobre os projetos já implementados no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco, como o Programa Muito Além das Metas, o Sistema de Informações da Corregedoria, o Sidor e a implementação do teletrabalho na justiça estadual. Neste sentido, será realizado um estudo sobre como tais iniciativas têm contribuído para melhorar a qualidade do atendimento às demandas da sociedade. No mesmo âmbito, será verificado se tais ações têm incentivado à utilização de métodos de gestão, de maneira a promover o exercício do serviço público de uma forma mais ágil, eficiente e que promova o acesso à justiça.

No último capítulo será estudado sobre a necessidade da adoção de métodos de gestão para promover a melhoria contínua na prestação dos serviços à população. Neste contexto, será analisada a imprescindibilidade de se adotar um planejamento estratégico eficaz, bem como será averiguada a necessidade de se investir na capacitação dos servidores e dos juízes. Também será estudada a importância precípua da implementação das iniciativas inovadoras no combate à morosidade processual. Esta pesquisa também irá verificar se a desburocratização do judiciário e a desjudicialização das lides contribuem para a celeridade da resolução das demandas.

Neste contexto, urge a necessidade de uma mudança paradigmática na administração judiciária baseada na inovação e na motivação de pessoas, de forma a se possibilitar a existência de uma justiça célere e efetiva. O estudo também irá proporcionar um maior incentivo à utilização da eficiência como valor fundamental na prática da gestão pública que preze pelo alcance dos resultados. Neste sentido, este trabalho estimulará a sociedade a promover uma maior participação nas atividades prestadas pelos operadores do direito. O projeto viabiliza que o

Poder Judiciário reflita sobre o seu desempenho perante a população, de forma a possibilitar a efetivação dos direitos e das garantias fundamentais, promover o efetivo alcance da justiça e prezar pela melhoria contínua na prestação dos serviços à população.

1 Contextualização da problemática

Os obstáculos para o acesso pleno e efetivo à justiça apresentam-se com múltiplas dimensões, como a motivada por fatores econômicos e sociais. Além dos entraves no que tange ao ingresso no poder judiciário, constata-se também uma crise na efetividade da qualidade da prestação jurisdicional, visto a demora na resolução dos conflitos e a rigidez procedimental que não coexistem com a jurisdição de resultados. Esse panorama crítico exige novas formas de tratamento e resolução de conflitos a serem empreendidas a partir da adoção de estratégias eficientes e práticas gerenciais.

A administração das varas de justiça, apesar dos incentivos do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para modernizar a sua gestão, é feita com pouca técnica administrativa, ao se utilizar de um gerenciamento mecânico e pouco diversificado no atendimento das demandas ajuizadas. Neste contexto, o foco não está voltado para o usuário e, sim, direcionado à própria organização ou a seus membros¹. Além disso, o sistema é hierarquizado, com pouca ou inexistente avaliação de desempenho e sem a devida valorização dos servidores.

A ordem jurídica justa, enquanto direito fundamental do Estado Democrático de Direito, deve necessariamente contemplar determinadas garantias tais como assistência judicial integral e gratuita aos necessitados; igualdade material entre os litigantes, independentemente do poderio econômico ou político da parte adversa e a duração razoável do processo. Neste mesmo sentido, deverão ser assegurados meios alternativos de resolução de conflito, que possibilitem a consecução plena das aspirações da coletividade por justiça.

A prestação jurisdicional de qualidade deve possuir como um de seus objetivos a busca pela melhora contínua das relações com os cidadãos e a efetiva concretização dos valores e direitos indispensáveis para um convívio social harmônico e pacífico. Neste contexto, cabe ao judiciário a necessária modernização

1 NOGUEIRA, Eliane Garcia. **Sistema de gestão de unidade judicial**. 2010. Tese (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito do Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2010.

de suas práticas, com a adoção de técnicas destinadas a romper a ineficiência, a lerdeza e a injustiça. A dedicação na prestação dos serviços contribui com a mudança de panorama da gestão judiciária visto que uma atuação eficiente da atividade administrativa é aquela realizada com presteza e, acima de tudo, com um bom desempenho funcional². Neste panorama, a ordem judicial deve ter como objetivo não apenas metas quantitativas, ou seja, de volume de processos apreciados, meramente estáticas, mas também, as de natureza qualitativa, de modo a oferecer uma prestação jurisdicional de qualidade, com a efetividade das decisões judiciais.

1.2 A razoável duração do processo

Este princípio encontra-se disposto no art. 5º, LXXVIII, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988³, assim como faz parte do rol dos direitos e garantias fundamentais. O dispositivo foi incorporado ao texto constitucional pela Emenda nº. 45/2004 e advém da compreensão de que a prestação jurisdicional não engloba apenas a garantia do direito de ação, mas também a uma tutela adequada e efetiva entregue ao jurisdicionado de uma forma tempestiva⁴. Apesar de a referida emenda constitucional ter contribuído para acelerar o trâmite da lide, esta não encerrou por completo a questão da morosidade processual.

A lentidão da justiça possui diversas consequências, tanto econômicas quanto psicológicas para as partes tendo em vista que torna a lide extremamente dispendiosa e muitas vezes obrigam os menos favorecidos a abandonarem a causa ou a fazerem acordos por valores abaixo dos que teriam direito. Outra decorrência da demora processual consiste em um sentimento de frustração semelhante à sensação passada por quem tem a sua causa julgada improcedente⁵. A lerdeza processual também diminui a legitimidade do Poder Judiciário, visto que o cidadão não o reconhece como uma instituição democrática.

2 CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. Salvador: JusPodivm. 2016, p. 70.

3 BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 09 jun. 2019.

4 FONSECA, Claudia de Oliveira. **A razoável duração do processo e o acesso à justiça**. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2899>. Acesso em: 03 de julho 2019.

5 MENDONÇA, Miriam Odebrecht Carvalho de. **O direito fundamental à razoável duração do processo**. 2011. Tese (Mestrado em Direito Negocial) – Faculdade de Direito, Universidade Estadual de Londrina, Paraná.

A atuação dos sujeitos do processo deve sempre ser pautada pela boa-fé, de maneira que não sejam praticados atos processuais desnecessários ou protelatórios, que causem a dilação indevida da demanda. Contudo, também não se deve buscar uma justiça acelerada em excesso, que importe na redução das garantias processuais e materiais, como a não realização da produção de provas, a não concessão de prazo recursal ou que implique na supressão de instâncias, conduzindo a uma justiça célere, porém materialmente injusta.

Outro fator que contribui com a lentidão do processo consiste na contradição entre a quantidade de juízes em relação ao quantitativo de lides e a insuficiente preparação dos servidores, que utilizam técnicas ultrapassadas, o que favorece o descumprimento dos prazos. Contudo, a prestação jurisdicional deve ser entregue com celeridade, de modo que os problemas de ordem interna e externa devem deixar de ser obstáculos para justificar a morosidade⁶. Apesar dos entraves mencionados, a gestão do judiciário deve se pautar pela prestação dos serviços de uma forma ágil e eficaz, visto que a celeridade contribui para reforçar a preocupação com o conteúdo e com a qualidade da prestação jurisdicional⁷.

1.3 O âmbito social

A crise do Poder Judiciário possui reflexos na sociedade, como a falta de confiança e a descrença na justiça, o que desmotiva a população a acionar a instituição no intuito de resolver seus conflitos, pois a imagem transmitida é de uma justiça morosa, ineficiente e distante dos anseios sociais. Neste panorama, diversos cidadãos acreditam que a justiça é apenas destinada a um grupo restrito da sociedade. Somado a isto, o juiz, muitas vezes, é visto como um ser inacessível e distante das pretensões populares.

Esta visão social deve-se também ao fato de parte da sociedade acreditar que aplicação do direito ao caso concreto nem sempre é a mesma, que diferencia a depender das partes envolvidas. Prova disto é que de acordo com Pesquisa do Datafolha de 2017, 92% da população acredita que a justiça brasileira trata melhor os mais ricos do que os mais pobres⁸. Entretanto, embora existam inúmeros

6 PICORELLI, Fernanda Estevão. **A Qualidade da administração judiciária e a governança como propulsores da efetividade da prestação jurisdicional**. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*. 2013, p. 91.

7 NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional**. 4ª ed. São Paulo: Método, 2010, p. 452.

8 DATAFOLHA. **92% acreditam que a justiça trata melhor os ricos que os pobres**. Disponível em: < <https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2017/06/1896245-92-acreditam-que-justica-trata-melhor-os-ricos-do-que-os-pobres.shtml>>. Acesso em: 10 jul. 2019.

casos de discriminação, o princípio da igualdade busca garantir que todos sejam iguais perante a lei. Este encontra-se disposto no art. 5º, caput, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que assim dispõe que: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...]”. Assim, cabe aos operadores do direito assegurar a uniformidade na aplicação do direito, de forma a evitar danos à igualdade⁹.

Outro reflexo da crise do judiciário perante a sociedade consiste na falta de credibilidade da população com relação a este setor social. A administração precária, especialmente no que diz respeito aos prazos processuais, bem como a produtividade, assiduidade e pontualidade também colaboram com a falta de confiança¹⁰. Fatores como morosidade, custos de acesso e distanciamento dos operadores do direito da sociedade contribuem para a falta de crédito do jurisdicionado, que busca o Poder Judiciário na esperança de alcançar a desejada justiça.

1.4 Modus operandi e omissão dos juízes

O juiz, na qualidade de titular da jurisdição e enquanto representante do Estado, detém poderes para agir no processo, de modo a buscar a celeridade e a efetividade de suas decisões. Desta forma, deve o aplicador do direito adotar medidas e soluções que concretizem os resultados pretendidos. Entretanto, alguns magistrados parecem não se importar com a efetividade das sentenças proferidas, tampouco se interessam de fato com o alcance do ideal de justiça na resolução das lides que lhe são apresentadas.

Neste contexto, pode ser averiguada a utilização de práticas obsoletas por parte de alguns juízes, o que revela o apego a formalidades dispensáveis, que impedem o bom funcionamento do judiciário. Para estes profissionais, o planejamento das

9 Na aplicação da lei ao caso concreto, deve-se diferenciar a igualdade formal da material. A primeira é a prevista no art. 5º, caput, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. A segunda considera o que é possível a ser realizado e suas as restrições, de maneira que todos os cidadãos devem ser tratados de forma igual, sem diferenças, mas de acordo com as suas próprias limitações e dificuldades. Assim, quando se trata de pessoas iguais, é necessário garantir e preservar direitos, deveres e oportunidades iguais. Contudo, nos casos em que as partes apresentam limitações próprias, deve-se tratá-las de forma diferenciada. Esse tratamento distinto representa uma forma de proteção e de preservação do princípio da igualdade.

10 OLIVEIRA, Rafaela Bezerra. **O Poder Judiciário**: alguns aspectos. Disponível em: < <https://jus.com.br/artigos/50504/o-poder-judiciario-alguns-aspectos>>. Acesso em: 18 jul. 2019.

atividades diárias não é visto como algo importante e que pode contribuir com a celeridade da resolução dos conflitos a serem solucionados. Pode ser constatada que uma das razões da instabilidade judiciária consiste na omissão dos magistrados de exercer o seu dever de gestor das unidades jurisdicionais, ao adotarem uma gestão hierárquica e com pouca comunicação com os servidores. Em regra, aqueles não assumem a sua responsabilidade de administrar com excelência as unidades jurisdicionais, não se importam com esse dever, preocupando-se quase que exclusivamente com o ato de julgar.

De acordo com José Luiz Leal Vieira, o juiz, em regra, ostenta bom preparo técnico, mas em contrapartida é um despreparado administrador¹¹. Assim, diversos julgadores consideram que a sua atribuição consiste apenas em despachar, presidir audiências e julgar os processos que fazem parte do acervo da sua vara. Os magistrados exercem a jurisdição dentro das competências fixadas em lei, cuja atribuição maior é a atividade fim, ou seja, o julgamento das decisões¹². Sendo assim, parte deles não se preocupa com a necessidade de um planejamento de ações administrativas da sua unidade jurisdicional.

Somado a tais fatos, alguns juízes proferem sentenças sem estudar com afincos o processo, de forma negligente e desordenada, não enfrentando todas as preliminares que lhe são apresentadas. Neste sentido, os aplicadores da lei nem sempre apresentam a fundamentação adequada, o que possibilita um aumento no número de recursos e de incidentes processuais. Tais fatos propiciam uma maior morosidade na resolução da lide, além de obstruir a concretização do direito do cidadão que recorre ao judiciário para a resolução da sua demanda.

1.5 Causas estruturais

1.5.1 Excesso de formalidades procedimentais

A formalidade pode ser conceituada como um meio de organização metodológica que concede segurança jurídica as partes sobre o modo como a demanda será desenvolvida. Entretanto, quando empregado em excesso propicia

11 VIEIRA, José Luiz Leal. **Um novo desafio para o judiciário**: o juiz líder. 2008. Tese (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2008.

12 GONÇALVES, Samantha Ferreira Lino. **Gestão do magistrado**: ferramenta para efetivar a justiça no judiciário tocantinense. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVIII, n. 143, dez 2015. Disponível em: <http://ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=16635>. Acesso em 03 jul. 2019.

o engessamento do processo, além de contribuir com a lentidão da resolução da lide. No mesmo sentido, a prática formal quando aplicada em demasia implica delongas na resolução do litígio, que devem ser evitadas por todos os envolvidos.

Tais pressupostos convencionais estão previstos em leis ou são oriundos da prática jurídica. Neste âmbito, a aplicação do direito através de condutas ultrapassadas e formalistas consiste em um dos entraves para a realização da justiça. A ineficácia da solenidade excessiva acaba prejudicando a eficácia legal, além de contribuir para a estagnação do curso do processo. Assim, o seu uso deve ser apenas o necessário para a organização da ação interposta.

O cenário contemporâneo processual demanda uma flexibilização dos sistemas procedimentais ortodoxos do Estado, que pouco colaboram com a resolução da lide. Assim, deve existir uma inovação de pensamentos e posturas jurídicas que possam colaborar e melhorar os procedimentos legais. Desta forma, devem os operadores do direito abandonar posturas estagnadas, prezando por condutas que contribuam de forma eficaz com o exercício da prestação jurisdicional de qualidade.

1.5.2 Cultura de litigiosidade

Pode ser constatado que os cidadãos não possuem a prática de resolver os litígios consensualmente, tendo em vista que por mais simples que seja a situação, a população busca a sua solução no Poder Judiciário. Diversas são causas que poderiam ser resolvidas amigavelmente, tais como: divórcio, pensão alimentícia, partilha de bens, indenizações, entre outras, que são levadas para serem solucionadas na justiça. Esse aumento está vinculado, também, ao maior nível de conscientização de parte da população sobre seus direitos após a implementação da Carta Magna de 1988, com a ampliação do rol de direitos fundamentais.

Neste panorama, o Poder Judiciário não consegue julgar os processos em andamento na mesma velocidade em que surgem os novos, culminando em acúmulo dos feitos e, por conseguinte, demora nos julgamentos. Segundo o Relatório Justiça em números, CNJ de 2018, o Estado possui o número de 568.764 novas ações distribuídas e o quantitativo de 2.014.653 ações pendentes no ano de 2018¹³. Este acúmulo de demandas contribui com a morosidade processual, o que prejudica o legítimo alcance da justiça.

13 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/justica-numeros-2018-2408218compressed.pdf>>. Acesso em: 02 jun. 2019.

A falta de conhecimento de soluções alternativa de solução de conflitos por parte da sociedade contribui para a perpetuação da cultura da litigiosidade em detrimento de outros métodos adequados de pacificação social, dentre os quais estão os serviços extrajudiciais. Tais setores consistem em alternativas para a solução de conflitos de uma forma mais rápidas e eficazes. Um dos seus objetivos consiste em desafogar o judiciário, incentivando o diálogo entre os litigantes e proporcionando a realização de acordos em até uma única sessão.

1.5.3 Número insuficiente de operadores do direito

As dificuldades estruturais englobam toda a conjuntura do poder judiciário, de maneira a contemplar não apenas a carência de recursos materiais, mas também humano¹⁴. Neste panorama, o número insuficiente de servidores e magistrados e a carência dos recursos materiais consistem em causas que concorrem para a morosidade da prestação jurisdicional. Apesar de o art. 93, XIII, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 dispor que “o número de juizes na unidade jurisdicional será proporcional à efetiva demanda judicial e à respectiva população”, este artigo não é aplicado por completo na prática forense, visto o quantitativo insuficiente de juizes perante à demanda judicial do estado e à população pernambucana.

Neste contexto, de acordo com dados do Relatório Justiça em números do CNJ de 2018, o Estado dispõe de 540 juizes para uma população de 9.496,294¹⁵, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o IBGE. Aliado a isso, o diminuto contingente de força de trabalho, sendo este quantitativo o de 9.540, o que inclui servidores e auxiliares. Em algumas unidades jurisdicionais o número é tão reduzido, que se faz necessária a contratação de estagiários. A explicação para esse panorama situa-se na estrutura do sistema, pois enquanto as demandas aumentam, os recursos humanos das unidades judiciárias continuam o mesmo, quando não diminui a quantidade.

14 BRITO, Samyr Leal da Costa Brito. **Gestão das varas de justiça**: uma reflexão sobre o uso da inovação para redução da morosidade do processo judicial. Disponível em: <<https://resultato.com.br/gestao-das-varas-de-justica-uma-reflexao-sobre-o-uso-da-inovacao-para-reducao-da-morosidade-do-processo-judicial/>>. Acesso em 27 jun. 2019.

15 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Dez cidades concentram 46,3% da população em Pernambuco**. Disponível em: < <https://g1.globo.com/pe/pernambuco/noticia/2018/08/29/dez-cidades-concentram-463-da-populacao-de-pernambuco-aponta-ibge.ghtml>>. Acesso em: 19 jul. 2019.

Neste sentido, apesar de ser averiguado o desequilíbrio entre o número de magistrados e de servidores e a quantidade de demandas, algumas comarcas, varas e câmaras estão com cargos vagos, sob a fundamentação que faltam recursos financeiros ou que a incidência da Lei de Responsabilidade Fiscal não permite a realização de concursos para preenchimento dos cargos. Prova disto é que no Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco (TJPE) não existem servidores em quantidade ideal em diversos setores tais como na Diretoria Cível e nas varas de sucessões.

2 Projetos implementados na justiça estadual

O Tribunal pernambucano disponibiliza de diversos instrumentos de incentivo à produtividade visando à celeridade na prestação jurisdicional. Tais programas possuem como um de seus objetivos oferecer a prestação das atividades jurisdicionais de uma forma eficiente ao incentivar a adoção de práticas que estimulam a um maior rendimento do trabalho prestado. As ações têm como finalidade trazer melhorias, de maneira a promover o exercício do serviço público de uma forma mais ágil e eficaz, com o incentivo a utilização de métodos de boa gestão, além de proporcionar o reconhecimento dos magistrados e servidores que se destacarem em seus projetos.

2.1 Programa Muito Além das Metas

O projeto possui como objetivo incentivar e promover uma justiça mais eficiente, com aprimoramento de técnicas de gestão nas secretarias judiciárias, além de também visar expandir as boas práticas de gerenciamento e buscar por inovações e resultados. Tal iniciativa visa, ainda, reduzir o acervo e a taxa de congestionamento das unidades judiciárias, de forma a incentivar o alcance das metas nacionais do CNJ, de maneira a estimular o engajamento dos colaboradores do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco.

O programa tem como desafio melhorar a produtividade institucional, estimulando a evolução dos indicadores: meta 1 e meta 2 do CNJ, a redução da taxa de congestionamento processual, assim como elevar o índice de produtividade do servidor. Aquele pretende, ainda, implementar a gestão processual e cartorária junto às unidades judiciárias de primeiro grau que apresentam elevado acervo, de forma a reduzir o tempo médio de duração processual e, por consequência, a diminuir a taxa de congestionamento. Este percentual é monitorado e os resultados



são verificados por grupos de unidades com similaridade de competência¹⁶. Caso a unidade que não tenha atingido a sua meta, são oferecidos apoio e recursos necessários para que possa melhorar seus índices nas etapas posteriores. O alcance das metas nacionais do Poder Judiciário representa o compromisso do tribunal pernambucano com o aperfeiçoamento da prestação jurisdicional à sociedade, buscando proporcionar um serviço mais célere, com maior eficiência e qualidade.

De acordo com o Ato Conjunto nº. 11/2018, as unidades serão avaliadas em duas etapas. A primeira, de caráter eliminatório, irá considerar a taxa de congestionamento menor do que a média do grupo de competência; o cumprimento superior a 100% da meta 1¹⁷ do CNJ e cumprimentos parcial, total ou superior, a depender do período de aferição, da meta 2¹⁸ do órgão mencionado. Na segunda etapa, para critérios de classificação e premiação, serão considerados os resultados da primeira fase e o índice de produtividade do servidor¹⁹.

Após as fases de avaliação, as unidades melhor posicionadas no ranking de cada grupo serão premiadas. Este incentivo consiste no reconhecimento do esforço do juízo e de seus colaboradores e encontra-se de acordo com o disposto no art. 9º da Resolução n.º 194 do CNJ²⁰, que permite a instituição de formas de reconhecimento, valorização ou premiação de boas práticas, projetos inovadores e participação destacada de magistrados e servidores no resultado do trabalho realizado.

A concepção do programa não busca apenas premiar as mais bem posicionadas unidades de trabalho, mas sim busca identificar em cada repartição judiciária, os

16 Os resultados do Muito Além das Metas são apresentados por grupos de unidades com similaridade de competência: Varas Cíveis; Varas Cíveis Especializadas; Varas Criminais, Varas da Fazenda Pública; Varas da Infância e Juventude; Varas de Competência geral; e Juizados Especiais. O resultado final, todos os grupos, exceto de Varas Cíveis Especializadas, atingiram os três critérios estabelecidos.

17 A meta 1 de 2018 consiste em julgar mais processos do que os distribuídos no corrente ano.

18 A meta 2 de 2018 busca identificar e julgar até 31/12/2018, pelo menos 80% dos processos distribuídos até 31/12/2014 no 1º grau, 80% dos processos distribuídos até 31/12/2015 no 2º grau e 90% dos processos distribuídos até 31/12/2015 nos Juizados Especiais e Turmas Recursais.

19 O Índice de produtividade dos servidores judiciários consiste em um indicador que computa a média de processos baixados por servidor da área judiciária.

20 O Art. 9º, da Resolução nº 194, do Conselho Nacional de Justiça dispõe que: "O CNJ e os tribunais poderão instituir formas de reconhecimento, valorização ou premiação de boas práticas, projetos inovadores e participação destacada de magistrados e servidores no desenvolvimento da Política".

entraves que contribuíram para um aumento da taxa de congestionamento²¹, de forma a permitir superar as dificuldades e a atender as expectativas da sociedade. Além disso, o projeto proporcionou não apenas elevar a prestação de serviço, mas também melhorar o trabalho desenvolvido nas seções²². O Muito Além das Metas condiz com os principais objetivos elencados no Plano estratégico do TJPE de 2016-2022, sendo este o de ser reconhecido pela sociedade como uma justiça célere e efetiva.

2.2 Sicor

O Sistema de Informação da Corregedoria - o Sicor consiste em um método de produtividade inteligente que possui como um de seus fatores impulsionantes a necessidade de se fazer um controle dos processos. O programa possibilita acompanhar remotamente o acervo de cada unidade jurisdicional, de forma a conhecer a ação desde o momento em que foi ajuizada até o seu efetivo julgamento. No mesmo sentido, o projeto possibilita verificar o desenvolvimento processual, bem como se houve alguma paralisação ou suspensão e os demais atos praticados durante o seu trâmite.

O Sicor permite, ainda, que exista uma autogestão da unidade jurisdicional de maneira a se criar grupos de processos, ressaltando os processos críticos, ou seja, aqueles já estejam há mais de cem dias sem nenhuma movimentação processual ou que se encontrem próximo a alcançar o mesmo quantitativo de dias paralisados. O sistema permite, ainda, que a unidade jurisdicional atenda os intuitos do CNJ, como as metas 1 e 2, ao mesmo tempo em que permite uma melhor gestão da unidade judiciária.

Neste panorama, o projeto foi pensando para automatizar diversas atividades manuais que eram realizadas com planilhas eletrônicas, tendo em vista o objetivo de identificar as unidades judiciais que possuíam a maior quantidade de processos críticos. Um dos desafios deste sistema consiste em fornecer dados atualizados para as unidades judiciárias, de maneira a servir como um norte para a administração

21 A Taxa de congestionamento é um indicador que mede o percentual de casos que permaneceram pendentes de solução ao final do ano-base, em relação ao que tramitou, considerando a soma dos pendentes e dos baixados.

22 Esta iniciativa juntamente com outras da instituição foi selecionada para concorrer ao 16º Prêmio *Innovare*. Esta premiação reverencia práticas inovadoras realizadas por magistrados, membros do Ministério Público estadual e federal e defensores públicos e privados de todo o país, que estejam melhorando a qualidade da prestação jurisdicional e contribuindo com a modernização da Justiça brasileira. Neste contexto, o maior número de projetos selecionados no Estado para concorrer a premiação mencionada pertence ao TJPE, sendo dos dezoito projetos escolhidos, treze pertencem a justiça estadual pernambucana.

dos seus processos. Desta forma, o programa visa auxiliar o magistrado a fazer uma gestão mais eficiente de seu acervo, ao fornecer uma visão geral e mais exata das lides e das movimentações processuais, incentivando à adoção de práticas gerenciais capazes de elevar a produtividade, e assim, aprimorar a realização do trabalho prestado à população.

2.3 Teletrabalho

Com a implantação do processo judicial eletrônico e a consequente diminuição do quantitativo de processos físicos, as atividades jurisdicionais passaram a ser realizadas, em preponderância, através do computador. Também conhecido como *home office*, este regime visa elevar as metas de produtividade, além de considerar as dificuldades de mobilidade em grandes centros urbanos, que provocam impacto na produtividade e na qualidade de vida dos servidores. Além disso, uma das vantagens da utilização do sistema de trabalho remoto consiste na economia de recursos para o tribunal. No âmbito da justiça estadual, o teletrabalho²³ foi regulamentado pela Instrução Normativa do TJPE nº. 6, de 1º/2/2016, que fixa condições e metas de produtividade.

De acordo com a instrução, os que atuam exclusivamente de forma presencial na Diretoria Cível do 1º Grau devem atingir a meta mensal de 500 atos ou movimentações nos processos de sua responsabilidade. Os servidores que exercem as suas atividades no regime de *home office* integral, o que incluiu todos os dias da semana, deverão ter um incremento de 30% na meta, enquanto os que laboram em regime parcial, ou seja, em dois ou três dias por semana, deverão apresentar o aumento da produtividade em 10%. Contudo, o relatório de produtividade²⁴ aponta que os servidores em regime de teletrabalho integral têm superado em quase 10% a o objetivo proposto e os que estão em regime parcial superam em 16,56% o índice fixado. Pode ser mencionado como um dos desafios do *home office* consiste sua expansão para as varas do interior, de forma a englobar todo o Estado e contribuir com o aumento da produtividade em todas as comarcas estaduais.

Para desempenhar suas atividades à distância, os servidores lotados na Diretoria Cível têm que passar por um treinamento de pelo menos três meses para o *home office* parcial, e uma capacitação de, no mínimo, seis meses para o regime integral.

23 O regime de teletrabalho foi regulamentado no âmbito do Poder Judiciário a partir da Resolução nº. 227/2016, do CNJ.

24 Esses relatórios são disponibilizados pela Secretaria de Tecnologia de Informação e Comunicação, a Setic.

Após essa etapa, é feita uma avaliação, com análise de critérios objetivos e subjetivos, que demonstram se o servidor está apto ou não para exercer suas atividades de maneira remota. A fiscalização diária do trabalho²⁵ e o estabelecimento de metas contribuem para o aumento da produtividade e da qualidade de vida do servidor, fatores estes que favorecem uma melhor prestação do serviço público.

3 Métodos que melhoram a qualidade na prestação jurisdicional

3.1 Planejamento estratégico

De acordo com Peter Ferdinand Drucker o planejamento estratégico pode ser conceituado como o processo contínuo de, sistematicamente e com o maior conhecimento possível do futuro contido, tomar decisões atuais que envolvem riscos; organizar sistematicamente as atividades necessárias à execução dessas decisões e, através de uma reatualização organizada e sistemática, medir o resultado dessas decisões em confronto com as expectativas alimentadas²⁶. A partir desse conceito, tem-se que para a elaboração de uma adequada gestão estratégica, é fundamental conhecer amplamente o trabalho, mapear as rotinas, estabelecer metas e estratégias objetivas para racionalizar os procedimentos e aumentar a produtividade.

Na gestão estratégica do Poder Judiciário consiste em fato imprescindível a necessidade de se realizar análise do momento atual, de maneira se conscientizar sobre os fatores críticos e das potencialidades da instituição, bem como projetando ações para a superação dos obstáculos e fraquezas. Neste contexto, deverá o órgão adotar diretrizes de gestão que priorizem a eficiência nos resultados prestados ao cidadão. Tais orientações devem ser capazes de controlar riscos, prevenir e corrigir erros, ou seja, necessitam ser ágeis para antecipar acontecimentos futuros. Além disso, deve ser incentivada a contribuição de todos os colaboradores envolvidos, bem como deve toda a equipe estar comprometida com o alcance dos objetivos da unidade jurisdicional.

3.1.1 As fases da gestão estratégica

25 O monitoramento das atividades realizadas é realizado através de mecanismos desenvolvidos pela Diretoria Cível do 1º grau.

26 DRUCKER, Peter Ferdinand. **Introdução à Administração**. Trad. Carlos A. Malferrari. 3ª ed. São Paulo: Pioneira, 1998, p. 714.



O planejamento estratégico é dividido em diversas etapas. A primeira fase subdivide-se em três etapas: identificação do problema; geração e seleção de estratégias sugeridas. A segunda etapa consiste na elaboração de um plano de ação. Em um momento posterior, é realizada a execução do planejamento elaborado. Por último, deverá haver a utilização de indicadores de desempenho, através dos quais serão verificados se os procedimentos adotados estão sendo aplicados para o cumprimento das metas estabelecidas, de maneira a se avaliar e a se repensar constantemente a eficiência e a eficácia das táticas e da metodologia da instituição.

A primeira etapa envolve a realização de um diagnóstico com a identificação do problema, em que devem ser analisados não apenas os cenários internos, mas também os externos, de maneira a se antecipar futuros panoramas que possam modificar os rumos da instituição. Neste contexto, a análise SWOT (da língua inglesa *strength, weakness, opportunities, threats*, que correspondem a forças, fraquezas, oportunidades e ameaças²⁷) é tida como uma ferramenta que contribui para a escolha da estratégia adequada para que os objetivos sejam alcançados, a partir da análise crítica do ambiente interno e externo da organização²⁸.

A próxima etapa consiste na elaboração do plano de ação com a adoção de estratégias, o qual se dará por meio da sugestão de ideias de todos os envolvidos, com a seleção das propostas mais pertinentes e que demonstrem ser mais efetivas, devendo favorecer a inovação. O planejamento consiste em um guia que todos devem seguir e que possui a identificação da missão, visão, objetivo, da meta²⁹ e do método para se atingir o intuito³⁰. Neste contexto, a metodologia 5W2H pode ser utilizada para um maior detalhamento do plano, tendo em vista que serve como um guia para a atuação da equipe. Esse mecanismo provém do inglês com o uso dos termos *what, when, where, why, who, how* e *how much* que correspondem a o que, quando, onde, por que, quem, como e quanto custará.

27 As oportunidades e as ameaças são tidas como as variáveis externas e não controláveis pela instituição e que podem criar condições favoráveis e/ou desfavoráveis para a organização. As forças e as fraquezas consistem em fatores intrínsecos, controláveis e que podem conduzir a um panorama positivo e/ou negativo para a unidade judiciária.

28 SELEM, Lara Cristina de Alencar. **Gestão Judiciária Estratégica: O Judiciário em busca da eficiência.** Natal: Esmarn, 2004, p. 49.

29 Para definir a missão é preciso identificar a razão de existir da unidade judiciária. A visão consiste na imagem que a justiça deseja alcançar. Com relação às metas, estas devem ser específicas, mensuráveis, atingíveis, relevantes e temporais, de forma que não devem ser considerados objetivos utópicos e sem nenhum respaldo na prática.

30 Para a autora Lara Cristina de Alencar os objetivos estratégicos estabelecem a direção e a priorização das atividades da organização, sendo os de curto prazo permitem cumprir a missão. Já os de médio ou longo prazo possibilitam efetivar a visão.

O planejamento estratégico deverá ser sendo supervisionado pelo magistrado, que deverá considerar os recursos disponíveis, não apenas o financeiro, mas também o humano, devendo identificar setores com deficiência de pessoal³¹. O plano de ação também deve conter o calendário de atividades a serem realizadas nos próximos meses, podendo prever, ainda, a realização de encontros mensais³² de acompanhamento ao longo do ano, também conhecidos como reuniões de gestão.

O passo seguinte trata-se da execução do plano de ação, e divide-se em duas etapas: treinamento e implementação. Neste contexto, os servidores devem ser capacitados, bem como é imprescindível que todos tenham plena consciência sobre a sua função na execução do planejamento, devendo exercer as atividades de maneira a alcançar as metas elaboradas. Na realização do trabalho, sabe-se que os resultados serão alcançados na medida em que todos se dedicarem a atingir objetivo proposto.

A verificação e análise de desempenho consiste na fase em que são comparados os resultados obtidos e os pretendidos. Caso a meta tenha sido atingida, ou os resultados sejam positivos, o plano de ação deve continuar sendo executado. Contudo, se os desfechos forem negativos, deverão ser identificadas as falhas no planejamento, de forma a se corrigir erro ou a se iniciar um novo procedimento. Para se melhor averiguar o desempenho, deverá se monitorar o trabalho da equipe, de forma contínua, de maneira a se verificar a qualidade e a produtividade dos serviços prestados³³.

Nesta etapa também pode ser realizado o benchmarking, que consiste em uma avaliação da instituição com relação a outros tribunais, com o objetivo de incorporar iniciativas que possuem resultados favoráveis, de maneira a aperfeiçoar o seu método de trabalho. No mesmo sentido, também poderá ser utilizada a ferramenta P.D.C.A (da língua inglesa *plan, do, control e act*, que correspondem a planejar, fazer, controlar e agir), que apresenta uma visão geral das atividades

31 Eventualmente, faz-se necessário agrupar os funcionários para colaborarem em algum setor provisoriamente congestionado, fato este que contribui para reforçar o espírito de equipe e de solidariedade. A ideia é também conhecida como a formação de grupo de trabalho temporário, que, em geral, são desfeitos após o alcance das metas propostas.

32 A reunião compreende a oportunidade da equipe para apresentar os indicadores, estabelecer o balanço entre as metas estipuladas e o trabalho desenvolvido no mês anterior e a projeção das etapas futuras, para saber o que de fato tem funcionado e o que precisa ser alterado tendo em vista uma gestão eficaz.

33 Este acompanhamento possui como finalidade sanar inconsistências em curto espaço de tempo e possibilitar a plena satisfação da lide ajuizada

envolvidas desde o planejamento, até a execução e o controle, de forma a corrigir eventuais erros e promover melhorias no plano de ação.

3.1.2 O Planejamento estratégico do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco

A gestão estratégica da justiça estadual contempla um conjunto de objetivos, indicadores e iniciativas que se encontram em consonância com as diretrizes estratégicas e com os macrodesafios propostos pelo CNJ, de forma que exista uma relação direta dos benefícios trazidos pelo desenvolvimento das iniciativas do tribunal para a sociedade e para o judiciário nacional. O Tribunal pernambucano possui o entendimento de que a eficácia e a eficiência devem apoiar-se em ações e decisões agregadoras, contribuindo para a pacificação social. Este órgão possui como missão fazer justiça de uma forma célere, acessível e efetiva, contribuindo para a pacificação social. A instituição apresenta como visão de ser reconhecido pela sociedade como sendo uma instituição que realiza a prestação jurisdicional de uma forma ágil e diligente até o ano de 2022, momento este em que o TJPE completará 200 anos.

Com relação aos objetivos propostos podem ser mencionados reduzir o tempo de solução de processos, fomentar a desjudicialização, otimizar a gestão das demandas repetitivas e dos grandes litigantes³⁴, fomentar a cooperação com os entes envolvidos na realização da justiça e garantir o efetivo a cesso à justiça. No mesmo sentido, também consistem em propósitos do tribunal mencionado incrementar a arrecadação de receitas próprias, fomentar a cooperação com os entes envolvidos na realização da justiça, otimizar a qualidade do gasto público e fomentar práticas sustentáveis, institucionalizar a governança e a modernização judiciária, otimizar as rotinas das secretarias judiciárias e administrativas, valorizar e melhorar a qualidade de vida de servidores e magistrados, dentre outros³⁵.

Neste contexto, foram definidas metas de desempenho, as quais possuem como objetivo medir os resultados alcançados, aferindo a efetividade das iniciativas no atendimento de suas finalidades. O índice de contentação do cidadão com o

34 Neste sentido, podem ser averiguadas inúmeras ações impetradas contra bancos, seguradoras, administradoras de planos de saúde e telefonia na justiça estadual. Somado a isto, com relação às instituições financeiras podem ser constatadas diversas lides para cobrança de diferença da poupança relativa aos planos econômicos.

35 Os demais objetivos do planejamento estratégico do TJPE 2016-2022 podem ser averiguados através do sítio eletrônico: <<http://www.tjpe.jus.br/web/planejamento/pe-2016-2022>>.

Poder Judiciário pode ser constatado através de pesquisa de satisfação com os principais usuários da justiça estadual, orientada por critérios metodológicos. A credibilidade por parte da sociedade no judiciário envolve o acesso à justiça por parte de todos, de forma a se atender às diferentes formas de exercício da cidadania, possibilitando, assim, a construção de uma sociedade mais justa, além de contribuir com a paz social.

3.2 Iniciativas inovadoras de combate à morosidade processual

3.2.1 A introdução e a disseminação do processo judicial eletrônico, o pje

A implantação e a propagação do processo judicial eletrônico consistem em medidas de essencial importância na tentativa de desburocratizar o procedimento judicial e torná-lo mais célere³⁶. Pode ser averiguado que os autos digitais eliminam uma série de tarefas burocráticas que antes, nos processos físicos, eram desempenhadas por servidores de forma manual³⁷, fato este que possibilitou uma redução significativa do serviço desses funcionários e permitiu que fossem remanejados para o desempenho de atividades intelectuais e mais complexas, de maneira a reduzir a carga de trabalho dos juízes. Assim, viabiliza-se que o magistrado possa dedicar maior tempo às suas atividades judicantes típicas, como a prolação de sentenças, o que contribui para a celeridade processual.

O processo digital³⁸ também propicia a racionalização no processamento dos feitos, através do agrupamento dos processos que sejam de mesma natureza, para fins de acelerar a expedição de despachos e o proferimento de decisões, de forma a otimizar o ambiente de trabalho. Neste sentido, os autos eletrônicos proporcionam uma maior visualização de casos como mais urgência, o que faz com que possa ser priorizado os feitos emergenciais, como o caso de liminares que envolvem a concessão de tutelas de saúde. A migração dos processos físicos para o eletrônico amplia a visualização dos autos pelas partes. Neste contexto,

36 O processo judicial eletrônico encontra-se de acordo com uma ampliação do acesso à internet e à informação por parte da população, além de permitir a economia de recursos para a justiça, visto a diminuição do uso do papel, cartucho de toner para impressoras, dentre outros gastos para a manutenção do processo em papel.

37 Como exemplo de tais atos manuais pode ser mencionadas a juntada de petições, numeração manual dos autos, protocolamentos para fins de vista pelos advogados, dentre outros.

38 O processo eletrônico é regulamentado pela Lei Federal n.º 11.419/2006.



sabe-se que o acesso à informação e ao conhecimento são estratégicos para democratização e a transparência no Poder Judiciário³⁹.

Além disso, o sistema permite maior autonomia e autogerenciamento do processo aos advogados que podem peticionar até às 24 (vinte e quatro) horas do seu último dia do prazo⁴⁰, do local onde estiverem, sem a necessidade de se dirigir a sede do juízo, além da vantagem ambiental obtida através da diminuição do uso do papel⁴¹. A citação e a intimação eletrônica auxiliam a celeridade, em caso de designação de audiência, sendo as partes assistidas por advogados, não há a necessidade de enviar carta com aviso de recebimento ou ser expedido mandado a ser cumprido pelo oficial de justiça. Sendo assim, os autos eletrônicos além de economizar o trabalho deste profissional, também contribuem com a redução da quantidade de atos processuais. Somado a isto, a implantação do processo digital tornou possível o exercício do teletrabalho e o consequente aumento da produtividade e da qualidade de vida dos servidores envolvidos.

3.2.2 Gestão judiciária sob a perspectiva da inovação

O moderno sistema de tecnologia aliado ao direito é visto como uma oportunidade de conhecer soluções inteligentes a favor da celeridade e da efetividade da prestação jurisdicional. Neste sentido, os magistrados deverão incentivar à renovação no gerenciamento de suas unidades de trabalho, tanto para elevar a produtividade, quanto para criar novos métodos de administração ou melhorar os já existentes, potencializando os resultados. O aperfeiçoamento das estratégias de gestão judiciária deverá ser buscado pelos operadores do direito de forma a visar à plena satisfação da comunidade destinatária da atividade pública, com o efetivo alcance da justiça.

39 O projeto piloto que visa a migração dos processos físicos para o eletrônico já se encontra em funcionamento no Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco. A iniciativa considera que, enquanto não encerrados os autos físicos, esta situação impede que os benefícios dos processos eletrônicos sejam colhidos em sua potencialidade máxima tais como facilitar a localização dos processos, eliminar problemas com transporte e extravio de autos, unificar procedimentos internos, disponibilizar espaços físicos de armazenamento e ampliar espaços de trabalho, tornar as demandas disponíveis permanentemente para todos os envolvidos na lide, dentre outras vantagens.

40 De acordo com o disposto no art. 3º, parágrafo único, da Lei Federal n.º 11.419/2006.

41 SILVA, Ananda Cristina Alves. **Processo eletrônico**: inovação no judiciário brasileiro. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/53250/processo-eletronico-inovacao-no-judiciario-brasileiro>>. Acesso em: 15 jul. 2019.

O estabelecimento de um sistema virtual de movimentação processual inovador, mais inteligente e com novas tecnologias poderá favorecer a melhor prestação jurisdicional. Neste sentido, a criação de um software que exerça o controle da tramitação dos prazos processuais permite que se apure o tempo exato de duração de cada processo, medido em dias, de maneira a evitar atrasos no decorrer do feito⁴². Outra inovação consiste na criação de mecanismos que auxiliam a consulta tanto de jurisprudência como de fontes doutrinárias. Tais dispositivos favorecem a busca por julgamentos e por livros atualizados, o que permitem uma melhor fundamentação das sentenças, além de também contribuir com a efetividade dos atos judiciais⁴³.

A tecnologia é desenvolvida e difundida para maximizar e satisfazer as necessidades humana, muitas vezes, de modo instantâneo, como os aplicativos de mensagens⁴⁴. Neste sentido, pode-se averiguar a utilização do *WhatsApp* para cumprimento de mandado de citação ou intimação pelo oficial de justiça. Os atos deste servidor possuem fé pública, sendo assim, suas certidões são tidas como verdadeiras, até que seja provado o contrário, visto que possuem presunção *juris tantum*. O documento digital representado pelo *print* de visualização, com a exibição dos dois traços azuis comprovam, de forma irrefutável, a leitura da contrafé pelo demandado, consumando-se a realização da ação pela sua ciência inequívoca dos termos do processo.

A certificação dotada de fé pública conferida pelo oficial de justiça, com o auxílio da tecnologia é tida como uma importante ferramenta para a efetividade do ato de comunicação processual. Além disso, utilização do *WhatsApp* para cumprimento de citação ou intimação preza pelos princípios da eficiência, celeridade e economia processual, com a diminuição de prática de atos processuais, evitando-se a sua repetição. Somado a isto, o recurso encontra-se de acordo com o artigo 193 do Código de Processo Civil de 2015 que dispõe que: “os atos processuais podem ser total ou parcialmente digitais” com a menção final, da expressão “na forma da Lei”, o que também condiz com os princípios da instrumentalidade das formas, da informalidade e da simplicidade⁴⁵.

42 Outros aspectos que também poderão ser mensurados através do recurso são o percentual de ações que respeitaram os prazos máximos fixados e a taxa de congestionamento da unidade jurisdicional.

43 Este buscador permite, ainda, a celeridade processual, visto que apresenta informação de uma forma mais ágil, o que possibilita uma elevação na quantidade de sentenças prolatadas.

44 Os efeitos imediatos proporcionados pelo aplicativo suprem as limitações de ir ao encontro do demandado, de forma certa.

45 FILHO, Alexandre Assaf. **O WhatsApp e a fé pública do Oficial de Justiça**: A inovação de natureza

A ampliação do uso da videoconferência de forma a proporcionar o julgamento virtual é tida como um recurso tecnológico que visa conceder maior agilidade aos feitos. Neste âmbito, é permitido aos advogados realizar audiências e sustentação oral através do recurso do vídeo. Este fato possibilita que o advogado, as partes e as testemunhas não precisem mais se deslocar de seu estado para poder realizar a sustentação oral e/ou prestar o seu depoimento eletronicamente⁴⁶. Este dispositivo permite uma maior integração entre os tribunais do país, além de contribuir para a simplificação dos procedimentos judiciais e com a agilidade processual, visto que não serem mais necessárias a realização de carta precatórias⁴⁷.

3.2.3 Inteligência artificial na justiça estadual – O robô Elis

O robô Elis consiste em uma nova tecnologia que possui como finalidade melhorar a eficiência na prestação do serviço no âmbito do TJPE⁴⁸. Este recurso faz com que os magistrados e servidores não mais necessitem digitar decisões de cunho repetitivo, além de também saber ler petições e redigir atos ordinatórios. O dispositivo ajuda, também, na busca de jurisprudência atualizada a ser aplicada no julgamento do caso concreto.

O mecanismo caracteriza-se como um instrumento de sustentabilidade visto que possibilita a digitalização dos processos em um curto período de tempo, além de contribuir com as políticas socioambientais, uma vez que permite poupar recursos. No mesmo contexto, o Elis também auxiliar na agilidade do trâmite processual, devido ao fato de evitar com que o servidor precise se dedicar a atividades reiteradas, permitindo, assim, que os funcionários que anteriormente realizavam estas tarefas possam ser realocados e atuem em atividades que exijam maior complexidade e conhecimento, como a minuta de decisões e sentenças⁴⁹.

procedimental. Disponível em: <<https://www.megajuridico.com/o-whatsapp-e-a-fe-publica-do-oficial-de-justica-a-inovacao-de-natureza-procedimental/>>. Acesso em: 11 jul. 2019.

46 O sistema deverá ser interligado aos demais tribunais do país, o que faz com que baste que o causídico compareça na sede do tribunal da sua cidade e solicite o uso do recurso em um prazo determinado antes da realização da audiência.

47 Este recurso também viabiliza a realização de mutirões de conciliação de forma a se agilizar demandas que se encontrem na fase inicial.

48 O robô Elis juntamente com o Programa Muito Além das Metas consiste em uma das iniciativas da instituição que foram selecionadas para concorrer ao 16º Prêmio Innovare.

49 Este sistema de inteligência artificial aprendeu a classificar os processos de Executivos Fiscais ajuizados no processo Judicial eletrônico em relação a divergências cadastrais, competências diversas e eventuais prescrições.

Esse equipamento consiste em uma inovação que visa a obter uma maior a celeridade no desenvolvimento dos processos, de forma a contribuir para redução da taxa de congestionamento. Neste sentido, o recurso permite que os processos, tais como os iniciais, possam ser analisados e despachados sem a intervenção humana, diminuindo significativamente a duração processual, além de também ser capaz de assinar os despachos, caso opte o magistrado. Sabe-se que a inteligência artificial não consiste em um recurso hábil a substituir o profissional de direito, dotado de juízo de valor que não é assimilado por máquinas⁵⁰. Contudo, esta tecnologia consiste em um importante recurso para a modernização e inovação na esfera procedimental, sendo uma ferramenta que contribui para a celeridade processual⁵¹.

3.3 Capacitação e motivação de servidores e magistrados

A gestão do judiciário não deve ser compreendida como tarefa exclusiva dos juízes titulares das varas, mas sim como uma atividade compartilhada com a qual todos podem e devem cooperar com a sua capacidade, dedicação e empenho⁵². Neste sentido, deverá ser investido em treinamento de servidores, tornando-os aptos a promover o exercício de suas tarefas, de forma a desenvolverem todas as atribuições da unidade judiciária, fazendo com que adquiram conhecimento global do trâmite processual e evitando a interrupção de algum ato pela ausência do servidor responsável. A capacitação poderá contribuir com a formação de multiplicadores, que poderão atuar como instrutores e consultores após a sua qualificação, de maneira a compartilhar o ensinamento adquirido.

O treinamento pode ser realizado de diversas formas, desde a orientação através de pequenos grupos ou até mesmo com a realização de encontros periódicos envolvendo os mais diversos colaboradores do sistema de justiça, como advogados, promotores de justiça, defensores públicos, dentre outros, de forma a ampliar o elo com todos os atores judiciais. Tais práticas têm possibilitado a integração dos mais diversos setores da justiça, além de propiciar a superação

50 CALDONAZO, Rosana Aparecida de Melo. **Inovações tecnológicas nos procedimentos judiciais e serviços forenses**. 2002. Tese (Mestrado em Engenharia de Produção) – Departamento de Engenharia de Produção e Sistemas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

51 SILVA, Dejamir. **Aplicação da tecnologia eletrônica na prestação jurisdicional**: A celeridade e a segurança jurídica na busca da efetividade processual. 2009. Tese (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito, Universidade Metodista de Piracicaba, São Paulo, 2009.

52 BODNAR, Zenildo. **Planejar para bem gerir**: novos desafios na Gestão do Poder Judiciário. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao061/Zenildo_Bodnar.html>. Acesso em: 27 junho 2019.

das dificuldades e a construção conjunta de estratégias. Estas ações viabilizam a coletivização das decisões, com aumento das possibilidades de acerto, o que contribui para a celeridade processual.

De maneira geral, a capacitação engloba a adoção de políticas de metas, incentivos e valorização pessoal. Neste contexto, a motivação dos juízes e servidores compreende a ciência sobre a sua importância no resultado final da unidade judiciária⁵³, além de servir como um estímulo ao comprometimento de todos com o alcance das metas estabelecidas pela instituição. Além disso, a instrução consiste em um mecanismo de incentivo⁵⁴ para que os servidores e os juízes atuem de forma consciente, conjunta, com a visão compartilhada de normas e valores, de maneira a construir um judiciário de elevado desempenho, eficiente e com reconhecimento social.

3.4 A nova postura do juiz

No exercício da gestão eficaz, cabe ao juiz assumir o papel de gestor, com comprometimento com os ideais de justiça e com o atendimento das demandas sociais. Neste panorama, o magistrado precisa conhecer o ambiente de trabalho em que atua, de maneira a zelar para que os processos sob sua direção sejam bem geridos e solucionados no menor tempo e da melhor maneira, atribuindo efetividade às decisões proferidas. Assim, deve superar formalidades desnecessárias, incentivando a prática de medidas desburocratizadoras, considerando os ditames legais.

O julgador deve ser acessível ao jurisdicionado, bem como deverá prestar a sua atuação de forma proativa no processo, colaborando com as partes na busca da melhor resolução ao conflito. O juiz moderno precisa ser participativo, de forma a atuar em conjunto com as partes na instrução processual. No mesmo contexto, deve fazer juízos de ponderações sobre as provas suscitadas pelos litigantes, a fim de averiguar sua efetiva necessidade e utilidade, evitando fundamentações desnecessárias e inúteis, que apenas aumentam o tempo de tramitação da lide. Simultaneamente, diante da insuficiência dos elementos probatórios suscitados, não estando convicto sobre o efetivo titular da tutela discutida, deve determinar a

53 SILVA, Ivo Barcelos da. A motivação dos juízes e servidores como técnica de eficiência. In: FREITAS, Vladimir Passos de; FREITAS, Dario Almeida Passos de (coord.). **Direito e administração da Justiça**. Curitiba: Juruá, 2006.

54 LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquemático**. 22ª ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 1587.

produção das provas que entenda necessárias a formação de seu convencimento, tendo em vista que no sistema do livre convencimento motivado deixa o juiz parcialmente livre na apreciação da prova⁵⁵. A decisão que determina a prova de ofício tem que ser motivada e o resultado da instrução tem que ser submetido ao contraditório das partes⁵⁶.

Na realização de suas atividades, o magistrado deve estimular o trabalho em equipe e o empenho de todos na prestação da tutela jurisdicional, ouvindo os servidores, advogados e partes e estando aberto às sugestões que possam trazer benefícios ao funcionamento da unidade jurisdicional. Além disso, deverá exercer o papel de orientador das atividades a serem realizadas, prezando sempre pela qualidade, promovendo um bom ambiente de trabalho e, conseqüentemente, trazendo benefícios a todos. Somado a este fato, deve levar em consideração os direitos e garantias constitucionais assegurados às partes, de maneira a não agir com excesso de poder e nem beneficiar indevidamente nenhum dos litigantes, pautando a sua conduta na imparcialidade.

O julgador deve se empenhar para cumprir suas funções de titular da jurisdição da melhor maneira possível, buscando celeridade na realização dos atos judiciais. Neste sentido, deverá o magistrado adotar a máxima diligência na análise da lide, ao proferir sentenças bem fundamentadas que ofereçam resultados efetivos à sociedade e que não sejam acometidas por erros que impliquem em retrabalho. Desta forma, deverá buscar a efetividade de suas decisões, sem esquecer sua importante função de representante do estado na missão de agente realizador da justiça.

3.5 A desburocratização do judiciário com a eliminação de etapas mortas

O autor Ricardo Fiorezi define a eliminação de etapas mortas como sendo o período em que o processo não sofre paralizações, no entanto, é objeto de diligências inúteis e dispensáveis, pautadas em formalismos excessivos e no mero apego ao costume na prática de determinados atos⁵⁷. Neste contexto, o

55 NEVES, Daniel Amorim Assunção. **Novo Código de Processo Civil Comentado**. Salvador: *JusPodivm*, 2016, p. 371.

56 MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo Código de Processo Civil comentado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 370.

57 FIOREZI, Ricardo. **Gestão processual: mecanismos de efetividade e celeridade da atividade jurisdicional**. Revista do Tribunal Superior do Trabalho, Brasília, v. 77, nº. 4, 2011, p. 259-279.

doutrinador menciona como exemplo desse estágio processual a produção de provas dispensáveis, o excesso de contraditório, a conclusão dos autos ao juiz de forma desnecessária, dentre outras medidas incorporadas à prática forense. A flexibilização do judiciário visa reduzir a rigidez procedimental próprias do formalismo ultrapassado e que não coexiste com a jurisdição de resultados.

O uso das premissas da simplificação administrativa como a desburocratização, a implementação de sistema único e a eliminação de procedimentos repetitivos, como as atividades de juntada, numeração de peças, faz com que o atendimento à demanda judicial tornar-se menor⁵⁸. A maleabilidade dos procedimentos judiciais permite uma maior fluidez no trâmite processual, reduzindo a morosidade na prestação da justiça. No mesmo contexto, outra medida que acelera o andamento do processo consiste na concentração de despachos, a partir da realização de exame apurado da inicial, de maneira a ser priorizada a expedição de um ato mais completo com uma maior quantidade de determinações a serem providenciadas pela secretaria da vara, evitando, assim, conclusões desnecessárias.

A supressão de etapas mortas exige atenção apurada, pois impõe ao gestor, definir a real necessidade de realização de certos atos. Neste sentido, tem-se como imprescindível o exame detalhado dos autos do processo, visando à prestação da atividade jurisdicional de uma forma mais célere. A desburocratização do poder judiciário encontra-se em harmonia com a necessidade de agilizar o trâmite processual, de forma a tornar efetivos os provimentos jurisdicionais e contribuir para a efetiva realização da justiça.

3.6 A desjudicialização das lides

A desjudicialização surge como um relevante instrumento capaz de auxiliar a redução do volume de processos judiciais, de modo a desobstruir o Poder Judiciário. Neste contexto, os meios alternativos de resolução de conflitos preservam a garantia constitucional do acesso à justiça e consolidam a ideia de que um acordo realizado entre as partes consiste em uma forma eficaz de resolução de conflitos.

De acordo com Eber Zoehler Santa Helena, desjudicializar consiste em facultar às partes a comporem seus litígios fora da esfera estatal da jurisdição, desde que

58 JUVENTINO, Laís Guerra. **Simplificação administrativa nos cartórios judiciais brasileiros**. Disponível em: <<http://www.fumec.br/revistas/pdmd/article/view/4292>>. Acesso em 27 jun. 2019.

juridicamente capazes e que tenham por objeto direitos disponíveis⁵⁹. Nesse sentido, a resolução das lides é exercida em um prazo razoável e, em geral, de uma forma mais célere do que quando interposta na justiça comum. Assim, é preciso buscar mecanismos alternativos que assegurem ao cidadão a prestação de uma tutela jurisdicional efetiva e que contribuam com o exercício do direito fundamental de acesso ao judiciário.

Neste panorama, torna-se importante o incentivo à jurisdição conciliatória, que por diversas vezes, chega não só a resultados menos onerosos que a justiça comum, mas também possibilita a efetiva participação das partes na solução do conflito. O conciliador possui como missão aproximar as posições antagônicas, a fim de tentar encontrar solução consensual para a lide⁶⁰. A desjudicialização tornou-se uma realidade na justiça estadual, de forma a favorecer a composição amigável de situações sociais por meio dos serviços extrajudiciais. Neste sentido, as Câmaras Privadas de Conciliação e de Mediação consistem em instituições que visam a solução consensual dos conflitos⁶¹.

Tais entidades vinculam-se ao Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania, o CEJUSC da respectiva jurisdição e às unidades judiciárias responsáveis pela sua instituição, sendo interligados por rede aos mesmos sistemas de informática. A sociedade civil organizada ou as entidades públicas, mediante convênio ou contrato com o TJPE, poderão instituir tais câmaras, com a finalidade de promover conciliações e mediações em litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis⁶².

3.7 Jurisdição de resultados – A eficiência como valor essencial

A eficiência consiste em verdadeiro dever do Estado-juiz, de maneira que contribui de forma contundente para a prestação jurisdicional de qualidade. Este princípio encontra-se disposto no art. 37, da Constituição da República Federativa

59 v 25 - no 49 v 25 - no 49 HELENA, Eber Zoehler Santa. **O fenômeno da desjudicialização**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/7818/o-fenomeno-da-desjudicializacao>>. Acesso em: 09 jul. 2019.

60 Esta modalidade de solução alternativa dos litígios visa desafogar os tribunais, com a resolução de demandas de uma forma menos solene e mais próxima de suas preocupações quotidianas.

61 Tais Câmaras de Conciliação e de Mediação são previstas no art. 12 da Resolução TJPE nº 222/2007, disponível em: <http://www.tjpe.jus.br/noticias_ascomSY/arquivos/2012_02_02_Resolu%C3%A7%C3%A3on%C2%BA%20222%20-%20atualizada%20pela%20res%20287.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2019.

62 O Tribunal pernambucano possui outros projetos que realizam a prestação extrajudicial da resolução de conflitos como as Casas de Justiça e Cidadania e o Programa Justiça Comunitária. Contudo, não consiste em objeto dessa monografia abordar sobre cada projeto de uma forma individualizada.

do Brasil de 1988 que dispõe que: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)”. Este preceito tornou-se expresso no ordenamento jurídico a partir da Emenda constitucional nº. 19/98, com a introdução da ideia da administração gerencial, voltada para o controle dos resultados da atuação estatal⁶³.

A eficiência administrativa consiste na organização racional dos meios e recursos humanos, materiais e institucionais para a prestação de serviços públicos de qualidade⁶⁴. No mesmo sentido, o princípio da eficiência possui duas vertentes de atuação. A primeira se refere à qualidade da atuação do agente público, de maneira a se obter um padrão de excelência na prestação dos serviços e uma maior produtividade⁶⁵. A segunda diz respeito ao modo de organização da administração pública, de maneira a se aplicar ao máximo a racionalidade, com a finalidade de alcançar resultados satisfatórios com a utilização apenas dos recursos necessários. Assim, este preceito encontra-se de acordo com a ideia de economicidade, de modo que se deve prestar o serviço público de uma forma simples, desburocratizada e econômica, melhorando, assim, a relação custo-benefício.

A eficiência é tida como um princípio da função administrativa, que não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e o satisfatório atendimento das necessidades da comunidade⁶⁶. Neste sentido, este princípio corresponde ao dever de se adotar práticas que contribuam com obtenção de resultados, de modo a conquistar a credibilidade da população no poder judiciário. Os termos eficiência, eficácia e efetividade não se confundem, visto que a primeira consiste no modo pelo qual se exerce a função administrativa. A eficácia diz respeito aos meios e os instrumentos empregados pelos agentes, ao passo que a efetividade relaciona-se com os resultados da atuação dos operadores do direito⁶⁷.

63 MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 104.

64 SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 342.

65 PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional descomplicado**. São Paulo: Método, 2018.

66 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 20ª ed. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 90.

67 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 15ª ed. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*. 2006, p. 24.

Além disso, o modo de atuação do agente público deve ser pautado no melhor desempenho possível de suas atribuições para alcançar os melhores resultados⁶⁸. Neste sentido, a gestão judiciária deve ser voltada a servir o público, com a resolução da lide de uma forma diligente, célere e efetiva e com a utilização da menor quantidade de recursos possível. Desta forma, deve o servidor público visar a potencialização da eficiência na realização de seu serviço, proporcionando uma prestação jurisdicional ágil e descomplicada, otimizando o tempo e o esforço dos envolvidos e reduzindo o custo de funcionamento da máquina judiciária.

3.8 Gestão pública de qualidade: novo paradigma na administração judiciária

A prestação jurisdicional de qualidade faz com que o magistrado assuma a sua função de gestor ao prezar pelo empenho total na realização dos seus atos, de forma a contribuir para o surgimento de um novo paradigma na administração judiciária.

Neste panorama, a prestação da jurisdição deve ser voltada para a qualidade total, sendo necessária a adoção do planejamento estratégico para o cumprimento de seus objetivos. Este plano deverá ser capaz de prever soluções para os problemas do sistema judiciário, bem como terá que apresentar metodologias eficazes para possibilitar o efetivo alcance da justiça.

A gestão judiciária consiste no aparato de medidas postas à disposição dos magistrados para se alcançar um serviço judiciário de qualidade e, por conseguinte, promover a entrega da prestação jurisdicional célere, eficaz e efetiva⁶⁹. Neste contexto, cabe ao magistrado, na qualidade de titular da jurisdição e enquanto representante do estado, pautar a sua conduta no sentido de adotar medidas que ampliem os resultados pretendidos ao se utilizar da eficiência como vetor primordial na condução de seus atos.

No mesmo sentido, administrar envolve a condução racional das atividades de uma organização⁷⁰. Sendo assim, a administração visa otimizar o funcionamento da unidade jurisdicional, com a prestação eficiente do serviço e com tomada de decisões focadas na missão precípua da instituição que é a de realizar justiça.

68 DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 28ª ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 117.

69 REIS, Wanderlei José dos. **Juiz-gestor**: um novo paradigma. Disponível em: < <http://www.ibrajus.org.br/revista/artigo.asp?idArtigo=215>>. Acesso em: 10 jul. 2019.

70 CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. Rio de Janeiro: Campus, 5ª ed., 1999, p.01.

Pode ser averiguado o papel decisivo do juiz como gestor, o qual deverá gerir a sua unidade de judiciária de maneira a estabelecer as prioridades, levando em consideração os anseios da sociedade, de forma a promover o diálogo permanente com a população. Neste contexto, deverá existir uma maior participação e aproximação dos serviços públicos dos cidadãos na gestão efetiva dos serviços administrativos, de acordo com o princípio da gestão participativa⁷¹. Neste sentido, o projeto Casa de Justiça e Cidadania que ocorre no âmbito da justiça estadual possibilita a atuação dos jurisdicionados na resolução dos conflitos. A iniciativa consiste em uma unidade multifuncional que visa promover o desenvolvimento de ações destinadas à efetiva participação do cidadão e de sua comunidade na solução de seus problemas⁷².

A busca pela qualidade na prestação do serviço deve ter como um de seus objetivos o atendimento de excelência ao cidadão⁷³, devendo ser assegurada a sua cooperação na prestação dos serviços. Neste sentido, a gestão da justiça deve assegurar o cumprimento dos direitos e das garantias fundamentais e dos princípios processuais a população, de maneira a construir uma sociedade livre, justa e solidária, baseada na promoção do bem-estar coletivo. Este gerenciamento possibilita não apenas uma maior aproximação com o Poder Judiciário, como também viabiliza o surgimento de uma nova imagem do órgão público perante à sociedade, de forma que a ampliar o alcance dos jurisdicionados aos serviços ofertados, fato este que está diretamente relacionado com a concretização do seu direito de acesso à justiça.

Neste contexto, a gestão pela qualidade amplia a visibilidade do Poder Judiciário perante à população, aumentando a transparência em virtude de dispor de indicadores estatísticos precisos e confiáveis. Assim, deve administração pública apresentar relatórios periódicos sobre os trabalhos realizados, de maneira a fornecer aos cidadãos informações sobre o serviço prestado à

71 MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 32ª ed. São Paulo: Atlas. 2016, p. 357.

72 As Casas de justiça e Cidadania são previstas no art. 15 da Resolução TJPE nº 222/2007, disponível em: <http://www.tjpe.jus.br/noticias_ascomSY/arquivos/2012_02_02_Resolu%C3%A7%C3%A3on%C2%BA%222%20-%20atualizada%20pela%20res%20287.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2019.

73 Outras medidas também podem contribuir com a um melhor atendimento ao cidadão consiste na mudança na estrutura física das varas judiciárias, de forma a se promover transformações no ambiente da secretaria, através de alterações no *lay out*, posicionando armários e escaninhos de forma a facilitar a visualização e a circulação no ambiente. Neste sentido, tais modificações deverá permitir uma maior aproximação do advogado e da parte com o servidor de maneira a humanizar o atendimento prestado ao público. Essa mudança da estrutura física já foi concretizada nas varas cíveis do TJPE, o que proporciona um melhor e mais humanizado atendimento ao público.

sociedade. O gerenciamento eficaz demanda, também, o direcionamento da atuação dos operadores do direito para uma prestação gerencial pautada em resultados, desburocrática e com o máximo de qualidade, possibilitando que o Poder Judiciário reveja a sua missão pública de servir ao cidadão e repense a sua forma de atuação perante sociedade.

Conclusão

A sociedade clama por um poder judiciário mais ágil, confiável e acessível, que garanta acesso a todos e que produza decisões efetivas, não podendo mais se conformar com uma justiça morosa, desacreditada e desestimulante. Tais razões reclamam a atuação positiva da instituição, seja na redução dos seus efeitos, seja de forma a se articular com a sociedade para sua superação, atuando, assim, como agente de transformação social. Neste sentido, a gestão de qualidade apresenta-se como uma possibilidade para a realização de um judiciário célere, eficiente e legítimo.

O planejamento estratégico permite o desenvolvimento da administração judiciária com ênfase em resultados, devendo a atividade pública prezar pela eficiência ao conduzir a prestação de serviços de excelência com a menor utilização de recursos possível. O plano envolve uma série de etapas tais como realizar o diagnóstico, a elaboração e a execução, e a análise de resultados, de maneira a promover uma maior organização e gerenciamento dos serviços forenses.

A gestão inovadora consiste em um dos desafios da justiça estadual, de maneira a se investir em tecnologia e criar novos métodos de trabalhos ou melhorar os já existentes, de forma a elevar a produtividade. Neste sentido, a criação de um software que exerça o controle da tramitação dos prazos processuais, evita atrasos no decorrer do feito. A elaboração de mecanismos que auxiliam a consulta tanto de jurisprudência como de fontes doutrinárias, permitem uma melhor fundamentação das sentenças. Somado a isto, a utilização do *WhatsApp* para cumprimento de mandado de citação ou intimação pelo oficial de justiça e a ampliação do uso da videoconferência de forma a proporcionar o julgamento virtual são considerados como recursos tecnológicos que visam conceder maior agilidade aos feitos. O uso da inteligência artificial melhora a eficiência na prestação do serviço público visto que favorece a automação de tarefas repetitivas. A expansão do teletrabalho para as varas do interior também contribui com a agilização do trâmite processual por todo o Estado.

Outra linha de atuação importante na administração estratégica do judiciário estadual consiste em se investir no treinamento e na motivação de servidores. A conscientização do funcionário sobre a sua importância no processo produtivo, contribui para o comprometimento de todos com a missão, a visão e com os valores da instituição. No mesmo contexto, deverá o magistrado atuar de forma proativa no processo, colaborando com as partes na busca da melhor solução ao conflito. Nesse panorama, o agir estratégico exige a ruptura do antigo modelo de julgador, burocrata, inerte, focado apenas no saber jurídico. A nova magistratura deve estar prezar pela construção um novo perfil de juiz, sendo este pragmático, gestor, participativo, líder, cumprindo, assim, a sua missão de atender a sociedade. Somado a isso, novos concursos públicos devem ser realizados para nomeação de operadores do direito no âmbito do judiciário estadual para fins de conceder celeridade e efetividade na resolução das lides.

A gestão de qualidade deve prezar pela desburocratização dos procedimentos, com a eliminação das etapas mortas, o que possibilita a redução do tempo de tramitação processual. Neste contexto, as partes deverão se abster de produzirem provas dispensáveis, assim com a expedição de despacho deverá ser realizada com uma maior quantidade de determinações a serem providenciadas pela secretaria da vara, de maneira a evitar conclusões desnecessárias. Outro mecanismo que promove a flexibilização processual consiste no incentivo à desjudicialização, com o estímulo à conciliação, de maneira a viabilizar a realização de acordos entre os litigantes, além de possibilitar que sejam proferidas decisões mais justas, equânimes e com a devida participação das partes.

Sabe-se que a mudança conclamada pela população depende, também, da própria população, a partir da conscientização sobre o que realmente se espera da justiça. Neste contexto, o judiciário precisa ser acessível a todos, célere, eficaz, confiável e efetivo a fim de que passe a ser visto como uma forma de resolução de conflitos e não como uma fonte de favorecimento indevido. O efetivo acesso cidadãos à justiça está diretamente relacionado com a concretização dos seus direitos e garantias fundamentais. O atendimento de excelência à sociedade na justiça pernambucana viabiliza o surgimento de uma nova imagem do órgão público perante à população, de forma que a ampliar o alcance e a participação dos jurisdicionados nos serviços prestados pelo juízo.

A mudança de paradigma na administração no âmbito do Poder Judiciário deve estimular os operadores de direito a assumirem novos desafios, de maneira

a estarem comprometidos com o alcance da justiça. A adoção de políticas de metas, incentivos e valorização pessoal, conduzem a um judiciário de alto desempenho, eficiente e que preze pela melhoria contínua na prestação dos serviços à população. Desta forma, com a consolidação de um novo panorama na administração judiciária estadual se garantirá o desenvolvimento de novas práticas e atitudes de excelência que possibilitem a realização efetiva de uma justiça inclusiva, democrática e de qualidade.

Referências

BODNAR, Zenildo. **Planejar para bem gerir**: novos desafios na Gestão do Poder Judiciário. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao061/Zenildo_Bodnar.html>. Acesso em: 27 jun. 2019.

BRITO, Samyr Leal da Costa Brito. **Gestão das varas de justiça**: uma reflexão sobre o uso da inovação para redução da morosidade do processo judicial. Disponível em: < <https://resultato.com.br/gestao-das-varas-de-justica-uma-reflexao-sobre-o-uso-da-inovacao-para-reducao-da-morosidade-do-processo-judicial/>>. Acesso em 27 jun. 2019.

CALDONAZO, Rosana Aparecida de Melo. **Inovações tecnológicas nos procedimentos judiciais e serviços forenses**. 2002. Tese (Mestrado em Engenharia de Produção) - Departamento de Engenharia de Produção e Sistemas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. Salvador: *JusPodivm*. 2016, p. 70.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 15ª ed. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2006, p. 24.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. Rio de Janeiro: Campus, 5ª ed., 1999, p.01.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/justica-numeros-2018-2408218compressed.pdf>>. Acesso em: 02 jun. 2019.

DATAFOLHA. **92% acreditam que a justiça trata melhor os ricos que os pobres**. Disponível em: <<https://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2017/06/1896245-92-acreditam-que-justica-trata-melhor-os-ricos-do-que-os-pobres.shtml>>. Acesso em: 10 jul. 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 28ª ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 117.

DRUCKER, Peter Ferdinand. **Introdução à Administração**. Trad. Carlos A. Malferrari. 3ª ed. São Paulo: Pioneira, 1998, p. 714.

FILHO, Alexandre Assaf. **O whatsapp e a fé pública do Oficial de Justiça: A inovação de natureza procedimental**. Disponível em: <<https://www.megajuridico.com/o-whatsapp-e-a-fe-publica-do-oficial-de-justica-a-inovacao-de-natureza-procedimental/>>. Acesso em: 11 jul. 2019.

FIOREZI, Ricardo. **Gestão processual: mecanismos de efetividade e celeridade da atividade jurisdicional**. Revista do Tribunal Superior do Trabalho, Brasília, v. 77, nº. 4, p. 259-279, 2011.

FONSECA, Claudia de Oliveira. **A razoável duração do processo e o acesso à justiça**. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2899>. Acesso em: 03 de jul. 2019.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Relatório Índice de Confiança na Justiça Brasil 2017**. Disponível em: <https://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/arquivos/relatorio_icj_1sem2017.pdf>. Acesso em: 20 de jul. 2019.

GONÇALVES, Samantha Ferreira Lino. **Gestão do magistrado: ferramenta para efetivar a justiça no judiciário tocantinense. Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVIII, n. 143, dez 2015. Disponível em: <http://ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=16635>. Acesso em 03 jul. 2019.

HELENA, Eber Zoehler Santa. **O fenômeno da desjudicialização**. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/7818/o-fenomeno-da-desjudicializacao>>. Acesso em: 09 jul. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Dez cidades concentram 46,3% da população em Pernambuco**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/pe/pernambuco/noticia/2018/08/29/dez-cidades-concentram-463-da-populacao-de-pernambuco-aponta-ibge.ghtml>>. Acesso em: 19 jul. 2019.

JUVENTINO, Laís Guerra. **Simplificação administrativa nos cartórios judiciais brasileiros**. Disponível em: <<http://www.fumec.br/revistas/pdmd/article/view/4292>>. Acesso em 27 jun. 2019.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquemático**. 22ª ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 1587.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo Código de Processo Civil comentado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 370.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 104.

MENDONÇA, Miriam Odebrecht Carvalho de. **O direito fundamental à razoável duração do processo**. 2011. Tese (Mestrado em Direito Negocial) – Faculdade de Direito, Universidade Estadual de Londrina, Paraná, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 20ª ed. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 90.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 32ª ed. São Paulo: Atlas. 2016, p. 357.

NEVES, Daniel Amorim Assunção. **Novo Código de Processo Civil Comentado**. Salvador: *JusPodivm*, 2016, p. 371.

NOGUEIRA, Eliane Garcia. **Sistema de gestão de unidade judicial**. 2010. Tese (Mestrado em Direito) – Escola de Direito do Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2010.

NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional**. 4ª ed. São Paulo: Método, 2010, p. 452.

OLIVEIRA, Rafaela Bezerra. **O Poder Judiciário**: alguns aspectos. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/50504/o-poder-judiciario-alguns-aspectos>>. Acesso em: 18 jul. 2019.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional descomplicado**. São Paulo: Método, 2018, p. 375-377.

PICORELLI, Fernanda Estevão. **A Qualidade da administração judiciária e a governança como propulsores da efetividade da prestação jurisdicional**. Rio de Janeiro: *Lumen Juris*, 2013, p. 91.

REIS, Wanderlei José dos. **Juiz-gestor**: um novo paradigma. Disponível em: <<http://www.ibrajus.org.br/revista/artigo.asp?idArtigo=215>>. Acesso em: 10 jul. 2019.

SELEM, Lara Cristina de Alencar. **Gestão Judiciária Estratégica**: O Judiciário em busca da eficiência. Natal: Esmarn, 2004, p. 49.

SILVA, Ananda Cristina Alves. **Processo eletrônico**: inovação no judiciário brasileiro. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/53250/processo-eletronico-inovacao-no-judiciario-brasileiro>>. Acesso em: 15 jul. 2019.

SILVA, Dejamir. **Aplicação da tecnologia eletrônica na prestação jurisdicional**: A celeridade e a segurança jurídica na busca da efetividade processual. 2009. Tese (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Metodista de Piracicaba, São Paulo, 2009.

SILVA, Ivo Barcelos da. A motivação dos juízes e servidores como técnica de eficiência. In: FREITAS, Vladimir Passos de; FREITAS, Dario Almeida Passos de (coord.). **Direito e administração da Justiça**. Curitiba: Juruá, 2006, p. 115.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 342.

VIEIRA, José Luiz Leal. **Um novo desafio para o judiciário**: o juiz líder. 2008. Tese (Mestrado em Direito) - Escola de Direito do Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2008.



Gestão dos cartórios judiciais no estado gerencial: entre a eficiência administrativa e a identidade judiciária

Ronaldo Carvalho Bastos Júnior

Mestre e Doutor em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco. Professor de Direito Internacional do Centro Universitário Maurício de Nassau (UNINASSAU) e Professor Visitante da Cátedra "Pensamiento Constitucional Latinoamericano", na Universidad Nacional de Rosario, na Argentina. Servidor do Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE) desde 2009.

Resumo

O objetivo deste trabalho é tratar da gestão eficiente dos cartórios judiciais. Na primeira parte, abordaremos a nova configuração funcional da magistratura e quais os efeitos que esse novo perfil dos juízes contribui para a melhor gestão dos cartórios judiciais. Na segunda parte, trataremos dos próprios cartórios judiciais e dos servidores que

os compõem, traçando o seu perfil e as suas expectativas, no intuito de sugerir as mudanças necessárias. A metodologia será bibliográfica e documental.

Palavras-chave: Poder Judiciário; Cartórios Judiciais; Eficiência na Administração Pública.

Abstract

The main goal of this paper is to deal with the court registry's efficient management. First things first, we're going to talk about the new functional configuration of the judiciary and wich effects of this new judge's profile contributes for a better management of judicial offices. Also, we're going to talk about the judicial

offices themselves and their employees, tracing their profile and expectations, in order to suggest the necessary changes. The methodology will be bibliographic and documentary.

Key words: Judiciary branch; judicial offices; efficiency in public administration.

Introdução: entre tradição e modernidade no Poder Judiciário

O modo como hoje se administra a prestação dos serviços estatais está ultrapassado, em particular os serviços judiciais. As causas podem ser várias e de difícil identificação, porém a maioria decorre de um tronco comum e tem relação com a complexidade das dinâmicas sociais, que promove constantes modificações nas necessidades materiais e “espirituais” dos homens.

E se as necessidades não são as mesmas, também não são as expectativas dos cidadãos sobre a atuação do Estado, que, hoje, deve interferir em certas matérias até então intocáveis, seja por dizerem respeito à iniciativa privada (como a discussão acerca da função social da propriedade), seja por não dizerem respeito a ninguém em particular (como a preservação do meio ambiente), seja por tratarem de assuntos tão novos quanto desconhecidos (como as questões relativas à internet e ao uso generalizado de inteligência artificial).

Assim, o objetivo deste trabalho é refletir sobre as novas funções atribuídas ao Poder Judiciário na sociedade contemporânea. Em outras palavras, o interesse aqui é saber como uma instituição tradicional poderia modificar a sua estrutura organizacional para se adaptar às novas exigências sociais e, ao mesmo tempo, preservar a tradição que lhe é inerente e que tem a sua *raison d'être*. Trata-se de discutir o equilíbrio instável existente entre duas tendências: de um lado, a modernização das técnicas de decisão e da administração dos quadros funcionais e, de outro, a manutenção da identidade judiciária.

É preciso dizer que quando apontamos a necessária “mudança” do Judiciário não significa que todas as técnicas atualmente utilizadas devem ser descartadas. O que se deve evitar, a nosso juízo, é a confusão entre a aplicação de princípios empresariais à administração pública (que é o ideal e que vem transformando todo o poder público desde a instauração do chamado “Estado Gerencial”¹) e a transformação do Estado em uma empresa privada, o que deve ser evitado, porque existem certos procedimentos, tachados de “burocráticos” tanto pela mídia quanto pela população, que, no entanto, são imprescindíveis para a preservação do interesse público, diretriz que a iniciativa privada não precisa seguir, mas que o Estado é obrigado a respeitar, sob pena de desvio de finalidade².

1 Cf. OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Novo perfil da regulação estatal**: Administração Pública de resultados e análise de impacto regulatório. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

2 Como é sabido, enquanto os particulares podem fazer tudo que a lei não proíbe (art. 5º, II, da CF), a

Na verdade, o Judiciário não precisa de uma revolução, mas sim de uma reformulação. O mundo mudou e, com ele, também foi modificado o modo de administrar a coisa pública e a forma de proferir os julgamentos. Neste contexto, os cartórios judiciais têm um papel relevante, porque não é mais admissível, em sociedades dinâmicas como a nossa, a tramitação de processos com duração “irrazoável”, porque a demora prejudica os negócios, a economia e os cidadãos, que precisam de um instrumento mais célere de resolução de controvérsias, inclusive, não necessariamente, no âmbito do Poder Judiciário³.

Registre-se, porém, que a demora na tramitação dos processos não é um problema exclusivamente brasileiro ou latino-americano, mas mundial, só que ocorre de forma mais profunda nos países *em desenvolvimento*. Nesse sentido, é notável a pesquisa realizada pelo Ministério da Justiça do Brasil em 2007, através da Secretaria de Reforma do Judiciário, onde foi constatado que mais de 80% do tempo de um processo corresponde à espera por diligências dos funcionários⁴, chamados de “tempos mortos”, o que revela, além da falta de pessoal, uma certa dose de desorganização e falta de planejamento, que o Conselho Nacional de Justiça vem procurando resolver com o estabelecimento de “metas nacionais”, com o fim de instaurar o que os gestores públicos chamam de “administração de resultados”⁵.

Mas não cabe somente aos cartórios a responsabilidade pelos problemas do Judiciário, pois a magistratura também tem a sua parcela de culpa, haja vista que, segundo a mesma pesquisa, os juízes se utilizam de mais servidores do que os regimentalmente designados para os auxiliarem em suas atividades⁶, o que contribui sobremaneira para este tempo de espera, na medida em que o

Administração só pode fazer o que a lei autoriza (art. 37, da CF).

- 3 Como exemplo, a startup “Sem Processo” propõe ser um ambiente de negociação entre autor e réu fora do Judiciário. De forma resumida, tal negociação se daria em cinco passos: 1) o departamento jurídico de uma empresa insere na plataforma um processo judicial em curso; 2) Sem Processo conecta o Departamento Jurídico com o Advogado do Autor; 3) o Advogado sinaliza o interesse em negociar; 4) Advogado e Departamento Jurídico negociam um acordo; 5) Acordo é realizado de forma rápida e direta. Disponível em: <https://www.semprocesso.com.br/>. Acesso em: 17 abr. 2019.
- 4 BRASIL. **Análise da gestão e funcionamento dos cartórios judiciais**. Relatório produzido pelo Ministério da Justiça – Secretaria de reforma do Judiciário, em 2007, p. 23. Disponível em: <http://www.direitogv.com.br/subportais/Direito%20GV/Relat%C3%B3rio%20de%20pesquisa%20-%20Cart%C3%B3rios%20Judiciais.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2012.
- 5 OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Novo perfil da regulação estatal**: Administração Pública de resultados e análise de impacto regulatório. Rio de Janeiro: Forense, 2015.
- 6 Embora a Lei Complementar n. 100/2007 (Código de Organização Judiciário de Pernambuco) atribua tão-somente aos assessores a função de auxílio direto aos magistrados, não é incomum que outros servidores, além de estagiários, assumam este papel, que não é culpa, é evidente, dos juízes, mas de todo modo sobrecarrega as atividades cartorárias.

voluntarismo do gestor supera as diretrizes emanadas das técnicas de gestão, que são medidas por resultados e, como tal, devem ser verificadas periodicamente.

Metodologicamente, esta monografia é dividida em duas partes. Na primeira parte, abordaremos a nova configuração funcional da magistratura e quais os efeitos que esse novo perfil dos juízes contribui para a melhor gestão dos cartórios judiciais.

O que há de diferente nesta abordagem é que, diferentemente dos demais trabalhos sobre a temática, considera-se que o juiz contribui para a efetividade do processo não apenas de maneira *endoprocessual*, que chamaremos aqui de “administração jurisdicional”, mas também na “administração judiciária”, que consiste na gestão dos cartórios. Assim, além do *juiz-jurista* a sociedade necessita do *juiz-administrador*, preocupado com a gestão dos funcionários e dos materiais suficientes para dar continuidade às atividades cartorárias.

Na segunda parte, trataremos dos próprios cartórios judiciais e dos servidores que os compõem, traçando o seu perfil e as suas expectativas, no intuito de sugerir as mudanças necessárias. Para tanto, nos basearemos nas informações fornecidas pelo já citado relatório do Ministério da Justiça (Secretaria de Reforma do Judiciário), realizado em 2007, intitulado “Análise da Gestão e Funcionamento dos Cartórios Judiciais”, pela Resolução n. 70/2009 do Conselho Nacional de Justiça, denominada “Planejamento e a Gestão Estratégica do Poder Judiciário”, atendendo à exigência de implementação de diretrizes nacionais para nortear a atuação institucional, conforme deliberado pelos presidentes dos tribunais brasileiros no I Encontro Nacional do Judiciário, realizado em Brasília, em 2008, e, por fim, pelo Código de Ética do Juiz Ibero-americano.

O objetivo geral deste trabalho é contribuir para uma área de pesquisa que é completamente ignorada, tanto pela universidade quanto pelo próprio Judiciário e que, aparentemente, é uma omissão que pretende ser modificada com a própria convocação deste Concurso de Monografias. Como já advertiu Zaffaroni, ex-juiz da Suprema Corte Argentina e, atualmente, juiz da Corte Interamericana de Direitos Humanos:

[...] la ciencia jurídica latinoamericana profundiza temas de derecho de fondo y procesal a niveles que en ocasiones igualan y superan los de los países centrales, pero se desentiende casi en absoluto de la estructura institucional del poder que tiene por función, precisamente, la aplicación de esos conocimientos”⁷.

7 ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Dimensión política de un poder judicial democrático**. Disponível em: <http://>

1 Entre o jurista e o administrador: as multifacetadas características da nova magistratura

1.1 Jurisdição e legitimidade: razões da obrigação dos magistrados de prestação de contas (*accountability*)

A forma como se decide casos hoje difere muito da época da Escola da Exegese – quando o poder “forte” era o Legislativo e o Judiciário tinha um papel social limitado. Para tal *Escola* hermenêutica, o juiz deveria aplicar somente a lei, nada mais⁸, a tal ponto que quando um magistrado do oitocentos recebia um processo e não existia qualquer lei que regulasse o caso, ele deveria devolver os autos para o Legislativo para que este elaborasse o correspondente texto. Por esta época, acreditava-se que o juiz deveria ser apenas *la bouche de la loi*. Como dizia Montesquieu, “se os tribunais não devem ser fixos, os julgamentos devem sê-lo a um tal ponto, que nunca sejam mais que um texto fixo da lei”⁹.

Hoje, espera-se muito mais dos magistrados (principalmente na super valorização do Judiciário como o último garante da população¹⁰), que não pode se limitar a ser mero aplicador da lei. Além do juiz-jurista precisa-se do juiz-administrador, gestor, comandante de um cartório integrado à sociedade, ou seja, um funcionário estatal que desempenhe determinadas funções que excedam as que tradicionalmente lhe foram atribuídas.

Isso porque o mundo contemporâneo é um lugar muito distante daquele onde houve predomínio da *Escola da Exegese*, na França, e da *Jurisprudência dos Conceitos*, na Alemanha, que exigiam comportamentos racionalistas dos magistrados, e, assim, vedavam à judicatura qualquer atividade interpretativa, sob a justificativa de que a objetividade científica não permitia a atitude hermenêutica, pois “o produto do legislador, em sua configuração final, não poderia ser remexido pelo aplicador da lei”¹¹.

www.pensamientopenal.com.ar/51zaffaroni.pdf. Acesso em: 21 jul. 2011, pp. 16-17.

8 JUST, Gustavo. Escola da Exegese. In: TRAVESSONI, Alexandre (org.). **Dicionário de teoria e filosofia do direito**. São Paulo: LTr, 2011, p. 148.

9 MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. Trad. Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2005, p. 167.

10 Cf. MAUS, Ingeborg. Judiciário como superego da sociedade órfã: o papel da atividade jurisprudencial na sociedade órfã. Trad. Martônio Lima e Paulo Albuquerque. In: **Novos estudos**, nº 58. São Paulo: CEBRAP, 2000, p. 185.

11 PEREIRA, Mateus. **O paradigma racionalista e sua repercussão no direito processual brasileiro**. (Dissertação de mestrado/UNICAP). Recife: UNICAP, 2009, p. 14. Disponível em: http://www.unicap.br/tede/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=469. Acesso em: 06 ago. 2011.

De fato, o mundo de hoje é composto por multifacetadas exigências de ordem cultural, gerado por um arremedo de integração econômica, social e política, que aumenta significativamente a comunicação entre os países e, também, o intercâmbio entre as respectivas demandas jurídicas. Isso conduz ao surgimento de novos direitos e, por conseguinte, à necessidade da promoção de um efetivo acesso à justiça¹².

É neste contexto que há um aumento considerável da atuação do Poder Judiciário, exigindo-se deste, cada vez mais, uma maior intervenção na formulação das políticas públicas e, por conseguinte, na satisfação da população¹³, postura que restou conhecida como judicialização da sociedade. Tal fenômeno conduz a uma variedade de temas que são apresentados ao Judiciário, com dificuldades técnicas cada vez mais visíveis, exigindo do juiz moderno conhecimentos profundos de matérias jurídicas (e não só jurídicas) distintas, que lhes são fornecidos apenas de forma superficial pelas Faculdades de Direito¹⁴.

A judicialização da sociedade, do qual a judicialização da política é só um dos seus aspectos, é o efeito mais visível da estruturação do Judiciário como “super-poder”, que “não só ganha poder jurídico e político às expensas do legislativo, mas também do Ministério Público”¹⁵.

Isso acontece porque o Judiciário é o poder mais eficaz e atuante em um contexto social oriundo de longos anos de omissões e subserviências aos outros poderes. Enquanto no século XIX e início do XX o Legislativo era o principal objeto de estudo por causa das lutas ideológicas; e, no segundo pós-guerra (1945), o Executivo é que atraiu interesses acadêmicos em razão de ter papel fundamental na reconstrução dos países afetados pelos desmandos belicistas, agora parece ter chegado a vez do Judiciário.

12 Cf., a propósito, CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1988.

13 MAUS, Ingeborg. Judiciário como superego da sociedade órfã: o papel da atividade jurisprudencial na sociedade órfã. Trad. Martônio Lima e Paulo Albuquerque. In: **Novos estudos**, nº 58. São Paulo: CEBRAP, 2000, P. 185.

14 AGUIAR JUNIOR, Ruy Rosado. **A função jurisdicional no mundo contemporâneo e o papel das escolas judiciais**. Artigo baseado no texto básico da palestra proferida na Escola Superior da Magistratura do Rio Grande do Sul – AJURIS, por ocasião da solenidade comemorativa dos seus 25 anos, em Porto Alegre, no dia 17 de novembro de 2005, p. 8.

15 ADEODATO, João Maurício. **Retórica constitucional** (sobre tolerância, direitos humanos e outros fundamentos éticos do direito positivo). São Paulo: Saraiva, 2009, p. 148.

Porém, concomitantemente ao protagonismo dos juízes vem o problema da legitimidade, pois no Brasil os membros do Poder Judiciário são recrutados por critérios técnicos, e não eletivos, pelo menos no primeiro grau.

Apesar da diferença de abordagem, pois cada poder tem as suas peculiaridades, há um consenso na Ciência Política: o debate acerca do exercício do poder recai, no final das contas, no problema da legitimidade¹⁶, ou seja, na discussão em torno dos mecanismos idôneos para aferir se quem está no poder tem representatividade para conduzir a nação em nome do povo. Isso porque o estado democrático é guiado pelo princípio da soberania popular, ou seja, tem no povo a titularidade do poder¹⁷.

Está aí a diferença de abordagem em relação aos outros poderes, pois no Legislativo e no Executivo os seus membros são eleitos pelo povo e, em tese, todos os seus desmandos e descabros administrativos (seja por incompetência ou corrupção) podem ser punidos pelos populares, através do voto (principal mecanismo de *accountability*), o que não ocorre com os juízes¹⁸.

Para dar conta desta situação – a referida crise de legitimidade – foi que a emenda constitucional n. 45, de 2004, denominada de Reforma do Judiciário, criou o Conselho Nacional de Justiça, órgão responsável pela fiscalização externa do Poder Judiciário, sendo um órgão complementar às corregedorias dos tribunais.

Sem querer fugir do objeto desta monografia, é preciso dizer que, além outras mudanças institucionais, a fiscalização externa efetiva do Judiciário proporcionou ao menos que a fiscalização e o controle dos atos administrativos das unidades judiciárias fossem conduzidas pelo próprio juiz, que, afinal, é o primeiro corregedor da Vara.

Entretanto, para exercer tamanha responsabilidade é necessário que o magistrado se qualifique, adquirindo conhecimentos muito mais profundos, práticos e atuais do que os que lhes são proporcionados pelas bancadas acadêmicas, além de outros não propriamente jurídicos, como os da ciência da administração e da gestão de pessoas, pois o juiz além de ter que “adquirir saberes e competências

16 Cf. ADEODATO, João Maurício. **O problema da legitimidade**: no rastro do pensamento de Hannah Arendt. Belo Horizonte: D'Plácido Editora, 2016.

17 Nesse sentido, SILVA, José Afonso. **Teoria do pensamento constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 260 e ss.

18 Nos Estados Unidos, por exemplo, os juízes são eleitos.

que lhe permitam distribuir justiça”, após ser aprovado no concurso público terá que “administrar comarcas, varas, gabinetes, seções, foros e tribunais”¹⁹.

Neste intuito, as Escolas Judiciais – núcleos de preparação dos novéis magistrados para o exercício da judicatura – desempenham um papel importantíssimo, que deve ser complementar à Faculdade de Direito, e não concorrente, principalmente a contar de que os editais de concurso para a magistratura só muito recentemente passaram a cobrar matérias administrativas nos seus certames.

Assim, ao invés das referidas *Escolas* oferecerem cursos de mestrado, doutorado ou até especialização *lato sensu*, devem, na verdade, concentrarem-se na formação prática do magistrado e, assim, oferecer disciplinas ligadas à Administração Judiciária²⁰, com o objetivo de propiciar o contato do magistrado, ainda que elementar, com as tecnologias da informação e com os dados fundamentais da ciência da administração, “ofertando conhecimento em planejamento e gestão estratégica, gestão de projetos, gestão de pessoas, gestão de processos de trabalho e gestão de informação”²¹.

Capacitações deste tipo se fazem necessárias porque com a democracia, e mais, com o crescimento contínuo das demandas (cada vez mais complexas e exigentes de uma rápida solução) a prestação judicial ganha muita importância, pois cabe ao Estado o oferecimento e a manutenção de serviços públicos de qualidade, que só são obtidos através da capacitação contínua dos juízes e têm por fundamento, conforme estabelece o art. 28 do Código Ibero-americano de Ética Judicial, “o direito das partes e da sociedade em geral em obter um serviço de qualidade na administração da justiça”.

19 KOURY, Suzy Cavalcante. Planejamento estratégico do poder judiciário: o papel das escolas judiciais. In: **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região**, a. 35, n. 64, jan./jun. Curitiba: s/ed., 2010. Disponível em: http://www.enamat.gov.br/wp-content/uploads/2010/02/TD06_SuzyKouryCorrigido_8_PLANEJAMENTOESTRAT%C3%89GICO-DO-PODER-JUDICIAL%C3%81RIO_O-PAPEL-DAS-ESCOLAS-JUDICIAIS.pdf. Acesso em: 06 ago. 2011, p. 2.

20 O Estatuto do Juiz ibero-americano define o termo, que ele chama de capacitação inicial, nos seguintes termos: “Art. 24. A capacitação inicial tem como objetivo a seleção dos candidatos mais aptos para o desempenho da função jurisdicional em uma sociedade democrática, por meio de mecanismos que permitam comprovar as condições que deve reunir todo aspirante à judicatura e a formação deste nos conhecimentos e habilidades próprias de sua função, com uma orientação teórico-prática que inclua, na medida do possível, um período de estágio em órgão jurisdicionais.” In: ATIENZA, Manuel, VIGO, Rodolfo Luís. Estatuto ibero-americano de ética judicial. In: _____. **Código ibero-americano de ética judicial**. Brasília: CJF, 2008.

21 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n.º 70, de 18 de março de 2009**, que dispõe sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7024&Itemid=852. Acesso em: 28 jun. 2009, art. 5º, V.

Por isso, o Poder Judiciário, além de ter como meta a elaboração e o aprimoramento dos métodos de interpretação e aplicação do direito, deve se preocupar com a eficiência administrativa, definida por Hely Lopes Meirelles como o dever “que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional”²², o que revela dois aspectos, sendo um subjetivo e outro objetivo.

O primeiro aspecto diz respeito ao modo de atuação do agente público, que se amálgama à expectativa social que existe em torno do servidor para que ele execute as suas atividades com o melhor desempenho possível²³. O segundo se refere ao modo de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública, que tem o mesmo objetivo, qual seja, o de proporcionar à população os melhores resultados na prestação do serviço público²⁴, só que este é visto a partir de uma ótica institucional, enquanto o primeiro é analisado sob uma tônica nitidamente pessoal.

Uma Administração Pública de qualidade é aquela atenta tanto ao controle de resultado quanto ao sistema de mérito²⁵, devendo-se evitar apadrinhamentos e companheirismos, bem como a lentidão, a morosidade, a negligência e o descaso²⁶, que revelam falta de comprometimento com os interesses da sociedade, que exige honestidade de todos os profissionais envolvidos com a gestão da coisa pública, sendo certo que “a honestidade da conduta do juiz é necessária para fortalecer a confiança dos cidadãos na justiça e contribuir, conseqüentemente, para o seu respectivo prestígio” (Código de Ética Judicial, art. 79)

De fato, todo aquele que ingressa no serviço público tem que ter em mente que as suas atividades excedem a esfera puramente individual; elas se expandem, pois, para além do espectro unitário do ser humano ocupante do cargo público, que além de ter por dever funcional bem representar a instituição que o remunera, deve zelar pelos bens do povo. É nesta ordem de ideias que foi formulado o artigo 37 do Estatuto do Juiz Ibero-Americano, que estabelece que “os juízes têm o dever de transcender o âmbito do exercício da dita função”, e mais, têm que buscar fazer

22 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 1993, p. 90.

23 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2007, 20. ed., p. 75.

24 Idem, p. 75.

25 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**, op. cit., p. 90.

26 OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 276.

com que a justiça “seja feita em condições de eficiência, qualidade, acessibilidade e transparência, com respeito à dignidade da pessoa que venha a demandar o serviço”.

Para alcançar esses objetivos, indicativos da excelência da prestação judicial, o juiz tem que exercer duas atividades administrativas: a principal, denominada de *administração jurisdicional*, consiste no conhecimento das técnicas de decisão de conflitos, e a outra, objeto do nosso trabalho e investigada com mais detalhes na próxima seção, chamada de *administração judiciária*, diz respeito às relações de “planejamento, organização, direção e controle dos serviços administrativos necessários para operacionalizar a prestação jurisdicional”²⁷.

1.2 Qual é o perfil desejado para o juiz contemporâneo?

O mundo moderno necessita de um juiz com multifacetadas habilidades, que não seja só jurista mas também administrador, preocupado com a delegação de atividades, a definição de rotinas e a organização do trabalho, “todas atividades-meio que são essenciais ao atendimento de sua atividade-fim, a prestação jurisdicional”²⁸. Neste sentido, há quem aponte um decálogo a ser seguido pelo juiz-administrador, *in verbis*:

Ao administrar, cumpre-lhe deixar a toga de lado devendo: a) obrigação à lei e não à jurisprudência; b) inteirar-se das técnicas modernas de administração pública e empresarial; c) adaptar-se aos recursos tecnológicos; d) decidir de maneira ágil e direta, sem a burocracia dos processos políticos; e) manter o bom e corrigir o ruim; f) delegar, se tiver confiança; g) atender a imprensa; h) lembrar que não existe unidade judiciária ruim, mas sim mal administrada²⁹.

De outra banda, há ainda quem defenda a necessidade de mais duas características inerentes a um bom magistrado, além das versões acima discutidas, conforme o trecho abaixo:

O mundo contemporâneo necessita do *juiz-jurista* (o técnico com boa formação profissional, capaz de resolver a causa com propriedade e

27 SILVA, Cláudia Dantas Ferreira da. **Administração judiciária**: planejamento estratégico e a reforma do judiciário brasileiro. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8062>. Acesso em: 05 ago. 2011.

28 KOURY, Suzy Cavalcante. Planejamento estratégico do poder judiciário: o papel das escolas judiciais. In: **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região**, op. cit., pp. 3-4.

29 FREITAS, Vladimir Passos de. **Os dez mandamentos do juiz administrador**. Disponível em: <http://www.ibrajus.org.br/revista/artigo.asp?idArtigo=8>. Acesso em: 06 ago. 2011.

adequação), do *juiz-cidadão* (com percepção do mundo que o circunda, de onde veio a causa que vai julgar e para onde retornarão os efeitos da sua decisão), do *juiz-moral* (com a ideia de que a preservação dos valores éticos é indispensável para a legitimidade de sua ação), do *juiz-administrador* (que deve dar efetividade aos procedimentos em que está envolvido, com supervisão escalonada sobre os assuntos da sua vara, do foro, do tribunal, dos serviços judiciários como um todo)³⁰ (grifos não contidos no original).

O juiz moderno não pode se circunscrever às atividades específicas do seu cargo, devendo assumir tarefas que possam contribuir para o melhoramento do próprio Poder Judiciário³¹, pois se, por um lado, nos Estados democráticos os magistrados não são eleitos pelo povo, eles devem de alguma forma prestar contas aos titulares últimos do Poder, conferindo, assim, legitimidade à jurisdição. Neste sentido, “o juiz”, afirma o art. 34 do Código de Ética, “deve esforçar-se para contribuir, com os seus conhecimentos teóricos e práticos, para o melhor desenvolvimento do Direito e da administração de justiça”.

Daí a importância das Escolas Judiciais, responsáveis que são pela formação inicial e aprimoramento dos magistrados, que se acentua em países que adotam o concurso público como critério de seleção de juízes, como é o caso do Brasil.

O problema destas regiões periféricas é que nelas a preocupação maior parece ater-se à administração jurisdicional, deixando a administração judiciária para um segundo plano, desconsiderando que não pode haver decisão judicial de qualidade em uma unidade judiciária mal gerida, o que termina por deixar a responsabilidade do andamento do processo ao subsistema das boas relações³², que condiciona tanto questões de acessibilidade quanto a celeridade no cumprimento de diligências, dificultando muito a atuação dos consumidores do

30 AGUIAR JÚNIOR, Ruy Rosado. **A função jurisdicional no mundo contemporâneo e o papel das escolas judiciais**, op. cit., p. 9.

31 VIGO, Rodolfo L. Ética judicial: su especificidad y responsabilidad. In: **Revista do Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal**, n. 32, jan./mar. Disponível em: <http://www2.cjf.jus.br/ojs2/index.php/cej/article/view/696/876>. Acesso em: 11 jun. 2011.

32 Um reconhecido teórico brasileiro argumenta que “o sistema de contato, que em sociedades funcionalmente diferenciadas pode ameaçar o procedimento legitimador e a aplicabilidade das decisões, e assim precisa ser neutralizado por meio de diferenciação e institucionalização de papéis, pode vir a otimizar a decisão em sistemas jurídicos periféricos. A troca de favores pode funcionar mais adequadamente do que a burocracia legal-racional. Se as regras legais forem seguidas à risca, o sistema pode ser prejudicado. Em vez da retórica da generalidade, universalidade, impessoalidade e anterioridade (em uma palavra: objetividade) colocada pelos procedimentos oficiais de legitimação, surgem relações familiares e de amizade que possibilitam a confiança que a ordem estatal não consegue propiciar”. In: ADEODATO, João Maurício. **Ética e retórica: para uma teoria da dogmática jurídica**. 3 ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2007, pp. 29-30.

serviço judicial, partes e advogados, e, por conseguinte, a excelência da prestação jurisdicional.

Uma nota característica desta disfuncionalidade presente em países periféricos é que, como afirmamos acima (seção 1.1), os editais de concurso de magistrados só muito recentemente passaram a prever disciplinas que exigem conhecimentos da ciência da administração e de gestão de pessoas, ignorando o fato – é necessário repetir – de que além de “adquirir saberes e competências que lhe permitam distribuir justiça”, o juiz, depois de aprovado no concurso, “terá que administrar comarcas, varas, gabinetes, seções, foros e tribunais”³³.

Essa falta de preparo acaba por gerar atritos com os próprios cidadãos. Com efeito, a “ignorância” técnico-jurídica dos populares, somada ao despreparo de gestão pública de alguns servidores e juizes, fazem com que eles se sintam desprezados pelo poder público, da mesma forma que Josef K., em *O Processo*³⁴.

Claro que não podemos igualar um Judiciário “fictício” com o real, mas desprezar a arte também não parece ser o caminho mais razoável a seguir. Assim, o fato do personagem de Kafka ter se irritado “por não lhe terem indicado melhor o caminho” e, por isso, “ele pretendia deixar isso registrado em alto e bom som”, ou a constatação do narrador de que “sem dúvida o tratavam com estranha negligência ou indiferença”³⁵, são relatos que não podem ser desmerecidos, mormente por conta da experiência do autor de *O processo* como advogado. Afinal, quantos cidadãos que possuem um processo na Justiça e, na defesa dos seus direitos, já se sentiram assim após saírem dos Fóruns brasileiros? Certamente, poucos não foram.

Por isso, é preciso que o juiz saiba administrar a coisa pública para, em um primeiro momento, prestar um serviço adequado aos cidadãos, verdadeiros destinatários da jurisdição estatal, e, em um segundo momento, atingir as metas de planejamento do Poder Judiciário³⁶, que só serão alcançadas se o magistrado agir com eficiência no desempenho dos seus misteres (tanto jurisdicionais quanto administrativos). Para isso, existem as Escolas Judiciais, instituições responsáveis pela preparação dos magistrados para a vida forense.

33 KOURY, Suzy Cavalcante. **Planejamento estratégico do poder judiciário**, op. cit., p. 2.

34 Nesta obra, Kafka relata a história de um processo, oriundo de um órgão fictício, cujo acusado não sabe nem qual é o teor da denúncia nem quem o acusa, chamando atenção para o desprezo dos funcionários pela vida do jurisdicionado, que é jogado de um lado para o outro da repartição em virtude de informações imprecisas

35 KAFKA, Franz. **O processo**. Trad. Modesto Carone. São Paulo: Companhia das Letras, 2005, p. 39.

36 KOURY, Suzy Cavalcante. **Planejamento estratégico do poder judiciário**, op. cit., p. 5.



As Escolas Judiciais são as mais preparadas para a escolha, a formação e o aperfeiçoamento dos juízes, pois elas são formadas por membros do próprio Poder Judiciário, e ninguém mais que os próprios circunstantes para saber o que é melhor para a instituição a que estão vinculados e, por conseguinte, para a sociedade a qual ela serve. Portanto, esses centros de ensino devem ser gradativamente implantados na estrutura administrativa dos tribunais e, nos países que já a adotam, são elas que devem ser as responsáveis pelo recrutamento dos juízes, seja qual for o procedimento de escolha.

Por tudo isso que foi exposto, e encaminhando a conclusão deste primeiro capítulo, cabe sublinhar o seguinte:

a) no mundo moderno, o papel do juiz não pode se limitar ao âmbito *endoprocessual*, pois o acerto da decisão do juiz depende de uma série de fatores atrelados à dinâmica dos atos processuais, pois, como lembra Ruy Barbosa, justiça lenta é justiça injusta, ou como averba a carta magna, “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação” (CR, art. 5º, LXXVIII);

b) assim, o perfil do novel magistrado se modificou: além do juiz-jurista, a sociedade necessita do juiz-administrador, preocupado com a gestão dos materiais imprescindíveis para o andamento do processo e também com a gestão das pessoas que praticam os atos processuais, porque o acerto da decisão judicial depende muito do âmbito *extraprocessual* e, por conseguinte, dos servidores públicos que auxiliam o magistrado no cumprimento do seu mister.

Nesta altura do trabalho, depois de termos visto o papel dos juízes na gestão dos cartórios judiciais, é importante registrar que os juízes não trabalham sozinhos, necessitando de servidores que os auxiliem nas audiências, o assessorem na prolação dos atos judiciais, cumpram mandados, redijam ofícios e atendam ao público, o que indica a impotência dos juízes sem os serviços prestados pela secretaria judiciária.

Sobre o papel destes servidores, que auxiliam os magistrados no cumprimento do seu trabalho, trataremos na próxima seção.

2 O papel dos servidores na gestão dos cartórios judiciais

2.1 Os pressupostos da gestão cartorária: o local e as pessoas

Não é apenas a magistratura que contribui para a morosidade da justiça, pois de acordo com o já citado relatório do Ministério da Justiça, embora o impacto que os cartórios judiciais causam na delonga processual, eles não são vistos como “atores” do sistema de justiça.³⁷ No sistema de justiça, eles são, praticamente, invisíveis, o que é contraditório – e nisto, talvez, esteja todo o problema –, pois se o objetivo é resolver a morosidade da justiça não se pode desconsiderar do principal órgão responsável por ela.

Nesta monografia, porém, não pretendemos cair no mesmo erro percebido pela pesquisa citada, e é sobre este assunto (o papel dos cartórios judiciais na celeridade processual) que o presente capítulo trata, a começar pela estrutura física das unidades judiciárias.

A *estrutura física* é o primeiro elemento a ser considerado quando se trata da gestão dos cartórios judiciais, pois para os servidores exercerem as atividades funcionais com zelo e produtividade é necessário um ambiente de trabalho minimamente estruturado. A psicologia laboral vem promovendo este tipo de discussão desde a década de 1980, alegando que o trabalhador que se sente “em casa” no trabalho tem muito mais rendimento do que aquele que encara a sua atividade como uma obrigação chata e maçante, pois esta gera estresse e apatia.

Mas não é este tipo de servidor público que o Estado deseja. Preocupado com essa situação, o Conselho Nacional de Justiça apontou como um dos objetivos do “Planejamento e a Gestão Estratégica do Poder Judiciário” (Resolução n. 70/2009) garantir a infra-estrutura apropriada às atividades administrativas e judiciais³⁸, mediante o provimento de “recursos materiais e tecnológicos que permitam o bom desempenho das unidades do Judiciário”³⁹, de modo a garantir aos magistrados e demais servidores “condições de trabalho com saúde e segurança, além da proteção e manutenção dos bens materiais e dos sistemas”⁴⁰.

Segundo a Resolução do CNJ, é fundamental “padronizar os projetos de novas unidades, instalações e mobiliário, com foco em funcionalidade, economicidade,

37 BRASIL. **Análise da gestão e funcionamento dos cartórios judiciais**, op. cit., p. 29.

38 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n.º 70, de 18 de março de 2009**, op. cit.

39 Idem.

40 Idem.

desenvolvimento sustentável e ergonomia⁴¹. De fato, de nada adianta a construção de Fóruns imponentes se as varas judiciais continuam minúsculas e mal-estruturadas, o que dificulta sobremaneira a gestão dessas unidades, já que o espaço exíguo impossibilita a alocação sistematizada dos processos, terminando por dificultar, conseqüentemente, a prestação jurisdicional.

Assim, deve-se privilegiar a segurança institucional – proteção dos processos que tramitam no Poder Judiciário, evitando que pessoas estranhas a eles possam ter acesso aos autos sem a devida autorização – e a segurança das pessoas – tanto os servidores quanto os próprios jurisdicionados –, de modo que os primeiros possam ter a tranquilidade suficiente para prestar um serviço público de qualidade para os segundos.

Um tema relacionado à estrutura física, e que hoje se afigura imprescindível, é a adoção do processo eletrônico, que seria responsável por extinguir a chamada “cultura do papel” presente nos cartórios brasileiros, que só traz atraso e desorganização e contribui para um atendimento desqualificado e demorado. Por isso é que a Resolução n. 70 do CNJ adotou, dentre os seus objetivos estratégicos, o seguinte: “garantir a disponibilidade de sistemas essenciais de tecnologia da informação⁴².”

O processo eletrônico só vem beneficiar o Poder Judiciário, tornando mais seguro o procedimento, pois impossibilita, *v. g.*, que o processo se perca dentro da própria unidade judiciária, que o processo se desgaste com os anos de duração ou, o que é pior, que uma prova constante dos autos seja extraviada. No plano físico, a adoção do processo eletrônico proporciona, dentre outras coisas, mais espaço nas unidades judiciárias, notadamente nas varas de família cuja maioria dos processos não transitam em julgado.⁴³

Para resolver estes problemas estruturais foi que o Conselho Nacional de Justiça, no Anexo I da Resolução n.º 70/2009, sugeriu algumas ações que envolvem o processo eletrônico, com o fim de proporcionar mais eficiência à atividade jurisdicional, alegando que é necessário

[...] implantar o processo eletrônico, inclusive nas execuções penais e

41 Idem.

42 Idem.

43 Lei 5478/68, art. 15: “A decisão judicial sobre alimentos não transita em julgado e pode a qualquer tempo ser revista em face da modificação da situação financeira dos interessados”.

fiscais; [...] estabelecer controle eletrônico das tramitações processuais, para identificar entraves (gargalos), evitar a paralisação de processos, a perpetuação de decisões provisórias e o perecimento de direitos; [...] implementar o peticionamento eletrônico e outras ferramentas de TI que promovam a automatização dos trâmites processuais.

Hoje já ocorre o acompanhamento eletrônico do processo, podendo o advogado e a própria parte saber em que ato processual se encontra a sua ação, o que é feito através dos sites dos tribunais, porém isso ainda é muito pouco se comparado às potencialidades infinitas que a rede mundial de computadores e as tecnologias da informação podem oferecer ao Poder Judiciário.

Como exemplo, cite-se o Projeto Piloto desenvolvido pelo Tribunal de Justiça de Pernambuco, onde está sendo realizado o cadastro biométrico de acusados beneficiados com a suspensão condicional do processo. Considerando que uma das condições da suspensão é o comparecimento mensal ao Juízo para justificar as suas atividades, que consiste, basicamente, na assinatura de uma folha de ponto mensal, a partir do sistema biométrico a coleta da assinatura fica muito mais célere, bem como é possível controlar eletronicamente quais são os acusados que estão comparecendo e quais os que estão descumprindo uma das condições da suspensão. O resultado é que, com o auxílio da tecnologia da informação, o servidor tem virtualmente menos trabalho com atividades repetitivas, podendo se dedicar a rotinas mais complexas, bem como o controle dos atos se torna mais seguro e eficiente.

Mas é preciso advertir que para dotar as unidades judiciárias de estrutura tecnológica é imprescindível, antes de tudo, a existência de servidores capazes, que saibam trabalhar fluentemente com a tecnologia da informação. Isto pode ser obtido através de cursos de capacitação feitos periodicamente, tudo em obediência ao art. 32 do Código Ibero-Americano de Ética Judicial, que dispõe que “O juiz deve facilitar e promover, na medida do possível, a formação dos outros membros da repartição judicial”.

Assim, se é certo que a infra-estrutura é um dos primeiros passos – na verdade, um pressuposto – para uma gestão eficiente dos cartórios judiciais, haja vista que a tecnologia da informação, os serviços judiciários integrados e a satisfação dos servidores melhoram significativamente o ambiente de trabalho, fator fundamental para a celeridade dos trâmites judiciais, também é certo que somente ela não basta. É preciso somá-la a outras iniciativas.

De fato, há um segundo elemento que interfere sobre a “morosidade da Justiça”, a “crise do Poder Judiciário” e a “efetividade do processo”, e que está diretamente conectado com a estrutura física: o *quadro de pessoal*. Este é um dos pontos nevrálgicos da gestão dos cartórios judiciais e quando somado ao método utilizado pelos tribunais para suprir a deficiência de material humano gera sérios problemas. A doutrina, quando se depara com este tema, limita-se a falar o óbvio: se existissem mais servidores, o trabalho teria mais qualidade e rapidez. Mas o problema não é só este.

Como não há uma quantidade adequada de servidores para a realização das tarefas, ainda há uma prática, realizada pelos tribunais, de contratarem funcionários *celetistas* e obterem funcionários *cedidos* de outros órgãos, com o objetivo de completar o quadro funcional. Acontece que a maioria destes servidores não passou pela mesma seleção – o concurso público – que os estatutários e, por conseguinte, não são submetidos aos mesmos processos fiscalizadores. Em outras palavras, os servidores públicos, aprovados por concurso público e que foram treinados antes de exercerem as suas funções institucionais, submetem-se ao estágio probatório e a uma avaliação de desempenho ininterrupta, mas os celetistas e os cedidos, que não se submeteram a nenhuma seleção rigorosa e que, por vezes, só estão no Poder Judiciário por apadrinhamentos ilegais, não condizentes com o princípio constitucional da *moralidade administrativa* (CR, art. 37, *caput*), não se submetem a nenhum período de testes.

Ora, isso gera uma contradição enorme. Se os servidores públicos devem ser fiscalizados, muito mais e com muito mais vigor e cuidado devem ser os celetistas e os cedidos (*quem pode o mais pode o menos*), pois enquanto aos primeiros aplica-se uma presunção *juris tantum* de que estão aptos para o exercício do cargo em que foram lotados, aos segundos não há presunção alguma. E o pior, como não há um meio pré-estabelecido de fiscalização destes profissionais, as regras da experiência mostram o quanto as chefias dos cartórios têm dificuldade em manter o controle sobre estes, que além de cumprirem mal a função a que estão destinados (não têm treinamento para tal), nem sempre demonstram o comprometimento desejado (até porque não são fiscalizados “formalmente”).

Por isso, se o objetivo é alcançar eficiência jurisdicional a partir de uma boa gestão cartorária o caminho não pode ser outro: todos aqueles que prestam

serviço público e que, por isso, são considerados servidores⁴⁴, têm que ser avaliados constantemente. Aliás, essa é uma proposta do próprio Tribunal de Justiça de Pernambuco, noticiada no seu sítio em 19/05/2009⁴⁵, segundo a qual todos os servidores – inclusive os estáveis – seriam avaliados periodicamente, o que, de fato, é realizado, com as chamadas avaliações por competências. Não é preciso dizer o quanto servidores competentes e constantemente avaliados contribuem para uma eficiente administração da justiça.

Assim, podemos dizer que um passo significativo para a construção de uma prestação jurisdicional eficiente em um Estado Democrático de Direito passa por um investimento duplo, tanto no local de trabalho quanto no material humano, pois à construção dos prédios públicos segue-se, ato contínuo, a sua ocupação pelos legítimos representantes do Estado, os servidores públicos.

Apesar de alguns funcionários entrevistados pelo Ministério da Justiça afirmarem que a contratação de mais funcionários não resolve o problema do excesso de trabalho por conta da falta de espaço disponível em cartório⁴⁶, este trabalho sustenta que a regularização do quadro funcional é o primeiro passo para uma gestão eficiente dos cartórios judiciais, e, quando somada ao aprimoramento de outros fatores, como o processo eletrônico, contribui sim para uma jurisdição eficiente e moderna.

Isso nos leva a considerar que o investimento em material humano é inútil – talvez essa seja a razão que levou os servidores a manifestarem aquela opinião – se não vier acompanhado do investimento em outras áreas, como, por exemplo, a organização dos cartórios, como será visto a seguir.

2.2 A organização dos cartórios: sobre o problema da celeridade processual diante das “rotinas complexas”

A organização dos cartórios judiciais é um tema imprescindível para solucionar o problema da morosidade da justiça, principalmente se for considerado que os tempos de ciclo das rotinas cartorárias representam a maior parte do tempo de

44 O art. 327 do Código Penal define funcionário público nos seguintes termos: “Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função”. In: BRASIL. **Decreto-lei 2.848**, de 7 de dezembro de 1940, que institui o Código Penal.

45 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO. **TJPE irá analisar todos os servidores anualmente**. Disponível em: http://www.tjpe.jus.br/noticias_ascomSY/ver_noticia.asp?id=5990. Acesso em: 06 jul. 2009.

46 BRASIL. **Análise da gestão e funcionamento dos cartórios judiciais**, op. cit., p. 22.

tramitação dos processos⁴⁷, cujos prazos não são cumpridos no “menor tempo”, mas no “tempo possível”.⁴⁸ Isso é devido a dois fatores: em primeiro lugar, as rotinas dos cartórios são complexas (envolvem muitos pequenos atos) e, em segundo lugar, há considerável *tempo de espera* até que sejam iniciadas, conforme esclarece o relatório do Ministério da Justiça:

A prática de cada ato processual pelo cartório, como uma juntada ou uma publicação, implica uma série de pequenos atos. Por maior rapidez que se lhe imprima, a rotina toda demandará algum tempo até ser completada. Embora as rotinas de cartório sejam complexas, a maior demora não está nos seus “tempos de ciclo”, mas em seus “tempos de espera”. Até que a rotina seja iniciada, há uma espera (geralmente representada pela pilha de processos que se forma no escaninho ou na mesa do escrevente) que pode ser apontada como responsável pela maior parte do tempo em que o processo fica em cartório⁴⁹.

Neste contexto, atenção especial deveria ser dada à chamada “divisão de tarefas” ou “divisão em blocos de função” entre os servidores⁵⁰, que consiste em separar as atividades da secretaria em blocos de atribuição e, periodicamente, ser realizado um rodízio entre os servidores que executem os referidos blocos. Isso faz com que todos os servidores saibam fazer todos os expedientes da secretaria. Assim, quando um servidor se ausenta do serviço, como nos casos de concessão de férias ou licença, outro pode substituí-lo sem prejuízo da *continuidade do serviço público*.

O Anexo I da Resolução n.º 70 do CNJ não descurou deste fator, pois afirma ser imprescindível a um Poder Judiciário eficiente “modernizar e uniformizar o fluxo de trabalho das secretarias e gabinetes visando à organização e à racionalização”⁵¹, o que envolve tanto a dinâmica dos “blocos de função” quanto a adoção de outras medidas que otimizem sobremaneira a prestação jurisdicional.

O problema é que o treinamento dos funcionários é, em geral, bastante precário e os cursos de aperfeiçoamento, necessários para progredir na carreira, não possuem relação direta com a prática cartorária, que é uma situação

47 Idem, p. 41.

48 Idem, p. 24.

49 Idem, p. 24.

50 abe-se que a quantidade de servidores nas Varas Judiciais, principalmente no interior, está sempre defasado, o que torna quase impossível a tarefa aqui proposta.

51 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n.º 70, de 18 de março de 2009**, op. cit.

semelhante com os cursos de aprimoramento de juízes. Isso faz com que as “práticas consolidadas” durante toda a existência do cartório sejam passadas dos funcionários mais antigos aos ingressantes e, também, porque isso é inevitável, os defeitos inerentes. Veja o que diz o relatório:

[...] o treinamento dos funcionários e a inovação dos métodos de trabalho dos cartórios estão baseados na prática e na experiência profissional, mais que em critérios racionais de organização. As rotinas são construídas por empirismo e transmitidas dos funcionários mais antigos aos mais novos. Os funcionários ingressantes são treinados por algum dos funcionários mais velhos e incorporam seus “cacoetes” organizacionais⁵².

Certamente, esse é um dos fatores que geram as “filas, tempos de ciclos extensos e indesejados, controles em duplicidade, falta de informação ou informação sem credibilidade, estresse e falta de realização profissional dos recursos humanos”.⁵³ Para desatar este nó, normalmente os cartórios adotam soluções paliativas, como a realização de mutirões ou grupos de trabalho para reduzir o volume de processos de uma determinada rotina, mas, no final das contas, trata-se de “enxugar o gelo”, pois logo outra rotina se acumulará e será preciso realizar outro mutirão.

Por isso é que insistimos que a Chefia da Secretaria, além dos conhecimentos propriamente jurídicos, deve ter capacidade de *gestão do ambiente de trabalho*, ou seja, deve saber solucionar os conflitos entre os servidores e os conflitos entre os servidores e os jurisdicionados; deve ter conhecimento da quantidade de processos, em média, que tramitam na sua unidade judiciária, bem como das taxas de congestionamentos existentes; deve fazer requisições de material ao tribunal e à administração do Fórum onde a Vara está situada de acordo com a real necessidade do serviço; enfim, deve ter capacidade de organizar a Vara Judicial, de modo que os processos tramitem sem atropelos administrativos.

Para tanto, é necessário que ela realize cursos regulares de capacitação em gestão de pessoas e em gestão de unidades de trabalho, no intuito de sempre melhorar o modo de exercício da sua função.

Da mesma forma que os magistrados são obrigados a realizar cursos de

52 BRASIL. **Análise da gestão e funcionamento dos cartórios judiciais**, op. cit., p. 41.

53 Idem, p. 41.

capacitação (“Programa de Aperfeiçoamento dos Magistrados”⁵⁴) para serem promovidos, dever-se-ia estender esta obrigação para a Chefia da Secretaria, não para o servidor com função já gratificada ser promovido, mas para permanecer com a função, e também aos demais servidores, como requisito para a aprovação no estágio probatório. Bem sabem juízes, servidores, partes e advogados o bem que faz um Chefe competente e uma Vara organizada à tão prolatada eficiência jurisdicional.

É preciso registrar, no entanto, que a despeito do que pensam a população, a mídia e outros atores sociais não especializados, os problemas da morosidade da justiça não iniciam nas unidades judiciárias, nem dizem respeito somente à falta de vontade dos servidores públicos resolverem com celeridade os casos que lhes são apresentados. Na verdade, elas são o ponto de chegada dos desatinos e atecnias de um legislador que está distante das dinâmicas cartorárias e, por isso, estabelece prazos “impróprios” impossíveis de serem cumpridos pelo Judiciário. Veja o que averba o supracitado relatório:

Embora responsáveis pelo processamento das ações judiciais, são poucos os dispositivos legais na Lei 5.869/73 (Código de Processo Civil) referentes aos servidores de cartórios judiciais. E as regras desse diploma relativas à seqüência de atos ou aos prazos dos procedimentos judiciais cíveis ignoram a existência e o tempo necessário para as rotinas internas dos cartórios. [...] Conseqüentemente, há uma discrepância entre o tempo do processo que a lei processual (e o legislador reformista) considera existir e o tempo real do processo⁵⁵.

É necessário reconhecer que tal situação é causada, em parte, pelos próprios funcionários dos Tribunais, que não possuem nenhuma representatividade no Congresso Nacional, e durante o debate sobre a Reforma do Judiciário, eles se mostraram alheios, como se o resultado do processo que deu origem à emenda constitucional n. 45 não lhes dissessem respeito nem fosse interferir nas suas dinâmicas de trabalho.

Segundo o *Relatório*, a justificativa deles é que os Tribunais de Justiça, embora seja o último responsável pela organização dos cartórios judiciais, é uma entidade

54 Sobre este tipo de aperfeiçoamento, a Lei Complementar n. 100/2007, que dispõe sobre o Código de Organização Judiciário de Pernambuco, averba o seguinte: “art. 133. A formação dos magistrados será realizada em Cursos Oficiais de Preparação e Aperfeiçoamento de Magistrados, regulados ou reconhecidos pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados”.

55 BRASIL. **Análise da gestão e funcionamento dos cartórios judiciais**, op. cit., p. 30.

abstrata e distante⁵⁶, o que também é problemático, pois a administração e a execução são atividades completamente diferentes, exigentes de inteligência e *modus operandi* distintos, mas que necessitam de uma atuação conjunta.

De todo modo, é preciso averbar que as mudanças necessárias só podem ser feitas a partir da *fiscalização* do desempenho dos servidores, ponto fundamental à eficiência jurisdicional. De fato, só a partir de uma análise profunda acerca do comprometimento, produtividade, capacidade de iniciativa e de execução das tarefas impostas aos servidores, é que se pode atingir um *processo com duração razoável*, haja vista que os técnicos e analistas judiciários são os grandes responsáveis pelo andamento burocrático do processo.

Medida importante à eficiência jurisdicional e que possibilita a fiscalização já está inserida na dinâmica das Varas judiciais, só que é relativa tão-somente aos magistrados, qual seja, o *controle de produtividade dos juízes*, que é feito a partir da medição da quantidade de processos que são distribuídos, devendo ser prolatada quantidade igual de sentenças. Poderia ser pensado em algo semelhante para os servidores, só que de forma otimizada. Isso porque esta “cota” de produtividade destinada aos juízes não condiz totalmente com o interesse público, pois grande parte dos Juízos atinge 100% de produtividade prolatando sentenças terminativas em sua maioria, que são aquelas que extinguem o processo sem resolução do mérito, como no caso de abandono e desistência da ação, ou seja, processos cujas partes não demonstram interesse.

Por isso, propomos – isso já foi ventilado pelo próprio CNJ – que as decisões judiciais tenham pesos diferentes. Se terminativas, peso mínimo; se proferidas com resolução do mérito, um peso maior. Além disso, deve-se limitar a quantidade de decisões terminativas por mês – que é o parâmetro temporal da produtividade – para que os magistrados possam decidir, efetivamente, os casos cujos jurisdicionados tenham interesse na sua resolução.

Só assim, com magistrados e servidores comprometidos com a coisa pública – no caso dos primeiros, que profiram mais decisões de mérito do que sentenças terminativas, e, no caso dos últimos, que produzam o máximo de atos de expediente em um mínimo espaço de tempo –, é que se poderá atingir uma prestação jurisdicional eficiente e, por conseguinte, uma duração razoável do processo.

56 *Idem*, p. 29.

Destruir o cenário “de acúmulo, de excesso e de desordem”⁵⁷ que impregna nos cartórios brasileiros e retomar a credibilidade e a confiança da população deve ser imperativo para o Poder Judiciário do país.

Conclusão

Os seres humanos convivem em sociedade e isto, definitivamente, não é uma tarefa fácil, pois se as características orgânicas presentes em cada homem os aproximam como membros da mesma espécie, as distinções culturais (língua, costumes e crenças) os afastam. Desse modo, ao viverem em um mesmo espaço, tais diferenças acabam por gerar conflitos. Esses inevitáveis conflitos conduzem à necessidade da criação de mecanismos que resolvam litígios e promovam a pacificação social, e entre os métodos criados pelo homem encontra-se o processo judicial, “concretizado através da atuação daquele agente político investido no *munus* público de julgador das contendas: o juiz”⁵⁸.

Porém, apesar da importância da judicatura para o bem-estar da sociedade, na América Latina quase não há estudos acerca da atuação do Poder Judiciário⁵⁹ e, contraditoriamente, alguns temas de direito material e processual chegam a níveis de abordagem que se igualam aos realizados nos países centrais. O problema é que, como alerta Zaffaroni, de nada adianta a pesquisa acerca dos saberes jurídicos se não há preocupação com a “estrutura institucional do poder que tem por função, precisamente, a aplicação desses conhecimentos”⁶⁰.

O objetivo desta monografia foi oferecer uma pequena contribuição para suprir a lacuna que existe nos estudos sobre o Poder Judiciário, investigando alguns dos meios mais idôneos para resolver o problema da gestão dos cartórios judiciais, com o fim de tornar o processo mais célere e, com isso, efetivo.

Neste ponto, vimos que as Escolas Judiciais desempenham um papel fundamental, haja vista que são elas que podem, mais do que qualquer outro órgão ligado à Justiça, assumir a função de seleção e aprimoramento dos juízes, pois as

57 BRASIL. **Análise da gestão e funcionamento dos cartórios judiciais**, op. cit., p. 21.

58 TEIXEIRA, Sérgio Torres. A criação do direito no exercício da atividade judicante. In: **Revista da ESMape**, jul/dez, v. 3, nº 8. Recife: Bagaço, 1998, p. 367.

59 Nesse sentido, fica como sugestão o trabalho de FREITAS, Lorena de Melo. **Além da toga**: uma pesquisa empírica sobre ideologia e direito. Recife: Bagaço, 2009.

60 ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Dimensión política de um poder judicial democrático**, op. cit., pp. 16-17.

Escolas são formadas em sua maioria por membros do próprio Judiciário, e nada melhor que os próprios circunstantes para saber o que é melhor para a instituição que integram. Vimos também que essas escolas deveriam se concentrar nos aspectos práticos da profissão, como o treinamento em administração judiciária, e não concorrer com as universidades com pós-graduações *strictu sensu*.

A intenção por trás das Escolas Judiciais é a de concentrar em um único órgão oficial a responsabilidade pela criação do *modelo de juiz* que o mundo demanda, o que envolve o estudo acerca de quais são os saberes, habilidades e atitudes que devem compor o *ethos* da magistratura⁶¹, além do melhor método para a escolha de quem irá usar a toga. Isso porque, como adverte Dallari, o método de seleção de juízes tem relação muito estreita com o papel que se atribui a eles na sociedade.⁶²

Por outro lado, no que atina propriamente aos cartórios judiciais, vimos que apesar deles terem um grande impacto na morosidade da justiça, eles são considerados “invisíveis”, no sentido de que não são tomados por “atores” do sistema de justiça. Assim, em geral, podemos chegar às seguintes conclusões: a) o funcionamento dos cartórios não é planejado; b) pela complexidade das suas rotinas internas, eles não possuem cabedal técnico para suportar tamanha demanda processual, originada pelo movimento de acesso à justiça e pelo paradigma da judicialização da sociedade; e c) a cultura organizacional do cartório é um grande entrave à sua modernização e, por conseguinte, à celeridade processual que a sociedade anseia.

Para resolver os variados problemas de gestão cartorária, entretanto, é imprescindível uma abertura maior do Judiciário, buscando também na sociedade as soluções para uma crise estrutural da Administração Pública. Neste contexto, a advocacia tem a sua importância, apesar dos funcionários entrevistados atribuírem a eles apenas 2,2% de participação na boa gestão dos cartórios.⁶³

Pode até parecer estranho – para o público e para os funcionários mencionados – que se insira uma classe de profissionais que não pertence ao Poder Judiciário como suporte deste processo, mas não é à toa que a Constituição da República colocou a *advocacia* no capítulo “*Das funções essenciais à justiça*”.⁶⁴ Talvez o

61 KOURY, Suzy Cavalcante. **Planejamento estratégico do poder judiciário**, op. cit., p. 1.

62 DALLARI, Dalmo de Abreu. **O poder dos juízes**. 3 ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2007., p. 9.

63 BRASIL. **Análise da gestão e funcionamento dos cartórios judiciais**, op. cit., p. 37.

64 Entendo que, apesar da CR/88 dizer que é apenas a “advocacia pública” uma função essencial à justiça, mediante uma interpretação sistemática da principiologia constitucional, que adota o princípio da isonomia

descrédito dado a esses profissionais e também às partes (que na pesquisa obteve a mísera importância de 7,6%⁶⁵), revele, de pronto, o primeiro problema a ser resolvido para se atingir uma gestão ótima dos cartórios judiciais. O poder público deve valorizar mais a sociedade, única destinatária dos seus serviços, pois o Judiciário foi criado para ela e não o contrário.

Referências

AGUIAR JUNIOR, Ruy Rosado. **A função jurisdicional no mundo contemporâneo e o papel das escolas judiciais**. Artigo baseado no texto básico da palestra proferida na Escola Superior da Magistratura do Rio Grande do Sul – AJURIS, por ocasião da solenidade comemorativa dos seus 25 anos, em Porto Alegre, no dia 17 de novembro de 2005.

ADEODATO, João Maurício. **Ética e retórica**: para uma teoria da dogmática jurídica. 3 ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. **O problema da legitimidade**: no rastro do pensamento de Hannah Arendt. Belo Horizonte: D'Plácido Editora, 2016.

_____. **Retórica constitucional** (sobre tolerância, direitos humanos e outros fundamentos éticos do direito positivo). São Paulo: Saraiva, 2009.

ATIENZA, Manuel, VIGO, Rodolfo Luís. Estatuto ibero-americano de ética judicial. In: _____. **Código ibero-americano de ética judicial**. Brasília: CJF, 2008.

_____. **Código ibero-americano de ética judicial**. Brasília: CJF, 2008.

BRASIL. **Análise da gestão e funcionamento dos cartórios judiciais**. Relatório produzido pelo Ministério da Justiça – Secretaria de reforma do Judiciário, em 2007. Disponível em: <http://www.direitogv.com.br/subportais/Direito%20GV/Relat%C3%B3rio%20de%20pesquisa%20-%20Cart%C3%B3rios%20Judiciais.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2012.

_____. Lei 5.478, de 25 de julho de 1968, que dispõe sobre a ação de alimentos

_____. como um dos seus pilares normativos, deve-se entender que a advocacia “privada” também cumpre um papel imprescindível para o Poder Judiciário, que possui um *sistema de justiça democrático*.

65 BRASIL. **Análise da gestão e funcionamento dos cartórios judiciais**, op. cit., 37.

e dá outras providências. *In*: **VADE MECUM RT**. 6 ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

_____. **Decreto-lei 2.848**, de 7 de dezembro de 1940, que institui o Código Penal.

CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1988.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n.º 70, de 18 de março de 2009**, que dispõe sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7024&Itemid=852. Acesso em: 28 jun. 2009, art. 5º, V.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O poder dos juízes**. 3 ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20. Ed. São Paulo: Atlas, 2007.

FREITAS, Vladimir Passos de. **Os dez mandamentos do juiz administrador**. Disponível em: <http://www.ibrajus.org.br/revista/artigo.asp?idArtigo=8>. Acesso em: 06 ago. 2011.

GUEVARA, Ernesto. A classe operária e a industrialização de Cuba. *In*: _____. **Textos econômicos**. Trad. Olinto Beckerman. 3 ed. São Paulo: Global, 2009.

JUST, Gustavo. Escola da Exegese. *In*: TRAVESSONI, Alexandre (org.). **Dicionário de teoria e filosofia do direito**. São Paulo: LTr, 2011.

KAFKA, Franz. **O processo**. Trad. Modesto Carone. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

KOURY, Suzy Cavalcante. **Planejamento estratégico do poder judiciário**: o papel das escolas judiciais. *In*: Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região, a. 35, n. 64, jan./jun. Curitiba: s/ed., 2010. Disponível em: http://www.enamat.gov.br/wp-content/uploads/2010/02/TD06_SuzyKouryCorrigido_8_PLANEJAMENTOESTRATEGICO-DO-PODER-JUDICIAL-O-PAPEL-DAS-ESCOLAS-JUDICIAIS.

pdf. Acesso em: 06 ago. 2011.

MARX, Karl. **Manuscritos econômico-filosóficos**. São Paulo: Martin Claret, 2005.

MAUS, Ingeborg. Judiciário como superego da sociedade órfã: o papel da atividade jurisprudencial na sociedade órfã. Trad. Martônio Lima e Paulo Albuquerque. *In: Novos estudos*, nº 58. São Paulo: CEBRAP, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 1993.

MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. Trad. Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2005.

PEREIRA, Mateus. **O paradigma racionalista e sua repercussão no direito processual brasileiro**. (Dissertação de mestrado/UNICAP). Recife: UNICAP, 2009. Disponível em: http://www.unicap.br/tede/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=469. Acesso em: 06 ago. 2011.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Novo perfil da regulação estatal: Administração Pública de resultados e análise de impacto regulatório**. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

SILVA, Cláudia Dantas Ferreira da. **Administração judiciária: planejamento estratégico e a reforma do judiciário brasileiro**. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8062>. Acesso em: 05 ago. 2011.

SILVA, José Afonso. **Teoria do pensamento constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2014.

TEIXEIRA, Sérgio Torres. A criação do direito no exercício da atividade judicante. *In: Revista da ESMape*, jul/dez, v. 3, nº 8. Recife: Bagaço, 1998.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO. **Lei Complementar n. 100/2007**, que dispõe sobre o Código de Organização Judiciário do Estado de Pernambuco.

_____. **TJPE irá analisar todos os servidores anualmente.** Disponível em: http://www.tjpe.jus.br/noticias_ascomSY/ver_noticia.asp?id=5990. Acesso em: 06 jul. 2009.

VIGO, Rodolfo L. Ética judicial: su especificidad y responsabilidad. In: **Revista do Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal**, n. 32, jan./mar. Disponível em: <http://www2.cjf.jus.br/ojs2/index.php/cej/article/view/696/876>. Acesso em: 11 jun. 2011.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Dimensión política de un poder judicial democrático.** Disponível em: <http://www.pensamientopenal.com.ar/51zaffaroni.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2011.

Gestão de Qualidade na Prestação Jurisdicional: A Garantia Constitucional da Duração Razoável do Processo

Mariana Machado de Souza

Graduada em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); pós-graduada em Direito Processual Civil e Direito Civil pela Escola Judicial de Pernambuco (Esmape); Servidora do Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE) desde 2013 - Chefe de Secretaria Adjunta da 9ª Vara Cível Capital.

Resumo

O presente trabalho abordará o princípio da razoável duração do processo, seu conceito e evolução histórica ao longo do tempo, bem como as barreiras que impedem a adoção de uma justiça célere. Buscando dialogar sobre boas práticas jurídicas, o estudo fará uma análise de procedimentos de gestão de inovação

que destravam a máquina pública e evitam, com isso, a morosidade exacerbada no Poder Judiciário.

Palavras-chave: Razoável duração do processo. Boas práticas jurídicas. Gestão de inovação.

Abstract

The present work will address the principle of reasonable length of process, its concept and historical evolution over time, as well as the barriers that prevent the adoption of speedy justice. Seeking to dialogue on good legal practices, the study will analyze the innovation

management procedures that unlock the public machine, thereby avoiding the exacerbated slowness in the Judiciary.

Keywords: Reasonable length of process. Good legal practice. Innovation management.

Introdução

A Lei Maior trouxe, em sua Emenda nº 45/2004, um dos princípios basilares ao bom funcionamento do sistema, qual seja, a justa duração de uma demanda judicial. A norma, de aplicabilidade imediata, surge para tornar a tutela de poder mais ágil, mais célere, mais efetiva. O intuito é alcançar a solução do litígio em um período coerente. O atraso excessivo para se proferir sentença, vale ressaltar, viola a garantia constitucional e faz despencar o nível de confiança da população perante o Judiciário.

Tal direito à elucidação do conflito em limite verossímil, conseqüentemente, emana com o propósito de garantir a adequada contribuição jurisdicional, sem traspasse. Ao povo, não se é mais suficiente o ditado popular no qual afirma que a “justiça tarda, mas não falha”. A busca, assim sendo, é pelo combate a morosidade. E é nesse diapasão que nascem duas importantes incertezas: quanto deve perdurar uma ação? A celeridade desenfreada seria um instrumento eficaz para se levar à sociedade o bom direito?

O novo CPC, importa realçar, preza por uma atividade satisfatória e a simples pressa em sentenciar poder-se-ia levar a um julgamento pobre em argumentos. Ora, o processo possui prazos a serem cumpridos, o contraditório e a ampla defesa são elementos essenciais para fortalecer a imparcialidade do juiz, a persuasão racional, por sua vez, exige reflexão e os recursos, mecanismos imprescindíveis ao devido processo legal. Ou seja, tudo leva tempo. Não cabe, portanto, ao jurisconsulto tomar como absoluto o princípio da razoável duração, sob pena de catalisar outros regulamentos constitucionais.

Pode-se dizer que a norma discutida é contra a delonga em decidir do Poder Judiciário. Todavia, não serve como aparelhagem para velocidade processual irrestrita. É válido recorrer à história, quando se utilizavam de Tribunais de Exceção com julgamentos extremamente rápidos e, por vezes, desastrosos, suprimindo a dignidade da pessoa humana, a legalidade, igualdade e o juiz natural. Não se pode olhar com simpatia, por exemplo, o Tribunal de Nuremberg, que, em ínterim recorde, julgou e condenou quase 200 soldados.

Isto posto, este referido trabalho, em comemoração aos 32 anos da Escola Judicial de Pernambuco, tem por objetivo principal fixar algumas considerações a respeito da duração razoável do processo, utilizando-se do primeiro capítulo para

analisar a evolução histórica do princípio no ordenamento brasileiro bem como estabelecer sua natureza jurídica.

O segundo capítulo é o cerne da dissertação, onde se discutem as barreiras que impedem a total adesão ao referido instituto. Debate-se, ainda, as boas práticas a serem desempenhadas pelas unidades judiciárias, mediante gestões de estratégias que colaborem com a melhoria dos serviços prestados. O estudo traz à tona retratos de experiências que agilizam o andamento da lide, evitando a demora exacerbada em prolatar sentença: sistema de distribuição de dígitos, fixação de metas, bonificação de estímulo a produtividade e utilização de meio eletrônico são alguns dos exemplos trazidos no bojo dessa monografia com a intenção de melhorar a prestação jurisdicional.

Por fim, o último capítulo, com exame, *in concreto*, de unidade judiciária que implementa rotinas que contribuem para uma ilustre celeridade processual, evitando, com isso, que a ação se estenda em demasiado e tampouco comprometa os outros princípios e dizeres fundamentais.

2 Princípio da razoável durabilidade do processo

O direito é o conjunto de normas vigentes que se assentam às influências sociais. Ou seja, ciência que se transmuda juntamente à sociedade, sempre com o propósito de buscar por aquilo que é justo e íntegro. E, é nesse sentido que se inicia a discussão, no cenário nacional, da evolução histórica do instituto da razoável duração do processo, tendo como marco a Constituição de 1934, que tratou de engajar, de forma imprescindível, tal princípio, incluindo-o, inclusive, no capítulo dos Direitos e Garantias Individuais. Assim previa o artigo 113, item 35:

A lei assegurará o rápido andamento dos processos nas repartições públicas, a comunicação aos interessados dos despachos proferidos, assim como das informações a que estes se refiram, e a expedição das certidões requeridas para a defesa de direitos individuais, ou para esclarecimento dos cidadãos acerca dos negócios públicos, ressalvados, quanto às últimas, os casos em que o interesse público imponha segredo, ou reserva.¹

¹ BRASIL. Constituição Federal de 1934, art. 113, inciso 35. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em 27 mai. 2019.

De início, em decorrência de uma leitura rápida do inciso acima transcrito, pode-se até crer que os dizeres trazidos pela Lei Maior fazia referência a uma agilidade isolada, na esfera administrativa, apenas. No entanto, os doutrinadores trataram de difundir a regulamentação para os processos judiciais, não limitando o termo “repartições” à Administração Pública. Ou seja, não só as certidões a título de defesa e esclarecimentos mereciam ter assegurados o rápido andamento processual, também o Judiciário, que se viu compelido a julgar as ações em tempo hábil.

Vale ressaltar que não se tratava, até este momento, de um direito fundamental, mas já era uma garantia constitucional expressa. Óbvio que a perquirição era basicamente pela brevidade, sem se pensar a fundo, por exemplo, no garantismo processual e sem se debruçar sobre a temática da razoabilidade temporal. Ora, tratava-se do surgimento, agora positivado, do princípio da celeridade, ingressado no ordenamento brasileiro, pode-se dizer, tardiamente, se comparado ao ambiente internacional, o qual expunha desde o século XIII, na Carta Magna Inglesa, o desejo por um julgamento tempestivo e justo.²

A evolução do referido instituto nas Constituições subseqüentes praticamente não existiu. Nenhuma delas trouxe, em sua estrutura, citação ao mecanismo da duração processual. Advindas de contextos históricos conturbados, com golpe de Estado, inspirações fascistas e regimes ditatoriais, acabaram por suprimir direitos individuais e sociais. Até mesmo a Constituição Cidadã, resultante de uma redemocratização político-social, não abordou o respectivo tema. Alguns doutrinadores, todavia, destacavam a menção ao princípio de forma implícita, já que a inafastabilidade do controle jurisdicional e o devido processo legal estavam presentes na Lei Básica de 1988, respectivamente nos incisos XXXV e LIV do artigo quinto: em face da duração razoável do processo se materializar através do direito de ação e do *due process of law*, a doutrina da época lidou o tema como princípio tácito. Nessa acepção, Canotilho,

A ideia de um *due process* jurisdicional que, como se viu, esteve na origem da sedimentação da justiça processual e procedimental, é hoje agitada a propósito da conformação justa e adequada do direito à tutela jurisdicional. Como prescreve agora (depois da revisão de 1997) o artigo

2 A ninguém venderemos, a ninguém negaremos ou retardaremos direito ou justiça. MAGNA CARTA de 1215. Disponível em: <http://corvobranco.tripod.com/dwnl/magna_carta.pdf> Acesso em 28 mai. 2019.

20, 4, da Constituição da República de Portugal, 'todos têm direito a que uma causa em que intervenham seja objecto de decisão em prazo razoável e mediante processo equitativo'. Uma definição abrangente de tutela jurisdicional efectiva encontra-se agora no Código de Processo nos Tribunais Administrativos e Fiscais (Lei 15/2002, de 15/2, alterada pela Lei 4-A/2003, de 19/2): 'direito de obter, em prazo razoável, uma decisão judicial que aprecie, com força de caso julgado, cada pretensão regularmente deduzida em juízo, bem como a possibilidade de fazer executada e de obter as providências cautelares e antecipatórias ou conservatórias destinadas a assegurar o efeito útil da decisão.³

Ainda nessa conjuntura, Jorge de Oliveira Vargas:

A Constituição Federal em seu artigo 5º, inciso XXXV, garante a todos o acesso à Justiça, ao estabelecer que a 'lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito'. Este acesso é garantido, via de regra, pelo direito de ação. Todos tem direito de exigir que o Estado, através do Poder Judiciário, se manifeste a respeito da pretensão de cada um, mesmo porque o Estado proíbe que a pessoa faça justiça com as próprias mãos (artigo 345, do Código Penal). Mas o direito fundamental consistente no 'acesso à justiça' deve ser analisado não de forma restrita, mas de forma ampla, pois assim devem ser interpretados os dispositivos relacionados com os direitos fundamentais. A Constituição só deve ser interpretada restritivamente quando tratar-se de isenções e privilégios, o que não é o caso. O acesso à justiça tanto pode ser formal como material/efetivo. É meramente formal aquele que possibilita a entrada em juízo do pedido formulado pela parte. Isso não basta. É importante garantir o início e o fim do processo, em tempo satisfatório, razoável, de tal maneira que a demora não sufoque o direito ou expectativa de direito. O acesso à justiça tem que ser efetivo. Por efetivo entenda-se aquele que é eficaz.⁴

Seguindo a linha memoriosa, com o advento da globalização e capitalismo, as relações jurídicas foram redesenhadas. A propaganda, o consumo e a compressão do espaço-tempo provocaram uma enxurrada de ações interpostas. A população começou a exigir respostas céleres do Judiciário para as demandas e a morosidade, por sua vez, passou a ser vista como obstáculo ao acesso à justiça. É nesse patamar que o Brasil promulgou, em 1992, o Pacto de São José da Costa Rica, o qual

3 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7ª edição. Coimbra: Editora Almedina, 7ª edição, 2013; p. 494.

4 VARGAS, Jorge de Oliveira. A Responsabilidade civil do Estado pela Demora na Prestação da Tutela Jurisdicional. 1ª edição. Juruá: Editora Juruá, 1999; p. 45/46.

reafirmava, dentre outros direitos humanos, uma razoável duração do processo:

Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.⁵

O Pacto, de importância histórica incontestável, não foi satisfatório para se alcançar um judiciário eficiente. Com status de norma infraconstitucional, o sistema precisava se aprimorar. Não bastavam prescrições escritas afirmando que ao Estado cabia o dever formal de prestar justiça. Necessário era uma reforma que retomasse a credibilidade judiciária, garantindo realmente a prestação jurisdicional. A mudança veio com a Emenda Constitucional de nº 45, quando definiu que “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a ligeireza de sua tramitação”⁶.

A preocupação, doravante, não era unicamente pela agilidade da ação, mas também o foco na qualidade da tutela jurisdicional. Mecanismos que promovessem a abreviação desenfreada não eram suficientes para se obter a efetividade do princípio discutido. Ao magistrado caberia o dever de zelar pela segurança jurídica, sem atropelar outros princípios oriundos da Carta Magna, como contraditório, ampla defesa, razoabilidade e proporcionalidade. Na concepção de Marcelo Novelino:

Ainda que a consagração deste princípio não seja propriamente uma inovação, uma vez que o direito a uma prestação jurisdicional tempestiva, justa e adequada já estava implícita na cláusula do ‘devido processo legal substantivo’ (CF, art. 5º, LIV), é certo que ela contribui para reforçar a preocupação com o conteúdo e a qualidade da prestação jurisdicional.⁷

5 BRASIL. DECRETO 678 de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivi_l_03/decreto/D0678.htm>. Acesso em 02 jun. 2019.

6 BRASIL. Constituição Federal de 1988, art. 5º, inciso LXXVIII. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em 27 mai. 2019.

7 NOVELINO, Marcelo. Direito constitucional. 3º edição. São Paulo: Editora Método, 2009; p. 454.

Destarte, exigiu-se do processo rapidez e efetividade, mas sem deixar de lado as garantias procedimentais. O esforço, agora, não se limita apenas a prolação da sentença. As partes precisam estar satisfeitas com ela, precisam ser convencidas de que aquela peça processual compreendeu a melhor conclusão, independentemente de a decisão ter sido favorável ou não, pois o conflito carece de ser solucionado, sem margem para brechas.

Surge, então, a definição moderna do princípio da celeridade: um processo que erradica a insatisfação dos envolvidos, preservando os prazos para manifestação, analisando provas e decidindo a respeito de recursos. E tudo isso em esfera cronológica coerente, quando, para tal, caberá ao magistrado, como gestor da unidade, organizá-la de modo a deslanchar a alçada judiciária.

Ponderoso, desde já, destacar que não existe fórmula predefinida para se estipular o tempo que uma ação deve perdurar, alguns processos são mais simples que outros. Há causas em que, na própria audiência de conciliação, as partes já entram em acordo, encerrando o feito – um retrato clássico de efetividade e desembaraço do judiciário. No entanto, existem outras complexas, que exigem, a propósito, perícia, não cabendo ao juiz, simplesmente dispensar o laudo técnico em prol da agilização processual. Isso porque, se assim o fizer, violará a proteção jurídica. Falar-se-á, então, não em julgamento antecipado da lide e sim em julgamento desajuizado da lide. Nesse aspecto, Elias Marques:

O processo efetivo é aquele que busca resolver de forma eficaz a lide, dentro de uma ótica de economia processual, atendendo o equilíbrio entre a celeridade e o respeito aos princípios que compõem o devido processo legal; respeitando-se a adequada segurança aos valores fundamentais que devem ser preservados em favor dos sujeitos do processo.⁸

Diligente quanto a morosidade da justiça, o legislador, ao esculpir o Código de Processo Civil de 2015, tratou de reforçar a ideia de velocidade processual. Ao estabelecer que “as partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa”⁹, a compilação vai unir a noção

8 MEDEIROS NETO, Elias Marques de. Proibição da Prova Ilícita no Processo Civil Brasileiro. 1ª edição. São Paulo: Fiuza, 2010; p. 20.

9 BRASIL. Código de Processo Civil de 2015, art. 4º. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivi_l_03/>

de fugacidade com discussão da própria pretensão deduzida em juízo. O conceito, portanto, do princípio da razoável duração processual condiz na apreciação de todos os pedidos, seja do demandante, seja do demandado, bem como no fazer cumprir, satisfativamente, as decisões. Tudo isso em tempo lúcido. Importante frisar o posicionamento de João Cassiano Pinheiro Oyarzabal:

Houve com a formulação da Lei 13.105/2015 notáveis modificações ao ordenamento processual com o intuito e a preocupação de sanar o excessivo tempo do trâmite processual. As mudanças trazidas pelo vigente Código de Processo Civil preocuparam-se consideravelmente com uma duração razoável do processo, já regendo em seu quarto artigo o direito a solução integral do mérito em prazo razoável, sendo acrescentada nesse prazo a atividade satisfativa. Em análise do referido artigo, entende-se a intenção de aglomerar ao direito de prazo razoável de duração do processo para fase cognitiva, desde a solução do mérito da causa, até a fase executiva. Ao se referir as normas fundamentais do CPC/2015 que contribuem ao deslinde do processo em prazo razoável, ressalta-se também a disposição prevista pelo artigo 6º do CPC/2015, que determina a cooperação processual conjunta dos sujeitos do processo, também regulando a necessidade de prazo razoável para obtenção de decisão de mérito, sendo esta justa e efetiva.¹⁰

Detalhe para o mencionado no texto de João Cassiano, o qual destaca a participação das partes na solução rápida do conflito. A Lei 13.105/15 relata que “todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva”¹¹. Requerente e requerido precisam agir de boa-fé, visto que, ao proceder de maneira ardilosa, o processo é retardado, a efetiva prestação jurisdicional se exaure e o conflito acaba por não ser dirimido. Condutas temerárias, meramente procrastinatórias e de abuso ao direito de recorrer serão rechaçadas pelo Poder Judiciário, inclusive com aplicações de penas de multas¹². Ao juiz, por sua vez, incidirá responsabilização por perdas e danos sempre que, sem justo motivo, retardar a lide. Pode acontecer, por exemplo, do togado, singularmente, se recusar a atender o advogado ou se negar a dar andamento ao feito, quando nesses casos, será culpabilizado¹³.

Assim sendo, a partir de todas as mudanças advindas desde a Constituição de 1934 até as normas editadas para otimizar os pleitos judiciais, verifica-se que a natureza

Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm>. Acesso em 04 jun. 2019.

13 O juiz responderá, civil e regressivamente, por perdas e danos quando: recusar, omitir ou retardar, sem justo motivo, providência que deva ordenar de ofício ou a requerimento da parte. BRASIL. Código de Processo Civil, artigo 143, inciso II: Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccj/vil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm>. Acesso em 04 jun. 2019.

jurídica do princípio da razoável duração do processo é de direito autônomo, público subjetivo, de caráter constitucional. Também de essência indeterminada, o preceito não exprime obrigatoriamente um litígio de continuidade vertiginosa; é preciso, pois, destrinchar o sentido da palavra processo, o qual nada mais é senão um complexo de atos coordenados, antagônicos a concepção de deliberação instantânea.

Pode-se dizer, então, que o princípio da celeridade objetiva salvaguardar o direito material a ser disputado, na medida que impede – ou procura impedir – o perecimento do mesmo. Ao exigir uma tutela jurisdicional eficiente, a regra acaba proporcionando a pertinente resolução do conflito: mediante atuação ponderada dos envolvidos, o magistrado vai aplicar, corretamente, o direito à situação concreta. E isso assegurará a resposta rápida do Poder Judiciário.

3 Os caminhos para se obter uma celeridade processual eficiente: a gestão de inovação.

No capítulo antecedente, evidenciou-se a preocupação que o legislador, ao longo dos anos, teve em assegurar uma contribuição convincente. Ao constatar que a mera busca desenfreada pela agilidade não era suficiente para superar a inoperância do sistema processual, os operadores do direito concluíram pela necessidade de se analisar agudamente os verdadeiros fatores que contribuem para a morosidade da justiça.

A taxa de congestionamento é um indicador estratégico para se questionar a velocidade e efetividade dos tribunais brasileiros. Processos pendentes de diligências, parados ou mesmo perdidos cominam em uma demora na solução dos conflitos, ferindo, portanto, o direito fundamental a duração razoável. Infelizmente, na época de hoje, este índice ainda é altíssimo, refletindo uma lenta marcha processual.

O apuramento trazido pelo CNJ, em seu relatório anual, afirma que o Judiciário, em 2017, encerrou o ano com 80,1 milhões de causas em tramitação e com um percentual de 72% de pleitos estagnados, sem solução¹⁴. De antemão, os cálculos

14 O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em sua atribuição legal de dar transparência e publicidade às informações relativas à atuação do Poder Judiciário brasileiro, publica a 14ª edição do Relatório Justiça em Números. Elaborado continuamente desde 2005 pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ), unidade responsável pelo recebimento e pela sistematização das estatísticas judiciárias nacionais, o relatório de 2018 compreende os anos de 2009 a 2017. O DPJ busca, a cada nova edição, aprimorar a qualidade dos dados e a especificidade dos indicadores. Para o relatório de 2018 a proposta era aferir a produtividade dos tribunais e magistrados, assim como o tempo de duração dos processos, considerando as diversas competências, e não

já demonstram a existência de barreiras que impedem a execução do princípio da celeridade, como é o caso do aumento da litigiosidade, juntamente a judicialização dos conflitos, o uso desenfreado pelos recursos e quórum insuficiente de servidores.

O crescimento vertiginoso de ações talvez seja o principal fato gerador responsável pela lentidão. É progressivo e constante o aumento do acervo processual nos gabinetes dos magistrados. Em decorrência da universalização do acesso à justiça, exclui-se do ordenamento a autotutela, cabendo ao Estado a solução dos conflitos intersubjetivos, inclusive nas hipóteses em que a pessoa esteja acobertada pelo manto da assistência judiciária.

Aliada a tal conjuntura está a massificação litigiosa. A crescente conscientização do homem médio traz consigo uma onda de demandas, abarrotando a instituição judiciária. Isso porque, com a publicação do CDC, a sociedade se apossou de uma ferramenta de defesa aos menos favorecidos, possibilitando a qualquer indivíduo a reclamação de seus direitos perante o Poder Público: além da gratuidade, o legislador ampliou o acesso à Justiça criando os Juizados Especiais, o qual, por ser menos informal, passou a ser acionado com frequência. Salienta Verbicaro:

Em alguns casos, a própria democratização do acesso à justiça, a partir do advento da Lei nº 9.099/1995, aumentou substancialmente número de demandas judiciais, sobretudo por ter dado maior visibilidade àquelas que antes não chegavam ao Judiciário. Não se pode perder de vista, também, que a proliferação de cursos jurídicos, muitos dos quais à míngua de critérios técnicos e acadêmicos legítimos, a gratuidade processual não apenas no âmbito dos juizados, mas também impulsionada pelo melhor aparelhamento dos órgãos de assistência jurídica gratuita, como a Defensoria Pública e os Núcleos de Prática Jurídica das instituições de curso superior no país, tudo favorece a maior judicialização dos conflitos de consumo.¹⁵

Outro desafio à aplicação razoável do prazo é a questão da cultura do recurso. Antecipadamente já se realça que o reexame de decisões é garantia constitucional que visa a segurança jurídica e que, por tal, não pode ser desconsiderado, sob

apenas por segmento de justiça. BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Justiça em números 2018: ano-base 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/justica-numeros-2018-2408218compressed.pdf>. Acesso em 07 jun. 2019.

15 VERBICARO, Dennis. A arbitragem de consumo no Direito comparado: um modelo possível para o Brasil? Revista Direito do Consumidor, ano 25, vol. 106, jul.-ago. 2016; p. 455.

pena de se incorrer em discurso autoritário, em que se tenta alcançar o princípio da celeridade em detrimento de outros direitos fundamentais. O problema que se discute é o modo como os causídicos vem se utilizando do sistema de revisão do pleito – de maneira artilosa e com o desígnio protelatório. Ademais, parece faltar deferência nas decisões de primeira instância, na medida em que, para alguns, trata-se simplesmente de rito de passagem processual. Interessante o posicionamento do juiz federal Francisco Barros:

O excessivo número de recursos em nosso ordenamento jurídico é motivo de preocupações, uma vez que leva a um interminável trâmite do feito pelos Tribunais, sem que as partes tenham sequer noção de tudo que ocorre com o seu processo.

Esse ponto está conexo ao seguinte, que trata da hipótese, muito frequente no Brasil, de se ter toda decisão como recorrível. Com isso o número de recursos é interminável, seja pela grande quantidade deles em nosso ordenamento jurídico, seja pela utilização reiterada das impugnações nas mais diversas fases do processo.¹⁶

Afora das questões recursais, também contribui para a ineficiência o quadro reduzido de funcionários que compõe a entidade judiciária. Não é, por conseguinte, incomum verificar Cartórios com um ou dois trabalhadores e, em contrapartida, elevados números de pleitos aguardando expedição de mandados, de ofícios, de edital...As condições laborais também não são das preferíveis. Os trabalhos burocráticos e repetitivos, por vezes, influenciam, danosamente, a saúde mental do indivíduo. Falta, também, infraestrutura, alguns prédios nem adequados para instalação de unidades judiciais são, carecendo, verdade seja dita, de climatização adequada, iluminação regular e higienização do local. Em certas varas, são os servidores que precisam comprar materiais como canetas e cola para exercerem a função. Aliado ao dilema, tem-se ainda a alta rotatividade de pessoas, deveras prejudicial ao sistema público, que vai precisar estar sempre investindo em método de recrutamento e seleção.

Todos os exemplos trazidos são entaves a aplicação da razoável duração do litígio. Todos precisam ser superados. Importa repetidamente frisar que a celeridade processual é direito fundamental, não sendo mais admissível o acúmulo nas secretarias e gabinetes. A tardança é prejudicial para as partes e para

¹⁶ DIAS, Francisco Barros. A busca da efetividade do processo. Disponível em: <<https://www.wjfrn.jus.br/institucional/biblioteca-old/doutrina/doutrina126.doc>>. Acesso em 08 jun. 2019.

a reputação do Judiciário, pois leva a sociedade a desacreditar na eficiência do ente público.

É vantajoso explorar mecanismos de boas práticas jurídicas que fomentem os serviços prestados por juízes e servidores. A intenção é destravar a máquina, solucionando o litígio de maneira célere, alcançando, com isso, a verdadeira finalidade da justiça, mesmo diante da enorme procura pela juridicidade que se vive hoje em dia.

Daí que se ressalta a utilidade de se discutir ferramentas sistemáticas para servidores, uma vez que, por meio delas, pode-se prevenir e dirimir o desperdício de tempo e ainda unificar metodologias procedimentais. Experiências exitosas, de mais a mais, estimulam uma gestão participativa, promovendo uma prestação satisfativa e de qualidade.

Em tal dialética se enfoca a indispensabilidade de uma boa administração das instituições de Justiça. Verificou-se que a delonga é provocada por diversos fatores socioculturais, sendo imprescindível o acolhimento de técnicas de gestão que busquem aperfeiçoamento. Mediante o estudo aprofundado dessas logísticas, muitos dos impasses gerados pela vagarosidade podem ser amenizados. Claro que não existe uma fórmula exata para a elucidação, as justificativas para as adversidades judiciárias são variadas, além disso, os cartórios são distintos uns dos outros, o uso de uma estratégia pode ser extremamente eficaz em um juízo tal e não surtir efeito algo na alçada vizinha. Por isso a importância de se buscar uma gestão de inovação que funcione como um indicativo de estrutura e organização do serviço público, pois, ressalvadas as peculiaridades de cada vara, o objetivo a se alcançar vai ser sempre o mesmo: minimizar a distância entre a sociedade e a esfera forense. Corroborando a necessidade de um conhecimento de gerenciamento, destacam Luciano José Martins Vieira e Ivan Antônio Pinheiro:

O fato de se constituir em uma instituição prestadora de serviços de abrangência nacional faz com que o Judiciário necessite de uma administração que consiga, de modo eficiente, eficaz e efetivo, canalizar suas ações para atingir os objetivos organizacionais inerentes às suas duas dimensões, de modo a atender às demandas da sociedade por justiça.¹⁷

17 VIEIRA, Luciano José Martins; PINHEIRO, Ivan Antônio. Contribuições do Conselho Nacional de Justiça para a Gestão do Poder Judiciário. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/ad_min/pdf/APS-B1084.pdf> Acesso em 02 jul. 2019.

No mesmo aspecto, procurando corroborar a magnitude de se existir um plano estratégico descritivo nos cartórios cíveis, José Luiz Leal Vieira, em sua dissertação de mestrado, destaca:

Com efeito, evidencia-se que a prestação jurisdicional de determinada unidade resulta de um trabalho concatenado do magistrado com sua equipe de servidores. Consequentemente a celeridade da prestação jurisdicional também estará atrelada à forma como a equipe é gerenciada ou liderada pelo juiz. É certo que existem outras causas que ensejam a morosidade de uma Comarca ou Vara da primeira instância (ações de massa, inúmeras possibilidades recursais, modelo processual formalista etc.), mas inevitavelmente uma boa gestão da equipe alinhada a uma boa administração institucional de determinada esfera do Poder Judiciário Brasileiro poderia obter resultados muito positivos em relação ao problema da morosidade da prestação jurisdicional.¹⁸

É notória a preocupação por uma gerência eficaz. Reconhece-se que há ainda uma escassez de rotina administrativa. A burocratização, por sua vez, facilita a adoção de uma gestão uniformizada, mecânica. Para piorar, praticamente inexistem órgãos de planejamento para lidar com sobrecarga de serviços, com precárias distribuições de recursos materiais e déficit de funcionalidade. Joaquim Falcão, ao elaborar pesquisa de opinião em sede da Associação de Magistrados do Estado de Pernambuco (AMEPE), evidenciou a dificuldade em exercer uma organização consubstancial:

O que ameaça hoje em dia a independência do Judiciário? O Poder Executivo? O Poder Legislativo? Os militares? Acredito que não. Nunca, na história do Brasil, o Poder Judiciário foi tão forte e independente. Mesmo quando o Supremo tomou decisões contrárias aos interesses da Presidência e do Congresso, como aconteceu recentemente, a resposta tem sido uma só: obediência. E, no entanto, nunca o Judiciário foi tão criticado pela sociedade. Recente pesquisa realizada em São Paulo indica que, para a opinião pública, o principal responsável pela violência que ocorre por lá é justamente o Judiciário. Como explicar este aparente paradoxo: tanta independência e tanta crítica? A resposta pode ser inferida da oportuna pesquisa realizada pela Associação dos Magistrados de Pernambuco, coordenada pelos professores Luciano Oliveira e Ernani Carvalho. A resposta é, no fundo, um desafio: como

18 VIEIRA, José Luiz Leal. Um novo desafio para o Judiciário: o juiz líder. Dissertação – Mestrado Profissionalizante em Poder Judiciário. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2008.

aumentar a eficiência da gestão interna do Poder Judiciário de Pernambuco? Como evitar o desperdício? Como substituir práticas personalistas por práticas mensuráveis mais objetivamente? A pesquisa mostra que os juizes trabalham mais de oito horas por dia e mais de 50% ainda levam trabalho para a casa. Mesmo assim, o acúmulo de processos é enorme.

Dois indicadores evidenciam a toda a prova que o Tribunal de Justiça de Pernambuco está diante de um desafio gerencial: segundo a pesquisa, os juizes não tiveram formação em gestão, mas reconhecem precisar dela para gerir suas varas, suas turmas, seu tribunal. Cerca de 77% gostariam de participar de cursos de aperfeiçoamento em gestão. Além disso, a comunicação interna parece ser deficiente: 75% dos juizes nunca foram consultados pela mesa diretora do TJPE sobre suas necessidades de trabalho. Apenas 25% se reúnem com seus funcionários para aperfeiçoar as rotinas.¹⁹

Percebe-se, portanto, o dever primordial em acolher procedimentos administrativos arrojados, exaltando a criatividade e iniciativa dos servidores. O intuito é transformar ideias em realidades e aplicá-las ao caso concreto. A inovação proveniente de novas técnicas de gestão propicia a melhoria do serviço público, o qual se torna mais eficiente, evitando, com isso, a dilação. Aliás, “as iniciativas inovadoras constituem ferramenta de grande potencial para o enfrentamento desta ineficiência”²⁰. Um bom directorado leva a um modelo de sistematização louvável, potencializando as táticas de prestimosidade já existentes nas varas e/ou criando novos paradigmas organizacionais.

Diante deste panorama, é notória a adesão a uma gestão inovadora. Conforme dados do CNJ, em seu relatório Justiça em números, em 2018, o primeiro grau do Poder Judiciário estava estruturado em 15.398 unidades judiciárias, cerca de 13 mil cargos de magistrados e 287 mil servidores e auxiliares²¹. Os registros mostram a conveniência por uma atividade administrativa que gere resultado positivo. O alvo é incitar a imaginação, elidir a hierarquia, criar canais de comunicação entre os envolvidos no serviço público, planejar propostas de solução de conflitos. Tudo com o escopo de concretizar boas práticas de gestão na administração. O próprio Conselho Nacional, a propósito, com intento de criar um banco de acertadas condutas, vem incentivando os serventuários a enviar projetos de feitos inovadores e bem-sucedidos, compartilhando, em seguida, os melhores trabalhos sobre gestões aplicadas ao Judiciário²².



O TJPE abraçou a ideia de uma modelagem organizacional nos cartórios ao elaborar o Plano estratégico do Poder Judiciário de Pernambuco. Iniciado em 2016 e com previsão para 2022 – quando a instituição completará dois séculos de existência – o PJPE 200 Anos, como assim fora denominado, surge como meta de progresso à prestação jurisdicional. Percebeu-se, portanto, que a gestão estava visceralmente ligada a uma construção de um planejamento tático e boas práticas de gerenciamento da qualidade. É nesse diapasão que vem o devido trabalho ilustrar algumas condutas que contribuem para a especialização dos serviços prestados, tendo como primeiro exemplo o sistema de distribuição de dígitos.

Alguns magistrados, vale ressaltar, subdividem o acervo entre os assessores, de modo que uns se encarregam pelos processos pares e outros, pelos ímpares. É técnica que engrandece a produtividade porque permite que todos os pleitos sejam movimentados simultaneamente. Com isso, cada assessor passa a se responsabilizar por ação específica e, conhecendo-a desde os primórdios, não necessitam reler os autos para preparar a minuta, gerenciando, com isso, o tempo.

A distribuição também pode ocorrer por tarefas, quando cada servidor ficará encarregado de desempenhar uma função. No caso da Secretaria, a Fulano caberia o dever de expedir os documentos necessários (cartas, mandados, ofícios, edital), Beltrano seria incumbido das publicações e Cicrano, responsável pelo arquivamento. É uma tática para varas com quantidade reduzida de funcionários, porém exige comprometimento da equipe, já que cada um terá função pré-designada – como um ato de cartório repercute nos demais, o atraso em qualquer uma das atividades provocará gargalos nos atos cartorários. Os gabinetes, é relevante destacar, também podem trabalhar com sistemas de divisão por classes processuais: a ideia seria separar todas as causas semelhantes para despachá-las concomitantemente. Conforme pondera o Manual de boas práticas de gestão de gabinetes:

É de suma importância a atribuição de responsáveis pelos processos, pois, por meio da ferramenta gerencial (...) será possível efetuar o monitoramento do acervo do gabinete, quantificando e qualificando os processos por classe, matéria, assessor, data de conclusão, data de distribuição e tipo (eletrônico ou físico); bem como permitindo a identificação do tempo médio de tramitação dos processos no gabinete, além de agrupar os processos em intervalos de tempo calculados a partir da data de conclusão e a data atual (menor ou igual a 30 dias,

entre 31 e 60 dias, entre 61 e 90 dias e acima de 90 dias).²³

Outro bom planejamento para se agilizar o andamento processual é a estipulação de metas. As mesmas são importantes porque projetam futuro e direcionam equipes, sendo fundamentais para os objetivos a serem alcançados. Elas procuram trazer a sociedade para junto do Judiciário, tentando lapidar a tutela jurisdicional, tanto assim o é que o CNJ recomenda às Cortes, antes de se definir o desígnio, a consulta pública de advogados, associações de classe, servidores e magistrados²⁴.

As metas são significativas porque agilizam a tramitação de processos. Por priorizar determinado conjunto de litígios, os Tribunais conseguem julgar, em uma escala maior, os objetivos estratégicos da justiça. É benéfico para a coletividade, a qual acaba reconhecendo o compromisso que o órgão adota para solucionar a causa com mais presteza. Ademais, com o avanço tecnológico de programas e aplicativos de computadores, cada unidade judicial pode visualizar, em tempo real, a sua performance ou ainda acompanhar o desempenho de outros Cartórios, sendo possível tomar conhecimento de decisões e sentenças de diferentes jurisdições. Ivete Rossoni, ao apresentar dados de pesquisa realizada com servidores do TRF 4º Região, salienta que:

No Tribunal Regional Federal da 4ª Região, trabalha-se atualmente com metas. A 5 meses do prazo final para o atingimento da Meta 1 do CNJ, a Justiça Federal da 4ª Região já atingiu 91,59% da meta referente ao acumulado até julho/2013 (Meta 1: Julgar quantidade maior de processos de conhecimento do que os distribuídos em 2013). Numa pesquisa por amostragem realizada com servidores que atuam em Gabinetes de Desembargador, elaborando minutas de decisões judiciais, 100% manifestaram satisfação quanto à implantação do sistema de metas. Quanto aos resultados, 60% responderam que a meta estabelecida foi atingida (...). Conclusão. Uma das formas mais eficientes para alcançar os objetivos traçados no planejamento é por meio do estabelecimento de metas. Trata-se da definição de etapas a serem vencidas para alcançar o objetivo da organização num determinado tempo. As metas podem ser pensadas para curto e médio prazo, classificando a partir do grau de prioridade.²⁵

23 CAMPOS, Alessandra da Silva; BARBOSA JÚNIOR, Gilberto Miranda; DO CARMO, Marla Flávia; CHELOTTI, Natália Jaffar Oliveira. Manual de boas práticas de gestão de gabinetes. Disponível em: <<https://www.tjmg.jus.br/data/files/5F/F5/06/0F/5EE1B51081D271B5480808A8/MANUAL%20DE%20BOAS%20PRATICAS%20DE%20GESTAO%20DOS%20GABINETES%20-%20Versao%201.2%20-%202016.pdf>>. Acesso em 10 jun. 2019.

24 BRASIL. Resolução 221 de 2016 do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=2279>. Acesso em 10 jun.2019.

25 ROSSONI, Ivete. As metas como estratégias de gestão ativa no Poder Judiciário. Disponível em: <<http://www>

O próximo elemento que contribui para a eficiência do Poder Público é a bonificação de estímulo a produtividade. Nada mais é senão um prêmio dado ao servidor que cumprir as metas. Nem todos os Tribunais adotam essa recompensa, por destacar ser inviável financeiramente²⁶. Todavia, é de bastante valia, vez que, nos locais em que se adota tal recompensa, é verificada uma diminuição no tempo de resposta aos jurisdicionados. Sem dúvida alguma, qualquer servidor procurará acelerar as suas funções para obter o bônus de 14° salário. É política de meritocracia, de valorização do trabalhador, a partir de critério justo.

O TJPE apresentou proposta de desempenho jurisdicional, tendo como finalidade a premiação das unidades que alcançarem a prestação eficiente, célere e ética. Regulamentado pela Lei 15.310/2014, a vantagem equivalerá a, no máximo, 100% da remuneração mensal do servidor, sempre com base nos resultados do ano anterior e relacionado à melhoria dos serviços ofertados, cabendo à Corte regulamentar os critérios de avaliação do desempenho institucional e individual.

A ideia é valorizar o servidor. Importa dizer que ele é o responsável, diretamente, por aproximar a população do Poder Público, sendo medular o reconhecimento de sua dedicação.

A valorização do servidor público é tema fundamental no projeto de modernização da estrutura administrativa pública brasileira, uma vez que o país atravessa um período de desenvolvimento acelerado, apresentando, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística -IBGE, valores de Produto Interno Bruto -PIB, em média, positivos nos últimos 20 anos. Desta forma, a demanda por serviços públicos de qualidade é crescente. Neste contexto, a máquina pública deve ter por objetivo fomentar e dar suporte a processos contínuos de melhoria, não podendo emperrá-los ou retardá-los.²⁷

Às Cortes, em vez de alegar falta de verba para implantação do bônus, deveriam adotar políticas de desenvolvimento para a gestão pessoal, pois o estímulo é fundamental para se concluir projetos previamente estipulados pelo Judiciário. No que respeita a profissionalização do servidor, estabelece Romeu Felipe Bacellar Filho:

ibrajus.org.br/revista/artigo.asp?idArtigo=326>. Acesso em 10 jun. 2019.

O preparo técnico para o desempenho de cargo, função ou emprego público é condição *sine qua non* para a avaliação da eficiência do servidor público. A implementação de um sistema de mérito no funcionalismo público é emergencial. A profissionalização de função pública exige não só o fortalecimento do concurso público, como também um adequado plano de carreira, em todos os níveis da Federação.²⁸

Destaca-se que, em 2011, o TJSE, pela primeira vez na história do serviço público, buscando incentivar o aprimoramento das atividades, premiou cerca de 600 servidores que tiveram maior produtividade em 2010. A conduta, pioneira no meio jurídico, foi adotada pelo CNJ, o qual passou a alentar as condecorações a nível nacional.

Outro elemento a contribuir para agilização procedimental é a utilização de meios eletrônicos que possibilitem a interação entre os Tribunais. É o caso do Malote Digital, uma espécie de Correios eletrônico: o mecanismo é análogo aos serviços prestados pelos Correios, no entanto, o expediente, por não ser enviado fisicamente, chega ao seu destinatário de maneira imediata, acelerando o trâmite processual, necessitando, apenas, de um navegador de internet.

Assim, se antes o prazo para um ofício alcançar o receptor era de duas semanas (contando com separação dos envelopes, deslocamento do carteiro, devolução do A.R.), com a troca eletrônica, o servidor, a depender da urgência do caso concreto, poderá receber resposta imediata relativa ao expediente. Os próprios oficiais de justiça se beneficiaram do sistema, uma vez que muitas de suas funções passaram a ser resolvidas sem que os meirinhos precisassem se deslocar até o logradouro específico. Dani Cunha, coordenadora de comunicação do TJMT, destacou a importância da nova sistemática:

O Poder Judiciário de Mato Grosso utiliza o Malote Digital, um sistema de envio de documentos administrativos e processuais, facilitando o trâmite de comunicação oficial entre o Tribunal de Justiça, as comarcas e os cartórios extrajudiciais (...). O Malote Digital trouxe diversas vantagens no dia a dia de todo o serviço e impactou de forma positiva nos trabalhos desenvolvidos. Todo o trâmite é feito de maneira eletrônica, por meio da internet, dando maior celeridade no cumprimento dos mandados judiciais nos presídios, dispensando a necessidade do oficial de justiça. Essa tarefa representava

28 BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Profissionalização da função pública: a experiência brasileira. Revista de direito administrativo, Rio de Janeiro, v. 232, p. 1/9, abr/jun. 2003.

40% do serviço desses servidores, que precisam levar pessoalmente o documento nas unidades prisionais. Com o Malote Digital, otimiza-se o trabalho dos oficiais de justiça para a utilização dessa mão de obra em outros cumprimentos de processos, o que resulta em economia de custos para o Tribunal de Justiça.²⁹

O recurso tem âmbito nacional e, além de proporcionar rapidez, ainda tem a vantagem de ser econômico e ecologicamente correto, já que se dispensa o alto consumo de papéis e materiais análogos.

Contribui, por fim, para o princípio da celeridade a digitalização de ações. O processo eletrônico não é algo novo, no entanto, em várias varas ainda é possível verificar a existência de autos físicos, remanescentes do antigo *modus operandi*. O propósito é transpassar tudo para o meio virtual.

A inserção dos autos em meio cibernético torna o seu andamento mais veloz, na medida em que proporciona tanto às partes como aos serventuários economia de tempo, o próprio suporte tecnológico predispõe instantaneidade. Por meio de plataformas de web site, permite-se que o causídico, a qualquer hora do dia (não ficando cerceado ao horário de funcionamento do fórum), proponha ação inicial, anexe petições e interponha recursos. Aos magistrados é viável a consulta ao infojud, renajud, a realização de bacenjud. Já aos servidores, é admissível uma intimação mais rápida, via SMS, Whatsapp ou e-mail. Destaca Humberto Dalla:

É o processo compatível com o princípio da celeridade a informatização processual, não só no ideal de acelerar as decisões feitas, respeitando-se a duração razoável do processo, mas também em proveito da solução de ações que se multiplicaram em razão de novas tecnologias que geram novas questões e novos direitos a serem enfrentados pela sociedade como um todo³⁰

Sempre é importante frisar que esses modelos trazidos contribuem para um desenvolvimento da prestabilidade pelo sistema Judiciário, no entanto, caberá a rotina das varas empregar a prática que mais perfeitamente assiste as suas realidades. Como os cartórios possuem as suas peculiaridades – há de se ponderar, *verbi gratia*,

29 CUNHA, Dani. Malote digital: celeridade ao trâmite de documento. Disponível em: <http://www.w.tjmt.jus.br/noticias/41083#.XQAM79hv_IU>. Acesso em 11 jun. 2019.

30 PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. Direito Processual Civil Contemporâneo. 4ª edição. São Paulo: Saraiva, 2012; p. 407.

suas estruturas, quantidade de ações, de servidores, as matérias envolvidas – a fixação de projeto programado ficará a cargo das necessidades de cada vara.

4 Análise de unidade jurisdicional reconhecida com Selo Gestão Eficiente

Nos capítulos acima, procurou-se debater um pouco sobre a razoável duração do processo, sua ascensão histórica, as barreiras que impedem a adesão do princípio, bem como elementos que devem ser utilizados para dirimir a demora excessiva na entrega da tutela jurisdicional, ficando reconhecido que justiça tardia não é justiça, senão agressão irreversível ao direito.

No último ponto da monografia, tentando demonstrar que, ao se desempenhar as boas práticas, os serventuários proporcionarão aos envolvidos a prestação jurisdicional célere e de qualidade, far-se-á um estudo de uma unidade cartorária do próprio TJPE que, no ano de 2018, obteve o Selo Gestão Eficiente, qual seja, a 9ª Vara Cível da Capital.

Em primeiro lugar, importa dizer que o seguinte Selo tem como intuito reconhecer e homenagear as unidades judiciais do 1º grau que se sobressaíram em suas atividades. Com premiações nas categorias ouro, prata e bronze, buscou-se analisar os seguintes parâmetros de desempenho: casos pendentes de baixa líquida, taxa de congestionamento líquida, tempo médio de sentença percentual de processos pendentes de baixa que podem ser movimentados pela secretaria ou gabinete e que estão paralisados há mais de 100 dias³¹.

A Vara premiada, por sua vez, obteve o Selo Ouro no turno da tarde e Prata, no da manhã, respectivamente no 10º e no 14º lugar no ranking geral. O fato é que, ao estudar o procedimento de ambas, verificam-se algumas atividades procedimentais em comum, e a primeira delas é o compromisso de todos os funcionários no andamento processual: os servidores lotados na Secretaria, em caso de excesso de trabalho dos assessores, preparam as minutas, auxiliando, com isso, os magistrados. Nesse aspecto, importa realçar a atitude dos juízes, os quais despacham e sentenciam tanto no gabinete como na secretaria, assegurando, portanto, a discussão jurídica diária entre os serventuários (como são graduados em Direito, todos estão aptos a assistir os togados). O benefício proporcionado por tal atitude é salutar; por ser o juiz o administrador do órgão, cabe a

31 BRASIL. Portaria 323 de 2018 do Tribunal de Justiça de Pernambuco. Disponível em: <<http://www.tjpe.jus.br/documents/29010/0/-/57b8c150-07e9-2555-fc74-90a4c3ffe25e>>. Acesso em 11 jun. 2019.

ele dirigir os processos e promover a integração com os demais funcionários. A referida agregação, aliás, é de extrema importância uma vez que o debate facilita a uniformização dos procedimentos a serem praticados, na medida em que o repasse de orientação ocorre de maneira bilateral, para os assessores e para a serventuários.

Outro detalhe é que, ao se dirigir a Secretaria, o togado acaba por tomar conhecimento de como andam as atividades cartorárias, evitando, com isso, que se tenha um desequilíbrio de agilização processual entre àquela e o gabinete. Ao juiz, por conseguinte, não cabe apenas a atribuição de julgar, sendo seu dever exercer a gestão da unidade como um todo, haja vista que o cartório nada mais é senão parte de um todo. Conforme destaca Stumpf:

Ao lado da implementação de planejamento global dos destinos da instituição, pode ser compreendido como um dever atual de cada magistrado buscar a excelência não apenas da sua atividade-fim, o ato de julgar, mas também e essencialmente das atividades-meio desempenhadas sob sua responsabilidade, ainda que indireta. A eficiência desta vincula a eficiência daquela. Sendo assim, o somatório de unidades bem organizadas e administradas pelos respectivos grupos de juízes e servidores determinará um somatório de iniciativas capazes de alterar de forma geral a eficiência do Judiciário enquanto prestador de serviços. Estas iniciativas contribuirão decisivamente para a eficiência da prestação jurisdicional como um todo e não apenas de forma isolada em algumas localidades e unidades (...). Os resultados, demonstrados pelos dados, poderiam ser de fato mais relevantes porque ainda são esperadas ações efetivas do Judiciário na busca de adaptar os seus membros, juízes e servidores, às necessidades dos novos tempos. Necessidades que passam, desde o início, pela compreensão antes destacada, qual seja, de que cada unidade jurisdicional é, efetivamente, uma única célula de prestação de serviços a ser gerenciada e organizada de forma global. Deve-se entender que o gabinete e o cartório ou a secretaria devem atuar em harmonia e em conjunto na busca da eficiência de todos os processos de trabalho e, ao final, da prestação jurisdicional. Esta, como o objetivo comum, evidentemente, de todos os envolvidos.³²

Ainda nessa linha de ajuda mútua, observou-se que, na 9ª Vara, o contrário ocorre da mesma forma, pois, sem processos conclusos para agilizar, os assessores acabam ajudando nas publicações e expedições de documentos. É, portanto, uma formatação de trabalho com plano de ação, inserindo todos os serventuários no processo de inovação. **É válida a observação trazida pelo juiz federal**

32 STUMF, op. cit.

Carlos Haddad, no tocante a questão do apoio recíproco, quando procurou estabelecer um modelo de gestão em sua unidade jurisdicional:

Todo modelo de gestão baseia-se em cinco pilares, que ajudam o gestor a pensar de maneira estruturada em como atingir com eficiência e eficácia os objetivos propostos. São eles: estratégia; estrutura e recursos; calendário de atividades; rotinas e projetos e; indicadores e metas...

Quanto à estrutura e recursos, houve redivisão de setores e definição de novas competências. Como era de se esperar, reduzimos o número de estagiários. Na definição de quem faz o quê, a Diretora de Secretaria tornou-se coordenadora do modelo de gestão, dando orientações a cada setor, organizando relatórios e a agenda de eventos. Repartidas as atribuições e definidas as especializações, procedemos ao ajuste de competências, que nada mais é do que mudanças internas de alocação do time. É recomendável identificar setores com deficiência de pessoal, como também servidores com perfil para integrar outra seção. Cada pessoa tem uma habilidade a ser explorada. Eventualmente, faz-se necessário agrupar os servidores para colaborar no trabalho de setor temporariamente “congestionado”, o que contribui para reforçar o espírito de equipe e solidariedade.³³

Em relação às iniciais, a política é sempre despachá-las em, no máximo, 24 horas, independente da complexidade da ação (tendo ou não pedido liminar) e da quantidade de processos para apreciação.

Verifica-se também no seguinte Cartório a questão da organização das ações físicas. Os funcionários da Seção “A”, objetivando dar celeridade aos autos, deixam visíveis os períodos de decurso das pautas, com isso, a administração do prazo se torna rápida e efetiva. Ao dispor os processos conjuntamente com suas datas limites, é possível, já no dia seguinte, elaborar as certidões respectivas e de trânsito em julgado.

Os servidores da Seção “B”, por sua vez, visto que não aderiram à Diretoria Cível do Primeiro Grau³⁴, acumulando, portanto, atos cartorários de processos físicos e

33 HADDAD, Carlos. Acredite: a Justiça pode melhorar, basta bem administrar. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-jan-17/segunda-leitura-acredite-justica-melhorar-basta-bem-administrar>>. Acesso em 08 jul. 2019.

34 O Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE) deu mais um importante passo na implementação da Política de Atenção Prioritária ao 1º Grau de Jurisdição na última sexta-feira, com a inauguração da Diretoria Cível do 1º Grau da Capital. Inspirado na iniciativa de tribunais de outros estados, a exemplo de Mato Grosso do Sul, São Paulo, Ceará e Santa Catarina, o projeto do Poder Judiciário de Pernambuco parte da ideia da unificação de secretarias, por meio da qual uma só estrutura concentra os atos cartorários de diversas varas...Na Diretoria Cível do 1º Grau da Comarca do Recife serão movimentados exclusivamente os feitos que tramitam via Processo Judicial Eletrônico (PJe) nas 34 Varas Cíveis da Capital. Instalada no Fórum Desembargador Rodolfo

eletrônicos, desenvolveram uma ferramenta de controle mais arrojada. Mediante planilha de Excel, calcula-se a data limite para agilização por parte dos advogados, a partir da data inicial estipulada pelo serventário. O sistema foi elaborado para erradicar qualquer dúvida quanto ao cálculo do tempo, por isso, computa apenas os dias úteis, prevendo a suspensão em caso de feriados e permitindo que o funcionário preencha, manualmente, a interrupção da contagem em casos inesperados de cancelamento de expedientes.

Ainda se utilizando da informática e visando a fiscalização sistemática de cobrança, fora elaborada uma planilha eletrônica para os casos de carga processual, quando os advogados retiram os autos da Secretaria. Desejando evitar a demora na devolução, e havendo retenção, o sistema informa ao servidor e este já contata o causídico para reposição.

Buscando dirimir a demora excessiva, sempre que possível, a Vara utiliza de e-mails e telefones para intimar os peritos. A notificação é imediata, sem precisar aguardar pelos Correios ou a anexação da certidão pelo oficial de justiça. Além disso, para evitar despachos sucessivos, a respeito do mesmo tema, o magistrado, em uma única decisão, nomeia perito, fixa seus honorários, abre prazo para apresentação de quesitos e autoriza, após a entrega do laudo, a liberação do alvará para o expert.

A última questão que fora observada na unidade judiciária foi a extração constante de pareceres. A ideia é cumprir as metas do CNJ. Os relatórios, vale ressaltar, ajudam a planejar a prestação jurisdicional, definindo os andamentos processuais, padronizando e/ou automatizando o acervo processual. Nesse diapasão:

O CNJ, pautando-se pela citada tendência de desenvolvimento de sistemas de mensuração de desempenho, a partir de 2006 passa então a recolher e sistematizar dados estatísticos referentes a aspectos diversos identificados como diretamente ligados ao desempenho das organizações judiciárias brasileiras (tais quais seus insumos, dotações orçamentárias, litigiosidade e acesso à justiça). A divulgação destes dados torna-se feita por intermédio de relatório anual intitulado “Justiça em Números”. Mais recentemente, outra

Aureliano, tem como atribuição cumprir despachos, decisões e sentenças exarados em processos eletrônicos, reservando às secretarias das Varas a prática de atos cartorários referentes apenas a processos físicos. VASCONCELOS, Cláudia. TJPE inaugura Diretoria Cível do 1º Grau mirando o futuro. Disponível em: <<https://www.tjpe.jus.br/-/tjpe-inaugura-diretoria-civel-do-1-grau-mirando-o-futuro>>. Acesso em 08 jul. 2019.

abordagem da mensuração é empregada: seu uso junto ao desenvolvimento de planejamento estratégico do Judiciário brasileiro. E nesta linha o CNJ lança proposta de indicadores do Planejamento Estratégico.³⁵

Com isso, mediante o Sistema de Informação da Corregedoria, o Sidor³⁶, os funcionários tomam conhecimento dos processos com movimentação mais antiga, promovendo a agilização dos mesmos. A atitude faz diminuir a taxa de congestionamento, já que permite o adequado monitoramento do acervo, priorizando às ações mais críticas e impulsionando os respectivos feitos.

Conforme se pode observar, todas as práticas procedimentais da unidade judiciária têm o condão de resolver o mérito de forma satisfativa e eficaz. A conscientização adotada pelos juízes e servidores – de que são responsáveis pelo cumprimento da razoável duração do processo – é latente. Faz com que se alcance o tempo ideal para a solução de um litígio, trazendo a pacificação social. Não é à toa, aliás, que o Cartório venceu premiações sob o estigma de vara modelo.

Conclusão

A sociedade brasileira percorreu uma evolução histórica referente a regra da razoável duração do processo, evolução esta que não surgira da noite para o dia, sendo fruto de modificações sociais e jurídicas. O modelo trazido pela Constituição de 1934 apresentava um princípio da celeridade ainda tímido, entendendo, alguns juristas da época que a norma só valeria para o âmbito administrativo, das repartições públicas.

O salto surge com a Emenda nº 45/2004: antes o dispositivo era tratado como

35 NOGUEIRA, José Marcelo Maia; GÓIS, Leonel de Oliveira Lima; PACHECO, Regina Silvia Viotto Monteiro. A gestão do Poder Judiciário: uma análise do sistema de mensuração de desempenho do judiciário brasileiro. Disponível em: <http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/F_ile/Material_%20CONSAD/painéis_III_congresso_consad/painel_34/uma_analise_sob_o_enfoque_referencial_dos_indicadores_do_relatorio_justica_em_numeros.pdf>. Acesso em 12 jun. 2019.

36 O Sistema de Informação da Corregedoria integra as informações dos sistemas de Processo e Gestão de Pessoal, garantindo uma visão mais acurada da realidade das unidades. A ferramenta permite o acesso aos processos conclusos críticos e paralisados críticos na secretaria. Atualmente, os magistrados já conseguem visualizar a situação das unidades em que atuam, obtendo informações de acervo em tramitação, processos conclusos, conclusos críticos, paralisados na secretaria e paralisados na secretaria críticos, bem como acessar a listagem dos processos em situação crítica. JESUS, Natalie. Sistema de Informação da Corregedoria Geral da Justiça concorre ao 15º Prêmio Innovare. Disponível em: <http://www.tjpe.jus.br/noticias/-/asset_publisher/ubhL0_4hQXv5n/content/id/2034476>. Acesso em 11 jul. 2019.

matéria infraconstitucional, sem força normativa principiológica, no entanto, com o incremento, inseriu-se o instituto no rol dos direitos fundamentais.

Nesse diapasão, o Código Processual Civil de 2015 cuidou de lapidar a aplicação da justiça célere, na medida em que exigiu o encaixe entre a agilidade processual e a atividade satisfativa, ou seja, não bastava que o litígio fosse solucionado de maneira desenfreada, a solução da demanda deveria, também, ser eficaz.

Ao juiz, como gestor maior, exigiu-se a sensibilidade de julgar o mérito em tempo hábil, sem passar por cima de outros direitos fundamentais como, por exemplo, o contraditório e a ampla defesa. Agora é necessário convencer as partes de que aquela sentença compreende a melhor solução para a discussão.

Vale frisar que existem ainda muitas barreiras para o Judiciário alcançar a duração coerente do pleito. A cultura impertinente da litigiosidade – muito em decorrência do não investimento de meios alternativos de resolução de conflito – bem como os problemas estruturais que ainda perduram na justiça brasileira fomentam a morosidade e descumprimento do princípio estudado.

Daí a necessidade de se desenvolver uma política de gestão inovadora para atenuar o imbróglio da demora dos processos no país. Como não basta uma intervenção isolada para solucionar o problema, faz-se imprescindível a adoção de uma organização administrativa, com foco na produtividade da vara, ora elaborando novos mecanismos de serviços, ora aprimorando os já existentes.

Não é a toa que, apesar de todos os impasses que possam surgir, algumas Varas se sobressaem a ponto de superar as metas de aperfeiçoamento de prestação jurisdicional estipuladas pelo CNJ. Aplicando boas práticas processuais, as unidades conseguem auferir qualidade nos exercícios cartoriais, inclusive, obtendo, como reconhecimento, homenagens e premiações pelo território brasileiro.

Referências

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. Profissionalização da função pública: a experiência brasileira. Revista de direito administrativo, Rio de Janeiro, v. 232, abr/jun. 2003.

BRASIL. Código de Processo Civil de 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm>. Acesso em 04 jun. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Metas. Disponível em: <<http://cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metas/225-gestao-planejamento-e-pesquisa/boas-praticas/126-boas-praticas>>. Acesso em 04 jul 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Justiça em números 2018: ano-base 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/dl/justica-numeros-2018-2408218compr essed.pdf>>. Acesso em 07 jun. 2019.

BRASIL. Constituição Federal de 1934. Disponível em: <<http://www.planalto.gov>.

br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em 27 mai. 2019.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em 27 mai. 2019.

BRASIL. DECRETO 678 de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm>. Acesso em 02 jun. 2019.

BRASIL. Portaria 323 de 2018 do Tribunal de Justiça de Pernambuco. Disponível em: <<http://www.tjpe.jus.br/documents/29010/0/-/57b8c150-07e9-2555-fc74-90a4c3ffe25e>>. Acesso em 11 jun. 2019.

BRASIL. Resolução 221 de 2016 do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=2279>>. Acesso em 10 jun. 2019.

BRITO, Samyr Leal da Costa. Gestão das varas de justiça: uma reflexão sobre o uso da inovação para redução da morosidade do processo judicial. Disponível em: <<http://s://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-158/gestao-das-varas-de-justica-uma-reflexao-sobre-o-uso-da-inovacao-para-reducao-da-morosidade-do-processo-judicial/>>. Acesso em 07 jul. 2019.

CAMPOS, Alessandra da Silva; BARBOSA JÚNIOR, Gilberto Miranda; DO CARMO, Marla Flávia; CHELOTTI, Natália Jaffar Oliveira. Manual de boas práticas de gestão de gabinetes. Disponível em: <<https://www.tjmg.jus.br/data/files/5F/F5/06/0F/5EE1B51081D271B5480808A8/MANUAL%20DE%20BOAS%20PRATICAS%20DE%20GESTAO%20DOS%20GABINETES%20%20Versao%201.2%20-%202016.pdf>>. Acesso em 10 jun. 2019.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7ª edição. Coimbra: Editora Almedina, 7ª edição, 2013.

CUNHA, Dani. Malote digital: celeridade ao trâmite de documento. Disponível

em: <http://www.tjmt.jus.br/noticias/41083#.XQAM79hv_IU>. Acesso em 11 jun. 2019.

DIAS, Francisco Barros. A busca da efetividade do processo. Disponível em: <<https://www.jfrn.jus.br/institucional/biblioteca-old/doutrina/doutrina126.doc>>. Acesso em 08 jun. 2019.

FALCÃO, Joaquim. Judiciário: independência e gestão. Informativo da Associação de Magistrados de Pernambuco, Recife, Ano XVII – Edição Extra, ago. 2006.

HADDAD, CARLOS. ACREDITE: A JUSTIÇA PODE MELHORAR, BASTA BEM ADMINISTRAR. DISPONÍVEL EM: <<HTTPS://WWW.CONJUR.COM.BR/2016-JAN-17/SEGUNDA-LEITURA-ACREDITE-JUSTICA-MELHORAR-BASTA-BEM-ADMINISTRAR>>. ACESSO EM 08 JUL. 2019.

JESUS, Natalie. Sistema de Informação da Corregedoria Geral da Justiça concorreu ao 15º Prêmio Innovare. Disponível em: <http://www.tjpe.jus.br/noticias/-/asset_publisher/ubhL04hQXv5n/content/id/2034476>. Acesso em 11 jul. 2019.

MAGNA CARTA de 1215. Disponível em: <http://corvobranco.tripod.com/dw_nl/magna_carta.pdf>. Acesso em 28 mai. 2019.

MEDEIROS NETO, Elias Marques de. Proibição da Prova Ilícita no Processo Civil Brasileiro. 1º edição. São Paulo: Fiuza, 2010.

NOGUEIRA, José Marcelo Maia; GÓIS, Leonel de Oliveira Lima; PACHECO, Regina Sílvia Viotto Monteiro. A gestão do Poder Judiciário: uma análise do sistema de mensuração de desempenho do judiciário brasileiro. Disponível em: <http://www.escoladegestao.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_III_congresso_consad/painel_34/uma_analise_sob_o_enfoque_referencial_dos_indicadores_do_relatorio_justica_em_numeros.pdf>. Acesso em 12 jun. 2019.

NOVELINO, Marcelo. Direito constitucional. 3ª edição. São Paulo: Editora Método, 2009.

OYARZABAL, João Cassiano Pinheiro. A duração razoável do processo e as normas fundamentais do novo CPC. Disponível em: <<http://ebooks.pucrs.br/edipucrs/anais/simposio-de-processo/assets/2016/07.pdf>>. Acesso em 04 jun. 2019.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. *Direito Processual Civil Contemporâneo*. 4ª edição. São Paulo: Saraiva, 2012.

POMBAL, Manoel José Ferreira do. *Como motivar e premiar o servidor, sem contrariar as regras da Administração Pública*. Disponível em: <<https://app.uff.br/riuff/bitstream/1/2019/1/2014-Adminia%C3%A7%C3%A3opublica-MANOEL20JOSE%20FERREIRA%20DO%20POMBAL.pdf>>. Acesso em 11 jun. 2019.

ROSSONI, Ivete. *As metas como estratégias de gestão ativa no Poder Judiciário*. Disponível em: <<http://www.ibrajus.org.br/revista/artigo.asp?idArtigo=326>>. Acesso em 10 jun. 2019.

STUMPF, Juliano Da Costa. *Poder Judiciário: morosidade e inovação*. Dissertação – Mestrado Profissional em Poder Judiciário. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2008.

VARGAS, Jorge de Oliveira. *A Responsabilidade civil do Estado pela Demora na Prestação da Tutela Jurisdicional*. 1ª edição. Juruá: Editora Juruá, 1999.

VASCONCELOS, Cláudia. *TJPE inaugura Diretoria Cível do 1º Grau mirando o futuro*. Disponível em: <<https://www.tjpe.jus.br/-/tjpe-inaugura-diretoria-civel-do-1-grau-mirando-o-futuro>>. Acesso em 08 jul. 2019.

VERBICARO, Dennis. *A arbitragem de consumo no Direito comparado: um modelo possível para o Brasil?* *Revista Direito do Consumidor*, ano 25, vol. 106, jul.-ago. 2016.

VIEIRA, Luciano José Martins; PINHEIRO, Ivan Antônio. *Contribuições do Conselho Nacional de Justiça para a Gestão do Poder Judiciário*. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS-B1084.pdf>>. Acesso em 02 jul. 2019.

VIEIRA, José Luiz Leal. *Um novo desafio para o Judiciário: o juiz líder*. Dissertação – Mestrado Profissionalizante em Poder Judiciário. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2008.



Impressão:

Editora - ESMape / TJPE