

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE COMUNICAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

Comunicação Pública e Efetividade da Justiça:
*Uma análise dos processos comunicacionais nos Juizados Especiais Cíveis do
Distrito Federal*

Vanessa Negrini

Trabalho apresentado à Banca Examinadora de Exame de Dissertação, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Comunicação.
Linha de pesquisa: *Políticas de Comunicação e de Cultura.*
Orientadora: *Prof.^a Dra. Janara Kalline Leal Lopes de Sousa.*

Brasília (DF)
Fevereiro de 2017

Vanessa Negrini

Comunicação Pública e Efetividade da Justiça: uma análise dos processos comunicacionais nos Juizados Especiais Cíveis do Distrito Federal

Brasília (DF), fevereiro de 2017

Dissertação avaliada pela seguinte Banca Examinadora:

Prof.^a Dra. Elen Cristina Geraldês
Universidade de Brasília – UnB (FAC)
Presidente

Prof.^a Dra. Márcia Marques
Universidade de Brasília – UnB (FAC)
Membro

Prof. Dr. José Geraldo de Sousa Júnior
Universidade de Brasília – UnB (Direito)
Membro

Prof.^a Dra. Liliane Maria Macedo Machado
Universidade de Brasília – UnB (FAC)
Suplente

**Ficha catalográfica elaborada automaticamente pela Biblioteca Central da UnB,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)**

NN392c

Negrini, Vanessa

Comunicação Pública e Efetividade da Justiça: uma análise dos processos comunicacionais nos Juizados Especiais Cíveis do Distrito Federal / Vanessa Negrini; orientadora Janara Kalline Leal Lopes de Sousa. -- Brasília, 2017.

211 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado em Comunicação) -- Universidade de Brasília, 2017.

1. Comunicação Pública. 2. Comunicação Normativa. 3. Políticas Públicas de Comunicação. 4. Efetividade da Justiça. 5. Juizados Especiais Cíveis. I. Kalline Leal Lopes de Sousa, Janara, orient. II. Título.

Este diálogo, como exigência radical da revolução, responde outra exigência radical – a dos homens como seres que não podem ser fora da comunicação, pois que são comunicação. Obstaculizar a comunicação é transformá-los em quase “coisa” e isto é tarefa e objetivo dos opressores, não dos revolucionários.

Paulo Freire,
Pedagogia do Oprimido

Justiça é Justiça Social, antes de tudo: é atualização dos princípios condutores, emergindo nas lutas sociais, para levar à criação de uma sociedade em que cessem a exploração e opressão do homem pelo homem.

Roberto Lyra Filho,
O que é Direito

À Ivone Maria Ramos, tenho pensado muito em você,
minha amiga, que já não estava mais aqui para ver o
trabalho da Comissão da Verdade, que revelou tantas
histórias de violências, como as que você enfrentou na
Ditadura. Também não viu a aprovação da LAI, esta
chama de esperança por um Estado mais transparente,
pelo qual sempre sonhou. Pelo menos não ficou para
ver a história se repetir em um novo Golpe, que
anuncia: nossa luta apenas começou.

Aos meus filhos, Ítala Gabriela e Mateus, que seguem
testemunhando minha existência, fazendo com que
todo esforço faça sentido.

Aos que não se calam diante das injustiças e lutam
pela utopia de um mundo melhor. Aos que comungam
da dor da exclusão, mas que juntos se descobrem mais
fortes para fazer cessar a opressão.

AGRADECIMENTOS

Chegar até aqui parecia um sonho audacioso demais para quem só conseguiu concluir a graduação na véspera dos 40 anos de idade. Começo meus agradecimentos pela pessoa que primeiro disse “vem, você consegue”, muito antes de eu sonhar com esta possibilidade: a professora Elen Geraldês. Com ela, meu mundo se abriu para grandes possibilidades e significativas experiências.

Foi ela também que, ao longo das orientações na disciplina de Metodologia de Pesquisa em Comunicação, me chamou a atenção para a importância da apropriação do pensamento de autores clássicos da sociologia brasileira, para compreender como o Estado brasileiro se constituiu, deixando marcas e exclusões, as quais se refletem na cidadania e no exercício de direitos.

Ao estimado professor José Geraldo de Sousa Junior, coordenador do grupo de pesquisa *O Direito Achado na Rua*, que, ainda sob o impacto de suas aulas apaixonantes, escrevo estas páginas, esperando fazer jus ao seu ensinamento, mas ciente de que ainda tenho uma longa caminhada até realmente apreender o significado mais profundo do que foi plantado.

Aos queridos professores Asdrúbal Sobrinho e Ellis Regina, que tanto vibram com a minha trajetória, agradeço por me apresentarem ao conceito que se tornou a espinha dorsal deste trabalho: a comunicação normativa.

Às professoras Dácia Ibiapina da Silva e Nelia Del Bianco, gratidão por toda dedicação na lapidação do meu projeto no âmbito da disciplina Seminário de Pesquisa. Dácia, por me mostrar que eu não poderia controlar o mundo com minhas tabelas e gráficos e deveria deixar o objeto falar. Nelia, por me ajudar a encontrar nos princípios da comunicação pública as categorias de análise da investigação.

Ao gentil professor Luiz C. Martino, responsável por me despertar para a importância do debate epistemológico na pesquisa em Comunicação, de dizer, situar, problematizar, sobre qual comunicação estamos falando.

Ao querido Nelson Simões, que generosamente compartilhou a experiência de sua trajetória metodológica, a qual foi especialmente importante para a sistematização e delimitação da amostra desta pesquisa.

Às amigas mais que queridas Natália Oliveira e Luísa Montenegro, companheiras desta jornada acadêmica, irmãs de sonhos e desafios: seguir junto com vocês me faz mais forte e feliz.

Aos servidores e estagiários dos Fóruns do Paranoá e do Leal Fagundes, no Posto de Serviço de Arquivo Intermediário, no Núcleo e Posto de Redução a Termo, nos CEJUSCs, nos Juizados Especiais, pela colaboração efetiva com a pesquisa, participando de entrevistas, esclarecendo dúvidas, fornecendo dados, apontando caminhos.

À Administração Superior do TJDFT, por autorizar e apoiar a realização deste trabalho. Agradeço muito especialmente ao Dr. Pedro de Araújo Yung-Tay Neto, magistrado que, compreendendo a importância da pesquisa, intermediou o nosso pleito, fazendo com que tudo fosse possível. Ao Alessandro Machado, servidor da Corregedoria do TJDFT designado para acompanhar o estudo, pelo interesse e presteza no atendimento.

Às queridas amigas Ana Carolina Chaves e Theresa Karina Barbosa, pelo apoio incondicional, inspiração, motivação e reconhecimento. Aos companheiros de trabalho, que tanto contribuíram com ideias, sugestões, críticas, muito especialmente a Andrea Paiva, Fabiana Gomes, Antônio Filho, Fauno Mendonça, Ana Cecília, Jorge Ricardo e Leandro Coimbra, com os quais compartilho o ideal de uma Justiça melhor.

E deixo para o final o meu agradecimento mais comovido: à minha orientadora Janara Sousa, que me acompanha desde a graduação em tantos projetos. Lá se vão mais de seis anos de relacionamento. Obrigada por me mostrar um mundo tão rico e interessante, mas obrigada principalmente por abrir seu coração e me abraçar em sua amizade.

RESUMO

Esta dissertação aborda comunicação pública e efetividade da justiça a partir da análise dos processos comunicacionais no âmbito dos Juizados Especiais Cíveis do Distrito Federal, à luz das teorias da comunicação pública, do direito humano à informação e sob a perspectiva do Direito Achado na Rua. O objetivo geral é avaliar se as políticas públicas de comunicação e os processos comunicativos organizacionais, em vigor no âmbito dos Juizados Especiais Cíveis, contribuem para a efetividade indiscriminada, independentemente de fatores sociais como renda e escolaridade. A abordagem metodológica é essencialmente qualitativa, embora haja contundentes aportes quantitativos a corroborar com o estudo. A amostra da pesquisa se limitou aos Juizados Especiais Cíveis dos Fóruns Leal Fagundes e do Paranoá, os quais atendem, respectivamente, as populações com maior e menor renda e escolaridade do Distrito Federal. Os dados primários foram capturados por meio de observação participante, com técnicas de coleta documental, observação direta e entrevista informal. No trabalho de campo, princípios da comunicação pública foram utilizados como categorias de observação e análise. Os resultados encontrados – interpretados a partir do conceito “cidadania à brasileira” – apontam que políticas públicas de comunicação enfrentam resistências para aplicação em um ambiente organizacional hermético como o Judiciário, como por exemplo a Lei de Acesso à Informação. Princípios como impessoalidade e isonomia, simplicidade e clareza, celeridade e objetividade, acesso e transparência não são plenamente observados na comunicação pública-normativa estabelecida entre o Estado/Judiciário e o cidadão, o que impacta a efetividade dos resultados, sentidos especialmente pela população com menor renda e escolaridade.

Palavras-chave: Políticas Públicas de Comunicação; Comunicação Pública; Comunicação Normativa; Efetividade da Justiça; Juizados Especiais Cíveis.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Desenho da pesquisa	22
Figura 2 – Contexto da pesquisa	23
Figura 3 – Tema, objeto, amostra e problema de pesquisa.....	25
Figura 4 – Triangulação de técnicas utilizadas para a captura de dados primários.....	41
Figura 5 - Cálculo da amostra para observação do autos processuais	46
Figura 6 - População atendida pelos Juizados Especiais do Paranoá.....	101
Figura 7 - População atendida pelos Juizados Especiais do Leal Fagundes	104
Figura 8 - Residência do autor nos Juizados Especiais do Paranoá.....	106
Figura 9 - Ocupação do autor nos Juizados Especiais do Paranoá.....	106
Figura 10 – Assistência jurídica do autor nos Juizados Especiais do Paranoá.....	107
Figura 11 – Tipo de ação nos Juizados Especiais do Paranoá.....	107
Figura 12 - Tempo (dias) de tramitação dos processos nos Juizados Especiais do Paranoá.....	108
Figura 13 - Audiências de conciliação nos Juizados Especiais do Paranoá	109
Figura 14 - Audiências de conciliação não realizadas nos Juizados Especiais do Paranoá	109
Figura 15 - Valores da causa x acordos x condenação nos Juizados Especiais do Paranoá	110
Figura 16 – Tempo (dias) para cumprimento da obrigação nos Juizados Especiais do Paranoá	110
Figura 17 - Tipos de sentença nos Juizados Especiais do Paranoá.....	111
Figura 18 - Sentença sem mérito nos Juizados Especiais do Paranoá	112
Figura 19 – Cumprimento da obrigação nos Juizados Especiais do Paranoá.....	112
Figura 20 - Efetividade nos Juizados Especiais do Paranoá.....	113
Figura 21 - Residência do autor nos Juizados Especiais do Leal Fagundes	114
Figura 22 - Ocupação do autor nos Juizados Especiais do Leal Fagundes	114
Figura 23 - Assistência jurídica nos Juizados Especiais do Leal Fagundes.....	115
Figura 24 - Tipo de ação nos Juizados Especiais do Leal Fagundes.....	116
Figura 25 - Tempo (dias) de tramitação dos processos nos Juizados Especiais do Leal Fagundes	117
Figura 26 - Audiências de conciliação nos Juizados Especiais do Leal Fagundes	118
Figura 27 - Audiências de conciliação não realizadas nos Juizados Especiais do Leal Fagundes	118
Figura 28 - Valores da causa x acordos x condenação nos Juizados Especiais do Leal Fagundes.....	120
Figura 29 - Tempo (dias) para cumprimento da obrigação nos Juizados Especiais do Leal Fagundes	120
Figura 30 - Tipos de sentença nos Juizados Especiais do Leal Fagundes	121
Figura 31 - Sentença sem mérito nos Juizados Especiais do Leal Fagundes	122
Figura 32 - Cumprimento da obrigação nos Juizados Especiais do Leal Fagundes	122
Figura 33 - Efetividade nos Juizados Especiais do Leal Fagundes	123
Figura 34 - Recepção do Nurjec Leal Fagundes.....	127
Figura 35 - Recepção geral do Fórum do Paranoá	129
Figura 36 - PRTD Paranoá.....	130
Figura 37 - Petições iniciais elaboradas pelo PRTD Paranoá.....	140
Figura 38 - Petições iniciais elaboradas pelo autor/advogado nos Juizados Especiais do Paranoá....	140
Figura 39 - Petições iniciais elaboradas pelo NUJERC Leal Fagundes	141
Figura 40 - Petições iniciais elaboradas pelo autor nos Juizados Especiais do Leal Fagundes	141
Figura 41 – Mural com pauta de audiências na entrada do CEJUSC Leal Fagundes.....	145
Figura 42 - Balcão de informações na entrada do CEJUSC Leal Fagundes.....	145
Figura 43 - Sala de espera das conciliações no CEJUSC Leal Fagundes.....	146

Figura 44 - Sistema de som para realização do pregão no CEJUSC Leal Fagundes	146
Figura 45 - CEJUSC Paranoá.....	151
Figura 46 - Recepção do CEJUSC Paranoá	151
Figura 47 - Taxa de acordo das conciliações realizadas no CEJUSC no primeiro semestre de 2016 ..	163
Figura 48 - Divergência de dados nos relatórios do Nupemec	167

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Objetivos da pesquisa	26
Quadro 2 - Redistribuição das competências dos Juizados Especiais no Paranoá.....	33
Quadro 3 - Circunscrições judiciárias, Juizados Especiais Cíveis e Regiões Administrativas atendidas (2014)	34
Quadro 4 - Audiências de conciliação realizadas nos Juizados Especiais Cíveis do DF (2014).....	35
Quadro 5 - Legenda da fórmula de escolaridade.....	37
Quadro 6 - Índice de escolaridade e renda <i>per capita</i> das regiões administrativas do DF (2011)	37
Quadro 7 - Audiências realizadas x população por grupo (2014)	39
Quadro 8 – Conceito e categorias de análise e técnicas para captura de dados.....	42
Quadro 9 – Etapas da observação participante e critério amostral	44
Quadro 10 - Processos dos Juizados Especiais Cíveis nos arquivos intermediários e respectiva amostra	46
Quadro 11 - Os níveis da comunicação pública no “edifício de Rolando”	73
Quadro 12 - Princípios constitucionais e legais que se aplicam à comunicação pública	81
Quadro 13 – Fontes de princípios para a comunicação pública	82
Quadro 14 - Competência dos Juizados Especiais do Paranoá após Resolução 8/2016.....	102
Quadro 15 - Estoque de processos e força de trabalho que atende os juizados especiais cíveis do Paranoá e do Leal Fagundes (Junho/2016)	124
Quadro 16 – Carga de trabalho por servidor no Paranoá e Leal Fagundes em 2014 e 2015	124
Quadro 17 - Comparação de fluxos de comunicação — acordo em audiência	154
Quadro 18 - Comparação de fluxos de comunicação — Sem acordo em audiência	157
Quadro 19 - Comparação de fluxos de comunicação — Desídia	158
Quadro 20 - Comparação de fluxos de comunicação — Revelia	158
Quadro 21 - Comparação de fluxos de comunicação — Requerido não citado	159
Quadro 22 - Comparação de fluxos de comunicação — Autor não intimado	159
Quadro 23 - Comparação de fluxos de comunicação — Inclusão de nova parte	160
Quadro 24 - Comparação de fluxos de comunicação — Petição para emendar inicial	161
Quadro 25 - Percentual de acordo nos Juizados Especiais x CEJUSC.....	165
Quadro 26 - Comparação de fluxos de comunicação — Autorizar levantar alvará.....	169
Quadro 27 - Comparação de fluxos de comunicação — Recorrer da sentença	170
Quadro 28 - Comparação de fluxos de comunicação — Pedir penhora de bens	171
Quadro 29 - Comparação de fluxos de comunicação — Intimar de proposta de acordo	171
Quadro 30 - Comparação de fluxos de comunicação — Pedir desentranhamento de documentos .	172
Quadro 31 - Comparação de fluxos de comunicação — Autor pedir desistência do processo.....	173
Quadro 32 - Comparação de fluxos de comunicação — Desídia e cobrança de custas	174
Quadro 33 - Comparação de fluxos de comunicação — Extinção sem cumprimento da obrigação..	175

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEJUSC – Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania. Tem a função principal de realizar as mediações e as conciliações. Atua basicamente com processos das áreas cível, família, fazendária e previdenciária, tanto em 1º quanto em 2º graus de jurisdição, além de priorizar processos com grandes demandantes e demandados como bancos, seguradoras, cooperativas de crédito e grandes lojas. Outra área de atuação é em demandas pré-processuais (partes podem homologar acordos antes virar um processo judicial). Em janeiro de 2017, o TJDFDT possuía vinte CEJUSCs: CEJUSC-BSB (Brasília), CEJUSC-BSB (Posto IDP), CEJUSC-BSB (Posto UniCEUB), CEJUSC-FAM (Brasília - Família), CEJUSC-JEC (Brasília - Juizados Especiais Cíveis), CEJUSC-SUPER (Brasília - Superendividados), CEJUSC-AGC (Águas Claras), CEJUSC-BRZ (Brazlândia), CEJUSC-CEI (Ceilândia), CEJUSC-EMA (Recanto das Emas), CEJUSC-GAM (Gama), CEJUSC-GUA (Guará), CEJUSC-NUC (Núcleo Bandeirante), CEJUSC-PAR (Paranoá), CEJUSC-PLA (Planaltina), CEJUSC-RFU (Riacho Fundo), CEJUSC-SAM (Samambaia), CEJUSC-SAO (São Sebastião), CEJUSC-SOB (Sobradinho) e CEJUSC-TAG (Taguatinga).

CODEPLAN – Companhia de Planejamento do Distrito Federal. A empresa coleta, produz e dissemina informações sobre a população do Distrito Federal e de sua região de influência, para auxiliar o Governo do Distrito Federal nas atividades de Planejamento Estratégico, Desenvolvimento Econômico, Social e Urbano.

JEC – Juizado Especial Cível. Instituído pela Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. Tem competência para julgar causas de pequena monta (para demandas de até 40 salários mínimos) e de menor complexidade (as quais não exigem perícia, por exemplo). Para causas de até 20 salários mínimos, o usuário leigo pode ingressar com a ação no JEC sem a assistência de um advogado particular ou defensor público. Deve privilegiar a solução dos conflitos por meio da conciliação e obedece aos princípios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade.

LAI – Lei de Acesso à Informação. Criada pela Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Segundo a LAI, o direito de acesso à informação será franqueado por meio de procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em

linguagem de fácil compreensão. O documento ressalta, ainda, quatro características essenciais da informação: disponibilidade, autenticidade, integridade e primariedade.

NUPEMEC – Núcleo Permanente de Mediação e Conciliação. Unidade vinculada à Segunda Vice-Presidência do TJDF. É responsável por implantar e desenvolver a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesse no âmbito do TJDF. Entre as suas atribuições, estão: a) instalar Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania - CEJUSCs; b) atuar na interlocução com outros tribunais, entidades públicas e privadas, universidades e instituições de ensino; c) incentivar ou promover capacitação, treinamento e atualização permanente de magistrados, servidores, conciliadores e mediadores nos métodos consensuais de solução de conflitos.

NURJEC – Núcleo de Redução a Termo e de Distribuição dos Juizados Especiais Cíveis e Fazendários. Unidade administrativa subordinada à Secretaria de Apoio aos Juizados Especiais e às Turmas Recursais – SEAJET, que tem como atribuição atender o público e reduzir a termo a demanda apresentada aos Juizados Especiais Cíveis e aos da Fazenda Pública, de forma clara, simples e em linguagem acessível. Realiza o atendimento do cidadão, desde que o valor da ação não seja superior a 20 salários mínimos (para causas acima de 20 salários mínimos, o usuário deve recorrer a um defensor público ou advogado particular para ingressar com a ação). No local, é possível esclarecer as dúvidas em geral, mas é vedada a orientação jurídica.

PJe – Processo Judicial eletrônico. É um sistema que busca a prática de atos processuais, assim como o acompanhamento destes atos de modo eletrônico, visando à automação do Judiciário. O PJe está sendo desenvolvido para implantação, em definitivo, no âmbito do TJDF até 2018, conforme a Lei nº 11.419/2006 e a Resolução nº 185/2013, do Conselho Nacional de Justiça – CNJ.

PRTD – Posto de Redução a Termo e de Distribuição dos Juizados Especiais Cíveis. Unidades administrativas que funcionam nos fóruns das regiões administrativas do Distrito Federal e desempenham as mesmas atividades do Núcleo de Redução a Termo e de Distribuição dos Juizados Especiais Cíveis e Fazendários – NURJEC, à exceção da competência exclusiva do NURJEC no que se refere aos Juizados da Fazenda Pública. Também possui as mesmas limitações de valor da causa e vedação de orientação jurídica.

TJDF – Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios.

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS.....	6
RESUMO	8
APRESENTAÇÃO	16
INTRODUÇÃO	20
PARTE I – COMO VAMOS CAMINHAR.....	23
1. CONTEXTO DA PESQUISA	23
1.1. TEMA, PROBLEMA E OBJETIVOS	24
1.2. JUSTIFICATIVA E CONTRIBUIÇÕES	27
1.3. DE QUAL COMUNICAÇÃO ESTAMOS FALANDO.....	29
2. ESTRATÉGIA METODOLÓGICA	32
2.1. CONSTRUÇÃO DA AMOSTRA	33
2.2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	40
2.2.1. Observação participante	42
2.2.1.1. Coleta documental nos autos processuais arquivados	44
2.2.1.2. Observação direta do atendimento inicial	47
2.2.1.3. Observação direta de audiências de conciliação	47
PARTE II - QUEM LEVAREMOS CONOSCO.....	49
3. CONTEXTO HISTÓRICO, SOCIAL E ECONÔMICO	49
3.1. UM LEVIATÃ SEM RESPOSTAS.....	50
3.2. DA CORTE DOS HOMENS POBRES AOS JUIZADOS ESPECIAIS	53
4. REFERENCIAL TEÓRICO	59
4.1. DIREITO HUMANO À INFORMAÇÃO	60
4.2. DISCURSO JURÍDICO E PODER	64
4.3. COMUNICAÇÃO PÚBLICA.....	66
4.3.1. Políticas de Comunicação no TJDFT	77
4.3.2. Princípios da comunicação pública	79
4.3.2.1. Impessoalidade e isonomia.....	83
4.3.2.2. Simplicidade e clareza.....	84
4.3.2.3. Celeridade e objetividade	85
4.3.2.4. Acesso e transparência	85
4.4. CIDADANIA À BRASILEIRA	86
4.5. ACESSO À JUSTIÇA COMO DIREITO HUMANO	94
4.6. EFETIVIDADE DA JUSTIÇA	97

PARTE III – A JORNADA ATÉ AQUI.....	100
5. DESCRIÇÃO E ANÁLISE.....	100
5.1. OS JUIZADOS ESPECIAIS DA PESQUISA	101
5.1.1. Fórum do Paranoá	101
5.1.2. Fórum Leal Fagundes.....	104
5.1.3. Perfil das demandas no Paranoá.....	105
5.1.4. Perfil das demandas no Leal Fagundes (Brasília)	113
5.1.5. Análise das diferenças entre os juizados da pesquisa.....	123
5.2. O ATENDIMENTO INICIAL DO CIDADÃO	126
5.3. AS AUDIÊNCIAS DE CONCILIAÇÃO.....	144
5.3.1. Modelo de audiência una x Modelo CEJUSC.....	152
5.4. A COMUNICAÇÃO NOS AUTOS PROCESSUAIS	168
5.5. ANÁLISE DA EFETIVIDADE.....	178
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	186
6.1. RECOMENDAÇÕES	191
BIBLIOGRAFIA.....	194
APÊNDICE I.....	203
APÊNDICE II	205
ANEXO I	206
GLOSSÁRIO	209

APRESENTAÇÃO

Como discutir comunicação, justiça e cidadania, quando as conquistas sociais arduamente construídas desde 1988 encontram-se agora gravemente ameaçadas? Esta é uma dissertação escrita em tempo de Golpe. Um Golpe político, jurídico e midiático, desferido contra 200 milhões de brasileiros e brasileiras que acreditavam viver em uma democracia; contra 54,5 milhões de eleitores e eleitoras que viram seus votos serem surrupiados por velhas elites dominantes, em conchavo com oligopólios capitalistas de comunicação.

Na verdade, o Golpe coloca em evidência ser mais do que nunca importante discutir esses temas. Historicamente, os grandes veículos de comunicação e o sistema de justiça em geral sempre estiveram a serviço da ideologia dominante, e não necessariamente a favor da cidadania. O Golpe, antes de tudo, nos impeliu a uma reflexão radical sobre o modelo de Estado e de sociedade que está posto e o que queremos transformar; foi uma oportunidade de um mergulho mais profundo, pois as crenças em um Estado justo foram irremediavelmente abaladas.

Esta é uma dissertação escrita em tempo de Golpe, por uma militante de esquerda e servidora do Judiciário, profundamente impactada pelo desvelamento de que o discurso de neutralidade e imparcialidade da Justiça, na verdade, acoberta profundas desigualdades e conflitos sociais.

Técnica judiciária desde 2009, formada em Comunicação Organizacional pela Universidade de Brasília, minha lotação inicial foi na Assessoria de Comunicação do TJDF, trabalhando com o que usualmente se entende por processos de comunicação: elaboração de matérias jornalísticas, *releases* e atendimento à imprensa, criação de campanhas, planos de comunicação. Enfim, tudo o que eu já estava habituada a fazer ao longo de minha vida profissional anterior, na iniciativa privada, como assessora de Comunicação de diversas entidades de classe. Quando há dois anos trabalhei pela primeira vez numa atividade-fim do TJDF, me senti uma antropóloga em um país estrangeiro, imersa em uma cultura completamente diferente. Tudo era estranhamento.

Quando cheguei ao então denominado 2º Juizado Especial Cível, Criminal e de Violência Doméstica do Paranoá, meu olhar para as rotinas de trabalho não era de alguém acostumado com o mundo do Direito, mas, sim, da Comunicação. Quando fazia uma citação, intimação, certidão, publicação, enxergava nestes atos o Estado se comunicando com o cidadão. Toda vez que atendia alguém por telefone ou no balcão e, depois, quando comecei a

fazer audiências de conciliação, percebi o quanto era sensível esta comunicação para o exercício de direitos daqueles cidadãos.

Em sua grande maioria, as partes que compareciam ao nosso Juizado eram leigas — assim como eu, logo quando comecei a trabalhar na unidade —, com entendimento muito restrito de termos jurídicos habitualmente utilizados por servidores, magistrados, advogados. Quando comecei a indagar meus colegas de trabalho sobre os modelos de atos processuais e sobre como era feito o atendimento — se poderiam ser adaptados, simplificados, se existia alguma exigência legal para serem daquela forma —, muitos não souberam dizer. Quem tinha formação em Direito, o aprendizado acadêmico e a experiência em varas convencionais naturalizava as rotinas complexas. Por outro lado, quem era de outra área de formação não tinha segurança de questionar ou propor qualquer mudança, por desconhecer os limites legais.

De toda forma, os dois grupos — quem era do Direito e quem não era — não buscavam mudanças. Os primeiros porque aprenderam daquele jeito e achavam natural “as coisas” serem como eram. Os segundos porque não se sentiam capazes de propor mudanças em uma área fora de seu conhecimento e ficavam inseguros de errar, de provocar prejuízos às partes, em função dos meandros deste intrincado universo jurídico. Ambos — por motivos diversos — acabavam reproduzindo modelos de peças e de atendimento os quais encontravam prontos.

Meses depois, fui nomeada secretária de Audiência, passando a atuar quase que exclusivamente com os processos criminais e de violência doméstica, afastando-me das rotinas cíveis, do balcão, e do contato direto com o público. Mas a breve experiência me marcou, e eu seguia inquieta com a questão: como os processos de comunicação podem impactar a efetividade da justiça no âmbito dos juizados especiais cíveis?

Mas eis que a pesquisa é irrompida pelo Golpe. Ante o espanto e o desamparo da história que se repete, tudo parece pequeno, irrelevante e menos urgente. As ruas clamam por respostas, então foi preciso lembrar que a “rua”, como metáfora de espaço público em disputa por sentidos e sentimentos, também é pavimentada na Academia. Boaventura Santos enfatiza isto ao sustentar que uma concepção contra-hegemônica de direitos humanos se assenta em dois pilares: no trabalho político, de luta dos movimentos e organizações sociais, e no trabalho teórico, com a construção alternativa de discursos para desestabilizar os consensos. A experiência brasileira com o Golpe Militar de 1964 nos mostra que a ruptura democrática é algo tão profundo que, ao final, é necessário repactuarmos as condições do Estado e de sociedade. Isto foi feito em 1988 com uma nova Constituição.

O poeta modernista Oswald de Andrade escreveu: “Quando o português chegou / Debaixo duma bruta chuva / Vestiu o índio / Que pena! / Fosse uma manhã de sol / O índio tinha despido / O português.”. No processo constituinte, poderíamos ter fundado o que quiséssemos. Poderíamos ter escolhido ficar nus, como os índios. Mas escolhemos vestir a Justiça e os Juizados Especiais com togas. E que consequências traz essa escolha?

Acredito que, se algum proveito podemos tirar deste momento trágico da política nacional, é de discutir as limitações do Estado moderno, é compreender o histórico autoritário do nosso país e como isto ressurge e está o tempo todo voltando à tona. Somente a partir desta percepção profunda do modelo de Estado que escolhemos, será possível compreender o motivo de os juizados especiais serem como são.

A ruptura democrática está posta. Há três décadas, tentamos construir o sonho de uma sociedade mais justa, mas dentro de uma estrutura arcaica, sem revolucionar a forma. Nos dias atuais, em prol de uma suposta governabilidade, trilhamos caminhos tortos e perdemos o governo. E se deste Golpe ressurgir a oportunidade de um novo momento constituinte? Neste momento, não é possível prever a duração, os desdobramentos ou o tamanho da nossa coragem. Será que teremos o ímpeto e a força da resistência da geração de 1964? E com o restabelecimento da democracia, se surgir a oportunidade, vamos trilhar caminhos diferentes ou vamos repetir mais do mesmo? É o que este momento nos chama a refletir.

Para parcela da Academia, o chamado “saber militante” não é visto com bons olhos. Mas creio que fazer teses e dissertações em tempo de Golpe¹ é, antes de tudo, e nas palavras do professor José Geraldo de Sousa Júnior, fazer um exercício de imaginação epistemológica para apontar o modelo de Estado e sociedade que queremos. No meu caso, isso diz respeito a buscar compreender se a promessa de uma nova justiça, inserida numa velha estrutura burguesa, é realizável ou se será apenas uma promessa vazia. Conforme Boaventura Santos, nosso desafio é romper com a ótica metonímica² da razão ocidental, buscar identificar experiências invisibilizadas, desacreditadas, que possam proporcionar, sim, mais participação popular na justiça, inclusive uma participação não estatizada.

Não esperávamos tão cedo voltar a viver a experiência traumática de um novo Golpe. Mas está feito. Não sabemos o tempo e o que terá que ser feito para a retomada democrática.

¹ Estas reflexões iniciais foram provocadas em virtude de participação no seminário *Como escrever tese em tempo de Golpe*, realizado na Universidade de Brasília, em junho de 2016, pelo Grupo de Pesquisa O Direito Achado na Rua.

² Metonímia é uma figura de linguagem pela qual se toma a “parte” pelo “todo”. A razão acidental assume a justiça estatizada (parte) como o todo, desprezando outras concepções de justiça.

Mas que tenhamos a coragem de fazer o que for preciso para isto ocorrer. E, quando chegar o momento, que estejamos prontos para apontar os caminhos para a construção de um novo Estado, de uma nova sociedade, fundada não em promessas vazias, mas em uma justiça efetiva para todos e todas.

Nesta apresentação, cujo objetivo maior é explicitar os locais de fala da pesquisadora — do lado de dentro da Organização e à esquerda do Golpe —, uma vez que conformam o olhar, a interpretação e a explicação dos fenômenos, cumpre ressaltar que a adoção da primeira pessoa no plural ao longo da pesquisa representa o reconhecimento de que um trabalho científico não se realiza em voo solo. Há todo um coletivo implicado, desde a orientação dos professores à contribuição de colegas de classe. Ademais, consideramos que a terceira pessoa do singular, normalmente adotada, gera confusão e ambiguidade, além de remeter a um ideal de suposta neutralidade da ciência, ainda defendido por parcela da Academia, mas questionável, sobretudo nas Ciências Sociais. Ressalto, no entanto, que a responsabilidade pelos achados e conclusões é minha.

INTRODUÇÃO

Os juizados especiais — Lei nº 9.099/1995, em vigor desde 27 de novembro de 1995 — foram criados para proporcionar acesso ao Judiciário de parcela da população que ficava à margem do sistema convencional, devido à complexidade, morosidade e aos custos. Na prática, cidadãos de baixa renda e instrução, com causas de pequena monta, acabavam afastados do Judiciário, com ampliação do sentimento de impunidade. Era preciso desburocratizar e universalizar o acesso. A partir da criação dos juizados especiais, o cidadão pode ingressar com uma ação na Justiça, sem a assistência de advogado ou pagamento de custas, em causas de até vinte salários mínimos. Entretanto, no momento em que já se passaram duas décadas da criação dos juizados especiais, cabe refletir se este instrumento atingiu o seu propósito e se a promessa de acesso ao Judiciário se refletiu em acesso à Justiça.

À luz das teorias de comunicação pública, investigamos os processos comunicacionais que agem na efetividade da justiça no âmbito dos Juizados Especiais Cíveis do Distrito Federal. Por meio de uma pesquisa essencialmente qualitativa (embora com aportes quantitativos), baseada na observação participante, mergulhamos no objeto — os processos comunicacionais nos Juizados Especiais Cíveis do Distrito Federal — para descrever, compreender e interpretar a comunicação entre o Estado/Judiciário e o cidadão.

Ao decidir ingressar com uma ação em Juizado Especial Cível no Distrito Federal, para causas de até vinte salários mínimos³, o cidadão pode procurar um Núcleo ou Posto de Redução a Termo e de Distribuição, nos fóruns⁴, para formalizar a sua demanda⁵. Um servidor ou estagiário irá “reduzir a termo”, isto é, colocar no papel o relato. Ou seja, vai elaborar uma petição inicial para começar a tramitação judicial. Ao final do atendimento, o cidadão recebe a data da audiência de conciliação. Nesta etapa pré-processual, as partes comparecem ao Judiciário para tentar um acordo, com o auxílio de um conciliador⁶. Se a tentativa for frustrada, a ação segue o curso processual, em que o magistrado irá apreciar e julgar a causa.

³ Para causas acima de 20 salários mínimos (limitado ao máximo de 40 salários, que é o teto dos juizados especiais), o cidadão deve recorrer a um defensor público ou advogado particular para assisti-lo no processo. Não há valor mínimo, até porque há causas em que não se demandam dinheiro. Às vezes, o cidadão está interessado no conserto ou troca de um produto ou mesmo em um pedido de desculpas pelo mau atendimento.

⁴ No Fórum Leal Fagundes, em Brasília (DF), funciona o Núcleo de Redução a Termo e de Distribuição dos Juizados Especiais Cíveis e Fazendários – NURJEC; nos demais Fóruns existem os Postos de Redução a Termo e de Distribuição dos Juizados Especiais Cíveis – PRTDs.

⁵ A Lei nº 9.099/1995 permite que a parte autora da ação escolha o juizado especial conforme o seu domicílio ou local do ato/fato gerador da causa; lugar onde a obrigação deva ser satisfeita; ou domicílio do réu ou local onde este exerça atividades ou mantenha estabelecimento, filial, agência, sucursal ou escritório.

⁶ Geralmente, os conciliadores são voluntários ou estagiários, estudantes de Direito, que recebem capacitação pelo TJDF e atuam sob a supervisão de um servidor da unidade.

Mesmo nessa sintética explicação, evidenciam-se diversos momentos de interlocução entre o Estado/Judiciário e o cidadão. Mas como tem sido esta comunicação? Simples, transparente e acessível como determinam os princípios da comunicação pública e da própria Lei dos Juizados Especiais? As políticas e os processos de comunicação estabelecidos pelo Estado/Judiciário com o cidadão contribuem para o exercício de direitos nos juizados especiais?

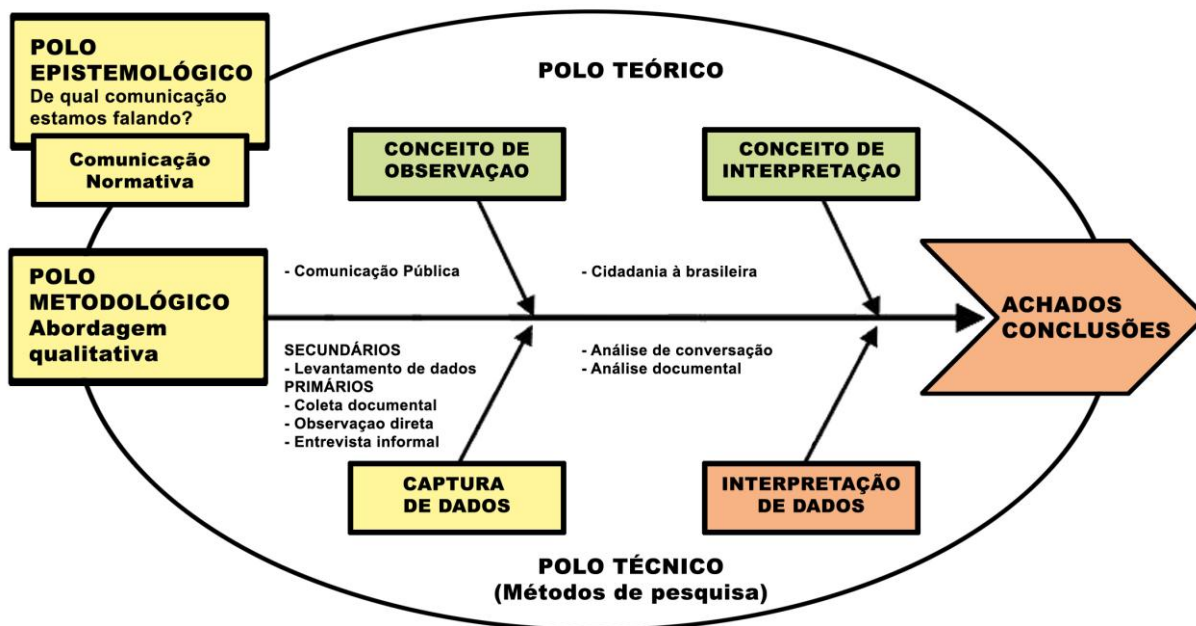
Dentro do quadro teórico, os principais autores que iluminam esta investigação são, no Direito, Boaventura de Sousa Santos e José Geraldo de Sousa Júnior, para discutir os principais obstáculos de acesso à Justiça (econômicos, sociais e culturais); na Comunicação Pública, Stefano Rolando e Mariângela Haswani, com a noção de que a comunicação normativa é a base da comunicação pública e do exercício de direitos. Por fim, para compreender como a sociedade brasileira se relaciona com o Estado, constrói e exerce sua cidadania, vamos dialogar especialmente com Darcy Ribeiro, Gilberto Freyre, Roberto DaMatta, Raymundo Faoro e Lígia Barbosa.

O processo de aquisição de conhecimento científico deve-se pautar pela economia e eficiência, em uma relação equilibrada de esforço e de resultados. Assim, procedemos a um recorte metodológico de forma que a pesquisa fosse exequível. De um universo de 14 circunscrições judiciárias⁷, elegemos duas – Brasília e Paranoá – por serem representativas do fenômeno que desejamos compreender (detalhes no item *Construção da amostra*, no capítulo metodológico). Estas unidades atendem, respectivamente, as populações com maior e menor renda e escolaridade no Distrito Federal. Uma vez que o quadro teórico aponta que os fatores sociais e econômicos constituem-se em entrave ao exercício de direitos, a observação de duas situações extremas permitiu comparar a atuação destes públicos no acesso aos Juizados Especiais Cíveis. Os processos de comunicação abarcam estes fatores, conforme demonstraremos no estudo, sendo ainda impactados pelas políticas públicas e organizacionais de comunicação.

Na Figura 1, esquematicamente, tem-se o desenho desta pesquisa, com os polos epistemológico, metodológico, teórico e técnico:

⁷ Circunscrição judiciária é a delimitação territorial da área de competência onde o magistrado exerce sua autoridade. Por exemplo, a circunscrição judiciária de Brasília atende às regiões administrativas de Brasília, do Cruzeiro, Lago Sul, Lago Norte, Sudoeste/Octogonal, Varjão, Setor Complementar de Indústria e Abastecimento - SCIA (Estrutural), Jardim Botânico e Setor de Indústria e Abastecimento - SIA. Já a circunscrição judiciária do Paranoá atende ao Paranoá e Itapoã. No início da pesquisa, eram catorze circunscrições judiciárias. Em 2016, o TJDF passou a contar com 16, conforme explicações no capítulo metodológico.

Figura 1 - Desenho da pesquisa



Fonte: Esquema criado pela autora a partir da ideia de geração do conhecimento científico em quatro polos (epistemológico, metodológico, teórico e técnico), proposta por Martins & Theóphilo (2009). O desenho surgiu de adaptação do modelo “espinha de peixe”, da escola de *design thinking*.

Este trabalho foi dividido em três partes, conforme Figura 1. A primeira (em amarelo), “Como vamos caminhar”, traz o contexto da pesquisa e a estratégia metodológica; inicia-se com a apresentação do tema, problema, objeto, objetivos e justificativa da pesquisa; passa por uma discussão epistemológica, para situar sobre qual comunicação estamos tratando; e se encerra com o detalhamento da construção da amostra, dos procedimentos e das técnicas de investigação adotadas para a captura e a interpretação de dados em cada fase. A segunda parte (em verde), “Quem levaremos conosco”, traz os capítulos históricos e teóricos, com os autores que iluminam conceitualmente a nossa busca e interpretação dos dados. Na terceira e última parte (em vermelho), “A jornada até aqui”, estão a descrição e análise dos dados capturados, os achados da pesquisa, além de recomendações e possíveis janelas para novas investigações.

PARTE I – COMO VAMOS CAMINHAR

*Quando não houver caminho
Mesmo sem amor, sem direção
A sós ninguém está sozinho
É caminhando que se faz o caminho*

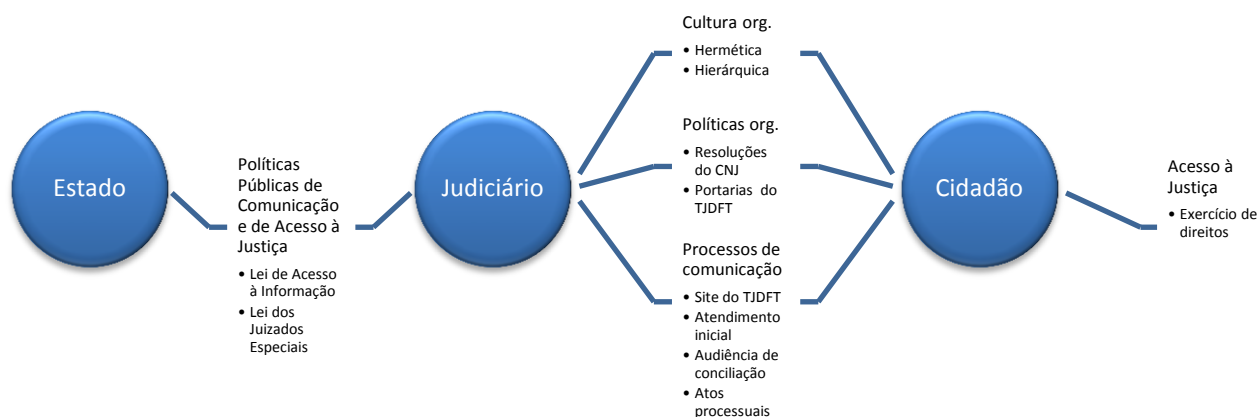
Titãs,
Enquanto houver sol,
Composição Sérgio Britto

1. CONTEXTO DA PESQUISA

Em um país em que 27% das pessoas podem ser consideradas analfabetas funcionais, em que três a cada quatro não conseguem ler ou compreender textos longos e relacioná-los com outros dados (INAF, 2016), o conteúdo de leis, jurisprudências e sentenças, repleto de termos técnicos, inacessíveis ao leigo, não encontra lastro nos princípios da comunicação pública, nem com o direito à comunicação e à informação.

Quando olhamos para o Judiciário, percebemos que existem políticas públicas e políticas institucionais de comunicação que afetam os processos comunicacionais no âmbito dos juizados especiais cíveis. Na Figura 2, a seguir, uma síntese desta relação em seu contexto macropolítico e institucional:

Figura 2 – Contexto da pesquisa



Fonte: Elaboração própria.

O Estado/governo é o responsável pelas macropolíticas que criam diretrizes gerais para todo o serviço público, inclusive para o Judiciário. Por exemplo, quando edita a Lei nº 9.099/1995, com a criação dos juizados especiais, diz que modelo de justiça o País deve privilegiar. Quando publica a Lei nº 12.527/2011, com a regulação do acesso às informações, sinaliza para um modelo de Estado transparente e dialógico, o qual deve prestar contas de suas ações para o cidadão.

O Judiciário, por sua vez, se submete a essas diretrizes gerais e ajusta suas políticas organizacionais (resoluções, portarias) e procedimentos. No entanto, a forma como as macropolíticas públicas serão assimiladas e executadas em cada órgão depende, em parte, da cultura organizacional de cada um. No Judiciário, com uma cultura hermética e hierárquica, as mudanças encontram mais resistências, com reflexo nos diversos processos comunicacionais, os quais permeiam o relacionamento com o cidadão. Assim, o acesso à Justiça e o exercício de direitos ficam condicionados a uma série de fatores de natureza macro (políticas públicas) e micro (cultura, políticas e processos organizacionais) estruturantes.

Nosso trabalho, portanto, traz reflexões sobre a tensa relação entre as políticas públicas de comunicação e as políticas de comunicação nas organizações públicas⁸. O que quer o Estado e como ele age para obter o que quer? E como, de forma até contraditória, este Estado aponta para uma política pública, mas se contradiz com uma política organizacional diferente?

Conforme observado, o fenômeno que elegemos é bastante amplo e possui várias facetas, fazendo-se necessário delimitar o escopo da presente investigação. No quadro teórico-conceitual, vamos discutir mais detidamente o conceito de comunicação pública e, sob um enfoque histórico, vamos retomar a criação dos juizados especiais. Já a investigação empírica se dará essencialmente nos processos de comunicação elencados no objeto desta pesquisa: o atendimento inicial, as audiências de conciliação e a comunicação nos autos processuais.

1.1. TEMA, PROBLEMA E OBJETIVOS

Esta pesquisa insere-se na temática da comunicação pública. Vamos tratar de um tipo específico da comunicação pública: a normativa, aquela que é base para o exercício de direitos e cidadania. É a comunicação que o Estado materializa por meio de leis, normas,

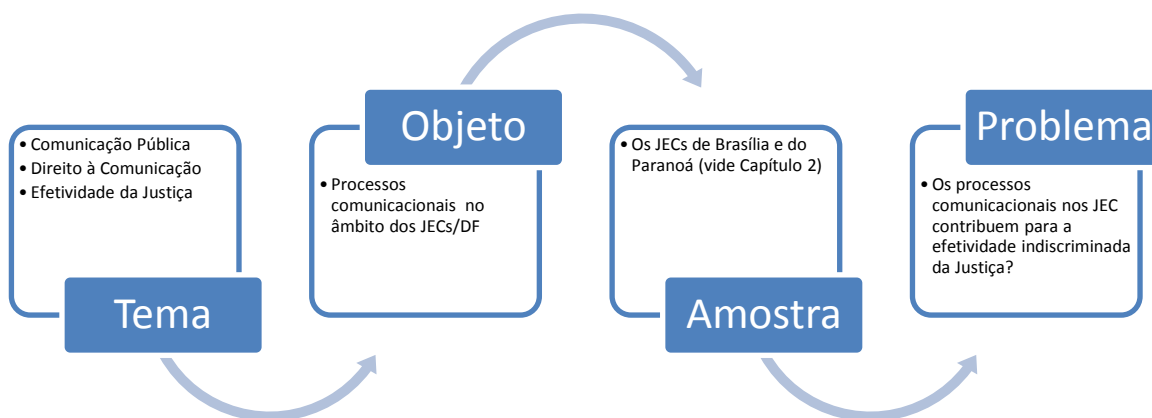
⁸ GERALDES, Elen Cristina. Nota de aula da Disciplina Defesa de Projeto de Dissertação – Brasília: Faculdade de Comunicação da UnB, 14/12/2015.

sentenças. Como pano de fundo, também estamos tratando do direito humano à comunicação, mais especificamente do direito à informação, que, no Brasil, ganhou contornos mais claros com a Lei de Acesso à Informação – LAI. Desde então, o Estado se obriga a ser mais transparente e a se comunicar com o cidadão de forma simples, clara, ágil, objetiva e transparente. Por fim, a pesquisa se insere ainda no debate sobre acesso e efetividade da Justiça. Ao longo do trabalho, procuraremos identificar como os processos de comunicação impactam o efetivo acesso à Justiça pelo cidadão.

O objeto de uma pesquisa é a parte da realidade que nos propomos a conhecer. O problema, por sua vez, surge da contextualização do objeto. Trata-se de uma questão não resolvida; pode ser uma lacuna epistemológica ou metodológica, um interesse prático ou a vontade de compreender e explicar alguma coisa (MARTINS & THEÓFILO, 2009). Nosso interesse é investigar se as políticas e os processos comunicacionais vigentes, no âmbito dos Juizados Especiais Cíveis do Distrito Federal, contribuem para a efetividade da Justiça, prestada a grupos distintos, independentemente de fatores sociais e econômicos.

Na Figura 3, demonstramos o concatenamento do tema, objeto, amostra e problema da pesquisa:

Figura 3 – Tema, objeto, amostra e problema de pesquisa



Fonte: Elaboração própria.

A partir de pesquisa exploratória inicial (com entrevistas informais com servidores, diretores e magistrados) e de conhecimento prévio, extraímos alguns pressupostos para guiar a investigação:

- a. servidores e magistrados não percebem que se comunicar de forma simples, acessível, célere e transparente é um dever de todos, e não apenas uma responsabilidade da Assessoria de Comunicação ou Ouvidoria do Tribunal;

- b. o cidadão deixa de exercer seus direitos em plenitude (perde prazos, não sabe os próximos passos, deixa de recorrer, não apresenta contestação, não junta documentos necessários em tempo hábil, etc.) também devido a uma comunicação pessoal e escrita inadequada;
- c. o cidadão com menor renda e escolaridade tem menos acesso à Justiça, pois também possui menos acesso a instrumentos de comunicação (internet, computador) e menos conhecimento de seus direitos.

Esquemáticamente, no Quadro 1, apresentamos os objetivos da pesquisa:

Quadro 1 - Objetivos da pesquisa

1	Esta pesquisa se propõe...	analisar a estrutura e o funcionamento dos Juizados Especiais Cíveis de duas circunscrições judiciárias do Distrito Federal (Brasília e Paranoá), no que tange ao relacionamento com o cidadão;
2	para...	identificar e descrever as políticas públicas de comunicação e os processos comunicativos organizacionais em vigor no âmbito dos Juizados Especiais Cíveis do Distrito Federal;
3	com a finalidade de...	verificar se a comunicação entre o Estado/Judiciário e o cidadão tem lastro nos princípios da comunicação pública;
4	o que irá permitir...	avaliar se as políticas públicas de comunicação e processos comunicativos organizacionais em vigor contribuem para a efetividade indiscriminada nos juizados especiais cíveis, independentemente de fatores sociais como renda e escolaridade.

Fonte: Elaboração própria.

O objetivo geral desta pesquisa é avaliar se as políticas públicas de comunicação e os processos comunicativos organizacionais, em vigor no âmbito dos juizados especiais cíveis, contribuem para a efetividade indiscriminada, independentemente de fatores sociais como renda e escolaridade. Ou seja, o propósito é verificar se pessoas com níveis de renda e escolaridade distintas terão resultados equânimes ao ingressar com uma ação nestes órgãos e em que medida a comunicação impacta o processo.

Os objetivos específicos, que contribuem para atingir o objetivo geral e responder o problema da pesquisa, são:

- a) Analisar a estrutura e o funcionamento dos Juizados Especiais Cíveis de Brasília e do Paranoá, no que se refere ao relacionamento com o cidadão, notadamente no atendimento inicial e nas audiências de conciliação. O propósito é identificar quais as diferenças e as

similaridades do atendimento realizado nos dois Fóruns; qual o impacto na efetividade do modelo adotado em cada um?

b) Identificar e descrever as políticas públicas de comunicação e os processos comunicativos organizacionais em vigor no âmbito dos Juizados Especiais Cíveis do Distrito Federal. Dentro das políticas públicas de comunicação, o propósito é verificar em que medida a Lei de Acesso à Informação, dentre outros normativos legais e constitucionais, é assimilada pelas políticas de comunicação nos juizados especiais cíveis. Em síntese, o que se busca compreender é se as políticas de comunicação das organizações públicas acompanham as políticas públicas de comunicação. Com relação aos processos comunicativos, o intento é identificar as principais rotinas e descrever os fluxos da comunicação processual. Há diferenças entre as rotinas dos juizados? As diferenças resultam em maior ou menor celeridade na tramitação? Qual o impacto para a efetividade?

c) Verificar se a comunicação entre o Estado/Judiciário e o cidadão tem lastro nos princípios da comunicação pública. O intuito é eleger os princípios da comunicação pública como categorias de análise, para avaliar como é a comunicação no âmbito dos juizados especiais e os respectivos impactos para a efetividade.

1.2. JUSTIFICATIVA E CONTRIBUIÇÕES

Os juizados especiais já respondem por mais de 23% dos novos casos distribuídos na Justiça Estadual, ensejando preocupação contínua com a melhoria da efetividade jurisdicional nestas instâncias. Segundo dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, Justiça em Números, 2016), em todo o Brasil, são 1.385 juizados especiais, o que representa 13,7% das unidades judiciárias de primeiro grau no âmbito estadual. É onde atuam 19.283 servidores e 2.805 magistrados, o equivalente a 10,6% e 27,7%, respectivamente, da força de trabalho do Judiciário estadual. Em 2014, mais de seis milhões de novos casos passaram pelas mãos de servidores e magistrados dessas unidades (CNJ, 2015). A maior parte relacionada com demandas de consumo (23,81%) e movida por cidadãos sem a assistência de advogado. Ou seja, é o Estado dialogando diretamente com o cidadão leigo, por meio do processo.

Em 2016, pela primeira vez na história, o CNJ coletou informações sobre o índice de conciliação e sobre o tempo médio de tramitação dos processos. Publicado em outubro de 2016, estes dados não estavam disponíveis quando iniciamos a investigação, o que motivou emprendermos este levantamento no âmbito dos juizados especiais da pesquisa. Os dados do relatório *Justiça em Números 2016* revelam que os juizados especiais, idealizados para serem

céleres, começam a dar sinais de problemas. Segundo o CNJ, o tempo médio para a sentença, nos juizados especiais, é de 11 meses; o tempo da baixa, 2 anos e 3 meses. Na fase de execução, o tempo da sentença assim como o tempo da baixa, que marca o final da tramitação do processo, são de 1 ano e 1 mês, cada um. Na Turma Recursal, o tempo da sentença é de 6 meses, e o tempo da baixa, 8 meses.

A Resolução CNJ 125, de 29 de novembro 2010, que dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses no âmbito do Poder Judiciário, instituiu a criação dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania – CEJUSCs. No ano de 2015, a Justiça Estadual passou de 362, em 2014, para 649 CEJUSCs, o que representa um aumento de 79% destas unidades. No entanto, o índice de conciliações realizadas na fase de conhecimento dos juizados especiais foi de 19,1% (CNJ, 2016).

Diante dos imensos desafios que se descortinam para que os juizados especiais cumpram sua missão institucional, esta pesquisa torna-se oportuna para refletir se as políticas públicas de comunicação e os processos organizacionais de comunicação propiciam um ambiente adequado ao cidadão, sobretudo ao de menor renda e escolaridade, para que este tenha condição de exercer plenamente os seus direitos, em consonância com os princípios da comunicação pública, com o direito à informação e com a própria Lei dos Juizados Especiais.

Ademais, a pesquisa se justifica por seu enfoque original, abordando a lide jurídica pela ótica comunicacional. No banco de teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes, foram identificados 45 trabalhos abordando simultaneamente os temas *juizados especiais* e *acesso à justiça*. Já no acervo da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações – Ibict, a mesma busca retornou com 38 teses e dissertações. No entanto, em sua grande maioria, são pesquisas defendidas no âmbito de programas de pós-graduação em Direito. Há trabalhos focados na principiologia, os quais enfatizam o acesso à Justiça como uma questão de respeito à dignidade da pessoa humana (SALGADO, 2011). Há aqueles de cunho corporativo, que destacam o papel de atores específicos — magistrados (FEITOSA, 2005), advogados (COSTA M. J., 2011), núcleos de atendimento jurídico (VALIM, 2012) — dentro do processo judicial, no âmbito dos juizados especiais. Outros destacam o processo eletrônico como um fator de democratização do Judiciário (DIAS, 2012), mas sem problematizar que a exclusão digital também pode dificultar o acesso à Justiça.

Enquanto alguns trabalhos estão preocupados com a questão da celeridade como sinônimo de eficiência (BORGES, 2009) (OLIVEIRA A. A., 2010), outros elegem a dimensão da efetividade para avaliar o acesso à Justiça (PEREIRA, 2013) (PINTO O. P.,

2003), passando a refletir sobre a mudança da realidade social provocada pela instituição dos juizados especiais. Na Administração, há pesquisas em que a qualidade dos juizados especiais é avaliada a partir da percepção dos usuários leigos (OLIVEIRA H. C., 2012). Por fim, no campo das Letras e Linguística, há estudos voltados para a análise da linguagem e do vocabulário empregado nas sentenças judiciais (SOUZA, 2011) (LIMA R. A., 2011).

Em dissertação de mestrado no Direito, Queiroz (2008) se propôs a repensar os núcleos de atendimento inicial nos Juizados Especiais Cíveis do Estado de Rondônia, a partir de estudo comparativo com o Rio de Janeiro. Estas unidades se assemelham aos postos de redução a termo dos juizados especiais do Distrito Federal. Ou seja, é o local onde o cidadão pode narrar seu conflito e contar com o auxílio de um servidor (ou estagiário) para colocar a demanda “no papel” (reduzir a termo) e dar início à lide jurídica. Para coleta de dados, Queiroz utilizou-se da técnica de entrevista. Suas preocupações giram em torno do modelo de funcionamento ideal para os núcleos, prevendo a criação de processos de triagem, estrutura física e capacitação. Ou seja, trata-se de um trabalho que poderia muito bem ser defendido no âmbito da Administração, mais até do que do Direito.

Embora contenha pontos de intersecção com os estudos anteriores, nossa pesquisa se diferencia das demais por focar o objeto de estudo pela ótica comunicacional. Embora questões do mundo do Direito, da Administração e da Linguística perpassem este trabalho, não nos deteremos a elas. O foco é observar a lide jurídica pela ótica das políticas e dos processos de comunicação que se desenrolam no âmbito dos juizados especiais. Ou seja, quando olhamos para uma sentença feita pelo juiz ou uma certidão feita por um servidor, quando o cidadão é atendido no posto de redução a termo ou no balcão do cartório ou participa de uma audiência de conciliação, mais do que atos processuais jurídicos, enxergamos o Estado/Judiciário se comunicando com o usuário.

1.3. DE QUAL COMUNICAÇÃO ESTAMOS FALANDO

A polissemia não serve aos propósitos do conhecimento científico, em que é preciso estabelecer condições mínimas de entendimento comum para se poder avançar em um debate acadêmico. Assim, antes de adentrar em nossa pesquisa, cabe enfatizar sobre qual comunicação estamos falando. Ademais, num primeiro momento, nosso objeto tende a não ser identificado como um objeto de estudo “autêntico” da Comunicação. O primeiro rompante é tentar acomodá-lo no Direito ou na Linguística, por exemplo.

No entanto, a própria noção do que seja um objeto de estudo da Comunicação não é assunto pacificado dentro da Academia, o que coloca em xeque até mesmo a existência do nosso campo. Falar de uma Ciência da Comunicação diz respeito à conquista de um objeto de estudo e nos remete à questão da especificidade da fala comunicacional. Especificidade esta que traduz o “modo pelo qual as disciplinas adquirem relativa autonomia frente aos fatos do mundo, em especial, em função da originalidade dos discursos que realizam” (QUIROGA, 2013, pp. 400-401).

Até pouco tempo essa especificidade parecia “resolvida” e, pelo menos, parte da Academia caminhava rumo a um aparente consenso, para apontar que:

1) a área de Comunicação não responde “à totalidade do conhecimento em torno dos fenômenos comunicativos” ou “equivaleria a acreditar que nosso objeto — e, portanto, nossa disciplina — remontaria ao instante mesmo no qual o homem se dá conta de que fala ou que pode estabelecer contato com seus semelhantes” (MARTINO, 2007, pp. 34-35) e

2) “a Comunicação cujo campo de estudos nos interessa é aquela que aparece tardiamente na história da humanidade e se constituiu numa das importantes características da modernidade. [...] que se distingue da comunicação humana *stricto sensu* pelo uso de tecnologias específicas e pelo surgimento de instituições [...] que se convencionou chamar de meios de comunicação de massa” (LIMA V. , 2001, pp. 25-26).

No entanto, essas definições de Comunicação foram suficientes enquanto se pensava pela ótica predominante das empresas de comunicação: jornais, rádios, televisões. Mas este cenário mudou. Embora a centralidade dos *medias* continue visível em nossa sociedade, para além deles, as organizações despontam no cenário internacional e nacional como protagonistas de uma sociedade industrializada, capitalista e globalizada. As empresas públicas e privadas surgem como atores importantes no cenário econômico e político, ao fazerem *lobby* junto ao Congresso e ao Executivo e ao intermediarem demandas da sociedade que passam por seus interesses. O governo, por sua vez, passa a compreender que, mais do que uma comunicação personalística, precisa fazer uma comunicação focada no interesse público, para a cidadania. A Academia volta à atenção para o fenômeno da comunicação nas organizações. A visão estrita de Comunicação, como aquela produzida pelas empresas de comunicação, não comporta toda a gama de atores que emitem suas mensagens e se comunicam diretamente com os seus públicos. Neste cenário, se dá o surgimento do que hoje os pesquisadores estudam sob a chancela de comunicação organizacional.

Ou seja, a concepção do nosso trabalho se respalda numa visão de objeto de Comunicação a qual não se limita aos veículos de comunicação (rádio, TV, jornal, internet), mas que perpassa essencialmente os meios organizacionais. A organização é o meio em nosso trabalho. A organização é a própria comunicação, no sentido de que esta cria a organização por meio da construção de sentido (MARCHIORI, 2009). Neste panorama, o ser humano se torna “o principal canal dos acontecimentos nas organizações” (MARCHIORI, 2009, p. 294). Afinal, são as pessoas, as quais se relacionam pela comunicação, que formam e transformam continuamente as culturas organizacionais, ou seja, as próprias organizações.

Assim, quando olhamos para um processo judicial, para além da lide jurídica, vemos o Estado/Judiciário se comunicando com o cidadão leigo, por intermédio de instrumentos (leis, portarias, processos) e, sobretudo, de pessoas (servidores, magistrados, estagiários). Afinal, o Estado é uma abstração que se materializa e ganha vida por meio de pessoas. Igualmente ocorre com uma organização. O Judiciário nada mais é do que as pessoas — servidores, magistrados, estagiários — que atuam nesta instância, a se relacionar, a criar sentido, por meio da comunicação pessoal (por telefone, no balcão) e processual (sentenças, despachos, certidões, intimações).

Até aqui temos claro que nossa investigação se debruça sobre políticas públicas e processos comunicacionais que influenciam ou se desenrolam no âmbito do Judiciário. Ressalte-se que o acesso facilitado à Justiça também é uma política pública do Estado brasileiro, aplicada no âmbito do Judiciário. No entanto, nesta investigação vamos nos deter aprofundadamente aos aspectos comunicacionais do acesso. Nos capítulos adiante, vamos especificar melhor quais são tais políticas e processos e a natureza desta comunicação.

Numa perspectiva macro, temos políticas públicas de comunicação pensadas e executadas pelo Estado/governo que podem influir na forma como o usuário busca seus direitos. Por exemplo, falar de acesso à internet e a computador diz respeito a políticas públicas de comunicação que afetam diretamente a possibilidade de o usuário buscar informações sobre seus direitos. Quando temos a edição da Lei de Acesso à Informação – LAI, trata-se do resultado de uma política pública da qual se espera um impacto na forma de atuação do Judiciário (mais transparência e diálogo).

Numa perspectiva micro, nos deparamos com políticas e processos institucionais de comunicação que também impactam a efetividade da Justiça. A orientação por um atendimento simplificado e próximo ao cidadão é exemplo de políticas expressas ou subtendidas no ambiente organizacional.

Assim, resta claro a natureza e a especificidade do tipo de comunicação que estamos tratando neste trabalho. Não se trata da comunicação mediatizada, ou seja, aquela que passa pelos veículos de comunicação. De forma ampliada, estamos tratando de comunicação pública (que é um conceito mais amplo do que radiodifusão pública, e não se confunde com este), primeiramente porque atende ao requisito básico do interesse público. Especificamente, trata-se da “comunicação normativa”, aquela que Haswani (2011) descreve como base da comunicação pública. O conhecimento e a compreensão de leis, decretos, normas e suas aplicações jurídicas (como os atos processuais produzidos em sede dos juizados especiais), ou seja, todo o espectro da comunicação normativa é condição para uma relação consciente entre entes públicos e cidadãos, viabilizando o exercício democrático de direitos (HASWANI M. , 2012).

A comunicação pública/normativa é um conceito de análise balizador desta pesquisa. No Capítulo 4, voltaremos a ele para identificar princípios e características à luz dos quais o objeto foi observado e interpretado.

2. ESTRATÉGIA METODOLÓGICA

O método é o caminho depois que se passou por ele, afirma o filólogo francês Georges Dumézil (s/d). Ou, como canta os Titãs, “é caminhando que se faz o caminho”. E ainda que pareça uma trajetória solitária, “a sós ninguém está sozinho”, pois vamos juntos com os autores, com aqueles que já trilharam este percurso e nos deixaram pistas de como chegar ao objetivo. Neste sentido, não há caminho dado, pronto, acabado. Cada pesquisa, cada objeto, pede um tipo de tratamento para responder às questões que se apresentam pelo pesquisador. Por outro lado, metodólogos chamam atenção para o duplo do discurso da ciência: o pesquisador deve mostrar os resultados da pesquisa, mas também como os alcançou. É o que distingue um texto científico de um literário: o autor revela o caminho, de forma que os pares, caso queiram, possam refazer a trajetória, apontar equívocos, refutar os resultados, avançar de onde se parou.

Sodré (2014) ressalta que a fetichização do método não traz necessariamente garantia de objetividade científica. Assim, sem se intimidar com o tribunal do método, sem submeter os fenômenos ao pelourinho, para que “confessem verdades objetivas” (SODRÉ, 2014, pp. 287-288), a questão metodológica se impõe com consciência das limitações de qualquer método eleito e da impossibilidade de se alcançar uma objetividade laboratorial,

especialmente no que concerne às Ciências Sociais e Humanas. Sem perder de vista estes pressupostos, o presente capítulo cumpre o ritual científico de revelar as escolhas metodológicas nesta investigação.

2.1.CONSTRUÇÃO DA AMOSTRA

No início da pesquisa, em 2015, havia 30 Juizados Especiais Cíveis⁹, distribuídos em 14 circunscrições judiciárias: Brasília, Brazlândia, Ceilândia, Gama, Guará, Núcleo Bandeirante, Paranoá, Planaltina, Riacho Fundo, Samambaia, Santa Maria, São Sebastião, Sobradinho e Taguatinga, com atendimento direcionado às regiões administrativas¹⁰ elencadas no Quadro 3. Foi com base nesta composição inicial que partimos da construção da amostra desta pesquisa.

Ressalte-se que, em 2016, foram criadas as circunscrições judiciárias de Águas Claras e do Recanto das Emas. Vicente Pires ficou atrelado à circunscrição judiciária de Águas Claras. A circunscrição judiciária do Itapoã foi criada, mas, enquanto o Fórum não é inaugurado, continua vinculado ao Paranoá. No início da pesquisa, o Paranoá contava com dois juizados que processavam causas cíveis, criminais e de violência doméstica. Em março de 2016, um juizado ficou com a competência cível e criminal e o outro juizado, exclusivamente com violência doméstica. O acervo de cada um foi remanejado conforme as competências divididas (Quadro 2).

Quadro 2 - Redistribuição das competências dos Juizados Especiais no Paranoá

Antes de março de 2016						Depois de março de 2016		
1º JECCVD			2º JECCVD			JECRPAR		JVDFCMPAR
Cível	Criminal	Violência Doméstica	Cível	Criminal	Violência Doméstica	Cível	Criminal	Violência Doméstica

Fonte: Elaboração própria.

Com a mudança no Paranoá e acréscimos de Águas Claras e do Recanto das Emas, o total de Juizados Especiais Cíveis no Distrito Federal mudou de 30 para 31 unidades.

⁹ Devido a suas especificidades, não fazem parte desta investigação o Juizado Especial Itinerante, o Juizado Especial do Aeroporto, nem os Juizados Especiais de Fazenda Pública.

¹⁰ Em 2012, o Distrito Federal estava dividido em 31 regiões administrativas, as quais, funcionalmente, se assemelham a uma prefeitura municipal, mas sem autonomia plena.

Quadro 3 - Circunscrições judiciárias, Juizados Especiais Cíveis e Regiões Administrativas atendidas (2014)

Circunscrição Judiciária	Quantidade de JECs	Região Administrativa Atendida	
Brasília	7	RA I	Brasília
		RA XI	Cruzeiro
		RA XVI	Lago Sul
		RA XVIII	Lago Norte
		RA XXII	Sudoeste/Octogonal
		RA XXIII	Varjão
		RA XXV	Setor Complementar de Indústria e Abastecimento (Estrutural) - SCIA
		RA XXVII	Jardim Botânico
		RA XXIX	Setor de Indústria e Abastecimento - SIA
Brazlândia	1	RA IV	Brazlândia
Ceilândia	3	RA IX	Ceilândia
Gama	2	RA II	Gama
Guará	2	RA X	Guará
Núcleo Bandeirante	1	RA VIII	Núcleo Bandeirante
		RA XIX	Candangolândia
		RA XXIV	Park Way
Paranoá	2***	RA VII	Paranoá
		RA XXVIII	Itapoã
Planaltina	1	RA VI	Planaltina
Riacho Fundo	1	RA XVII	Riacho Fundo I
		RA XXI	Riacho Fundo II
Samambaia	2	RA XII	Samambaia
		RA XV	Recanto das Emas*
Santa Maria	2	RA XIII	Santa Maria
São Sebastião	1	RA XIV	São Sebastião
Sobradinho	2	RA V	Sobradinho
		RA XXVI	Sobradinho II
		RA XXXI	Fercal
Taguatinga	3	RA III	Taguatinga
		RA XX	Águas Claras*
		RA XXX	Vicente Pires**
Total de JEC	30		

Fonte: Elaboração própria, com dados do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – TJDF/DF.

*Em 2016, foram criadas as circunscrições judiciárias de Águas Claras e do Recanto das Emas. **Vicente Pires ficou atrelado à de Águas Claras. ***No início da pesquisa, o Paranoá contava com dois juizados que processavam causas cíveis, criminais e de violência doméstica. Em março de 2016, um juizado ficou com a competência cível e criminal e outro, exclusivamente com violência doméstica.

Em algumas circunscrições judiciárias, os Juizados Especiais cuidam apenas da competência cível. É o caso de Brasília, Ceilândia, Planaltina, Taguatinga e Águas Claras

(criado em 2016). Noutras, respondem pelas demandas cíveis e criminais (Gama, Núcleo Bandeirante, Riacho Fundo, Samambaia, Santa Maria, São Sebastião, Sobradinho, Recanto das Emas, criado em 2016, e Paranoá, modificado em março de 2016). Apenas dois juizados especiais continuam acumulando as três competências (cíveis, criminais e de violência doméstica): Brazlândia e Guará.

No ano de 2014, foram designadas 71.442 audiências de conciliação cível no Distrito Federal e foram efetivamente realizadas 52.578 (NUPEMEC, 2014)¹¹, fora as conciliações das Varas Cíveis, realizadas pelo CEJUSC-BSB, o qual não faz parte desta pesquisa. Mais de 162 mil cidadãos foram atendidos nessas oportunidades. Das audiências realizadas, um percentual de 34,34% resultou em acordo entre as partes, com movimentação de mais de R\$45 milhões de reais negociados, sendo que o desempenho de acordos realizados pelos Juizados (36,90%) é superior ao dos CEJUSCs (28,5%) (Quadro 4).

Quadro 4 - Audiências de conciliação realizadas nos Juizados Especiais Cíveis do DF (2014)

Circunscrições	Sessões Designadas	Conciliações finalizadas	Sessões Remarcadas	Acordos	Taxa de Acordos	Valor Negociado (R\$)	Pessoas Atendidas
Brasília	2.437	2.250	33	1.026	45,60%	185.839,04	5.016
Brazlândia	1.860	1.042	259	629	60,40%	843.450,85	4.107
Ceilândia	9.221	6.703	824	2.903	43,30%	3.985.335,05	20.705
Gama	2.792	1.846	199	753	40,80%	1.546.641,24	8.267
Guará	4.164	2.484	389	995	40,10%	1.723.146,27	11.484
Núcleo Bandeirante	1.914	1.065	59	338	31,70%	617.022,55	4.665
Paranoá	1.646	1.269	176	467	36,80%	648.917,76	3.243
Planaltina	3.898	3.424	1.122	1.013	29,60%	1.585.106,75	6.835
Riacho Fundo	2.156	2.015	141	817	40,50%	855.846,56	5.809
Samambaia	5.486	3.320	443	1.470	44,30%	2.809.488,30	15.523
Santa Maria	2.063	1.346	169	576	42,80%	959.502,39	4.399
São Sebastião	1.437	1.119	101	388	34,70%	601.267,75	2.734
Sobradinho	4.050	3.338	114	1.004	30,10%	1.613.157,24	11.642
Taguatinga	9.092	6.912	674	1.680	24,30%	3.029.802,17	21.284
Total Juizados	52.216	38.133	4.703	14.059	36,90%	21.004.523,92	125.713

¹¹ Pode ocorrer de as partes não comparecerem à audiência designada. Os motivos são variados: esquecimento da data da audiência; citação não concretizada; desistência da ação; motivos de saúde; etc. Se o juiz entender que a ausência da parte foi justificada, poderá designar novamente a audiência. Caso contrário, o processo será extinto por desídia (na ausência do autor da ação) ou julgado à revelia do réu, na ausência deste (se devidamente citado).

Circunscrições	Sessões Designadas	Conciliações finalizadas	Sessões Remarcadas	Acordos	Taxa de Acordos	Valor Negociado (R\$)	Pessoas Atendidas
CEJUSC-BSB ¹²	3.236	1.078	207	428	39,7	15.649.487,13	5.439
CEJUSC-JEC /BSB	15.048	11.567	303	3.117	27	6.878.439,83	27.615
CEJUSC-TAG	4.178	2.669	2	822	30,8	1.663.373,18	8.983
Total CEJUSC	22.462	15.523	512	4.367	28,5	24.191.300,14	42.037
Total Geral	74.678	53.656	5.215	18.426	34,34	45.195.824,06	167.750

Fonte: Elaboração própria, com dados do Núcleo Permanente de Mediação e Conciliação (NUPEMEC, 2014). Dados atualizados até novembro de 2014.

O objeto científico é produto de uma operação referencial a um objeto real. Ao avançar da evidência empírica (os 30 Juizados Especiais Cíveis do Distrito Federal) rumo à construção do objeto de pesquisa e respectiva amostra, decidimos dividir a população do Distrito Federal em três estratos: Grupo 1 – população com maior nível de renda e de escolaridade; Grupo 2 – população com níveis de renda e de escolaridade intermediário e; Grupo 3 – população com menor nível de renda e de escolaridade. Em seguida, distribuímos os Juizados Especiais Cíveis nestes grupos, conforme a população respectivamente atendida. De forma que, em vez de investigar todos os juizados do Distrito Federal, foi possível destacar amostras dos grupos de interesse para a pesquisa.

A renda *per capita* de cada região administrativa foi obtida diretamente do relatório *Distrito Federal em Síntese: Informações Socioeconômicas e Geográficas – 2012* (CODEPLAN, 2013)¹³. Neste mesmo levantamento, encontra-se um quadro com a escolaridade da população. No entanto, foi preciso desenvolver um método próprio para ranquear as regiões administrativas neste último quesito.

Para isso, adotamos o seguinte procedimento, demonstrado no Quadro 5: atribuímos um peso que varia de 1 a 7, sendo 1 para analfabeto e 7 para superior completo. No cálculo, desprezamos parcela da população que, de pronto, não teria condições legais de figurar no polo ativo de ações nos juizados especiais (para os quais foi atribuído fator de multiplicação zero). Em seguida, multiplicamos a quantidade de pessoas de cada faixa pelo respectivo fator, conforme a fórmula seguinte:

¹² O CEJUSC-BSB não será objeto desta pesquisa, uma vez que cuida das conciliações de Varas Cíveis, e não dos Juizados Especiais Cíveis.

¹³ Em dezembro de 2015, a CODEPLAN publicou o *Distrito Federal em Síntese: Informações Socioeconômicas e Geográficas – 2014*. No entanto, neste capítulo, optamos por manter os dados obtidos pelo relatório anterior (renda, escolaridade e população), pois foi com base neles que definimos a amostra da pesquisa. Ademais, o relatório de 2014 deixou de informar a população urbana por nível de escolaridade, em cada região administrativa, e, no lugar, passou a listar apenas o total de matrículas em cada modalidade de ensino. Com a mudança, não seria possível atualizar os dados sobre escolaridade no índice criado para a pesquisa.

$$(FE.0) + (SL.1) + (FI.2) + (FC.3) + (MI.4) + (MC.5) + (SI.6) + (SC.7) = \frac{\text{RESULTADO}}{\text{POPULAÇÃO}} = \boxed{\text{ÍNDICE ESCOLAR}}$$

Quadro 5 - Legenda da fórmula de escolaridade

Escolaridade	Sigla	Fator de x
Maternal, creche, jardim I e II/pré-escolar; crianças de 6 a 14 anos fora da escola; não sabe; menor de seis anos fora da escola	FE	0
Analfabeto, sabe ler e escrever alfabetização de adultos	SL	1
Fundamental incompleto	FI	2
Fundamental completo	FC	3
Médio incompleto	MI	4
Médio completo	MC	5
Superior incompleto	SI	6
Superior completo	SC	7

Fonte: Elaboração própria.

O resultado foi então dividido pela população da região administrativa correspondente, gerando um índice que varia de 2 a 6, sendo 2 a classificação das regiões com o menor nível de escolaridade e 6, com o maior, conforme o Apêndice I. Consolidando os dados de renda e índice de escolaridade, chegamos ao seguinte Quadro 6, com a estratificação das regiões administrativas do DF em três grupos:

Quadro 6 - Índice de escolaridade e renda *per capita* das regiões administrativas do DF (2011)

	ÍNDICE DE ESCOLARIDADE	RENDA PER CAPITA (Salário Mínimo)
Grupo 1 (Escolaridade e renda mais alta)	6 Lago Sul	10,56 Lago Sul
	6 Lago Norte	8,93 Lago Norte
	6 Sudoeste/Octogonal	8,67 Sudoeste/Octogonal
	5 Brasília	6,71 Park Way
	5 Cruzeiro	6,7 Brasília
	5 Águas Claras	6,33 Jardim Botânico
	5 Park Way	4,36 Águas Claras
	5 Jardim Botânico	3,71 Cruzeiro
Grupo 2 (Escolaridade e renda intermediária)	4 Gama	3,40 Guará
	4 Taguatinga	3,13 Vicente Pires
	4 Sobradinho	2,67 Sobradinho
	4 Núcleo Bandeirante	2,55 Núcleo Bandeirante
	4 Guará	2,44 Sobradinho II
	4 Riacho Fundo	2,41 Taguatinga
	4 Candangolândia	1,95 Candangolândia
	4 Sobradinho II	1,86 Gama
	4 Setor de Indústria e Abastecimento – SIA	1,56 Riacho Fundo
	4 Vicente Pires	1,52 Setor de Indústria e Abastecimento – SIA

	ÍNDICE DE ESCOLARIDADE	RENDA PER CAPITA (Salário Mínimo)		
Grupo 3 (Escolaridade e renda mais baixa)	3	Brazlândia	1,21	Santa Maria
	3	Planaltina	1,18	Brazlândia
	3	Paranoá	1,18	Ceilândia
	3	Ceilândia	1,16	Planaltina
	3	Samambaia	1,06	Samambaia
	3	Santa Maria	1,03	Riacho Fundo II
	3	São Sebastião	0,92	São Sebastião
	3	Recanto das Emas	0,90	Recanto das Emas
	3	Riacho Fundo II	0,89	Paranoá
	3	Varjão	0,78	Varjão
	2	SCIA (Estrutural)	0,63	Itapoã
	2	Itapoã	0,56	SCIA (Estrutural)

Fonte: Elaboração própria, com dados da Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – PDAD/2011 (CODEPLAN, 2013).

Conforme visto anteriormente, de janeiro a novembro de 2014, foi designado um total de 71.442 audiências nos Juizados Especiais Cíveis do DF (NUPEMEC, 2014). A população do Distrito Federal, em 2011, era de 2,5 milhões pessoas (CODEPLAN, 2013). Ao cruzar estas duas bases de dados, nos deparamos com o primeiro achado desta pesquisa. O Grupo 1 (escolaridade e renda mais alta) abriga 19% da população, mas corresponde a 24,49% das audiências designadas nos Juizados Especiais Cíveis do DF. Já no Grupo 2 (escolaridade e renda intermediária), está 29,5% da população, com 39,67% das audiências. O Grupo 3 (escolaridade e renda mais baixa), por sua vez, responde pela maior parte da população (51,5%), no entanto é a que, proporcionalmente, menos comparece aos Juizados Especiais Cíveis do DF, com 35,84% das audiências designadas. Ou seja, o acesso formal à Justiça ocorre de modo desigual, conforme o nível de renda e escolaridade da pessoa (Quadro 7).

Quadro 7 - Audiências realizadas x população por grupo (2014)

Grupo	Regiões Administrativas ¹⁴	População 2011	% População Grupo	Sessões Designadas 2014	Sessões por Grupo	% Sessões Grupo
Grupo 1 (Grupo de escolaridade e renda mais alta)	Lago Sul	29.677	19,0%	-	17.485	24,49%
	Lago Norte	33.526		-		
	Sudoeste/Octogonal	51.565		-		
	Brasília	209.926		20.721		
	Cruzeiro	31.230		-		
	Águas Claras	109.935		-		
	Park Way	19.648		-		
	Jardim Botânico	23.856		-		
Grupo 2 (Grupo de escolaridade e renda intermediária)	Gama	127.475	29,5%	2.792	28.346	39,67%
	Taguatinga	197.783		13.270		
	Sobradinho	59.024		4.050		
	Núcleo Bandeirante	22.569		1.914		
	Guará	107.817		4.164		
	Riacho Fundo	35.268		2.156		
	Candangolândia	15.953		-		
	Sobradinho II	94.279		-		
	SIA	2.448		-		
	Vicente Pires	67.783		-		
Grupo 3 (Grupo de escolaridade e renda mais baixa)	Brazlândia	49.418	51,5%	1.860	25.611	35,84%
	Planaltina	161.812		3.898		
	Paranoá	42.427		1.646		
	Ceilândia	404.287		9.221		
	Samambaia	201.871		5.486		
	Santa Maria	119.444		2.063		
	São Sebastião	77.793		1.437		
	Recanto das Emas	124.755		-		
	Riacho Fundo II	37.051		-		
	Varjão	9.021		-		
	Estrutural	32.148		-		
	Itapoã	56.360		-		
Total =>	-	2.556.149	100	71.442	71.442	100

Fonte: Elaboração própria, com dados da Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – PDAD/2011 (CODEPLAN, 2013) e do relatório Mediação e Conciliação no TJDF (NUPEMEC, 2014).

Com o cruzamento das bases de dados do TJDF e Codeplan, foi possível identificar que os grupos com maior renda e escolaridade, proporcionalmente, ingressam com um maior número de ações nos Juizados Especiais Cíveis, em consonância com o que Boaventura de

¹⁴ Em 2014, as demandas de Águas Claras eram julgadas em Taguatinga. As do Park Way são no Núcleo Bandeirante; SIA, Varjão e Estrutural no Leal Fagundes. Assim, para o percentual ficar mais preciso seria necessário decotar as audiências exatas destas populações e computa-las em seus respectivos grupos. No entanto, o TJDF não disponibiliza os dados das audiências por endereço do autor.

Sousa Santos (1989) sustenta sobre o acesso à Justiça esbarrar nas desigualdades sociais e econômicas. No Grupo 1, o equivalente a 3,43% da população demandou nos JEC; enquanto no Grupo 3 o percentual foi de 1,94%. Ou seja, as pessoas do Grupo 1 demandam quase duas vezes mais nos Juizados Especiais Cíveis do que as pessoas do Grupo 3, com menor escolaridade e renda.

Essa constatação preliminar foi determinante para a decisão de estudar os JECs de duas circunscrições judiciárias com condições sociais extremas: os de Brasília e os do Paranoá, os quais atendem, respectivamente, a população do Distrito Federal com maior e menor renda e escolaridade. Assim, à luz das teorias da comunicação pública, investigaremos os processos comunicacionais dos Juizados Especiais Cíveis de Brasília e do Paranoá. Quais processos de comunicação se desenrolam nestas unidades? O atendimento e os atos processuais estão em consonância com os princípios da comunicação pública? A efetividade da Justiça, a partir dos processos comunicacionais, se opera de forma desigual para populações de renda e escolaridade diferentes? Sendo o acesso formal desigual, uma vez dentro do Judiciário, os processos comunicacionais contribuem para equalizar as desigualdades e gerar resultados equânimes?

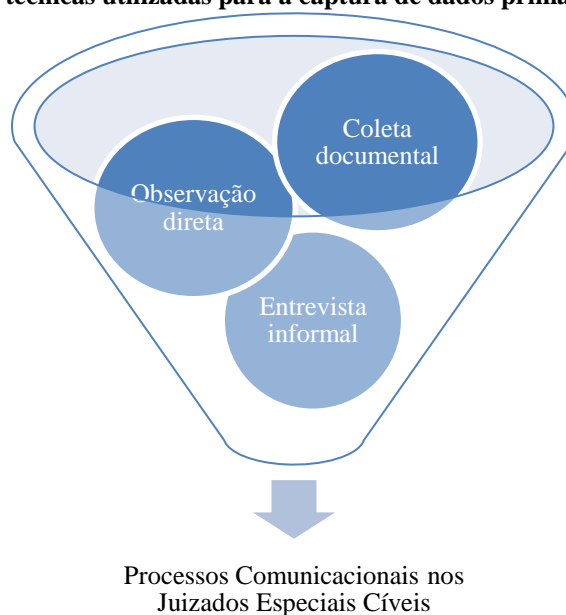
2.2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

“O mundo não é imediatamente apreensível sem que o ser humano se valha de algum instrumento para percebê-lo” (BARROS & JUNQUEIRA, 2010, p. 34). Logo, nesta etapa do trabalho, passamos a descrever as técnicas de captura de dados e os procedimentos adotados em campo, os quais nos possibilitaram assimilar o objeto da pesquisa em seu contexto social. O campo deu o tom, e a metodologia foi amadurecendo. Partimos de uma proposta inicial que obviamente foi sendo alterada/reparada, segundo o enfrentamento com a realidade. Para apreender as diversas facetas do fenômeno, descrever, compreender e interpretar a sua complexidade, adotamos uma investigação predominantemente qualitativa como abordagem metodológica, pois nos possibilita penetrar a realidade social de forma muito mais densa do que seria possível com um estudo exclusivamente quantitativo (MARTINS & THEÓPHILO, 2009, pp. 61-62). No entanto, ressaltamos que o aporte quantitativo, inclusive com a captura de dados primários, está presente em diversos momentos da pesquisa, a corroborar com a observação qualitativa.

Tratando-se de um fenômeno social multifacetado, a triangulação de técnicas para obtenção de dados favorece uma validade maior dos achados (Figura 4). Assim, além do

levantamento inicial, com o cruzamento de informações disponibilizadas pelo TJDFE e pela Codeplan, os dados primários da pesquisa foram capturados por meio de observação participante, com técnicas de coleta documental (de dados nos autos processuais arquivados), observação direta (do atendimento inicial e de audiências de conciliação) e entrevista informal (com cidadãos, advogados, conciliadores, servidores e magistrados), esta última particularmente importante para esclarecer pontos específicos não compreendidos com as técnicas anteriores.

Figura 4 – Triangulação de técnicas utilizadas para a captura de dados primários




Fonte: Elaboração própria.

O conceito de observação primordial para a captura de dados da pesquisa é a comunicação pública. Segundo Maria Helena Weber, “é possível ratificar o conceito de comunicação pública como categoria de análise necessária à análise das ações comunicativas do Estado democrático” (WEBER, 2011, p. 99). A partir desta premissa, apontamos alguns princípios da comunicação pública como categorias de análise das ações comunicativas do Estado/Judiciário com o cidadão usuário dos Juizados Especiais Cíveis. São eles: a) isonomia e impessoalidade; b) simplicidade e clareza; c) celeridade e objetividade; d) acesso e transparência. No Capítulo 4, o conceito *comunicação pública*, bem como seus respectivos princípios, os quais adotamos como categorias de análise, serão tratados detalhadamente.

A fase de campo começou a ser executada ainda no primeiro semestre de 2015, com contatos preliminares no TJDFE e levantamento de dados disponíveis, pelo Tribunal, sobre os

Juizados Especiais Cíveis e, pela Codeplan, com relação à população do Distrito Federal. O formulário para coleta de dados foi desenvolvido e testado em setembro de 2015. A coleta documental, a observação direta e as entrevistas tiveram início em outubro de 2015 e foram concluídas em março de 2016 (Quadro 8).

Quadro 8 – Conceito e categorias de análise e técnicas para captura de dados

<p>CONCEITO DE ANÁLISE (amplo e abstrato)</p> <p>Comunicação Pública </p>		<p>CATEGORIAS (emergem dos dados)</p> <p>a) isonomia e impessoalidade; b) simplicidade e clareza; c) celeridade e objetividade; d) acesso e transparência</p>		
Tipos de Dado	SECUNDÁRIOS	PRIMÁRIOS		
Técnica de Coleta	Levantamento de dados	OBSERVAÇÃO PARTICIPANTE		
Fontes	TJDFT e Codeplan	Coleta documental	Observação direta	Entrevista informal
Objetivo	Conhecer os dados disponíveis sobre os JECs e a população do DF, para balizar a decisão da amostra da pesquisa.	Produzir dados primários (TJDFT não dispõe destes dados) sobre as características das demandas nos JECs pesquisados e extrair elementos para observação direta do atendimento inicial e de audiências de conciliação.	Identificar, descrever e compreender os processos comunicacionais que se desenrolam nos JECs e como tais processos se relacionam com os princípios da comunicação pública.	Esclarecer dúvidas que restaram após as etapas anteriores.
Período	1º semestre de 2015	Outubro/2015 a novembro/2015	Outubro/2015 a março/2016	Outubro/2015 a março/2016

Fonte: Elaboração própria.

A seguir, o detalhamento dos procedimentos realizados em cada uma das etapas da observação participante, para coleta de dados primários.

2.2.1. Observação participante

Inicialmente, importa destacar que a observação participante não é exatamente um método de pesquisa. Está mais para uma perspectiva adotada em campo pelo pesquisador, que, uma vez aceito pela comunidade a ser estudada, se vale de uma série de técnicas para acessar os dados necessários (ANGROSINO, 2009).

Segundo Angrosino (2009), dentro do seu papel interativo com a comunidade estudada, o pesquisador adepto da observação participante pode se posicionar como: a) participante completo (está totalmente inserido na comunidade e não revela sua pesquisa); b) observador-como-participante (interage apenas ocasionalmente com a comunidade, para fazer entrevistas, acompanhar certos eventos); c) completo observador (não se envolve com a comunidade, observando-a de fora) e, d) participante-como-observador (imerso na comunidade, mas com autorização para realizar a pesquisa).

A postura que adotamos foi a de um “participante-como-observador” (Quadro 9), ou seja, com imersão na comunidade, mas sem ocultação (ANGROSINO, 2009). As pessoas observadas sabiam da pesquisa, a qual foi previamente autorizada. O processo envolveu comunicação formal à Presidência e à Corregedoria do TJDF, por meio de ofício subscrito pela Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da UnB e pela orientadora do trabalho, em fevereiro de 2015. Como resultado, foi designado pela Corregedoria um servidor para acompanhar o projeto e auxiliar na obtenção de dados junto a diversos setores do TJDF. Os diretores dos JECs também foram consultados sobre a realização da pesquisa por meio de e-mail, em março de 2015. De um total de 31 Juizados Especiais Cíveis, 22 responderam consentindo. Por fim, em setembro de 2015, realizamos visitas aos responsáveis pelas unidades em que seriam feitas as observações e coleta de dados (atendimento inicial, CEJUSC, arquivo intermediário), para explicar o propósito da pesquisa e como ela seria realizada, de forma a afetar minimamente a rotina de trabalho local.

Na observação direta realizada nas unidades de atendimento inicial e nas audiências de conciliação, a amostra foi delimitada pelo critério de saturação, ponto este em que nenhum dado adicional para a compreensão do fenômeno está sendo encontrado (MARTINS & THEÓPHILO, 2009, p. 77). Ou seja, o critério amostral é observar os casos até que estes se tornem repetitivos e não acrescentem mais nenhuma informação relevante para a pesquisa. Este ponto é definido subjetivamente pelo pesquisador a partir de sua sensibilidade em campo, em atendimento aos propósitos da pesquisa. Já para a coleta de dados nos processos arquivados, optamos por uma amostragem sistemática, uma variável da amostragem simples, indicada para quando a população está ordenada segundo algum critério, como os autos processuais dispostos nas prateleiras do arquivo intermediário nos Fóruns da pesquisa (MARTINS & THEÓPHILO, 2009, p. 121).

Quadro 9 – Etapas da observação participante e critério amostral

OBSERVAÇÃO PARTICIPANTE (Participante-como-observador)	
COLETA DOCUMENTAL ↓	OBSERVAÇÃO DIRETA ↓
Autos processuais arquivados	Atendimento inicial Audiência de conciliação
↑ Amostra sistemática simples	↑ Amostra por saturação
Amostra definida com base no tamanho da população e nível de confiança/erro desejável.	Observação dos casos até que estes se tornem repetitivos e não acrescentem mais nenhuma informação relevante para a pesquisa.
↓ Critério estatístico	↓ Critério subjetivo

Fonte: Elaboração própria, a partir de Angrosino (2009) e Martins & Theóphilo (2009).

2.2.1.1. Coleta documental nos autos processuais arquivados

Não existem pesquisas ou relatórios publicados especificamente com o perfil das demandas e dos demandantes dos Juizados Especiais Cíveis do Distrito Federal. No início de 2015, o Conselho Nacional de Justiça apresentou os resultados da pesquisa *Perfil do acesso à Justiça nos Juizados Especiais Cíveis* (CNJ C. N., 2015). A amostra deste trabalho abrangeu juizados das capitais Belém (PA), Campo Grande (MS), Florianópolis (SC), São Luís (MA) e São Paulo (SP). Dois anos antes, o órgão realizou o estudo *Síntese de dados do diagnóstico sobre Juizados Especiais Cíveis* (CNJ, 2013), cujo escopo abarcou três unidades da federação: Amapá, Ceará e Rio de Janeiro. Ambos os trabalhos foram executados por meio de cooperação técnica com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea. Embora com estes estudos seja possível vislumbrar de maneira geral o comportamento do público nos juizados especiais cíveis, as generalizações não são absolutas nas Ciências Sociais. Assim, antes de adentrar efetivamente nas questões de interesse desta pesquisa, foi preciso gerar um mínimo de dados primários, sobre os Juizados Especiais Cíveis do Distrito Federal, que subsidiasse as análises posteriores.

Para esse propósito, optamos pela observação dos autos processuais dos juizados da pesquisa, arquivados nos Fóruns Leal Fagundes e Paranoá. Elaboramos um formulário de observação com 42 entradas de dados quantitativos e campos de observação qualitativa (Apêndice II). A tabulação dos dados quantitativos nos permitiu conhecer os tipos de causas mais frequentes, profissão e residência dos autores, se estavam assistidos ou não por advogados, bem como características da parte demandada. Permitiu conhecer ainda, entre

outras questões, o tempo médio para realização de audiência, publicação de sentença, cumprimento de acordo ou de sentença, o tempo total de tramitação dos processos, o valor médio dos pedidos e das causas ganhas. Ressaltamos que, apenas em 2016, o CNJ passou a divulgar informações nacionais sobre o tempo de tramitação dos processos e o índice de acordos. Assim, estes dados não estavam disponíveis quando iniciamos o trabalho.

Os dados quantitativos nos oferecem um retrato dos Juizados Especiais Cíveis da pesquisa, nos mostram como os processos tramitam nestas instâncias e como as partes se comportam; mas os dados quantitativos não explicam o motivo de o fenômeno se manifestar da forma como ocorre. Investigar “o porquê” é a primordial tarefa desta pesquisa. Assim, os dados quantitativos obtidos foram relevantes para subsidiar a análise da efetividade nos juizados da amostra, a partir das categorias de análise da pesquisa: a) isonomia e impessoalidade; b) simplicidade e clareza; c) celeridade e objetividade e d) acesso e transparência.

O formulário de coleta de dados desta etapa da pesquisa foi dividido em três partes:

- a. Dados demográficos. Caracteriza os usuários (autor e réu) e se estão assistidos ou não por advogados.
- b. Dados do processo. Identifica o tipo da causa, o valor demandado, se houve conciliação, se o processo foi julgado a favor ou contra o autor, se os pedidos das partes foram atendidos, etc.
- c. Atos processuais praticados. Verifica os atos praticados, as redundâncias, as etapas que poderiam ter sido simplificadas para resultar em um processo mais célere e em uma comunicação mais efetiva com o cidadão. Ou seja, identifica se estavam presentes ou não princípios da comunicação pública, os quais, inclusive, coincidem com a própria Lei dos Juizados Especiais: a) isonomia e impessoalidade; b) simplicidade e clareza; c) celeridade e objetividade e d) acesso e transparência.

2.2.1.1.1. Amostragem da coleta documental

O número de processos analisados foi obtido a partir de amostragem sistemática. No início da pesquisa, não havia o número exato de processos arquivados, mas apenas o número de caixas e a média de autos em cada uma. A estimativa, então, era de nove mil processos. Com o objetivo de alcançar um nível de confiança entre 90-80%, estabeleceu-se inicialmente a análise de um processo a cada intervalo de 45, no Leal Fagundes, e de 35 no Paranoá. Por

sorteio, selecionamos a primeira caixa e o primeiro processo, dentro desta caixa, em cada Fórum. A partir daí, os processos foram selecionados respeitando-se o intervalo amostral estabelecido.

Ao término, verificou-se que no Fórum Leal Fagundes havia 959 caixas, com um total de 5.948 processos. Já no Fórum do Paranoá, foram 195 caixas com 1.787 processos. Ou seja, uma população total de 7.735 processos, somando-se o acervo dos dois Fóruns. Ao final, 183 processos foram analisados, o que nos permitiu atingir um nível de confiança de 82,8%, com erro amostral de 5%, conforme Figura 5:

Figura 5 - Cálculo da amostra para observação do autos processuais

Fonte: Cálculo efetuado por meio de *Planilha para cálculo do tamanho mínimo de amostra*, da Siqueira Campos, especialista em consultoria estatística.

No Quadro 10, a seguir, o detalhamento da amostra obtida:

Quadro 10 - Processos dos Juizados Especiais Cíveis nos arquivos intermediários e respectiva amostra

LEAL FAGUNDES JUIZADOS CÍVEIS	1ª Caixa	Última caixa	Total de caixas	Total de processos	Amostra
1º JEC	3737	3854	117	722	17
2º JEC	3358	3427	69	410	8
3º JEC	3501	3682	181	1013	22
4º JEC	2796	2975	179	1123	24
5º JEC	2893	3006	113	599	13
6º JEC	3321	3500	179	1138	26
7º JEC	2578	2699	121	943	21
Total Leal Fagundes			959	5.948	131

PARANOÁ JUIZADOS CÍVEIS	1ª Caixa	Última caixa	Total de caixas	Total de processos	Amostra
1º JEC	1551	1654	104	956	28
2º JEC	1476	1566	91	831	24
Total Paranoá			195	1.787	52
Total População/Amostra			1.154	7.735	183

Fonte: Elaboração própria.

2.2.1.2. Observação direta do atendimento inicial

Quando o cidadão decide ingressar com uma ação no Juizado Especial Cível, sua porta de entrada, no Fórum Leal Fagundes (Brasília), é o Núcleo de Redução a Termo e de Distribuição dos Juizados Especiais Cíveis e Fazendários – NURJEC; nos demais fóruns, é o Posto de Redução a Termo e de Distribuição – PRTD dos Juizados Especiais. Estas unidades são responsáveis por ouvir a demanda do usuário, elaborar a petição inicial (reduzir a termo a demanda), protocolar e distribuir. Ao final do atendimento, o usuário sai com a data de sua audiência agendada. Trata-se de um dos primeiros momentos de comunicação entre o Estado/Judiciário e o cidadão nos juizados especiais.

Para esta fase, como forma de sistematizar a observação, adotamos um caderno de campo, com o objetivo de registrar nuances da comunicação estabelecida durante a triagem, redução a termo, conferência, digitalização de documento¹⁵ e distribuição¹⁶. Em cada uma destas fases do circuito de atendimento, observamos como a comunicação se realizou, anotando aspectos relacionados ao usuário e atendentes, a partir das categorias de análise da pesquisa, fundadas nos princípios da comunicação pública: a) isonomia e impessoalidade; b) simplicidade e clareza; c) celeridade e objetividade e d) acesso e transparência.

2.2.1.3. Observação direta de audiências de conciliação

O segundo momento de comunicação entre o Estado/Judiciário e o cidadão é na audiência de conciliação. Acompanhamos a realização de audiências de conciliação realizadas pelos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania – CEJUSCs do Leal Fagundes (Brasília) e do Paranoá, de novembro de 2015 a março de 2016.

¹⁵ A digitalização dos documentos trazidos pelo autor da demanda ocorre somente nos JECs que já operam com o processo judicial eletrônico – PJe. No caso dos juizados especiais da pesquisa, o Leal Fagundes já está no PJe, mas os juizados do Paranoá, não.

¹⁶ A “distribuição” é a designação do juízo que irá analisar a demanda. No Leal Fagundes, todos os processos são inicialmente distribuídos para o CEJUSC. Somente depois da audiência de conciliação, se não houver acordo, os processos residuais são distribuídos entre os sete juizados especiais do fórum. No Paranoá, o CEJUSC não tem juiz próprio. Assim, no atendimento inicial, os processos já são distribuídos para um dos dois juizados especiais do local.

Novamente adotamos um caderno de campo para registrar as observações realizadas, bem como os depoimentos colhidos por meio de entrevistas informais com cidadãos, advogados, conciliadores e servidores. A observação foi direcionada para compreender o repertório da parte e a atuação do conciliador, nos seguintes aspectos:

- a) Repertório das partes: Verificar o grau de conhecimento dos cidadãos sobre a etapa de conciliação (se levou documentos necessários; demonstrou dúvidas que nesta etapa não deveriam existir; expressou-se com facilidade; estava assistido por advogado).
- b) Atuação do conciliador: Verificar se o conciliador foi capaz de responder às dúvidas dos usuários (com isonomia, simplicidade, clareza, objetividade, transparência, etc.).

Na Tabela 1 seguinte, a síntese da amostra obtida com o trabalho de campo:

Tabela 1 - Trabalho de campo

Procedimento	Fórum Leal Fagundes	Fórum do Paranoá
Autos processuais observados	131	52
Visitas (para realização da pesquisa exploratória, coleta documental, entrevistas, observação)	15	12
Atendimentos iniciais observados	4	4
Audiências de conciliação observadas	20	7
Entrevistas informais com servidores (magistrados, analistas, técnicos) e estagiários	7	15
Entrevistas informais com conciliadores	5	3
Entrevistas informais com cidadãos	3	5
Entrevistas informais com advogados	3	2

Fonte: Elaboração própria.

Encerramos a primeira parte desta dissertação, em que relatamos as estratégias metodológicas para realização do trabalho de campo. Até aqui, foi como se tivéssemos construído o esqueleto do trabalho. Na Parte II, a seguir, o corpo do trabalho ganhará musculatura, tecidos e órgãos, com o contexto histórico e o referencial teórico.

PARTE II - QUEM LEVAREMOS CONOSCO

*Cambia lo superficial
cambia también lo profundo
cambia el modo de pensar
cambia todo en este mundo
[...]
Cambia el rumbo el caminante
aunque esto le cause daño
y así como todo cambia
que yo cambie no es extraño*

Mercedes Sosa,
Todo cambia,
Composição Julio Numhauser

3. CONTEXTO HISTÓRICO, SOCIAL E ECONÔMICO

A primeira pessoa a ser impactada pela investigação é o próprio pesquisador que a conduz. Seu modo de pensar é transformado pelas leituras, pelo novo conhecimento apropriado, pelos autores que lhe falam a alma. O objeto é assim construído no bojo de um olhar modificado pelo prisma do referencial teórico arregimentado, para, juntos, fazermos a disputa de sentidos na arena da Ciência.

O propósito deste capítulo é retratar o contexto histórico, social e econômico que culminou com a criação dos juizados especiais cíveis no Brasil, passando pelas leis e normativos vigentes, com identificação das experiências que serviram de inspiração para o modelo nacional.

A história agrega um componente epistemológico importante. Com ela, é possível sair de um objeto natural para a construção de um objeto científico. A dimensão histórica permite singularizar o objeto de estudo e torná-lo único¹⁷. Todas as coisas que se tornaram tão comuns ao longo do tempo, que ninguém mais presta atenção, devem ser questionadas por meio da dimensão histórica — a estrutura de um tribunal, o escrito, a vestimenta (BOURDIEU, 1989, p. 37). Dentro de uma perspectiva crítica, vamos problematizar se os

¹⁷ MARTINO, Luiz C. Nota de aula da Disciplina Teorias da Comunicação – Brasília: Faculdade de Comunicação da UnB, 19/03/2015.

juizados especiais são resultado da emancipação e das lutas de sujeitos coletivos de direito ou, se antes, atendem aos interesses de manutenção do *status quo* e de dominação.

3.1. UM LEVIATÃ SEM RESPOSTAS

Teóricos contratualistas como Hobbes pregavam que o homem em seu estado puro — de natureza — vivia em permanente estado de guerra, uns em conflitos com os outros, em que prevaleceria a lei do mais forte. Para Hobbes, no estado de natureza existe apenas o “domínio das paixões, da guerra, do medo, da miséria, da imundície, da solidão, da barbárie, da ignorância, da crueldade” (2002, p. 156). Para escapar desta situação, os homens celebram um pacto — o contrato social —, por meio do qual abrem mão de parte de sua liberdade, do direito de fazer Justiça com as próprias mãos, e entregam o monopólio do uso da força a um único ente soberano: o Estado, o “Leviatã”¹⁸. Em troca, ganham paz e segurança. A partir de então, todo conflito deve ser levado ao conhecimento do Estado, para ser decidido por uma parte desinteressada na causa, conforme as leis criadas pelo soberano, em nome de todos.

Rousseau (1999), ao contrário, sustentou que, no momento em que “a natureza foi submetida à lei”, o povo comprou “uma tranquilidade imaginária pelo preço de uma felicidade real no estado de natureza” (1999, p. 160). Para ele, o homem em estado de natureza “é um ser livre cujo coração está em paz” (ROUSSEAU, 1999, p. 186), pois tem poucas necessidades a satisfazer. Quando tem fome, come; se sente desejo, faz sexo. Para Rousseau, autores como Hobbes falavam do homem selvagem, mas, na verdade, descreviam o homem civil, com suas paixões, egoísmo, crueldade. Os homens no estado de natureza, ao contrário, não têm entre si nenhuma espécie de relação moral nem deveres conhecidos. Assim, não poderiam ser bons ou maus nem ter vícios ou virtudes. Desta forma, o contrato social foi celebrado não para a conservação do homem selvagem, mas para satisfazer a necessidade de “uma imensa quantidade de paixões que são obra da sociedade” (ROUSSEAU, 1999, p. 188).

Se olharmos o Estado a partir do prisma hobbesiano, a Justiça e as leis são redentoras do homem. Elas afastam o homem de seu estado selvagem e permitem que todos convivam

¹⁸ Thomas Hobbes fala de um “pacto” entre os homens, por meio do qual o Estado foi criado, e se refere a este ente como o Leviatã: “Cedo e transfiro meu direito de governar-me a mim mesmo a este homem, ou a esta assembleia de homens, com a condição de transferires a ele teu direito, autorizando de maneira semelhante todas as suas ações. Feito isto, à multidão assim unida numa só pessoa se chama Estado, em latim *civitas*. É esta a geração daquele grande Leviatã, ou antes (para falar em termos mais reverentes) daquele Deus Mortal, ao qual devemos, abaixo do Deus Imortal, nossa paz e defesa”. O trecho faz parte de sua obra *Leviatã: Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil*, publicado pela primeira vez em 1651.

em paz. No entanto, se o olhar for rousseauiano, a criação da sociedade civil é que introduziu o estado de guerra entre os homens e legitimou as desigualdades. No Estado hobbesiano, os juizados especiais cuidam de afastar as pessoas do “estado de natureza”, ao trazê-las para dentro do Sistema Judiciário, a fim de resolverem seus conflitos. Se a ótica for rousseauiana, os juizados especiais, assim como todo o sistema normativo-legal, não passam de uma tautologia. A sociedade civil inaugura o conflito, a partir do momento em que o primeiro homem “que, tendo cercado um terreno, atreveu-se a dizer: Isto é meu, e encontrou pessoas simples o suficiente para acreditar nele” (ROUSSEAU, 1999, p. 203). Depois, esta mesma sociedade cria uma figura — o Estado — para defender a propriedade privada e manter os homens em um estado artificial de paz. Ou seja, podemos dizer que, pela ótica rousseauiana, em vez de instrumentos emancipadores, os juizados especiais são instrumentos de manutenção do *status quo*, com efeitos encantatório ou ilusório, imobilizante e de ordem, na terminologia desbravada por José Geraldo de Sousa Junior e Antonio Escrivão Filho (2016), no bojo teórico de *O Direito Achado na Rua*¹⁹.

Os três efeitos se relacionam uns com os outros. Encantatório ou ilusório diz respeito ao fenômeno de positivação de direitos, sem seu respectivo espelhamento na realidade social. Os direitos existem no papel, mas são normas vazias, sem alcance na realidade objetiva dos sujeitos. Neste contexto, importa frisar que os direitos positivados representam os direitos de parcela da sociedade que teve condições de se mobilizar em torno de seus anseios. Assim, a positivação privilegia alguns humanos, mas silencia aqueles que não tiveram forças ou condições políticas para articular suas demandas.

Uma vez positivados, com a ilusão de que os direitos foram alcançados, cria-se o efeito imobilizante. O debate em torno daquele direito é esvaziado, afinal de contas a demanda já estaria contemplada pelo ordenamento jurídico-formal. Desse encantamento e imobilização, decorre o efeito de ordem. Não há mais demandas para reivindicar, não há mais direitos para conquistar, a luta não faz mais sentido e, em vários casos, pode até mesmo ser criminalizada pelo Estado. Por fim, a positivação de direitos (resultado do processo) assume o

¹⁹ O Direito Achado na Rua, expressão criada por Roberto Lyra Filho, fruto da reflexão e da prática de intelectuais reunidos no movimento Nova Escola Jurídica Brasileira (NAIR), concebe o Direito a partir do protagonismo da rua, evidente metáfora da esfera pública, com ênfase na atuação jurídica dos novos sujeitos coletivos. Hoje, a expressão designa uma linha de pesquisa e um curso organizado na Faculdade de Direito da UnB, sob a liderança do prof. José Geraldo de Sousa Júnior. O pensamento vem se espalhando mundo afora. Aliás, em parceria com a Faculdade de Comunicação da UnB, no 2º semestre de 2015, foi ofertada a disciplina Introdução Crítica ao Direito à Comunicação e à Informação, enfatizando a comunicação como um direito “achado na rua”. Fruto deste debate, a FAC Livros lançou o livro *O Direito Achado na Rua v.8 – Introdução Crítica ao Direito à Comunicação e à Informação* (SOUSA JR & Outros, 2016). Para saber mais, visite <http://odireitoachadonarua.blogspot.com.br/>.

lugar do fundamento. É direito porque está na lei. No entanto, leis podem ser derrubadas ou simplesmente ignoradas, a depender do tipo de governo que esteja no poder. Assim, o fundamento do direito será sempre, na verdade, a luta.

Ao abandonar o “estado de natureza”, o homem entregou ao Estado moderno o monopólio da produção do direito; e o Estado, por sua vez, alienou os cidadãos formalmente iguais (mas social e economicamente bem diferentes) da resolução de seus conflitos. De acordo com Faria (1989, p. 26), este monopólio Estatal só é possível com a crença de que o sistema jurídico é capaz de assegurar a estabilidade social, ou seja, de conseguir manter os conflitos e as tensões em níveis controláveis. Para que esta ideologia se sustente, as pessoas precisam acreditar que as leis são justas e sua interpretação judicial é neutra e imparcial, para o bem de todos. Do contrário, todo sistema desmoronaria:

[...] ao serem levados a acreditar na possibilidade de uma ordem legal equilibrada e harmoniosa, na qual os conflitos socioeconômicos são mascarados e “resolvidos” pela força retórica das normas que regulam e decidem os conflitos jurídicos, tais “cidadãos” tornam-se incapazes de compreender e dominar as estruturas sociais em que eles, enquanto indivíduos historicamente situados, estão inseridos. (FARIA, 1989, p. 21)

No século XVIII, Rousseau se pergunta “sobre o que poderia ter-se tornado o gênero humano se houvesse ficado abandonado a si mesmo” (1999, p. 161). Rousseau não responde a essa questão; considera inevitável o homem ter deixado o estado de natureza e passa então a imaginar como tornar a vida em sociedade algo mais dignificante. Na atualidade, Boaventura de Sousa Santos (2008), em sua “sociologia das ausências e das emergências”, problematiza as experiências sociais ignoradas, desacreditadas e desperdiçadas pela hegemônica razão ocidental. Em suas obras, o autor coloca em evidência algumas destas possibilidades, por exemplo, quando fala da experiência de justiça popular em Cabo Verde (SANTOS, 2014) e em Portugal (SANTOS, 1989) ou da produção jurídica não-estatal em “Pasárgada” (SANTOS, 1988), o que nos leva a refletir sobre o modelo atual do Judiciário brasileiro — e, dentro deste contexto, dos juizados especiais —, o qual é apenas mais um dentro de um rol de possibilidades presentes e futuras. Boaventura aponta para experiências em que o princípio da imparcialidade do juízo é relativizado pelo reconhecimento de que a disputa em pauta é parte de uma luta de classes muito mais ampla; experiências em que não há monopolização profissional da jurisdição nem expropriação técnica do discurso jurídico (SANTOS, 1989, p. 198).

Sensível retratista da alma brasileira, em *A Pena e a Lei*, escrita em 1951, o romancista (e também advogado) Ariano Suassuna anuncia que “se não houvesse a justiça, os homens se despedaçariam entre si” (SUASSUNA, 1975, p. 89). No entanto, ao final do segundo ato, encerra dizendo que a peça deveria se chamar *Justiça por engano*, pois, conforme revela a trama, a justiça acabou sendo feita não por mérito das leis ou do processo, mas por um mero acaso do destino. Em outras palavras, Suassuna nos diz que o Leviatã não tem respostas para tudo.

3.2. DA CORTE DOS HOMENS POBRES AOS JUIZADOS ESPECIAIS

Na virada do século XX, os Estados Unidos da América passavam por uma rápida mudança na distribuição populacional, com o declínio das populações rurais e crescimento das zonas urbanas. O fenômeno fez surgir uma gama de novos litígios, envolvendo pequenas quantias, devido às características socioeconômicas da população, o que inviabilizava a apreciação de todas as demandas pelo sistema jurídico convencional. Assim, em 1913, em Cleveland, surge o primeiro órgão jurisdicional com atribuição especial para cuidar das pequenas causas: a *poor man's court*, corte dos homens pobres (MIRANDA, PETRILLO, & OLIVEIRA F.º).

Também no Brasil, os juzizados especiais nascem em um contexto em que o Leviatã, o Estado, já não consegue dar respostas a todas as demandas jurídicas da sociedade. Era início da década de 1980. O País vivia os últimos momentos da Ditadura Militar. A economia deixava de ser essencialmente rural. Os centros urbanos se inflavam com a migração populacional do campo, e os bairros periféricos proliferavam. Ampliavam-se as relações de consumo e as novas possibilidades de conflitos. Com toda formalidade e custos da justiça convencional, causas cíveis de pequena monta acabavam sem a apreciação da Justiça, gerando um sentimento de impunidade e, de certa forma, empurrando as pessoas de volta a um “estado de natureza”, em que são obrigadas a resolver seus conflitos pelas próprias mãos.

Exemplo desse tipo de situação (indesejada pelo sistema), Boaventura Santos, em seu *O discurso e o poder: ensaio sobre a sociologia da retórica jurídica* (1988), descreve com detalhes as práticas jurídicas desenvolvidas pelos moradores de Pasárgada, nome fictício de uma grande favela do Rio de Janeiro, no Brasil. O estudo realizado em 1970 (publicado posteriormente) mostra que, onde a mão do Estado não alcança, a comunidade se organiza internamente para suprir as necessidades de segurança e ordem das relações sociais. Assim, à margem do sistema jurídico oficial, em Pasárgada, a associação local de moradores

transformou-se em um fórum jurídico que normatizava as relações jurídicas (legais e ilegais) estabelecidas no interior da favela e, ainda, realizava a prevenção e a resolução dos conflitos oriundos destas relações.

Boaventura Santos revela que o direito de Pasárgada é baseado na mediação em que o resultado nunca é soma-zero, todas as partes ganham, ao contrário do que ocorre nos modelos jurídicos oficiais dos estados capitalistas. Trata-se de “um espaço de mútua cedência e de ganho recíproco” (SANTOS, 1988, p. 21). O discurso jurídico de Pasárgada é marcado pela linguagem comum, para melhor apropriação da realidade. O baixo grau de especialização/profissionalização das funções jurídicas favorece a proximidade entre quem decide a lide e os demais participantes. Além disso, o direito de Pasárgada se impõe por meio de formas coletivas de coerção, contemplando ameaças e intimidações (SANTOS, 1988, p. 46 e 56).

Ou seja, por mais que a modernidade inaugure um modelo ideológico com isolamento do jurídico em sua expressão formal, codificada, e colonização de práticas jurídicas plurais (SOUSA JUNIOR, 2011, p. 57); ainda que invisibilizadas e desacreditadas, tais práticas subsistem na sociedade brasileira. Sobretudo onde o Estado não alcança com a prestação jurisdicional. O direito de Pasárgada é exemplar desta dualidade de poderes que insiste em coexistir com a justiça formal-estatal.

Se o Leviatã não atende seus súditos, perde a legitimidade e a razão de ser, de forma que o Judiciário brasileiro foi compelido a buscar alternativas de atuação. Para Darcy Ribeiro (2015), a manutenção da ordem sempre foi uma preocupação obsessiva das classes dominantes nacionais:

Nessas condições de distanciamento social, a amargura provocada pela exacerbação do preconceito classista e pela consciência emergente da injustiça bem pode eclodir, amanhã, em convulsões anárquicas que conflagrem toda a sociedade. Esse risco sempre presente é que explica a preocupação obsessiva que tiveram as classes dominantes pela manutenção da ordem. (RIBEIRO, 2015, p. 21)

Nessa trajetória, em busca de se manter a ordem e a legitimidade estatal no monopólio da prestação jurisdicional, a experiência nacional foi influenciada pelo modelo norte-americano. Em especial pelas *small claims courts* nova-iorquinas. Com esta inspiração, no início da década de 1980, no Estado do Rio Grande do Sul, com o apoio da Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul – Ajuris, criaram-se os Conselhos de Conciliação e Arbitragem, para resolução de conflitos de pequena monta e complexidade, em diversas cidades daquele

Estado. A iniciativa logo alcançou Santa Catarina e outros Estados da Federação. No entanto, por não se tratar de órgão jurisdicional, o alcance era limitado à anuência dos litigantes durante a conciliação. Se uma das partes descumprisse o acordo, a execução deveria ser buscada na Justiça ordinária (PINTO O. P., 2008).

Alguns anos depois, a prática foi institucionalizada com a publicação da Lei nº 7.244/1984, que autorizava a criação pelos Estados e Distrito Federal, no âmbito da Justiça ordinária, dos juizados especiais de pequenas causas, “para processo e julgamento, por opção do autor, das causas de reduzido valor econômico” (BRASIL, 1984). O Rio Grande do Sul novamente foi pioneiro ao recepcionar a norma com a edição da Lei Estadual nº 8.124/1986, que criou o Sistema Estadual de Juizados de Pequenas Causas naquele Estado.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, os juizados de pequenas causas também passaram a ter previsão constitucional. Mas não sem embates. Afinal, o momento constituinte se revelou uma arena em que a sociedade civil, representada por entidades de classe, grupos econômicos e categorias profissionais, travava árduas batalhas pela constitucionalização de interesses diversos. Estava em questão o modelo de Estado e de sociedade que se desejava fundar, em disputa por cada parágrafo do texto constitucional em gestação.

Durante os debates da Assembleia Nacional Constituinte, duas preocupações latentes dos parlamentares e representantes do Judiciário destacavam-se: 1) desafogar a justiça comum e 2) incluir no sistema formal os litígios de pequena causa. Neste sentido, o relator da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, deputado Plínio de Arruda Sampaio, enfatizou que:

[...] o trágico do problema da Justiça é que o povo brasileiro não se sente representado nela, mas distanciado da sua Justiça [...] A nossa Justiça está organizada por uma Nação que já não é a mais a mesma. Esta é uma Nação que se transformou e que apresenta problemas econômicos, sociais e políticos novos, para os quais temos um aparelho de Justiça ainda muito antiquado [...] Acho que a nossa busca nesta Comissão é basicamente esta: de que maneira fazer a Justiça chegar ao povo e ser compreendida pelo povo, e ser querida pelo povo, e ser amada pelo povo. (BRASIL, Diário da Assembleia Nacional Constituinte, Suplemento 53, 1987, p. 131)

Na mesma reunião, o então presidente do Tribunal Eleitoral do Rio Grande do Sul e presidente da Associação dos Magistrados Brasileiros, desembargador Milton dos Santos Martins, admitiu um panorama caótico da Justiça no País naquele momento:

[...] o acúmulo invencível de feitos e processos que alcançam mais de mil por juiz. Não há pessoa humana capaz de vencer tal acúmulo de serviço [...] Muitos não vão sequer ao Judiciário, sabendo que este Judiciário está acumulado e o processo vai demorar. Aos que vão e não recebem prestação também se denega a justiça. (BRASIL, Diário da Assembleia Nacional Constituinte, Suplemento 53, 1987, pp. 129-130)

Da leitura dos anais das reuniões da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, da Assembleia Nacional Constituinte, percebe-se que os parlamentares constituintes almejavam um modelo de Justiça mais representativo da sociedade brasileira, que pudesse se realizar com a participação direta do povo. Neste contexto, a experiência dos juizados de pequenas causas, iniciada no Rio Grande de Sul, despontava como um caminho concreto. Mas a normatização da iniciativa, com a edição da Lei nº 7.244/1984, parecia ter desvirtuado o conceito original dos Conselhos de Conciliação e Arbitragem. O próprio presidente da Associação dos Magistrados Brasileiros, desembargador Milton dos Santos Martins, enfatizando os entraves do sistema jurídico e a necessidade de mudança, externou descontentamento com a Lei dos Juizados de Pequenas Causas vigente:

Não é necessário justiça, Poder Judiciário algum? Pode o povo, realmente, viver sem justiça, sem o Ministério Público, sem a polícia? [...] Mas que órgãos precisamos para responder essa demanda de justiça? Que órgãos precisamos para o exercício da função judicial? Entendemos que devem ser órgãos adequados. Se se trata de uma pequena causa, um juiz singular. E, *data venia*, a lei que saiu sobre juizado de pequenas causas fez uma junta médica para curar uns resfriados [...] (BRASIL, Diário da Assembleia Nacional Constituinte, Suplemento 53, 1987, pp. 129-130)

Inquerido pelo relator, deputado Plínio de Arruda Sampaio, o desembargador Martins não esclareceu o porquê de afirmar que a Lei dos Juizados de Pequenas Causas “fez uma junta médica para curar uns resfriados”. Em resposta, apenas defendeu um modelo “com formas mais simplificadas” (dando, portanto, a entender que a Lei nº 7.244/1984, em vigor, não atendia plenamente a esta condição, destoando da concepção inicial dos Conselhos de Conciliação e Arbitragem), inclusive com relação à execução da obrigação.

É preciso recordar que, naquele estágio normativo dos juizados especiais (chamados de juizados de pequenas causas), se o acordo homologado ou a sentença condenatória fossem descumpridos, a obrigação deveria ser exigida perante a Justiça comum, em execução ordinária, aplicando-se o Código de Processo Civil. Ou seja, com os custos, a morosidade e toda formalidade do sistema convencional.

Por sua vez, o então vice-presidente da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público da Assembleia Nacional Constituinte, deputado Jairo Carneiro, se referiu aos juizados especiais como “tribunais populares” e “justiça do povo”, capazes de resolver uma série de demandas, as quais não deveriam acudir ao Judiciário formalmente, pois “poderiam ser resolvidas com a participação da comunidade, dos cidadãos, tornando a sociedade mais fraterna e solidária e, inclusive, reduzindo os conflitos entre cidadãos” (BRASIL, 1987, p. 128). Da mesma forma, o relator Plínio Sampaio questionou se modelos com participação direta do povo, como o extinto Tribunal do Júri para os julgamentos dos crimes de economia popular, poderiam equacionar o problema da Justiça nas áreas metropolitanas.

No entanto, superados os debates, o modelo escolhido foi pela inserção dos juizados especiais no âmbito da Justiça ordinária. Decorrente dos arts. 24 e 98 da nova Constituição, foi editada a Lei nº 9.099/1995, a qual revogou a Lei nº 7.244/1984. Os juizados de pequenas causas passaram a ser chamados de juizados especiais — agora com competência cível e criminal —, a serem criados pela União, no Distrito Federal e nos Territórios, e pelos Estados, para conciliação, processo, julgamento e execução nas causas de sua competência. Conforme a norma, o processo nos juizados especiais deve se orientar pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando, sempre que possível, a conciliação ou a transação. Era a promessa de uma nova Justiça, mas instalada sob a velha estrutura do Judiciário. Com a participação popular restrita unicamente às audiências de conciliação, o modelo de juizado especial implantado claramente não atende à concepção originária dos constituintes.

O professor Roberto Lyra Filho (2012) sustenta que “o legalismo é sempre a ressaca social de um impulso criativo jurídico. Os princípios se acomodam em normas e envelhecem; as normas esquecem que são meios de expressão do Direito móvel, em constante progresso, e não Direito em si” (LYRA FILHO, 2012, p. 98). Ou seja, ainda que moderna e inovadora, a Lei dos Juizados Especiais caducará e perderá seu propósito se não houver uma utilização revolucionária e emancipadora por parte dos aplicadores do Direito. Seus princípios inovadores serão meras declarações vazias se a cultura hermética do Judiciário não se abrir para a mudança esperada.

Como citamos na apresentação, o poeta modernista brasileiro Oswald de Andrade (1890-1954) escreveu: “Quando o português chegou / Debaixo duma bruta chuva / Vestiu o índio / Que pena! / Fosse uma manhã de sol / O índio tinha despido / O português.”

(ANDRADE, 1974, p. 177). No processo constituinte, poderíamos ter fundado o que quiséssemos. Poderíamos ter escolhido ficarmos nus como os índios, mas optamos por vestir os juizados especiais com togas. Os juizados especiais poderiam ter se constituído como uma estrutura fora do sistema normativo convencional, hierarquizado, formal. Mas optamos por criá-los como órgãos da Justiça ordinária.

Quais desdobramentos teríamos se durante a constituinte a opção tivesse sido pelo modelo de Justiça praticado pelos povos tradicionais nativos? Ou por outra, se tivéssemos admitido a coexistência de múltiplos sistemas jurídicos? Na Bolívia, por exemplo, cuja Constituição reconhece 36 etnias de nações originárias, coexiste com o sistema de justiça ordinário a justiça originária indígena campesina, administrada por autoridades originárias, com normas e procedimentos próprios, mediante os quais os povos indígenas, originários e comunidades campesinas regulam a vida de suas comunidades e pacificam conflitos.

Uma das justificativas para se inserir os juizados na estrutura do Judiciário foi a coercitividade do cumprimento dos acordos. Quais teriam sido os desdobramentos se a reserva legal fosse flexibilizada para permitir que os antigos Conselhos de Arbitragem executassem os acordos descumpridos? O exercício de reflexão sobre este tema pode ser fundamental para melhorá-lo ou até modifica-lo, pois nos lembra, antes de tudo, que esta foi uma opção entre outras possíveis.

No entanto, ao abraçarmos acriticamente a modernidade, conforme explica José Geraldo de Sousa Junior (2011), em seu *Direito como Liberdade – O Direito Achado na Rua*, o Brasil adotou um modo específico de realizar o Direito, “por meio de uma colonização das práticas jurídicas plurais inscritas nas tradições corporativas e comunitárias”. Nossa opção foi por um modelo ideológico que pensa “o mundo pela sua exteriorização jurídica, numa visão normativista, substantivista, que faz da norma a unidade de análise da realidade” (SOUSA JUNIOR, 2011, p. 57).

Ainda que no âmbito da Justiça ordinária, os juizados especiais poderiam ter assumido roupagem distinta, com maior participação popular em todas as suas fases. Poderiam ter se constituído nos moldes, por exemplo, do extinto tribunal do júri para processamento de crimes contra a economia popular²⁰, conforme mencionado pelo deputado constituinte Plínio Sampaio. Criado por Getúlio Vargas, com a Lei nº 1.521/1951, estes

²⁰ Crime contra a economia popular é todo fato que representa um dano efetivo ou potencial ao patrimônio de um número indeterminado de pessoas. Um exemplo típico de crime contra a economia popular é a chamada “pirâmide financeira”. Atualmente, a Lei de Economia Popular (Lei nº 1.521/51) encontra-se com vários dispositivos revogados por leis posteriores, inclusive o artigo que tratava da competência do Tribunal do Júri para julgamento de crimes contra a economia popular.

tribunais eram presididos por um juiz togado²¹ e composto de vinte jurados sorteados dentre os eleitores de cada zona eleitoral, “entre pessoas de notória idoneidade, incluídos de preferência os chefes de família e as donas de casa” (BRASIL, 1951), cinco dos quais constituíam o conselho de sentença em cada sessão de julgamento. Com a Constituição de 1969, aos tribunais do júri reservou-se a competência exclusiva de julgamento de crimes dolosos contra a vida, ou seja, deixou-se de incidir sobre a esfera cível. No entanto, podemos imaginar, por exemplo, o alcance social possível se os juizados especiais tivessem se formado nos moldes de um júri popular, para decidir sobre grandes demandantes (bancos, operadoras de cartão de crédito, seguradoras), cujas ações individuais são apenas a ponta do *iceberg* de um problema que atinge a coletividade.

No entanto, os juizados especiais, tal como foram criados a partir da Constituição de 1988 e da edição da Lei nº 9.099/1995, permitem a participação popular exclusivamente no momento da composição civil. Ou seja, na audiência de conciliação. Esta etapa pode ser conduzida por um conciliador leigo, e as partes podem compor uma solução consensual para o litígio. O acordo, homologado pelo magistrado, passa a ter força de título executivo, a ser exigido no âmbito do próprio juizado, no caso de descumprimento. Todas as demais fases, como a instrução²² e o julgamento em si, são presididas e decididas por juízes togados, a partir de critérios normativos próprios, operados fora da lógica comunal. Conforme veremos nos capítulos adiante, a única instância com participação popular — as conciliações — está sendo esvaziada.

Toda escolha evidencia uma ausência. O modelo de Justiça e de juizados especiais que temos hoje deixou para trás outras experiências. Da Academia, resta a possibilidade de olhar criticamente para o que está posto, com a certeza de não ser o único modelo possível, mas o que em determinado momento histórico, atendendo a um conjunto de fatores e forças, foi o que foi possível implementar.

4. REFERENCIAL TEÓRICO

“Os fatos não existem” (BARROS & JUNQUEIRA, 2010, p. 32). Não estão por aí dispostos em uma prateleira, prontos para serem lidos em seu estado bruto. Os fatos só existem a partir da observação do pesquisador. E são as teorias que oferecem as lentes de

²¹ É o magistrado de direito que integra a magistratura por haver ingressado na respectiva carreira segundo os preceitos da lei.

²² A fase de instrução é o momento em que o juiz irá colher as provas para formar a sua convicção, como, por exemplo, a oitiva de testemunhas.

leitura para compreensão do mundo. Sem uma base teórica, a investigação resultará em um relatório desprovido de sentido, pois os dados só falam por meio das teorias (MARTINS & THEÓPHILO, 2009, p. 64). Neste capítulo, portanto, apresentamos os autores cuja leitura despertou as inquietações motivadoras desta pesquisa e que “suleiam”²³ o trabalho. Quem escolhemos levar conosco na bagagem teórica implica a forma como lemos o mundo e interpretamos os achados da investigação.

4.1. DIREITO HUMANO À INFORMAÇÃO

O acesso à informação é um direito humano, inscrito na Constituição Federal de 1988 e em diversos regramentos infraconstitucionais, além de tratados e convenções internacionais dos quais o Brasil é signatário. No entanto, pode parecer contraditório, mas o fundamento de um direito humano — qualquer que seja ele, inclusive o de comunicação e informação — não está em leis, tratados ou convenções.

Conforme explica o pensador chileno Helio Gallardo (2014), os direitos humanos possuem seu fundamento na conflitualidade social, nas resistências, mobilizações, lutas e nos enfrentamentos (GALLARDO, 2014, p. 21). Leis caem ou podem ser modificadas ao gosto dos governos de plantão ou simplesmente podem não ser plenamente aplicadas em casos concretos, a depender da interpretação de cada operador do Direito, o que exige permanente vigilância e esforço político:

[...] se direitos humanos são produzidos e sustentados pelos seres humanos em sua história econômica, sexual, política e espiritual, portanto podem ser violados, revertidos e anulados por práticas de poder legais ou ilegais e por ações, institucionalizadas ou percebidas como ilegítimas por setores significativos da população que, em último caso, todavia, carecem de capacidade organizada para repelir e castigar essas transgressões. Construir uma cultura de direitos humanos exige, assim, um esforço político permanente, uma vez que não podem ser derivados de nenhuma condição inata ou da inércia das instituições. (GALLARDO, 2014, p. 11)

A efetividade dos Direitos Humanos depende, portanto, da capacidade das mobilizações sociais emergentes de dar institucionalidade jurídica às suas “necessidades

²³ Do verbo *SULear*, que na realidade não consta dos dicionários da língua portuguesa, em um contraponto ideológico ao termo *nortear* (este, sim, dicionarizado). A ideologia implícita em tais vocábulos foi denunciada por Paulo Freire, que, em sua *Pedagogia da Esperança*, fala de “Suleá-los”. Nesta linha de pensamento, Boaventura Santos convida para a construção de uma “epistemologia do Sul”, assentada em três bases: aprender que existe o Sul; aprender a ir para o Sul; aprender a partir do Sul e com o Sul.

sentidas” (GALLARDO, 2014, p. 64). Assim, o direito humano à informação precisa ser interpretado e compreendido a partir do movimento de lutas sociais que culminaram com a positivação de normas, mas, sobretudo, a partir dos enfrentamentos cotidianos para aplicação efetiva destas normas pelo Estado. A Lei de Acesso à Informação – LAI (BRASIL, 2011) é exemplo destes enfrentamentos ante um Estado que insiste em se manter fechado e opaco, negando direitos e acesso, apesar das leis que edita. Este debate, em que a comunicação e a informação são lidas como um direito humano em disputa, pode ser aprofundado no livro *O Direito Achado na Rua v. 8 – Introdução Crítica ao Direito à Comunicação e à Informação* (SOUSA JR & Outros, 2016), editado pela FAC Livros.

A LAI é a materialização de uma política pública de comunicação que se insere no contexto de luta dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada por um Estado mais transparente e dialógico. Surge da percepção de que o Estado precisa se comunicar mais e melhor com o cidadão, para que este possa exercer seus direitos fundamentais (GERALDES & SOUSA, 2013). Resulta do processo de lutas históricas em que a sociedade brasileira se fez politicamente mais consciente e passou a exigir um novo paradigma de comunicação pública.

Essa concepção dialoga com a filosofia de *O Direito Achado na Rua*, cujo precursor, Roberto Lyra Filho (1986), ensinava: o direito “se faz, nesse processo histórico de libertação – enquanto desvenda progressivamente os impedimentos da liberdade não lesiva aos demais. Nasce na rua, no clamor dos espoliados e oprimidos” (LYRA FILHO, 1986, p. 312). Exemplo deste movimento é a LAI, cuja origem está em um Brasil pós-Ditadura Militar, em que os setores organizados da sociedade civil se mobilizaram para garantir a inserção, no texto constitucional, de instrumentos para controle social do Estado. A LAI é irmã do direito à verdade e à memória, cuja Lei nº 12.528/2011 criou a Comissão Nacional da Verdade, com a finalidade de apurar as graves violações de Direitos Humanos ocorridas durante a Repressão. Enquanto esta última olha para o passado, a LAI está voltada para o presente e o futuro, para que o controle social se faça sentir na vida do Estado e o obrigue a prestar contas de suas ações ao titular máximo da soberania: o povo.

Desta articulação social, resultou a inserção do direito à informação no art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal (1988): “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”. Faltava, no entanto, a regulamentação deste artigo, o que só foi feito mais de duas décadas depois, com a edição da Lei nº

12.527/2011, a Lei de Acesso à Informação – LAI, a partir da pressão de uma rede de mais de 40 organizações da sociedade civil.

Desde então, o texto constitucional ganhou contornos mais nítidos ao obrigar o Estado brasileiro a “garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão [grifo nosso]” (BRASIL, 2011). Em vigor desde maio de 2012, a LAI se aplica a todos os poderes, inclusive ao Judiciário, em todas as esferas. São diretrizes e princípios da LAI — além daqueles que regem a Administração Pública como um todo — especificamente a publicidade, objetividade, agilidade, transparência ativa, clareza, simplicidade e acessibilidade.

Para Geraldles e Reis (2012), a LAI impõe que, além de fornecer dados objetivos, claros e compreensíveis a qualquer um, o Estado deve traduzir a linguagem técnica para o dia a dia. Ou seja, os jargões jurídicos não podem ter assento numa comunicação com o jurisdicionado leigo, que é o público prioritário dos juizados especiais.

Diferenciando os conceitos de *informar* e *comunicar*, Geraldles e Reis (2012) destacam ainda que “o atendimento deve deixar de ser considerado meramente técnico e ser compreendido como uma oportunidade de comunicação com o cidadão” (GERALDES & REIS, 2012, p. 9). Esta questão é especialmente relevante de se observar no atendimento presencial nos juizados especiais ou por telefone. O servidor precisa se despir de suas resistências e procurar se colocar no lugar do outro para um atendimento adequado, pois comunicar é um processo significativo “compartilhado por sujeitos iguais entre si, numa relação também de igualdade” (LIMA V. A., 2011, p. 90). Se o servidor se colocar em uma posição de superioridade, impondo uma linguagem inacessível ao cidadão, estabelece-se uma relação de desigualdade que inviabiliza a comunicação.

Nesta perspectiva, Geraldles e Reis (2012, p. 5) destacam que o Estado brasileiro não está habituado a compartilhar informações com toda a sociedade, porque, historicamente e culturalmente, dialoga com uma classe que usa a informação exclusiva como um privilégio. Dessa forma, manter uma comunicação inacessível no Judiciário é uma forma de distinção, segregação e privilégio que não pode mais ser admitida pelo Estado.

Além do regramento nacional, o Brasil é signatário de tratados, convenções e declarações de organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização dos Estados Americanos (OEA), os quais reconhecem o acesso à informação como um direito fundamental. A Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de

Expressão (WASHINGTON, 2000), por exemplo, estipula que o “acesso à informação mantida pelo Estado constitui um direito fundamental de todo indivíduo. Os Estados têm obrigações de garantir o pleno exercício desse direito [*grifo nosso*]”.

Com relação à aplicação da LAI aos juizados especiais, importa destacar que todas as informações produzidas ou sob guarda do poder público são públicas e, portanto, devem estar acessíveis a todos os cidadãos, salvo as informações pessoais e as hipóteses legais de sigilo. A LAI possui vários pontos de intersecção com a Lei dos Juizados Especiais e com as audiências de conciliação realizadas em seu âmbito. Destacamos especialmente a questão da transparência ativa, segundo a qual as informações para o exercício dos direitos dos cidadãos devem ser prestadas antes mesmo de serem pedidas. Isto é perfeitamente compreensível, já que muitos cidadãos, sequer, sabem o que pedir.

A transparência ativa da LAI dialoga com o princípio da decisão informada das conciliações, segundo o qual “as partes devem ter a plena consciência de seus direitos e a realidade fática na qual se encontram como condição de legitimidade, para que resolvam a disputa por meio de um acordo” (TJDFT, s/d). Sustentamos, portanto, que os princípios da neutralidade e da informalidade, combinados com a transparência ativa, devem ser assumidos pelos conciliadores, para que o cidadão mais simples receba informações claras, que o habilitem a decidir sobre o melhor caminho para sua demanda.

Em síntese, vimos que a mera positivação do direito à informação ou assinatura de tratados de Direitos Humanos não são suficientes para garantir a sua aplicação. A sociedade civil organizada precisa se manter vigilante e criar estratégias de atuação, para que os órgãos públicos cumpram com os ditames da lei e prestem as informações solicitadas. É preciso, sobretudo, trabalhar para a mudança da mentalidade e da cultura organizacional, para entronizar no pensamento da Administração Pública que a transparência, a celeridade, a objetividade e a simplicidade são a regra.

A LAI é uma política pública de comunicação que acontece (ou deveria acontecer) no interior de cada órgão público. O texto da lei deixa claro que todos os entes e esferas estão sujeitos à regra, mas é pouco assertiva em outros aspectos. Não está claro, por exemplo, que área tem o protagonismo de aplicar a Lei, o que cria embates internos e dificulta a sua aplicação (SOUSA, GERALDES, & PAULINO, 2016). Por uma escolha subjetiva (ou cômoda), acabou-se convencionando as ouvidorias como principais unidades articuladoras do cumprimento da norma. No entanto, em nosso trabalho, defendemos uma leitura mais radical da LAI. Sustentamos que, para a LAI ser fielmente cumprida, não bastam os trabalhos das

ouvidorias ou assessorias de comunicação. Os ditames desta Lei devem recair sobre todos os agentes públicos, seja em atividades administrativas, legislativas ou judicantes.

4.2. DISCURSO JURÍDICO E PODER

Para refletir sobre a comunicação como um (potencial) instrumento de cidadania, é necessário fazer o caminho inverso e compreender como a comunicação pode ser usada como instrumento de ideologia, dominação e alienação.

Para Bourdieu (1989), as produções simbólicas — como o texto de uma sentença, por exemplo — são instrumentos de dominação. A cultura dominante integra a classe dominante, por meio de uma comunicação imediata entre todos os seus membros, distinguindo-os dos integrantes das demais classes. A cultura que une (a classe dominante) é também a cultura que separa (a classe subjugada), pois age como instrumento de distinção. Ou seja, ao adotar uma comunicação técnico-jurídica elitizada e inacessível, está-se impondo uma distância e delimitando barreiras entre os que dominam os códigos jurídicos e os leigos, afastando estes do Judiciário.

Segundo Foucault (2012), as formas ritualizadas são uma maneira de sinalizar e impor a distância. Desta forma, durante muito tempo, o Judiciário se manteve distante do cidadão comum, inclusive por meio de uma comunicação elitizada. Longe de ser um elemento transparente ou neutro, o discurso traduz as lutas e os sistemas de dominação, sendo ainda o motivo pelo que se luta e “o poder do qual nos queremos apoderar” (FOUCAULT, 2012, pp. 9-10). Ou seja, o discurso como expressão de uma visão de mundo e instrumento de dominação também está em disputa.

Segundo Fiorin (2012), para cada formação ideológica, há uma formação discursiva correspondente, ou seja, um conjunto de temas e de figuras que representam determinada visão de mundo e sistema de valores. O discurso materializa as respectivas representações ideológicas e contribui para a formação da consciência, a partir de sua interiorização pelas pessoas. Assim, quando falamos que a Justiça é neutra, imparcial, estamos reproduzindo o discurso de uma determinada ideologia, de matriz liberal-legalista, que quer mascarar os conflitos de classe, suas tensões e contradições, sob o manto da igualdade: todos são iguais perante a lei, e o juiz decide o conflito com base nas evidências coletadas (provas), submetidas ao crivo de um conhecimento técnico-legal supostamente desinteressado.

Dentro dessas utopias do discurso jurídico, especialmente queremos destacar um: o discurso do monopólio do poder coercitivo. Os juizados especiais, então com o nome de Conselho de Arbitramento, criados experimentalmente fora do sistema jurídico formal, foram incorporados ao Judiciário justamente com o argumento de se dar efetividade às execuções de acordos não cumpridos. No entanto, a coercibilidade da Justiça formal muitas vezes não alcançará as camadas populares, serão inócuas, gerando sentimento de impunidade. Não são raros os casos de autores que ganham a sentença, mas saem de mãos vazias do processo. Se o devedor não tem bens para serem executados — muitas vezes, sequer, possuem conta no banco —, a Justiça não poderá fazer mais nada (ou muito pouco). O grande trunfo do Direito estatal não serve de nada para as camadas populares, justamente no que se pretendia alcançar com a Lei dos Juizados Especiais.

O discurso jurídico materializa as representações ideológicas e reflete as relações sociais, de poder e dominação na sociedade (FIORIN, 2012, pp. 32-34). Uma ordem social fundada na desigualdade se manifesta em um “jargão ininteligível, um estilo empolado e prolixo, um texto repleto de expressões de servilismo, de formas obsequiosas, indiretas e pedantes, de frases convencionais” (FIORIN, 2012, p. 58). Já uma ordem social baseada nos princípios de igualdade e de liberdade correlaciona-se com um estilo claro, simples e conciso (FIORIN, 2012, p. 59).

Nesta linha de pensamento, para Nicolitt (2012), a linguagem rebuscada e inacessível viola os princípios constitucionais do acesso à Justiça e da publicidade. Segundo o magistrado, “é um exercício de poder, uma violência simbólica para mostrar erudição e autoridade”. Ou seja, a linguagem jurídica se transforma em um instrumento de manutenção das relações de dominação, uma vez que distancia o cidadão comum.

Em uma crítica ao domínio da técnica em detrimento da esfera política das relações humanas, Ramos (2007, p. 27) destaca que, tradicionalmente, o distanciamento do Judiciário é atrelado ao caráter essencialmente técnico das decisões do juiz. No entanto, recentemente, começa a despontar uma visão de que o Judiciário também é permeado por contradições e ambiguidades políticas. Ou seja, por este ângulo, o distanciamento se torna uma forma de dominação:

[...] na sua insistência ideológica, de se ver, e se apresentar, como o mais técnico dos poderes democráticos, pode estar a explicação mais lógica da distância que existe, aqui e em outros lugares, entre a justiça e a cidadania. Esta é uma lógica que se constata na própria linguagem de que se vale a justiça para construir, aplicar e expressar suas decisões. Uma linguagem que, de tão desnecessariamente técnica, torna incompreensíveis à pessoa comum as suas ações [...] A correção técnica, não

importa a complexidade do problema, pode sempre ser traduzida em linguagem acessível à maioria das pessoas. A aplicação sistemática de jargões não é um imperativo científico. (RAMOS, 2007, p. 27)

Neste sentido, ensina Ramos (2007), é preciso praticar uma “dupla ruptura epistemológica” (RAMOS, 2007, p. 27). No primeiro movimento, o cientista ou o especialista de determinada área rompe epistemologicamente com o senso comum, para buscar a “verdade” das coisas. Ao atingir este objetivo, tem a obrigação ética de praticar a segunda ruptura e devolver ao senso comum as descobertas empreendidas. Quando isto não ocorre, os praticantes desse corpo de conhecimento social afastam a maioria das pessoas, e isso se dá por dois motivos principais:

[...] ou o praticante tem escasso domínio do ofício, a ponto de não conseguir explicá-lo sequer para si, quanto mais para outros; ou o praticante tem pleno domínio do ofício, mas quer mantê-lo fora do alcance do outro. E o faz, em geral, como forma de acumular poder sobre o outro e, assim, melhor dominá-lo. (RAMOS, 2007, p. 28)

Agora que já discutimos o acesso à informação como um direito humano em disputa pelos cidadãos que querem exercer este direito *versus* o Estado, que resiste caminhar para uma cultura de transparência; que já vimos como o discurso jurídico de neutralidade e imparcialidade da Justiça são representações ideológicas usadas para encobrir tensões e contradições de classes, cuja linguagem inacessível é um instrumento de opressão para segregar a população mais simples, estamos prontos para discutir o próximo tópico: comunicação pública. E vamos fazê-lo não como uma abstração, mas dentro do contexto político-social-ideológico esboçado até aqui.

4.3. COMUNICAÇÃO PÚBLICA

O tema comunicação pública desperta interesse crescente dos pesquisadores nacionais. Em busca realizada em janeiro de 2017, no banco de dados da Scientific Electronic Library Online – Scielo, havia 1.079 artigos sobre o tema, sendo mais da metade deles escrita nos últimos cinco anos. Autores como Heloiza Matos (2013), Dione Moura, Elen Geraldês *et alii* (2011), Margarida Kunsch (2011), Jorge Duarte (2009), João Roberto Vieira da Costa (2006) e Maria José da Costa Oliveira (2004) organizaram obras coletivas sobre o assunto na última década. Os livros trazem capítulos históricos e aportes teóricos, textos que abordam instrumentos de comunicação pública e outros com *cases* em diversos níveis e esferas de governo. Conceitos como interesse público, cidadania, democracia, esfera pública, opinião

pública e terceiro setor são recorrentemente associados ao tema. Transparência, *accountability*, *advocacy*, em menor escala, também são abordados pelos autores destas obras.

Consideramos que a história e a evolução do conceito de comunicação pública no Brasil já estão bastante documentadas, nestas obras e em diversos artigos em revistas especializadas: a revista *Organicom* (2006), dedicou uma edição específica para discutir comunicação pública e governamental; e autores como Liedtke & Curtinovi (2016), fazem um apanhado bastante didático dessa trajetória. Assim, não vamos nos deter demasiadamente nesta tarefa.

Ao longo do tempo, a comunicação pública esteve a serviço de objetivos nada republicanos: manipulação das massas, propaganda política, exaltação pessoal de governantes, justificação e adesão a guerras, difusão de ideologias discriminatórias. No Brasil, no final da década de 1930, o setor foi marcado pela criação do Departamento de Imprensa e Propaganda, por parte do presidente Getúlio Vargas; durante a Ditadura Militar, pela implantação da Assessoria Especial de Relações Públicas (AERP), pelo general Médici, e assim por diante. A tônica deste modelo de comunicação pública era a comunicação política, no sentido de transporte de ideias e ideologias, por meio da qual se buscava a construção de uma identidade cultural nacional, mas que também servia de apoio a ideologias dominantes e ao enaltecimento de figuras públicas.

Importa pontuar que a conformação do conceito e da práxis de comunicação pública não se desenvolveu sozinha, como que por geração espontânea. Antes, acompanhou e respondeu ao movimento de modificação do próprio Estado e da sociedade brasileira, passando de um Estado patrimonialista e clientelista para um Estado cidadão, com as pessoas mais conscientes de suas necessidades e direitos. Com o amadurecimento da sociedade brasileira, se intensificou os níveis de exigência com relação ao Estado e aos órgãos públicos. Com a redemocratização do País, as pessoas e instituições intermediárias — assim chamadas, pois intermediam as demandas da sociedade com o Estado, por exemplo, igrejas, sindicatos, associações, etc. — passaram a exigir do Estado um modelo de comunicação mais dialógico. A relação se deslocou do clientelismo para a noção de cidadania, com as pessoas exigindo ser ouvidas e participar das decisões. O padrão unidirecional, de cima para baixo, não era mais suficiente. Neste processo, a comunicação pública tem um papel fundamental para o fortalecimento e o avanço da cidadania, na medida em que possibilita (ou deveria possibilitar) a participação das pessoas em pleitos coletivos e individuais.

Durante a Constituinte de 1988, setores da sociedade civil organizada, interessados em discutir a democratização dos meios de comunicação, tratavam comunicação pública em oposição à radiodifusão privada/mercadológica. No texto constitucional, o art. 223 frisou a existência de três sistemas distintos e complementares de radiodifusão: privado, público e estatal. Neste debate, comunicação pública era sinônimo de radiodifusão pública, o que se mostrou claramente insuficiente para dar conta de todas as nuances do conceito. A radiodifusão pública faz parte da comunicação pública, mas esta última tem um arcabouço bem mais amplo. A radiodifusão pública não faz parte desta pesquisa e, portanto, não será tratada aqui.

No final da década de 1990, os debates brasileiros foram fortemente influenciados pelo francês Pierre Zémor, com seu livro *La Communication Publique* (1995). A obra foi traduzida e resumida pela pesquisadora brasileira Heloiza Matos, em 1998. Segundo Zémor, a comunicação pública não pode ser confundida com a autopromoção do político, e o seu domínio se define pela legitimidade do interesse geral:

Em primeiro lugar, porque o interesse geral resulta de um compromisso de interesses entre os indivíduos e os grupos da sociedade que consentem em um contrato social, no qual se inscrevem leis, regulamentos, jurisprudência. Um compromisso advindo de um debate, de negociações, frequentemente da relação de forças dos interesses em jogo e, mesmo que, em determinado momento, ele seja fixado em normas e legislações, não pode ser considerado como definitivamente adquirido. O interesse geral está sempre aberto à controvérsia, assim como ao recurso dos indivíduos ou das minorias frustradas por uma decisão pública. (ZEMOR, 1995)

Segundo o autor, o cidadão não pode ser visto como um mero usuário de serviço público, uma vez que também é coautor destes serviços, na medida em que detém o poder decisório — ainda que limitado e temporal — de modificação das políticas instituidoras. Para Zémor (2009), a comunicação não é algo externo ao serviço público, mas parte do serviço efetivamente prestado, devendo-se desenvolver seu sentido relacional:

É a relação com o outro, com o receptor da mensagem, que condiciona o bom encaminhamento do conteúdo. Ela é revestida de tolerância, de compreensão da estranheza, cara a Lévinas²⁴. A comunicação é revestida também de gentileza, essa característica considerada como fraqueza, mas que nos coloca no caminho da empatia, do elo social. As atitudes de solidariedade, de fraternidade, lembra Régis Debray, são certamente, com a

²⁴ Zémor se refere ao francês Emmanuel Lévinas (1906-1995), conhecido como o “filósofo da alteridade”.

responsabilidade, as melhores chaves de resolução da complexidade que nos violenta. (ZÉMOR, 2009)

Para Elizabeth Pazito Brandão (2009), a expressão comunicação pública é utilizada com múltiplos significados, dependendo do país, do autor e do contexto. A autora pontua cinco deles, os quais também são, em maior ou menor grau, abordados pelos demais autores nacionais. Brandão identifica a comunicação pública com: 1) comunicação organizacional, “uma atividade voltada para a divulgação institucional no âmbito da opinião pública”; 2) comunicação científica, pois a “produção e difusão do conhecimento científico incorporaram preocupações sociais, políticas, econômicas e corporativas que ultrapassam os limites da ciência pura” e influenciam diretamente a vida do cidadão, sendo, portanto, de interesse público; 3) comunicação do Estado e/ou governamental²⁵, cuja preocupação é despertar o sentimento cívico, informar e prestar contas, motivar e educar a população, provocar o engajamento social nas políticas públicas, promover a cidadania, etc.; 4) comunicação política, cujo objetivo é o transporte de ideias, crenças e posicionamentos políticos, incluindo-se aqui o debate sobre a propriedade e a democratização dos meios de comunicação; 5) estratégias de comunicação da sociedade civil organizada, a partir da concepção de que “as responsabilidades públicas não são exclusivas dos governos, mas de toda a sociedade”, abrangendo, portanto, a chamada comunicação comunitária ou alternativa.

A maioria dos autores destacados até aqui possui em comum evidenciar a comunicação pública, a partir da produção de conteúdo/informação/publicidade feita por um setor de comunicação, no qual atuam profissionais de diversas áreas do campo (jornalistas, publicitários, relações públicas, comunicadores organizacionais). Além disso, os textos evidenciam a importância dos veículos de comunicação como mediadores da comunicação do governo/Estado com o cidadão. Ou seja, trata-se da comunicação entre o Estado e o cidadão mediada por profissionais de comunicação, seja no âmbito interno das organizações públicas (assessorias de comunicação, ouvidorias), seja na produção direta realizada na radiodifusão pública ou na publicidade institucional veiculada nos meios privados.

Este referencial pouco pode ser aproveitado em nossa pesquisa — exceto, é claro, quando destacamos os princípios gerais da comunicação pública, implícitos nestes textos. Diferentemente do enfoque majoritário, nossa pesquisa coloca em evidência um tipo de comunicação pública que é produzida primariamente por agentes públicos, no dia a dia

²⁵ Especificamente neste texto, Brandão não faz distinção entre comunicação de Estado e de governo, usando Estado e governo como sinônimos. Outros autores diferenciam Estado, como estruturas e instituições permanentes, de governo, como os ocupantes transitórios do poder a gerir o Estado.

relacional do Estado com o cidadão, no atendimento no balcão, por telefone, sem a mediação de profissionais de comunicação; um tipo de comunicação pública que se materializa longe dos veículos de comunicação e que é encontrada no bojo de leis, regulamentos, normas e decisões jurídicas. É neste tipo de comunicação pública que nos debruçaremos mais detidamente a partir de agora, pois é o cerne de nossa pesquisa.

Pensar comunicação pública apenas como uma modalidade ou instrumento da comunicação social ou a partir dos seus canais de distribuição de conteúdo e informação é insuficiente para dar conta de sua especificidade. Neste sentido, Matos afirma que:

O desafio é viabilizar a esfera pública ampla, isto é, o desafio é implementar vias materiais e imateriais de troca de informação que sejam, ao mesmo tempo, acessíveis, amigáveis e universais. Isto não deveria incluir apenas os suportes tecnológicos e midiáticos, mas igualmente outros compatíveis e abertos ao ambiente da comunicação pública. (MATOS H. , 2009, pp. 52-53)

Para compreensão da complexidade do tema, Brandão (2009) conclama a um exercício de superação da visão “profissiocêntrica” dos comunicadores, ou seja, tentar ver o mundo não a partir de nós mesmos e de nossas práticas profissionais, mas deslocar o olhar para “ver a organização política da sociedade como referência central” da comunicação pública (BRANDÃO, 2009, p. 30). Neste sentido, durante exposição na Universidade de Brasília, em 2016²⁶, a pesquisadora enfatizou que o Estado se comunica com o cidadão não apenas por meio de notícias no site, matérias na imprensa, etc. Para Brandão (2016), o Estado também se comunica por meios não verbais, e esta é uma comunicação tão clara quanto a escrita ou falada. Particularmente, pontuamos que o Estado também se comunica com o cidadão por meio de suas políticas públicas, e as organizações, por meio de suas políticas institucionais. E é uma política tão clara, uma comunicação tão eficiente, que o cidadão entende o que o Estado está dizendo²⁷. Neste sentido, Muniz Sodré (2014) sustenta que, mais do que um ato de fala, comunicação é produto de intrincadas mediações simbólicas compartilhadas:

[...] os seres humanos são comunicantes, não porque falam (atributo consequente ao sistema linguístico), mas porque *relacionam* ou *organizam*

²⁶ BRANDÃO, E. P. Exposição realizada como membro de Banca da tese *Comunicação pública e assistência social: um estudo sobre os processos comunicativos nos centros de referência de assistência social/CRAS*, de Kênia Augusta Figueiredo, Universidade de Brasília – UnB, em 26/02/2016.

²⁷ SOUSA, Janara. Nota de aula da Disciplina Orientação de Dissertação – Brasília: Faculdade de Comunicação da UnB, 12/12/2016.

mediações simbólicas — de modo consciente ou inconsciente — em função de um *comum* a ser partilhado. (SODRÉ, 2014, p. 9)

Tampouco a comunicação se realiza exclusivamente por profissionais de comunicação. Na verdade, a maior parte da comunicação do Estado é feita por profissionais de outras áreas de formação e fora da mídia. Nesta linha de pensamento, Duarte (2009) é enfático ao afirmar que “tudo e todos comunicam” nas organizações:

Cartazes, uniformes, sites, prédios, crachás transmitem alguma informação. Atendentes, motoristas, recepcionistas, dirigentes, telefonistas, técnicos, terceirizados, representam uma instituição aos olhos do público externo. Tudo e todos comunicam. Cada integrante de uma organização é um agente responsável por ajudar o cidadão a saber da existência de informações, ter acesso fácil e compreensão, delas se apropriar e ter a possibilidade de dialogar e participar em busca da transformação de sua própria realidade. (DUARTE J. , 2009, p. 68)

Pensar a comunicação pública para além dos limitados e disputados espaços midiáticos também é preocupação de Stefano Rolando (2012). Segundo ele, além de apenas utilizar uma pequena parcela das notícias em circulação, os veículos de comunicação selecionam matérias marcadas por “alarmismo, sensacionalismos e patologias”, o que, em geral, fogem do conteúdo da comunicação pública. Assim, Rolando defende que, para além da mídia, o campo da comunicação pública encontra terreno fértil a partir das mediações humanas e afetivas:

A comunicação pública tem que aprender a usar melhor suas superfícies sem esperar tudo das mídias [...] A rede disponibiliza formas de relação diretas e interativas. Mas acima de tudo existem as superfícies públicas que são pontos de encontro e de relacionamento com grande difusão no território, e mediadas por uma ação humana responsável e afetiva. (ROLANDO, 2012)

Mas, então, por que essa comunicação não mediada por profissionais e veículos de comunicação deveria ser objeto de estudo no campo da Comunicação, e não em outras áreas de conhecimento? Porque os profissionais de comunicação podem se ocupar dessa comunicação, não a executando diretamente, mas em um nível estratégico, pensando na sua gestão, atuando na capacitação dos vários níveis de pessoal nas organizações públicas.

Pensar estrategicamente a comunicação não é somente pensá-la midiaticamente; é ter consciência de que tudo na organização comunica e atuar de modo a tornar esta comunicação mais efetiva. O profissional de comunicação talvez seja um dos poucos capazes de enxergar

esta dimensão e de poder atuar consoante a busca de políticas organizacionais de comunicação mais coerentes²⁸.

Conforme enfatiza Zémor (2009), é “fundamental desenvolver habilidades de comunicação para os servidores públicos de modo que suas orientações para o cidadão sejam claras, acuradas, éticas e justas” (ZÉMOR, 2009, p. 7). Aos profissionais de comunicação, caberia esta missão estratégica. Neste sentido, Duarte (2009) pontua o *media training*, cursos, treinamentos, listas de discussão, publicações, guias de relacionamento e palestras como alguns instrumentos que podem ser utilizados para colaborar com a habilidade e a autonomia comunicativa dos participantes do processo de comunicação nas organizações públicas (DUARTE J. , 2009, p. 68).

Em entrevista que realizamos com Gaudêncio Torquato (2014)²⁹, o pesquisador, que foi um dos precursores da Comunicação Organizacional na América Latina, afirmou que a grande lacuna para atuação do comunicador nas organizações não está nas assessorias de comunicação. Segundo ele, há uma enorme necessidade de profissionais que tenham a capacidade de olhar os fluxos de trabalho das organizações e otimizar a comunicação, eliminar papéis e redundâncias, simplificar desde a linguagem ao fluxo desta comunicação:

Um trabalho rigoroso de comunicação deve levar em conta não apenas a comunicação social, que envolve Jornalismo, Relações Públicas, Publicidade, Propaganda, Editoração. Não apenas isso, mas as comunicações administrativas. Essa comunicação chata de relatórios, memorandos, cartas, ofícios. Tudo é comunicação. Mas claro que é comunicação! [...] é preciso racionalizar o processo da comunicação administrativa. É preciso melhorar a linguagem das comunicações administrativas. É preciso simplificar a linguagem das comunicações administrativas [...] Quem faz isso? Você acha que a secretária vai fazer isso? Você acha que o cara de sistemas vai fazer isso? A pessoa de sistemas é um burocrata. Ele vai normatizar [...] Isso é um trabalho de comunicador! Por que não se faz isso? Porque não existe conhecimento. Porque tradicionalmente esses papéis sempre ficaram na área de Recursos Humanos, de Administração, e a Comunicação deixou de lado. (TORQUATO, 2014, p. 283)

Resta claro, até aqui, que a comunicação pública que nos interessa não é mediada por veículos ou profissionais de comunicação. Tampouco é produzida nas assessorias de comunicação ou ouvidorias. Estamos interessados numa concepção da comunicação pública

²⁸ SOUSA, Janara. Nota de aula da Disciplina Orientação de Dissertação – Brasília: Faculdade de Comunicação da UnB, 14/01/2017.

²⁹ Porque estamos em tempos de Golpe, desejaria não ter que utilizar este referencial teórico, uma vez que o pesquisador integra a equipe do governo ilegítimo. Optamos por fazê-lo, com esta devida ressalva, já que sua contribuição teórica para o debate é absolutamente imprescindível para a discussão que nos propomos, carecendo a literatura de outros autores que versem sobre o assunto em pauta, sob o ponto de vista que nos interessa.

na sua forma mais ampla, e não apenas aquela restrita à ação da mídia ou de articulação de públicos internos e externos. Trata-se de uma comunicação praticada pela Administração Pública na perspectiva de concretização da cidadania. Neste sentido, destacamos dois autores que dialogam com a noção de comunicação pública que interessa para esta pesquisa: o italiano Stefano Rolando (2011) e a brasileira Mariângela Haswani (2013).

Para Stefano Rolando (2011), professor de comunicação pública na Universidade de Milão, Itália, no plano social a tarefa da comunicação pública é “diminuir a distância entre instituições e cidadãos na vida cotidiana” e, portanto, gira em torno das leis e de suas aplicações, possibilita o acesso a serviços e estruturas e promove os interesses coletivos (ROLANDO, 2011, p. 27). Ele considera os comunicadores públicos “arquitetos sociais”, responsáveis não apenas por divulgar o poder, mas por fazê-lo funcionar.

Após participar como conferencista de um congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores de Comunicação Organizacional e de Relações Públicas – Abrapcorp, em 2010, Rolando escreveu o livro *La comunicazione pubblica per una grande società* (2010), fruto dos debates realizados no Brasil. Na obra, o pesquisador usa a metáfora de um edifício com vários andares para explicar o sistema de comunicação pública. A Administração Pública, lembra o professor, é como as cidades: algumas possuem apenas cabanas simples ou casas com andar térreo; outras, sobrados com dois andares, mas bem poucas possuem edifícios completos, com vários andares.

No Quadro 11 a seguir, um resumo do que se encontra em cada andar do “edifício de Rolando” e o responsável pela comunicação em cada um deles:

Quadro 11 - Os níveis da comunicação pública no “edifício de Rolando”

Andar	O que faz	Quem faz
Térreo	Acesso prévio. Serviços básicos de comunicação (quem sou eu, onde estou, que competências tenho).	Profissionais jurídico-administrativos, não propriamente comunicadores.
1º	Linha de frente. Apoio à fruição de atos e normas.	Operadores de acolhimento e relacionais.
2º	Campanhas publicitárias e jornalísticas para divulgar normas e apoiar implementação de políticas públicas.	Comunicadores de cultura publicitária.
3º	Desenvolvimento de especialidades.	Competências e vocações diferenciadas, a depender da especialidade que se deseja trabalhar (saúde, segurança, educação, sustentabilidade).
4º	Relação com a mídia, com objetivo de construir interações informativas com a esfera pública.	Comunicadores de cultura jornalística.

Andar	O que faz	Quem faz
5º	Interação com a sociedade civil organizada. Gestão processual do debate público.	Comunicadores com interface nas Ciências Sociais.
6º	Gestão do patrimônio simbólico acumulado.	Comunicadores estratégicos.

Fonte: Elaboração própria, com base em Stefano Rolando (2010).

É possível situar nossa pesquisa no térreo e no primeiro andar do “edifício de Rolando” acima representado. Trata-se da comunicação pública realizada por servidores que não são profissionais de comunicação, no dia a dia do atendimento no balcão das instituições, por telefone, e-mail, correspondências; a comunicação que se materializa por meio de leis, portarias, certidões, regulamentos, e que, portanto, deve se revestir de maior cuidado, visto que fundamental para o exercício de direitos.

A espécie de comunicação pública que discutimos até aqui tem sido nomeada por alguns autores como comunicação normativa. No Brasil, com o aporte teórico de pesquisas realizadas nas universidades italianas, a autora Mariângela Haswani (2010) é quem discute este conceito balizador de nosso trabalho. Segundo ela, a terminologia comunicação normativa é empregada por pesquisadores italianos como Gregorio Arena, Paolo Mancini, Franca Faccioli, Roberto Grandi, Stefano Rolando, entre outros autores, para designar uma modalidade da comunicação pública indispensável aos estados democráticos. Esta comunicação “permite, além da transparência dos atos públicos, aberturas importantes para a sociedade, como a *accountability* e outras formas de participação dos cidadãos na condução do Estado” (HASWANI M. , 2010, p. 261). Sua principal função é garantir direitos e, para tanto, é exercida por todos os sujeitos que ocupam a área pública:

Os protagonistas principais desse sistema são, conseqüentemente, os operadores públicos, aqueles que em diversos níveis e com diversas responsabilidades concorrem à atividade das instituições e das administrações e se confrontam cotidianamente com as exigências dos cidadãos. (HASWANI M. F., 2013, p. 121)

A inspiração italiana para o trabalho de Haswani é justificável pela quantidade de dispositivos legais versando sobre comunicação pública na Itália, a fornecer consistente material de estudo. Nos últimos quinze anos, os italianos editaram normas que versavam sobre transparência administrativa e difusão de dados públicos, qualidade da informação pública e simplificação da linguagem, bem como sobre comunicação pública digital. O site da

*Associazione Italiana della Comunicazione Pubblica e Istituzionale*³⁰, fundada em 1990 com o objetivo de questionar a cultura da comunicação pública no país e contribuir com a formação profissional, lista um compêndio dessas leis e decretos. Após uma década de atuação e amadurecimento, a Associação também publicou o seu *Codice deontologico e di buona condotta dei comunicatori pubblici* (2003). Com quinze artigos, este Código de conduta profissional define o que é comunicação pública, seus princípios e requisitos, e as responsabilidades do comunicador público.

Com base neste referencial teórico, Haswani (2013) pontua que é dever das instituições publicar, divulgar, explicar e dar orientações claras para os cidadãos utilizarem leis, normas, decretos. Como o conhecimento e a compreensão dos referidos códigos legais e suas aplicações jurídicas (como os atos processuais produzidos em sede dos juizados especiais) são pré-requisitos para uma relação consciente entre o Estado e o cidadão, a comunicação normativa torna-se a base da comunicação pública, viabilizando (ou não) o exercício democrático de direitos. O objetivo desta modalidade de comunicação é, portanto, regular as relações jurídicas, aplicar normas e fornecer certezas, o que se materializa de diversas formas:

Os exemplos vão das certificações, verbalizações e notificações às publicações legais, agregados oficiais de atos, os avisos afixados em murais, as reservas documentais permanentes — com exposição ao público —, os registros e afins. (HASWANI M. F., 2013, p. 134)

Haswani também pontua preocupações com relação à necessidade de simplificação da linguagem na comunicação pública. Segundo ela, a obscuridade da linguagem distancia os leitores e dificulta a implementação das normas, fato particularmente perceptível na linguagem legislativa e jurídica, repleta de terminologia técnica, não raro apresentando ambiguidade. Na Itália, o *Dipartimento della Funzione Pubblica* (ITALIA, 2005) editou regras para a simplificação da linguagem na Administração Pública e a *Scuola Superiore Della Pubblica Amministrazione* publicou um manual, o *La semplificazione del linguaggio amministrativo* (SEPE), para orientar o funcionalismo público a comunicar-se com o cidadão de forma mais clara.

No Brasil, em 1991, foi criada uma Comissão para rever, simplificar e uniformizar as normas de redação de atos oficiais utilizadas desde 1937 no âmbito do Executivo Federal.

³⁰ Estas normas podem ser consultadas na página da *Associazione Italiana della Comunicazione Pubblica e Istituzionale*, disponível em <<http://www.compublica.it/index.html?pg=28&mn=5>>. Acesso em 29/12/2016.

Como resultado, apresentou-se a primeira edição do *Manual de Redação da Presidência da República*. A segunda edição do volume, revista e atualizada em 2002, trouxe mudanças motivadas pelos avanços da informática (BRASIL P. d., 2002). O documento traz expressos alguns princípios da comunicação pública-normativa: impessoalidade, clareza, uniformidade, concisão, linguagem formal (emprego da norma gramatical culta, e não o uso de termos difíceis ou rebuscados). O Manual foi enfático em afastar o “burocratês”, o abuso de expressões e clichês do jargão burocrático e de formas arcaicas na construção de frases, afinal:

Não se concebe que um ato normativo de qualquer natureza seja redigido de forma obscura, que dificulte ou impossibilite sua compreensão. A transparência do sentido dos atos normativos, bem como sua inteligibilidade, são requisitos do próprio Estado de Direito: é inaceitável que um texto legal não seja entendido pelos cidadãos. A publicidade³¹ implica, pois, necessariamente, clareza e concisão. (BRASIL P. d., 2002)

No entanto, em que pese a iniciativa da Presidência da República em estabelecer princípios e instituir procedimentos de simplificação da comunicação pública-normativa, a mudança organizacional ocorre de forma mais lenta, sobretudo em setores mais fechados, como o Judiciário. Contribui para a lentidão do processo de simplificação da comunicação normativa a prática de aproveitamento de velhos documentos, seja por comodidade, seja por incapacidade dos agentes públicos:

Não deve ser esquecida, por fim, a tradição burocrática de adaptar velhos documentos a novos casos, reutilizando textos já existentes, muitas vezes relativos a anos longínquos e que usam uma terminologia não mais em uso e, assim, particularmente obscura a quem a lê. (HASWANI M. F., 2013, p. 136)

Outra dificuldade decorre do alcance do *Manual de Redação da Presidência da República*. Embora o documento tenha sido aprovado por meio de portaria da Casa Civil (2002), seu alcance é restrito ao Executivo e, ainda assim, limitado, pois sua aplicação depende da adesão e cultura organizacional estabelecida em cada órgão. A portaria apenas aprova o Manual, mas não “obriga” sua adesão.

³¹ O termo “publicidade” aqui é utilizado em referência a um dos princípios da Administração Pública, o da publicidade dos atos públicos, no sentido de que estes devem ser transparentes e acessíveis ao cidadão. Não é sinônimo, portanto, de “propaganda”.

4.3.1. Políticas de Comunicação no TJDF

O Estado é o responsável por estabelecer as macrodiretrizes que dizem como a Administração Pública deve caminhar, elencando prioridades, valores, princípios. Ele o faz por meio de políticas públicas, compreendidas como conjunto de programas, ações e decisões tomadas para atingir um objetivo ou assegurar determinado direito de cidadania ao conjunto da sociedade ou grupos específicos. Neste contexto, a LAI insere-se em uma política pública de informação e comunicação voltada para a construção de um Estado que se relacione com o cidadão de forma mais transparente, dialógica, acessível e célere.

Tais macropolíticas públicas são diretrizes que obrigam os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e os órgãos de todos os poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) a ajustar suas ações, no âmbito de sua atuação. No Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça – CNJ tem sido o agente propulsor destas mudanças.

Em resposta à LAI, o Conselho editou, em 2015, resolução específica para tratar da aplicação da lei no Judiciário (CNJ, 2015). No final de 2016, a norma foi recepcionada pelo TJDF, que editou resolução (TJDF G. d., 2016) e portaria (TJDF P. C., 2016) para garantir o direito de acesso aos dados, informações e conhecimentos gerados e custodiados pelo órgão. No art. 2º, consta a obrigatoriedade de as unidades administrativas e **judiciais** (*grifo nosso*) do TJDF garantirem “às pessoas naturais e jurídicas o direito de acesso à informação, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”. Esta recentíssima portaria introduz importante argumento ao que sustentamos em nossa pesquisa: a LAI e os princípios aplicam-se não apenas às atividades administrativas do Poder Judiciário, mas também às judicantes. Preconiza ainda que o TJDF deve informar a população, de forma ativa, sobre os seus direitos e sobre o funcionamento da Justiça, em linguagem simples e acessível.

As políticas públicas de comunicação do Estado (sentido amplo) são assim refletidas nas políticas de comunicação das organizações públicas (Estado/Judiciário, sentido específico). Não é uma relação automática, mas fruto de embates, tensões e resistências culturais para sua aplicação. A LAI foi editada pelo Governo Federal em 2011, mas apenas em 2015 mereceu a atenção do CNJ, tendo sido regulamentada no TJDF no final de 2016. E para compreender como as instituições públicas efetivamente se organizaram para atender às demandas impostas pela Lei, “é preciso olhar para dentro de cada uma delas” (SOUSA, GERALDES, & PAULINO, 2016, p. 168). O marco normativo não resolve tudo; uma portaria ou resolução não têm a força de mudar a cultura organizacional estabelecida por anos. Não se

dorme hermético e acorda-se transparente por meio de simples “canetada”; é o começo de um processo. A norma, no entanto, oportuniza ao cidadão o exercício do direito de acesso à informação, exercício este que fomentará a mudança.

Em 2015, o CNJ instituiu ainda a Estratégia Nacional de Tecnologia da Informação e Comunicação do Poder Judiciário (CNJ, 2015), revogando a norma anterior (Resolução 90/2009), menos abrangente. Esta política pública de comunicação está espelhada no TJDFT desde 2014, com resolução instituindo a Política de Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação – PGTIC (TJDFT G. d., 2014). Visando a melhoria da prestação jurisdicional, a norma elenca uma série de princípios, dos quais destacamos transparência, efetividade e ética. Novamente, percebe-se um *delay* (retardo) entre o tempo de edição das políticas públicas de comunicação e o ajuste das políticas de comunicação das organizações públicas. A norma do CNJ de 2009 (aperfeiçoada em 2015) somente foi acolhida em 2014 no TJDFT.

Ainda em atendimento ao CNJ (2009), o TJDFT editou, em abril de 2012, sua Política de Comunicação Social (TJDFT, 2012), a qual reúne princípios, diretrizes e procedimentos, com o objetivo de desenvolver um sistema integrado de comunicação social e *marketing* institucional. Embora com foco e protagonismo na Assessoria de Comunicação Social – ACS — regulamentando as atividades de comunicação social e *marketing* institucional, o programa de identidade visual, as campanhas de publicidade e institucionais e a comunicação digital e impressa —, é possível vislumbrar uma aplicação ampliada de tal Política a todo o Tribunal.

O art. 4º deste documento — que tem força de lei interna, uma vez que aprovado pela Administração Superior do TJDFT — dispõe que a norma deve ser observada por toda a Instituição, pois apenas com a adesão e o comprometimento de todas as unidades ela se tornará efetiva. Já o art. 5º elenca os princípios desta comunicação, dos quais destacamos: transparência, interesse público, agilidade, acessibilidade, ética não discriminatória e responsabilidade social. O art. 7º afirma que a Política tem como propósito, entre outros: facilitar o fluxo de informações pela cadeia hierárquica; identificar dificuldades e proporcionar meios para melhorar o desempenho institucional; reduzir custos operacionais sem prejuízo da gestão; e definir a linguagem que será utilizada, a fim de que seja compreensível ao público interessado.

Neste tópico, buscamos refletir sobre a tensa relação entre as políticas públicas de comunicação e as políticas de comunicação das organizações públicas. O Estado (sentido amplo) edita políticas públicas para atingir seus objetivos: a LAI, por exemplo, para criar uma

cultura de transparência e de controle social da Administração Pública. No entanto, para que tais objetivos se concretizem, é preciso que o Estado (sentido específico — o Judiciário, por exemplo) ajuste suas políticas organizacionais em consonância com as macrodiretrizes. Como exemplo, temos as resoluções e portarias do CNJ e do TJDFT para regulamentar a LAI.

Por fim, tais políticas organizacionais precisam ser difundidas, assimiladas e incorporadas pelo seu corpo dirigente e de servidores. Conforme já enfatizamos anteriormente, a organização é uma abstração que se materializa por meio das pessoas. O TJDFT é o *Henrique* que atende o balcão, é a *Paula* que faz a certidão, é o *João* que faz a conciliação, é a *Luzia* que faz a sentença. Isto significa que, a maneira como as políticas públicas e organizacionais serão observadas (ou ignoradas) depende de como cada uma destas pessoas irão assimilar os princípios e fundamentos da comunicação pública e incorporá-los no seu dia a dia. A mudança não é instantânea e, por vezes, serão necessários vários anos até sua completa assimilação. Colabora com o processo o trabalho do comunicador organizacional ao identificar problemas nos fluxos de comunicação (atendimento, redundâncias, etc.) e propor soluções, bem como o trabalho de capacitação e sensibilização do público interno. Conforme visto anteriormente, as referidas tarefas foram apontadas por Torquato (2014) como inerentes à função de comunicador organizacional. No entanto, contribui para a mudança, sobretudo, a pressão realizada pelos cidadãos no exercício dos seus direitos; como muito sabiamente afirma Lyra Filho (2012), o direito não se confunde com as normas, mas se conquista com luta.

4.3.2. Princípios da comunicação pública

Se o conceito de comunicação pública ainda não é consenso na Academia, variando conforme país e autor, os princípios que regem este tipo de comunicação encontram-se também em construção, em especial quando tratamos de sua acepção ampliada. Neste debate, a radiodifusão pública avançou mais. A Unesco publicou o estudo *Serviço público de radiodifusão: um estudo de direito comparado* (MENDEL, 2011), em que aponta como princípios a complementariedade, diversidade, pluralidade, diferenciação, transparência, gestão participativa, autonomia, etc., os quais são problematizados nas pesquisas de autores como Nelia Del Bianco e Carlos Eduardo Esch (2013). Na legislação brasileira, tais tópicos

foram expressos na Lei 11.652/2008, que instituiu os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública e autorizou a criação da Empresa Brasil de Comunicação – EBC³².

Acerca da comunicação pública de forma mais ampla, no entanto, não há no Brasil orientações normativas expressas sobre o assunto, como há na Itália, por exemplo. De forma bastante abrangente, com a *Direttiva Sulle Attività Di Comunicazione Delle Pubbliche Amministrazioni*³³ o governo italiano trata da comunicação pública e do acesso à informação, aborda a comunicação integrada na administração pública, a simplificação da linguagem e os fluxos de comunicação, bem como a capacitação do quadro de pessoal. No Brasil, os referidos princípios terão que ser buscados de forma esparsa, por analogia ou de forma implícita, no texto constitucional, na Lei de Acesso à Informação, no Manual de Redação da Presidência da República e na própria Lei dos Juizados Especiais.

O art. 5º da Constituição Federal brasileira traz o chamado princípio da isonomia: todos são iguais perante a lei. Já o art. 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) impõe 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. Importa destacar que princípios são as diretrizes, os alicerces de um ordenamento jurídico; são eles que orientam a elaboração e a interpretação de normas concretas e a ação da administração pública. Em qualquer atuação do Estado, a finalidade deve ser o interesse público e os princípios devem ser o guia destas ações. Ou seja, ainda que sem legislação específica para regular a comunicação pública de forma ampla (a LAI e a Lei da EBC regulam alguns aspectos desta comunicação), o Estado está obrigado a balizar-se pelos princípios constitucionais.

A Lei de Acesso à Informação – LAI (BRASIL, 2011) traz como princípios a objetividade, agilidade, transparência, clareza e simplicidade da linguagem, uma vez que o direito de acesso à informação será franqueado “mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”. Também já vimos que o Manual de Redação da Presidência da República (BRASIL P. d., 2002) determina que a comunicação pública-normativa deve se caracterizar pela impessoalidade, clareza, uniformidade, concisão, linguagem formal (regra culta sem burocratês ou rebuscamentos). Por

³² Como a radiodifusão pública não é objeto desta pesquisa, nos absteremos de comentar sobre as graves deformações provocadas na EBC, por meio da edição da Medida Provisória 744/2016. Esta análise poderá ser vista nas dissertações de Natália Oliveira Teles da Silva e Luísa Martins Barroso Montenegro, respectivamente sobre a representação do negro e do índio na televisão pública, defendidas em 2017, na Universidade de Brasília, sob orientação da profa. Elen Galdes.

³³ *Direttiva Sulle Attività Di Comunicazione Delle Pubbliche Amministrazioni*. Disponível em <http://host.uniroma3.it/uffici/urp/norme/urp/Diret_comunicazionePA.pdf>. Acesso em 29/12/2016.

fim, a própria Lei dos Juizados Especiais (BRASIL, 1995) determina que o processo deve se orientar “pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade”.

Perceba-se que as diretrizes dessas leis e normas derivam da própria Constituição Federal e dos princípios gerais da Administração Pública; por extensão, partiremos do pressuposto de que devem estes ser também aplicados à comunicação pública como um todo. No Quadro 12 seguinte, uma síntese do levantamento:

Quadro 12 - Princípios constitucionais e legais que se aplicam à comunicação pública

Norma	Aplicação	Princípios / Características
Art. 5 da Constituição Federal de 1988	Direitos e garantias fundamentais.	<ul style="list-style-type: none"> • Isonomia
Art. 37 da Constituição Federal de 1988	Princípios gerais da Administração Pública.	<ul style="list-style-type: none"> • Legalidade • Impessoalidade • Moralidade • Publicidade • Eficiência
Portaria nº 91/2002	Manual de Redação da Presidência da República.	<ul style="list-style-type: none"> • Clareza • Uniformidade • Concisão • Linguagem formal (culto e simples)
Lei nº 12.527/2011	Lei de Acesso à Informação. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal, 2011.	<ul style="list-style-type: none"> • Objetividade • Agilidade • Transparência • Clareza • Linguagem simples
Lei nº 9.099/1995	Lei dos Juizados Especiais.	<ul style="list-style-type: none"> • Oralidade • Simplicidade • Informalidade • Economia processual • Celeridade

Fonte: Elaboração própria.

Além das fontes constitucionais e legais acima destacadas, consultamos os principais autores brasileiros da área (ou citados por brasileiros), para identificar o que eles apontam (expressa ou indiretamente) como princípios da comunicação pública. Novamente, encontramos dificuldades. Como dito anteriormente, a maioria dos autores tem discutido especificamente radiodifusão pública ou trabalhado a comunicação pública a partir do *locus* de atuação do profissional de comunicação, seja em assessorias ou nas ouvidorias. Assim,

para estabelecer o rol do que seriam os princípios gerais da comunicação pública, no sentido ampliado que estamos aqui tratando, tivemos que recolher as evidências dispostas esparsamente nos textos lidos. Ou seja, não há um texto ou um autor que diga “os princípios da comunicação pública são estes”, assim como temos para a radiodifusão pública. Esses princípios estão lançados em diversos textos e, muitas vezes, são apenas mencionados, sem haver um esforço teórico de conceitualização, que, quando ocorre, é apenas em função da radiodifusão pública ou da dimensão da comunicação pública produzida no âmbito das assessorias de comunicação ou ouvidorias. Estabelecer tais princípios foi tarefa que se impôs nesta pesquisa. Para tanto, consideramos útil a elaboração do Quadro 13 abaixo, em que se encontram sintetizadas as fontes constitucionais, legais e teóricas identificadas como potenciais princípios da comunicação pública:

Quadro 13 – Fontes de princípios para a comunicação pública

Princípios Constitucionais	Incidências normativas/legais			Citação por autores de comunicação pública
	Manual de Redação da Presidência da República	Lei de Acesso à Informação	Lei dos Juizados Especiais	
Legalidade	Portaria nº 91/2002	Lei nº 12.527/2011	Lei nº 9.099/1995	
Impessoalidade	Impessoalidade			Interesse público Diversidade Mobilização social Bidirecionalidade Interatividade Participação popular Diálogo
Isonomia	Clareza Padrão culto de linguagem	Simplicidade Clareza Linguagem fácil	Simplicidade Informalidade Atenuar desigualdades sociais Garantia dos direitos de cidadania	Simplicidade
Moralidade				Verdade Ética Responsabilidade social Ouvidoria
Publicidade	Transparência	Transparência	Acesso à Justiça	Transparência Publicidade Accountability Direito à informação
Eficiência	Concisão Uniformidade	Objetividade Celeridade	Oralidade Celeridade Economia processual	Acessibilidade Usabilidade Autonomia

Fonte: Elaboração própria.

Os princípios constitucionais aplicados à comunicação pública possuem vários desdobramentos e não temos aqui a intenção de esgotar o assunto. Dito isso, vamos nos debruçar somente sobre as dimensões da comunicação que interessa a esta pesquisa. A partir das pesquisas exploratórias iniciais e do conhecimento prévio sobre o objeto, traçamos um esboço das categorias que pretendíamos construir a partir dos princípios da comunicação pública para a coleta de dados e análise da investigação em campo. O esboço foi refinado com base no referencial teórico, até selecionarmos os seguintes princípios, por entendermos serem os que melhor se aplicam na comunicação do Estado/Judiciário com o cidadão, no âmbito dos juizados especiais cíveis: a) impessoalidade e isonomia; b) simplicidade e clareza; c) celeridade e objetividade; e d) acesso e transparência. Passaremos agora a discutir detalhadamente cada um dos itens acima.

4.3.2.1. Impessoalidade e isonomia

A impessoalidade é o princípio constitucional que dialoga com a principal diretriz da comunicação pública: o interesse público. Se há algum consenso entre os autores que discutem a comunicação pública, este seria a questão do interesse público. A finalidade da administração pública é sempre o interesse público e é em nome dele que os poderes agem. Assim, é inconcebível, na comunicação pública, a autopromoção pessoal e a emissão de impressões particulares em notas, comunicados, leis, certidões, etc.

Para se atingir o interesse público, é fundamental que a administração tenha em mente uma dimensão fundamental da comunicação: o diálogo. Somente com interatividade, participação, bidirecionalidade, mobilização social, a comunicação pública conseguirá atingir esse propósito. A impessoalidade e a isonomia são, ainda, os princípios que permitem que o cidadão dialogue com o Estado, pois proporcionará condições de igualdade para se estabelecer a comunicação. Para Zémor (2009), o diálogo é uma atitude de serviço público; sem a dimensão do diálogo, a comunicação pública não se realiza.

Também é o princípio da impessoalidade que orienta que a comunicação pública não deve se referir ou se dirigir a uma pessoa em particular, mas aos cidadãos em geral. Por exemplo, nos juizados especiais, o Estado deve levar em consideração que está falando não apenas com profissionais do Direito (advogados, defensores, etc.), mas essencialmente com o cidadão leigo, não familiarizado com a linguagem técnica-jurídica.

O princípio da isonomia, também conhecido como princípio da igualdade, determina um tratamento justo para os cidadãos, não se admitindo nenhuma distinção entre pessoas que

se encontrem na mesma situação. Todos são iguais perante a lei, diz o art. 5º da Constituição, mas a letra dura do texto constitucional é interpretada pela moderna doutrina como um dever de tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de sua desigualdade.

Em termos radicais, Sodré coloca a questão da comunicação como a “ação de articulação do comum por meio da mobilização existencial das diferenças”, (SODRÉ, 2014, p. 259), sendo uma ação discursiva que extrapola o sistema semântico e abarca circunstâncias sociais e afetivas. Nesta linha de pensamento, Zémor é elucidativo sobre este aparente paradoxo da comunicação pública. Por um lado, todos os cidadãos têm direito à mesma informação (todos são iguais perante a lei). Por outro, “a igualdade visada pela obrigação de informar não é sinônimo de unicidade da mensagem” (ZÉMOR, 2009, p. 224), o que equivale a dizer: tratar os desiguais na medida de sua desigualdade, ser isonômico.

Na comunicação pública, podemos associar que, deste princípio, decorre a necessidade de se adotar uma linguagem simples, clara e de fácil compreensão. A Administração Pública deve pretender se comunicar com todos os cidadãos de forma indiscriminada, isonômica. A comunicação realizada por qualquer órgão público deve ser compreendida pelo conjunto de cidadãos, pois ela é imprescindível para o exercício de direitos. Para se atingir a isonomia, portanto, é fundamental evitar o uso de linguagem restrita a determinados grupos, de circulação restrita, bem como de jargões técnicos, que dificultam a compreensão.

4.3.2.2. Simplicidade e clareza

A simplicidade e a clareza são outros requisitos fundamentais da comunicação pública que dialogam com o princípio constitucional da isonomia e impessoalidade. Se, por um lado, o uso do padrão culto da linguagem é recomendável, esta não deve ser confundida com o emprego de linguagem rebuscada. Significa, apenas, que as regras gramaticais devem ser respeitadas, assim como deve ser utilizado um vocabulário comum ao conjunto dos usuários do idioma.

Simplicidade e clareza devem estar presentes na comunicação pública, para que os princípios da isonomia e impessoalidade sejam obedecidos. Ademais, para o exercício de direitos, a comunicação não pode ser ambígua. O cidadão não pode ter dúvidas oriundas da comunicação que o impeçam de exercer seus direitos.

Zémor (2009) sustenta que a linguagem (em sentido amplo, seja escrita ou falada) do agente público deve ter ressonância com a cultura e com o vocabulário do usuário, devendo-se

buscar a simplicidade de expressão como “um artifício para escapar à cultura e ao jargão administrativos” (ZÉMOR, 2009, p. 222).

O “burocratês”, caracterizado pelo abuso de expressões e clichês do jargão burocrático e de formas arcaicas de construção de frases, é uma distorção que deve ser afastada da comunicação pública, para dar lugar à simplicidade e à clareza e aflorar o diálogo com o cidadão.

4.3.2.3. Celeridade e objetividade

Identificamos a celeridade e a objetividade como princípios da comunicação pública que derivam do princípio constitucional da eficiência.

A objetividade diz respeito a uma das principais características exigidas da comunicação pública: a concisão. Ou seja, o texto deve conseguir transmitir um máximo de informações com um mínimo de palavras. Para tanto, é fundamental que se tenha completo domínio sobre o assunto. Palavras inúteis, redundâncias e passagens que nada acrescentam ao que já foi dito devem ser eliminadas da comunicação pública.

Na comunicação pública, os processos podem ser pensados de forma a se obter mais celeridade. Para tanto, é preciso identificar, no fluxo de comunicação, as etapas redundantes, o que pode ser condensado e simplificado.

A celeridade e objetividade dialogam, portanto, com uma tarefa importante do comunicador público: pensar a comunicação nas organizações, seus fluxos, redundâncias e processos, com a percepção de que esta simplificação resulta em economia real de recursos do Estado e atende melhor o cidadão, que tem sua demanda resolvida com mais agilidade. Esta tarefa é apontada por Torquato (2014), conforme já mencionamos anteriormente, como essencial nas organizações e deve estar a cargo do comunicador as articulações necessárias.

4.3.2.4. Acesso e transparência

O princípio constitucional da publicidade — como sinônimo de ato de divulgar, de tornar público — é, talvez, um dos mais caros à comunicação pública. É ele que obriga a administração a tornar públicos os seus atos e a divulgá-los para que as pessoas conheçam seus direitos e deveres e exerçam sua cidadania. Jorge Duarte (s/d) traz uma descrição destes princípios que vale a reprodução na íntegra, pois se aplica integralmente à nossa investigação:

- a) transparência: diz respeito a assumir compromisso com a atuação responsável no trato com as questões públicas, incluindo a oferta de informações, estímulo ao acesso, facilitação da fiscalização e a prestação de contas. Implica, também, a noção de assumir ferozmente a incorporação de valores éticos por todos os agentes públicos envolvidos;
- b) acesso: a sociedade deve ter facilidade de obter informações [...] implica, assim, não apenas o atendimento, mas o atendimento adequado às necessidades de cada segmento de público, uma organização pedagógica que inclui desde linguagem adaptada, até o uso de artifícios de layout, diversidade de formatos, mídias, fluxos, horários e processos que permitam a interação adequada; (DUARTE J. , s/d)

Destes princípios, está claro, decorrem a Lei de Acesso à Informação, com a noção de transparência ativa e passiva. A Administração Pública deve fornecer informações de maneira proativa e sob demanda, deve prestar contas, e a comunicação deve ser acessível, tanto em meios técnicos quanto na linguagem.

Chegamos, assim, ao final deste tópico em que discutimos comunicação pública, com o desafio de buscar bases teóricas, constitucionais e legais para elencar os princípios gerais que pudessem ser utilizados como categoria de análise de nossa investigação. Os princípios identificados/selecionados — impessoalidade e isonomia; simplicidade e clareza; celeridade e objetividade; acesso e transparência — foram trabalhados sem a pretensão de esgotarmos seus alcances e desdobramentos. Destacamos e problematizamos tão somente aquelas características fundamentais, que foram balizadoras de nossa observação em campo.

4.4. CIDADANIA À BRASILEIRA

“Cavalo dado não se olha os dentes”, diz conhecido ditado popular no Brasil. Conhecer a cultura brasileira é primordial para compreender o conceito de cidadania por aqui estabelecido. Ser cidadão no Brasil é diferente do que em outras partes do mundo. Quando uma sociedade não se enxerga como sujeita de direitos, quando predomina uma relação patrimonialista, com serviços do Estado historicamente ofertados como favor, e não como direito, não se concebe exigir qualidade ou transparência. Daí a relação com o ditado popular, fincado no imaginário coletivo nacional, inclusive em relação aos serviços públicos prestados pelos juizados especiais: se é “de graça”, como exigir eficiência? De maneira que compreender como o brasileiro exercita sua cidadania é fundamental para a leitura de como se estabeleceu a comunicação pública no Estado e como esta é praticada por seus agentes.

Se o conceito de observação fundamental para a captura dos dados da pesquisa é comunicação pública, na etapa de descrição e análise nos valem do que intitulamos

cidadania à brasileira. Trata-se de uma síntese a partir da recapitulação de conceitos-chaves como “na casa e na rua”, de Roberto DaMatta (1997), “jeitinho brasileiro”, de Livia Barbosa (2006), “estamento burocrático brasileiro”, de Raymundo Faoro (2012), passando pela cultura organizacional jurídica que se instalou no País, compreendida a partir da reflexão de Darcy Ribeiro (2015), Gilberto Freyre (1985) e José Geraldo de Sousa Junior (2011).

Este último enfatiza que a substituição da cultura do favor pela cultura dos direitos é uma das condições para a realização plena da democracia; que formas como o patrimonialismo e o clientelismo alienam a cidadania e impedem a emancipação da sociedade (SOUSA JUNIOR, 2008, pp. 77-78). Neste sentido, Paulo Freire (2016) também pontua que:

Os opressores, falsamente generosos, têm necessidade, para que a sua “generosidade” continue tendo oportunidade de realizar-se, da permanência da injustiça. A “ordem” social injusta é a fonte geradora, permanente, desta “generosidade” que se nutre da morte, do desalento e da miséria. (FREIRE, 2016, p. 64)

“Casa” e “rua”, mais do que espaços físicos, são categorias sociais construídas por Roberto DaMatta (1997) para explicar a sociedade brasileira. Segundo este antropólogo social³⁴, vivemos em meio a dois códigos sociais diferenciados, mas complementares: “o código da casa (fundado na família, na amizade, na lealdade, na pessoa e no compadrio) e o código da rua (baseado em leis universais, numa burocracia antiga e profundamente ancorada entre nós, e num formalismo jurídico-legal que chega às raias do absurdo)” (DAMATTA, 1997, p. 22). Se em casa somos “supercidadãos”, com nosso lugar inalienável e perpétuo na hierarquia familiar, na rua somos “indivíduos anônimos e desgarrados, somos quase sempre maltratados pelas chamadas ‘autoridades’ e não temos nem paz, nem voz. Somos rigorosamente ‘subcidadãos’” (DAMATTA, 1997, p. 19). Ou seja, temos uma cidadania em casa e outra — “tremendamente negativa” — na rua, onde o espaço público é perigoso, “porque tem um ponto de vista autoritário, impositivo, falho, fundado no descaso e na linguagem da lei” (DAMATTA, 1997, p. 55).

³⁴ A escola britânica fundou as bases do que ficou conhecido como Antropologia Social. Os pesquisadores desta corrente estão interessados no estudo das instituições duradouras da sociedade. A Antropologia Cultural, por sua vez, de origem estadunidense, busca a reconstrução da cultura por meio da memória histórica de sobreviventes da comunidade em estudo. Roberto DaMatta (1986, p. 13; 1997, p. 24) se declara praticante da primeira corrente. Já Darcy Ribeiro talvez se aproxime mais da vertente cultural, tendo inclusive organizado e dirigido o primeiro curso de pós-graduação da área no Brasil (RIBEIRO, 2015, p. 348). Como representantes das duas correntes defendem a pesquisa de campo e a observação participante, em que o pesquisador se insere na comunidade estudada (ANGROSINO, 2009, p. 16), não consideramos irreconciliável o aporte teórico de ambos em nossa pesquisa.

O dramaturgo Ariano Suassuna revela, por meio de suas personagens, características bastante precisas da nossa cultura. Em *A Pena e a Lei*, Cheirosa diz: “[no Brasil,] quando se traçam normas e sanções, aparece logo alguém para transgredi-las e desafiá-las!” (SUASSUNA, 1975, p. 33). A personagem de Suassuna manifesta a percepção generalizada de que, no Brasil, leis são feitas para serem burladas. Como causa desta peculiaridade nacional e do aparente gosto brasileiro pela corrupção, DaMatta aponta a criação de leis desconectadas da realidade social e cultural do País:

Nos Estados Unidos, na França e na Inglaterra, somente para citar três bons exemplos, as regras ou são obedecidas ou não existem. Nessas sociedades, sabe-se que não há prazer algum em escrever normas que contrariam e, em alguns casos, aviltam o bom-senso e as regras da própria sociedade, abrindo caminho para a corrupção burocrática e ampliando a desconfiança no poder público. [...] nessas sociedades, a lei não é feita para explorar ou submeter o cidadão, ou como instrumento para corrigir e reinventar a sociedade. (DAMATTA, 1986, p. 99)

E é justamente a partir da imposição de leis universais, apartadas da cultura da sociedade, que surge o famoso “jeitinho brasileiro”, “decorrente de uma simples e direta adequação entre a prática social e o mundo constitucional e jurídico”, o qual revela “um verdadeiro combate entre leis que devem valer para todos e relações que evidentemente só podem funcionar para quem as tem” (DAMATTA, 1986, p. 97 e 99). Orientada por DaMatta, em sua tese de doutorado, Livia Barbosa elucida que, no Brasil, o *não* não é o limite, “que a lei, a norma e a constituição também não implicam barreiras definitivas e irrevogáveis para o comportamento e o desejo das pessoas” (BARBOSA L. , 2006, p. 2). Ou seja, aqui, sempre é possível se dar um “jeitinho”.

Barbosa resume que o “*jeitinho* é sempre uma forma ‘especial’ de se resolver algum problema ou situação difícil ou proibida; ou uma solução criativa para alguma emergência, seja sob a forma de burla a alguma regra ou norma preestabelecida, seja sob a forma de conciliação, esperteza ou habilidade” (BARBOSA L. , 2006, p. 41). E completa: “a burocracia é o domínio, por excelência, do *dar um jeito*” (BARBOSA L. , 2006, p. 46).

Ao recapitular os estudos pioneiros sobre o “jeitinho”, embora criticando suas conclusões finais, Barbosa identifica que Alberto Guerreiro Ramos, em 1966, já estudava “a discrepância existente entre nossas instituições sociais, políticas e jurídicas e as nossas práticas sociais”. Esse formalismo, apontado pelo pesquisador como uma estratégia para o desenvolvimento nacional, acabou criando distorções: “A partir da promulgação de leis, decretos, etc. que impliquem modificações formais de aspectos políticos e econômicos, esses

países [latino-americanos] conseguem adiar as tensões sociais existentes”, no entanto sem resolver efetivamente o problema, constituindo, portanto, “um recurso ideológico do qual lançam mão as elites dominantes com vistas a escamotear a realidade” (BARBOSA L. , 2006, p. 14).

Essas tensões também são apontadas por Renato Ortiz (2012). Ele empreendeu um estudo sobre a cultura brasileira, no qual enfatiza a construção de mitos de caráter integrador da sociedade, mas que encobrem uma realidade belicosa. O pesquisador afirma que a forma como a identidade e a cultura brasileira foram sendo forjadas, ao longo da história e pelo imaginário social, corresponde aos interesses de diferentes grupos sociais, inclusive a partir do fomento do Estado. Este, por exemplo, recruta, dentre os intelectuais com pensamento afinado com sua ideologia, os que irão chefiar as instituições de pesquisa e fomento, gerando conhecimento legitimador de suas ações.

Conforme Ortiz (2012) descreve, os primeiros cientistas sociais brasileiros estavam imbuídos em explicar o “atraso” do País a partir de conceitos como *meio* e *raça*, vendo, na miscigenação, uma fonte de fraqueza e a inviabilidade da concretização de um povo brasileiro. A partir de meados do século XX, o discurso oficial era outro. O Estado desenvolvimentista de Kubitschek, por exemplo, buscou legitimação intelectual junto a pensadores que erigiram a nação como categoria central de reflexão. Mas, ao fazer isso, “encobre as diferenças de classe e elabora uma ideologia que unifica capitalista e trabalhadores” (ORTIZ, 2012, p. 47).

Em 1965, um ano após o Golpe Militar, o general Castelo Branco inaugura o Conselho Federal de Cultura, com a missão de elaborar as bases de um plano nacional de cultura. No discurso oficial, passou-se a ouvir que o Brasil é um país continental e, portanto, a cultura brasileira é plural e diversificada. O mito das três raças e o conceito de mestiçagem serviram para legitimar uma identidade brasileira, “unidade na diversidade”. No entanto, essa festejada pluralidade encobre uma ideologia de harmonia, “que elimina *a priori* os aspectos de antagonismo e de conflito da sociedade. As partes são distintas, mas se encontram harmonicamente unidas pelo discurso que as engloba” (ORTIZ, 2012, p. 94).

Mas o Brasil não é este universo isento de contradições, como queriam JK e, depois, os militares. Ao contrário, conforme esclarece Darcy Ribeiro (2015):

Às vezes se diz que nossa característica essencial é a cordialidade, que faria de nós um povo por excelência gentil e pacífico. Será assim? A feia verdade é que conflitos de toda a ordem dilaceraram a história brasileira, étnicos, sociais, econômicos, religiosos, raciais, etc. [...] Pode-se afirmar, mesmo,

que vivemos praticamente em estado de guerra latente, que, por vezes, e com frequência, se torna cruento, sangrento. (RIBEIRO, 2015, p. 127)

DaMatta também discorda dessa aparente harmonia. Segundo ele, somos uma sociedade hierarquizada, um sistema com um quadro rígido de valores discriminatórios, que opera por meio de gradações, em que se pode situar as pessoas pela cor da pele ou pelo dinheiro, em que “cada um sabe muito bem o seu lugar” (DAMATTA, 1986, p. 47). Ou seja, o mito de uma sociedade democrática, sem preconceitos, na verdade esconde uma sociedade que não se reconhece como hierarquizada e dividida entre múltiplas possibilidades de classificação discriminatórias, o que torna a “injustiça algo tolerável” (DAMATTA, 1986, p. 48).

Expressa na Constituição Federal, a igualdade formal está declarada na Constituição Federal, onde se lê: “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza” (BRASIL, 1988, p. Art. 5º). Para além da letra fria da lei, o ideal de justiça somente pode se realizar se o princípio da igualdade for interpretado como tratar desigualmente os desiguais na medida de suas desigualdades. No entanto, uma sociedade de credo igualitário, marcada ainda pela ideologia do mérito, favorece a discriminação, o privilégio e a hierarquia (DAMATTA, 1997, pp. 64-65). O mito da igualdade formal é o que sustenta a crença em uma ordem legal equilibrada e harmoniosa, mas que, na verdade, serve para mascarar os conflitos socioeconômicos e alienar os cidadãos de sua situação histórica (FARIA, 1989, p. 21).

Concomitantemente, ainda nos confrontamos com uma esfera dominada pelos letrados e tecnocratas pagos pelo Estado, os “donos do poder”, conforme expressão cunhada por Raymundo Faoro (2012). Compreender como parcela da sociedade brasileira se organiza em “estamentos” nos ajuda a entender mecanismos e forças que atuam como vetores de mudança social ou de permanência de seus marcos estruturais, incluindo-se a forma de organização e prestação jurisdicional.

De inspiração weberiana, Raymundo Faoro (2012) designa “estamento burocrático” como uma “corporação de poder” em uma comunidade, produto do Estado patrimonialista, cujos membros alcançam privilégios extraeconômicos, em torno de uma estrutura política-institucional, marcada por mecanismos de continuidade e de permanência do *status quo*.

[...] os seus membros pensam e agem conscientes de pertencer a um mesmo grupo, a um círculo elevado, qualificado para o exercício do poder. A situação estamental, a marca do indivíduo que aspira aos privilégios do grupo, se fixa no prestígio da camada, na honra social que ela infunde sobre toda a sociedade [...] opõe-se a tendência à exclusão dos recém-vindos, dos

*parvenus*³⁵, não raro aceitos na camada senão depois de mais de uma geração. A entrada no estamento depende de qualidades que se impõem, que se cunham na personalidade, estilizando-lhe o perfil. (FAORO, 2012, p. 61)

Por exemplo, no Judiciário, estas qualidades personalística conformadas pelo “estamento burocrático” podem passar pela apropriação de uma linguagem e um conjunto de jargões técnicos com os quais os novos membros se submetem, para serem aceitos no meio. Mesmo com os princípios da celeridade e objetividade, sentenças com várias páginas são comuns nos Juizados Especiais Cíveis. As micro sentenças, com poucos parágrafos, decidindo a demanda sem delongas, não são vistas com bons olhos entre os pares, enquanto que as decisões longas são admiradas e tidas como símbolo de erudição.

Sobre o estamento, Faoro pontua ainda que:

O estamento supõe distância social e se esforça pela conquista de vantagens materiais e espirituais exclusivas [...] O fechamento da comunidade leva à apropriação de oportunidades econômicas, que desembocam, no ponto extremo, nos monopólios de atividades lucrativas e de cargos públicos [...] as transformações bruscas, da técnica ou das relações de interesses, os enfraquecem. Daí que representem eles um freio conservador, preocupados em assegurar a base de seu poder. (FAORO, 2012, p. 62)

Darcy Ribeiro (2015), por sua vez, fala da ascensão de um “patronato” cujos interesses se sobrepõem ao do povo, que, ao longo de séculos, vem se mantendo no domínio do poder institucional e do controle da máquina do Estado, responsável por fazer prevalecer uma ordenação social e legal, resistente a mudanças que alcancem a população (RIBEIRO, 2015, p. 187). Essa classe dominante seria a causa do atraso brasileiro, uma vez que, no Brasil:

Não há, nunca houve, aqui um povo livre, regendo seu destino na busca de sua própria prosperidade. O que houve e o que há é uma massa de trabalhadores explorada, humilhada e ofendida por uma minoria dominante, espantosamente eficaz na formulação e manutenção de seu próprio projeto de prosperidade, sempre pronta a esmagar qualquer ameaça de reforma da ordem social vigente. (RIBEIRO, 2015, p. 330)

O “estamento burocrático”, na visão de Faoro, ou o “patronato”, de Ribeiro, atuam como forças de resistência, impeditivas de mudanças sociais. Estes atores estão intimamente imbricados com a cultura jurídica nacional, hermética, elitista e conservadora, cuja origem

³⁵ Expressão francesa para a pessoa que recente ou rapidamente ascendeu a uma classe socioeconômica mais elevada, normalmente mantendo hábitos e gostos considerados inadequados à classe social a que ascendeu.

remonta ao Império. De forma que precisamos compreender as peculiaridades jurídicas à luz do nosso modelo de relações sociais. Neste sentido, Boaventura (1989, p. 53) enfatiza a necessidade de mudanças no sistema de formação e de recrutamentos dos magistrados, equipando-os de conhecimentos culturais, sociológicos e econômicos, para que tomem consciência de suas próprias opções pessoais e do significado político da classe que ocupam.

Conforme Lopez (1988), em 1827 foram criados os primeiros cursos jurídicos no Brasil, em Olinda (Mosteiro de São Bento) e em São Paulo (Convento de São Francisco). Com a separação política de Portugal, era necessário formar, aqui mesmo, os intelectuais e letrados para o novo país que se estruturava. Naquele momento, a opção de civilização que “fizemos” foi de alinhamento com o mundo ocidental, ciosos de modernidade e progresso. Poderíamos ter optado pelo modelo de Justiça dos povos nativos, por exemplo, mas, enquanto colônia liberta, adotamos o mesmo padrão da Metrópole:

Afinal, os filhos da elite precisavam aprender a fazer as leis que perpetuassem o sistema econômico e social. Reduto do conservantismo e do eruditismo e evidente instrumento de distinção de classe, os cursos jurídicos do Império continuaram a tradição de ensino livresco, humanístico, autoritário e enciclopédico que vinha da Colônia. (LOPEZ, 1988, p. 83)

Em 1985, durante conferência no *2º Congresso Brasileiro de Psicanálise d'A Causa Freudiana do Brasil*, realizado no Rio de Janeiro, Gilberto Freyre (FREYRE, 1985) declarou que “grande parte dos juristas brasileiros precisa ser psicanalisada”, pois, sustentados em um “jurisdicismo fechado, exclusivista e intolerante”, acreditam que todos os problemas podem ser solucionados por via jurídica, desprezando a dimensão social. O pesquisador acredita que o Brasil, sob influência da colonização portuguesa, passou a divinizar a figura do bacharel em Direito, como um intelectual supremo, capaz de resolver todos os problemas. Para Freyre, a vitória do jurisdicismo se consolidou quando houve a precedência da palavra “jurídica” sobre a palavra social, inclusive com a mudança do nome das duas primeiras faculdades criadas na área:

[...] eles conseguiram mudar a denominação das primeiras grandes escolas de ciências sociais de escola de “ciências sociais e jurídicas” para “jurídicas e sociais”. Realmente foi todo o início de um processo de canonização do bacharel em Direito, do doutor em Direito, do jurisdicismo, da solução jurídica para todo o problema nacional brasileiro, fosse ele qual fosse. A solução deveria ser a jurídica. Quando muito a político-jurídica, nunca a social. Houve uma grande resistência no Brasil do jurisdicismo à solução abrangentemente social, as situações brasileiras, aos desajustamentos brasileiros, aos problemas brasileiros. Tenho sido por vezes acusado de ser

demasiadamente crítico desse jurisdicismo, como uma predominância na vida intelectual, na vida política e na própria vida econômica do Brasil. (FREYRE, 1985)

O professor José Geraldo de Sousa Junior (2008) também aponta que o Sistema Judiciário passa por uma crise funcional, “ligada ao seu modo de organização e de funcionamento que beira à irracionalidade”, e especialmente por uma crise de concepção, devido aos limites de uma cultura legalista, à excessiva hierarquização e resistência às inovações democráticas (SOUSA JUNIOR, 2008, p. 43). Para ele, a reserva de elitismo cultural e social, impregnada na origem de classe de seus membros, estabelece uma escala compartilhada de valores, a qual se reflete nas manifestações ideológicas das percepções de urgências e do que é socialmente justo.

Faria (1989) credita aos cursos jurídicos a cristalização e reprodução de uma mentalidade estritamente legalista, que “condenam os estudantes a uma (in)formação burocrática e subserviente, incapaz de perceber e captar as razões dos conflitos e das tensões sociais” (FARIA, 1989, p. 104). Segundo ele, em busca de um sistema voltado mais à questão da justiça do que aos problemas de legalidade, que beneficie segmentos sociais historicamente relegados pelo Direito, é preciso desconstruir os princípios ideológicos da cultura jurídica nacional, segundo os quais o Direito é neutro; a norma, a justa medida entre interesses conflitantes; e os juízes, imparciais executores de operações lógico-formais. Sem essa mudança cultural, o Judiciário corre o risco de perder por completo sua função de absorver tensões e conflitos a níveis administráveis (FARIA, 1989, pp. 107-108).

Neste tópico, procuramos entender nuances da formação cultural e da identidade brasileira fundamentais para a leitura dos dados obtidos na etapa de campo da pesquisa. O brasileiro formou sua cidadania dentro de uma concepção particular, na qual os serviços públicos são ofertados como favor, e não como direito, pelo Estado patrimonialista. Vimos como “na rua” somos uma espécie de subcidadãos, a mercê de leis desconectadas da realidade e dos costumes sociais, o que nos leva a buscar um “jeitinho” para sobreviver em meio à inóspita realidade burocrática. Vimos como se forjou o discurso de um Brasil continental, com cultura diversificada e plural, que, alicerçado em uma ideologia de harmonia, serviu ao propósito de encobrir desigualdades e injustiças sociais. Mas, ao contrário, somos uma sociedade hierarquizada, em que os mitos da democracia e da igualdade só funcionam desde que cada um saiba o seu lugar. Concomitantemente, vimos a constituição de uma esfera pública dominada por “estamentos burocráticos”, com determinados grupos controlando a máquina estatal em proveito próprio e emperrando as mudanças sociais. Divinização dos

advogados e uma cultura jurídica fechada e elitista completam nosso quadro para compreender a partir de que condições se formou essa “cidadania à brasileira”. Será, portanto, a partir destas concepções (que não encerram a totalidade das características do povo brasileiro, nem são totalizantes, mas são as que importam para compreensão desta pesquisa) que vamos analisar os dados colhidos em campo.

4.5. ACESSO À JUSTIÇA COMO DIREITO HUMANO

Para falar do acesso à Justiça como um direito humano, partiremos da reflexão de Boaventura Santos (2013) sobre o desencontro entre o que se fala e o que se faz em direitos humanos. Segundo ele, enquanto discurso, vivemos uma hegemonia dos direitos humanos, mas, enquanto prática, a maior parte da população mundial não é efetivamente “sujeito de direitos humanos”, mas apenas “objeto de discursos de direitos humanos” (SANTOS, 2013, p. 42). Em que pese os direitos humanos terem sido incorporados nas constituições, leis e nas práticas jurídico-políticas de vários países, a efetividade da proteção se revela precária. Inclusive no Brasil, em que historicamente se permitiu a determinada parcela da população o exercício pleno de sua cidadania, excluindo-se outros segmentos da sociedade. Assim, ainda que inclusa no ordenamento jurídico nacional, é preciso verificar até que ponto a promessa constitucional de acesso à Justiça está se cumprindo ou se tornou mero discurso de direito.

Esta discussão pode ser analisada sob, pelo menos, duas dimensões: 1) o acesso ao sistema de justiça formal vigente (quem tem acesso, quem fica de fora, a qualidade deste acesso); 2) o acesso à Justiça concebido de forma mais ampla, em que se pleiteia uma Justiça sem jurisdição, com protagonismo popular na solução dos conflitos.

Nesta última dimensão, o acesso à Justiça não se confunde com o estrito acesso ao Judiciário. Para José Geraldo de Sousa Junior (2008), o conceito tradicional de acesso à Justiça incorre no equívoco de não contemplar a participação popular na interpretação de direitos. Segundo o pesquisador, o Poder Judiciário frequentemente resiste à abertura de espaços para a ampliação das condições democráticas de realização da justiça, perpetuando um sistema em que os cidadãos se sentem intimidados e impotentes para reivindicar seus direitos,

[...] ante as autoridades judiciais que os esmagam com a linguagem esotérica, o racismo e o sexismo mais ou menos explícito, a presença arrogante, os edifícios esmagadores, as labirínticas secretarias. (SOUSA JUNIOR, 2008, p. 101)

Para ampliar o conceito de acesso à Justiça, Sousa Junior (2008) sugere: 1) inserir a participação popular no modelo atual de administração da justiça; 2) criar um modelo não estatizado/policêntrico de sistema de justiça com participação popular; 3) fazer operar um protagonismo não institucional/profissional de sistema de justiça; 4) aproximar a participação popular na determinação da pena e do exercício da coerção e 5) buscar formas de participação coletiva (SOUSA JUNIOR, 2008, p. 102). No entanto, segundo ele, um Judiciário conservador, resistente às mudanças sociais, se torna um obstáculo ao ideal de acesso ampliado de justiça:

É possível, então, numa sociedade democrática, um judiciário conservador? Incapaz, portanto, de assimilar, reinventando-se, formas democráticas e participativas de mediação para os conflitos e para o reconhecimento dos direitos novos, instituídos permanentemente, na experiência democrática? A resposta, obviamente, é não. Não é possível uma democratização plena da sociedade se uma de suas instituições essenciais se conserva como um modelo instrumental resistente, porque ele se tornará obstáculo à própria mudança. (SOUSA JUNIOR, 2008, p. 14)

Embora esta pesquisa se debruce sobre a comunicação e a efetividade da justiça no âmbito dos canais formais de resolução de litígios, ou seja, aqueles estabelecidos nos domínios do Poder Judiciário, a observação do fenômeno passa pela compreensão de que os resultados encontrados possuem bases estruturais, ao fim do que é preciso repensar um modelo de justiça que responda à complexidade das novas demandas, em que o Direito seja concebido para além dos códigos, das leis e do Estado.

Em relação aos canais formais de litigância, conforme Boaventura de Sousa Santos (1989), existem três principais obstáculos de acesso à Justiça: econômicos, sociais e culturais. Assim, cidadãos com menos recursos (econômicos e educacionais) tendem a desconhecer os seus direitos e, portanto, a ter mais dificuldades em reconhecer um problema que os afeta como sendo um problema jurídico; podem ignorar os direitos em jogo ou ignorar as possibilidades de reparação jurídica (SANTOS, 1989, p. 48).

[...] a luta pela implantação de um sistema ético de prestação jurisdicional formará parte de uma série de lutas destinadas a repartir melhor a riqueza; a estender a cidadania e o seu efetivo exercício a todos os habitantes; a conseguir as condições objetivas de soberania e autonomia para organizar a produção econômica nacional em função dos interesses de todo o povo. (SOUSA JUNIOR, 2008, p. 24)

A discriminação social no acesso à Justiça é um fenômeno complexo, que envolve condicionantes sociais e culturais, resultantes de processos de socialização e de interiorização de valores dominantes muito difíceis de transformar (SANTOS, 1989, p. 49).

De acordo com Boaventura Santos (1989, pp. 46-48), a lentidão dos processos se converte em custo econômico adicional, o qual, proporcionalmente, penaliza mais os cidadãos economicamente mais débeis. O aumento constante da duração média dos processos civis é percebido em diversos estudos mencionados pelo pesquisador, sendo perturbador que o aumento resista às inovações tecnológicas ou processuais, inseridas justamente para eliminar a lentidão da Justiça. Boaventura enfatiza a importância de se investigar em que medida a classe dos advogados organiza e rentabiliza a sua atividade, com base na demora dos processos.

Por fim, gostaríamos de encerrar este tópico com uma última reflexão — fundamental para a leitura dos achados de nossa pesquisa — tratando da indivisibilidade dos Direitos Humanos. Escrivão Filho & Sousa Junior (2016) assim conceituam o termo:

Por indivisibilidade compreende-se a noção de que os direitos humanos estão intimamente ligados entre si no cotidiano das relações sociais. Isso quer dizer que, no plano da realidade, só é possível verificar a realização dos direitos humanos desde uma perspectiva de conjunto, de tal modo que não nos parece possível a realização deste ou daquele direito humano isoladamente. (ESCRIVÃO FILHO & SOUSA JUNIOR, 2016, p. 40)

No primeiro momento em que tomamos contato com esta noção, pareceu-nos um problema matemático impossível de se equacionar. Pensávamos, então, pela ótica do “o seu direito acaba onde começa o dos outros”, em que o exercício de um direito é necessariamente limitado por outro, como se houvesse uma grande caixa onde cada um pode retirar dali de dentro o seu quinhão de direito humano. A indivisibilidade, então, era uma noção abstrata demais para conseguirmos alcançar. Seguem os autores:

[...] os direitos humanos não estão disponíveis aos pedaços, não sendo passíveis de uma seleção em que se priorizam uns em detrimento de outros. Não podem ser fragmentados ou dissociados entre si, de tal modo que a violação de um direito humano impacta imediatamente em outros correlatos como um efeito dominó [...] (ESCRIVÃO FILHO & SOUSA JUNIOR, 2016, p. 41)

À luz deste referencial, o campo da nossa pesquisa nos revelou exemplos vivos de como a indivisibilidade dos Direitos Humanos se impõe. O direito de acesso à Justiça tornou-

se emblemático a partir do momento em que se ampliaram os direitos econômicos e sociais das classes populares. Mas o direito de acesso sozinho, sem vir acompanhado de uma educação para cidadania, com noções de Direito e leis, acaba por limitar o exercício do acesso à Justiça. A questão da indivisibilidade se tornou clara. Percebemos que sozinho o direito de acesso à Justiça não se realiza em plenitude, passa a ser meramente formal, figurativo, de baixa efetividade.

4.6. EFETIVIDADE DA JUSTIÇA

Para finalizar a parte teórica deste trabalho, impõe-nos a tarefa de esclarecer o que queremos dizer por efetividade da Justiça. Conforme Chiavenato (2005), eficiência, eficácia e efetividade são conceitos complementares, mas que não se confundem. Eficiência significa executar bem as coisas, com otimização dos recursos disponíveis. Por exemplo, em um Juizado Especial Cível, um servidor será eficiente se executar corretamente suas tarefas, tais como autuação, expedição, juntada e demais andamentos, sem retrabalho. Por outro lado, eficácia significa alcançar resultados dentro dos objetivos organizacionais. Por exemplo, determinado magistrado será eficaz se alcançar a meta de sentenciar um número “x” de processos por mês. Já a efetividade “ressalta o impacto, na medida em que o resultado almejado (e concretizado) mudou determinado panorama, cenário” (CHIAVENATO, 2006, p. 181).

Nessa perspectiva, é possível ser eficiente e eficaz sem, necessariamente, ser efetivo. Por exemplo, um processo sentenciado poderá atender aos quesitos de eficiência (procedimentos realizados corretamente, dentro da lei e das normas vigentes) e de eficácia (sentenciado com celeridade, nos prazos e nas metas estabelecidos), mas não ao de efetividade se, por exemplo, devido a uma comunicação inadequada com o jurisdicionado leigo, este deixar de recorrer de uma decisão que lhe for negativa, perder os prazos para se defender, deixar de pedir o que for de direito, entre outras situações. Ou seja, não houve uma mudança do cenário. A pessoa ingressou no Judiciário, mas deixou de ter acesso à Justiça. Sob a ótica da eficiência e da eficácia, pode ter sido um sucesso nas estatísticas oficiais, mas, sem a dimensão da efetividade, a Justiça não se concretizou em sua plenitude.

Ser efetivo sempre envolve ser eficiente, mas nem sempre ser eficaz. A eficiência é um atributo necessário para a efetividade, mas não suficiente. Por exemplo, se não houver uma expedição correta, o réu não será citado/intimado para a audiência e morrem as chances de qualquer efetividade do processo. Por outro lado, ser eficiente não garante a efetividade.

Vamos continuar com o exemplo da citação do réu. Digamos que a expedição foi feita corretamente, mas que o réu não foi localizado pelo oficial de Justiça. Ou seja, o trabalho foi eficiente (feito corretamente), mas não foi efetivo, pois o réu continuou sem ser chamado ao processo para se explicar.

A eficácia, por sua vez, ainda é uma questão mais delicada. Este conceito se relaciona a exigências como produtividade, prazos e metas. Embora, em geral, a eficácia seja desejável, se encarada de forma acrítica, por vezes pode trabalhar contra a efetividade. Vejamos as audiências de conciliação. O modelo padronizado do CEJUSC estipula que a audiência tenha a duração de 40 minutos. Para cumprir com a exigência, para ser eficaz (terminar a audiência no prazo estabelecido), o conciliador inexperiente poderá acelerar uma audiência promissora e atrapalhar a realização de um acordo. Para as estatísticas do Judiciário, esta audiência foi eficiente (todos os procedimentos para sua realização foram feitos corretamente), foi eficaz (realizada dentro das metas de “x” audiências por mês, inclusive a corroborar com os números de produtividade do Judiciário), mas, sem a celebração do acordo, não foi efetiva, pois não mudou a realidade das partes.

Agora que já sabemos o que queremos dizer com o conceito de efetividade — inclusive distinguindo-o de conceitos próximos como eficiência e eficácia — no debate que nos propomos a fazer nesta investigação, precisamos avançar para além da visão convencional do que se costuma tratar como efetividade no Judiciário.

Passaremos a discutir o que chamaremos aqui de “efetividade coletiva”, ao lastro das tensões que Boaventura Santos (2013) aponta entre direitos individuais e direitos coletivos. Segundo ele, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, e várias outras decorrentes dela, somente reconhece o indivíduo e o Estado como sujeitos de direito. No entanto, existem direitos que somente podem ser exercidos coletivamente, direitos cujo individualismo burguês não serve para minorar ou eliminar a injustiça, a discriminação e a sistemática opressão (SANTOS, 2013, pp. 63-64).

José Geraldo de Sousa Junior (2011, pp. 36-37), dialogando com Habermas, também discute como a concepção individualista do Direito, por vezes, é tarefa inconciliável com as lutas por reconhecimento de objetivos coletivos. É necessário, portanto, que o Direito vigente seja interpretado de maneira diversa, frente às novas necessidades e reivindicações coletivas. É tarefa que se impõe a disputa dessa interpretação do Direito.

Boaventura (1989) chama atenção para o fato de que as assistências jurídicas gratuitas, organizadas das mais diversas formas em cada país, estão orientadas para os

problemas jurídicos dos pobres enquanto indivíduos e, em geral, desprezam a dimensão de classe. Segundo ele, seria importante priorizar as ações coletivas, em busca de se criar “novas correntes jurisprudenciais sobre problemas recorrentes das classes populares e finalmente a transformação ou reforma do direito substantivo” (SANTOS, 1989, pp. 50-51).

Faria (1989, p. 97) chama atenção para o fato de que, na medida em que o Estado trata cada problema como uma questão isolada, tende a trivializar e desideologizar os conflitos socioeconômicos sem, contudo, resolvê-los.

Senão, vejamos a situação dos juizados especiais, notadamente uma arena de disputa de relações de consumo. Em grande parte dos litígios, do lado demandado estão poderosas empresas privadas, titulares da prestação de um serviço de interesse público: telefonia, internet, bancos, etc. Na outra ponta, o indivíduo contra um sistema de regulamentação frágil do Estado, que não garante a efetiva proteção dos direitos do consumidor. Uma luta de David contra Goliath. Mas, se o Judiciário olhasse para essa demanda individual e por trás dela visse o coletivo, alcançaria outro nível de efetividade. Afinal, por trás de cada demanda individual, seja direta ou indiretamente, está a sociedade.

Terminamos assim a revisão do nosso referencial teórico, com a esperança de termos mantido a coerência com os ideais de simplicidade, clareza e objetividade, sustentados no bojo de alguns dos princípios discutidos, sem, contudo, ferir, mutilar ou desfigurar o cerne do pensamento dos autores que nos sustentam e abrem caminho para o que vem a seguir: a descrição e a análise do trabalho de campo. Se até aqui podemos dizer que já temos o esqueleto, tecidos e órgãos da pesquisa, na parte seguinte ela ganhará vida e alma.

PARTE III – A JORNADA ATÉ AQUI

*Se nada ficar destas páginas, algo, pelo menos,
esperamos que permaneça: nossa confiança no povo.
Nossa fé nos homens e na criação de um mundo em
que seja menos difícil amar.*

Paulo Freire,
Pedagogia do Oprimido

5. DESCRIÇÃO E ANÁLISE

Paulo Freire (2016) diz que não há revolução com “verbalismos” ou “ativismo”, mas com a *práxis*, quer dizer, com reflexão e ação. Trazemos aqui o resultado de dois anos de trabalho e pesquisa sobre uma vertente da Justiça que mais impacto traz (ou deveria trazer) para o cidadão comum. Esperamos que de alguma forma as reflexões aqui contidas possam servir de instrumento para ação daqueles que lutam pela criação de um sistema judiciário mais justo e humano.

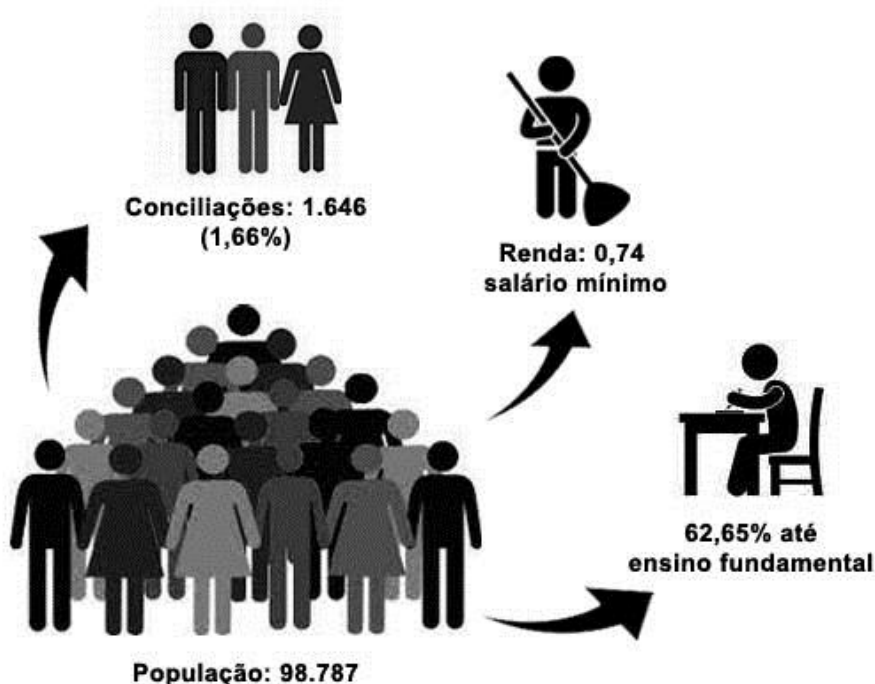
A divisão do trabalho em partes e capítulos específicos, para discussão epistemológica, metodológica e teórica e, por fim, para a descrição e análise, não deve ser vista como fronteiras rígidas e intransponíveis. Atende ao propósito didático de facilitar a leitura e a localização das informações pelos leitores. No entanto, nos capítulos anteriores a descrição e análise também se faziam presentes. A metodologia foi apresentada não como uma abstração, mas a partir da construção do objeto desta pesquisa. Igualmente com relação ao referencial teórico: os autores estavam em diálogo particular com a investigação. Assim, o que se apresentará nesta parte do trabalho, são a descrição e análise do trabalho de campo empreendido em três momentos: observação do atendimento inicial; observação das audiências de conciliação; e observação da comunicação nos autos processuais.

5.1.OS JUIZADOS ESPECIAIS DA PESQUISA

5.1.1. Fórum do Paranoá

Os Juizados Especiais do Fórum do Paranoá atendem às regiões administrativas do Paranoá e Itapoã, uma população de 98.787 pessoas, com renda mensal *per capita* média de 0,74 salário mínimo³⁶, em que 62,65% estudaram até o ensino fundamental e 4,2% têm ensino superior completo/incompleto (CODEPLAN, 2013). No ano de 2014, foram designadas 1.646 audiências de conciliação cível (NUPEMEC, 2014), número que equivale a 1,66% da população abrangida (Paranoá e Itapoã). O Nupemec não divulgou os dados de 2015 em sua página na Internet, nem forneceu os números quando de solicitação via Lei de Acesso à Informação; e até o fechamento deste trabalho, apenas as informações do primeiro semestre de 2016 estavam disponíveis.

Figura 6 - População atendida pelos Juizados Especiais do Paranoá



Fonte: Elaboração própria com dados da Codeplan e do Nupemec.

O atendimento inicial do cidadão que deseja ingressar com uma ação nos Juizados Especiais Cíveis do Paranoá se realiza no Posto de Redução a Termo e de Distribuição do Paranoá (PRTD-PAR). A unidade conta com dois servidores e dois estagiários que “reduz a

³⁶ Somatório da população de cada região multiplicada por sua respectiva renda média, dividido pela população total das regiões.

termo”, coloca a demanda do cidadão no papel, em forma de uma petição; distribui a ação (por meio de sorteio) para um dos Juizados, e informa ao autor da ação a data/horário da audiência de conciliação. Em seguida, a petição segue para o respectivo Juizado, onde é autuada (ganha capa, etiqueta de identificação, etc.) e se procede à citação da parte requerida. Este processo é físico uma vez que o Paranoá não opera ainda com o sistema PJe – Processo Judicial eletrônico, que automatiza toda tramitação processual no âmbito do TJDFR.

No início desta pesquisa, o Fórum do Paranoá possuía dois Juizados Especiais com competência cível, criminal e de violência doméstica. A lotação de referência³⁷ de cada um era magistrado, 10 servidores (entre analistas e técnicos) e três estagiários, mas o 1º Juizado estava com déficit de três servidores e o 2º Juizado com menos um.

Em março de 2016, por meio da Resolução 8/2016, o TJDFR modificou a estrutura dos juizados especiais no Paranoá (Quadro 14). Em vez de dois juizados com as três competências (cível, criminal e violência doméstica) passou a existir um único juizado especial para as causas cíveis e criminais e outro apenas para processar e julgar violência doméstica. Cada juizado passou a cuidar do acervo do outro em sua nova competência. Em junho de 2016, o acervo do Juizado Especial que ficou com os processos cíveis era de 1.997 processos cíveis, além de 1.318 criminais (TJDFR C. d., 2016). A unidade estava então com *déficit* de três servidores.

Quadro 14 - Competência dos Juizados Especiais do Paranoá após Resolução 8/2016

Juizado	Antes de março/2016		Depois da Resolução 8/2016	
	1º JECCVDPAR	2º JECCVDPAR	JECCRPAR	JVDFCMPAR
Competência	Cível Criminal Violência Doméstica	Cível Criminal Violência Doméstica	Cível Criminal (ficou com o acervo cível e criminal dos dois juizados)	Violência Doméstica (ficou com o acervo de violência doméstica dos dois juizados)
Servidores	2 magistrados 7 servidores 2 estagiários	1 magistrado 9 servidores 3 estagiários	2 magistrados 7 servidores 2 estagiários	1 magistrado 9 servidores 3 estagiários
Acervo*	702 cíveis 1.270 criminal e violência doméstica	1.091 cíveis 2.168 criminal e violência doméstica	1.997 cíveis 1.318 criminais	1.960 violência doméstica

Fonte: Elaboração própria com dados do TJDFR. *O acerto de “antes” é relativo ao mês de fevereiro/2016; o acervo de “depois” é relativo ao mês de junho/2016, quando já havia terminada a transferência do acervo de um juizado para o outro.

³⁷ A lotação de referência estabelece a quantidade ideal de servidores para cada unidade do TJDFR. O número é estipulado a partir de estudo prévio elaborado pela Presidência do TJDFR e publicado em portaria específica. O documento vigente é a Portaria GPR 1022, de 11 de junho de 2015. Nem sempre a lotação de referência corresponde ao total de servidores efetivamente lotados na unidade. Muitas vezes, há *déficit* ou excedente de pessoal.

Ao longo da pesquisa, outra mudança ocorreu no Paranoá. Inicialmente, as audiências de conciliação eram realizadas no âmbito dos próprios Juizados do Fórum. A amostra de processos arquivados examinada é deste modelo, quando então vigorava a audiência una de conciliação, instrução e julgamento. As partes eram intimadas a comparecer à conciliação, munidas de toda documentação comprobatória, testemunhas e contestação³⁸ (defesa do réu). No caso de acordo frustrado, todos os documentos eram juntados aos autos e as partes saíam intimadas da data da sentença, a ser proferida pelo magistrado. Segundo os art. 27, § único, e art. 28, da Lei 9099/1995, o prazo seria de 15 dias. Na ata da audiência, o conciliador reduzia a termo sucintamente as manifestações das partes com relação a documentos juntados, preliminares³⁹ arguidas na defesa ou pedido de contraposto⁴⁰, eventualmente formulado pelo réu. Caso houvesse testemunhas, estas já eram ouvidas no mesmo dia ou dispensadas pelo magistrado; ou então era designada uma data para oitiva das testemunhas, e as partes já saíam intimadas da marcação.

No entanto, no dia 22/05/2015, foi inaugurado o Centro de Solução de Conflito e Cidadania – CEJUSC do Paranoá. A unidade conta com 2 servidores e 6 estagiários de Direito, os quais atuam como conciliadores. Desde então, no dia da audiência, os processos são encaminhados para o CEJUSC para realização da audiência exclusivamente de conciliação. No caso de acordo frustrado, as partes saem intimadas de prazos sucessivos para juntar documentos (autor), contestação (réu) e manifestação final (autor). Ou seja, a instrução do processo não é feita na audiência de conciliação. Este modelo já era adotado pelo Leal Fagundes, no início da pesquisa, com algumas diferenças que veremos adiante.

Em ambos os modelos, as audiências de conciliação foram/são realizadas por servidores ou conciliadores voluntários, normalmente estudantes de Direito, com treinamento específico, sob a supervisão de servidores do TJDF. Se há acordo, o processo se encerra. Caso contrário, o magistrado julgará a demanda com base nas provas documentais e testemunhais trazidas aos autos pelas partes.

Como consequência das mudanças ocorridas ao longo da pesquisa, além de observar como se dá a comunicação do Estado/Judiciário com públicos distintos (com maior/menor

³⁸ A contestação é a peça de defesa do réu. É neste instrumento que o réu deve rebater os argumentos do autor, demonstrando a negativa da demanda. No âmbito dos juizados especiais, a contestação pode ser apresentada por escrito ou oralmente.

³⁹ As preliminares da contestação são arguições meramente processuais, cujo exame e solução devem preceder à apreciação do mérito do litígio. Nas preliminares, o réu pode alegar, por exemplo, incompetência absoluta, incapacidade da parte, etc.

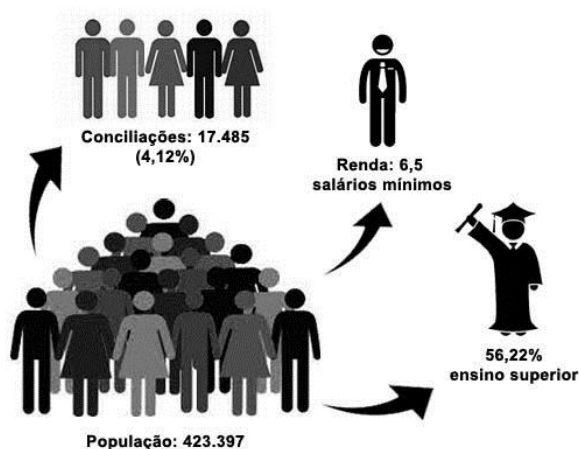
⁴⁰ No bojo da contestação, o pedido contraposto trata-se de um pedido formulado pelo réu em desfavor do autor, cuja fundamentação se baseia nos mesmos fatos da controvérsia.

renda/escolaridade), também foi possível comparar a efetividade de dois modelos de realização de conciliação: o antigo modelo do Paranoá, com audiência una de conciliação, instrução e julgamento, realizada no âmbito do próprio juizado; e o modelo do Leal Fagundes, com audiência exclusivamente de conciliação, realizada pelo CEJUSC. Adiante, observaremos os procedimentos comunicacionais nestas duas situações e os impactos para a efetividade da Justiça.

5.1.2. Fórum Leal Fagundes

Os Juizados Especiais do Fórum Leal Fagundes atendem às regiões administrativas de Brasília, Cruzeiro, Jardim Botânico, Lago Sul/Norte, Sudoeste/Octogonal, Varjão, SCIA – Setor Complementar de Indústria e Abastecimento (Estrutural) e SIA – Setor de Indústria e Abastecimento. Abrangem, portanto, uma população de 423.397 pessoas, com renda mensal média *per capita* de 6,5 salários mínimos⁴¹, em que 56,22% têm nível superior completo/incompleto (CODEPLAN, 2013). No ano de 2014, foram designadas 17.485 audiências de conciliação cível (NUPEMEC, 2014). Da mesma forma que ocorreu com os dados do Paranoá, o Nupemec não divulgou os dados de 2015 em sua página na Internet, nem forneceu os números quando de solicitação via Lei de Acesso à Informação; e até o fechamento deste trabalho, apenas as informações do primeiro semestre de 2016 estavam disponíveis. Ou seja, o equivalente a 4,12% da população abrangida demandou junto aos Juizados Especiais do Leal Fagundes.

Figura 7 - População atendida pelos Juizados Especiais do Leal Fagundes



Fonte: Elaboração própria com dados da Codeplan e do Nupemec.

⁴¹ Somatório da população de cada região multiplicada por sua respectiva renda média, dividido pela população total das regiões.

O atendimento inicial para quem deseja ingressar com uma ação nos Juizados Especiais Cíveis do Leal Fagundes se realiza no Núcleo de Redução a Termo e de Distribuição dos Juizados Especiais Cíveis e Fazendários (NURJEC). A unidade conta com 6 servidores e 16 estagiários que “reduz a termo”, ou seja, coloca no papel em forma de uma petição a demanda do cidadão; digitaliza os documentos e informa ao autor da ação a data/horário da audiência de conciliação. Em seguida, a petição segue para o cartório do CEJUSC, onde se procede à citação da parte requerida. No início desta pesquisa, no Leal Fagundes, o processo era distribuído para um dos sete juizados especiais cíveis do Fórum apenas depois da audiência de conciliação, caso não houvesse acordo. Atualmente, no entanto, a demanda é distribuída diretamente para um dos juizados no momento em que o autor protocola a ação. No Fórum do Paranoá o trabalho de citação é feito pelos servidores do juizado, enquanto no Leal Fagundes é pelo CEJUSC. Naquele Fórum a tramitação é física, no Leal Fagundes é online, pelo PJe, desde julho de 2014.

Também ao contrário do que ocorre no Paranoá, onde o juizado cível atual acumula as demandas criminais (e antes de março de 2016 também as demandas de violência doméstica), no Leal Fagundes há sete juizados exclusivos para tratar da competência cível. A lotação de referência de cada juizado especial cível no Leal Fagundes é de 1 magistrado, 9 servidores (entre analistas e técnicos) e 3 estagiários. No entanto, em junho de 2016, em dois juizados havia um servidor excedente.

No Leal Fagundes, as audiências de conciliação são realizadas pelo Centro de Solução de Conflito e Cidadania – CEJUSC, cujo quadro de lotação é de um magistrado, 22 servidores e 43 estagiários, que atuam como conciliadores. Note-se que o CEJUSC do Leal Fagundes conta com um magistrado específico; no Paranoá, não (o juiz da vara acumula as funções).

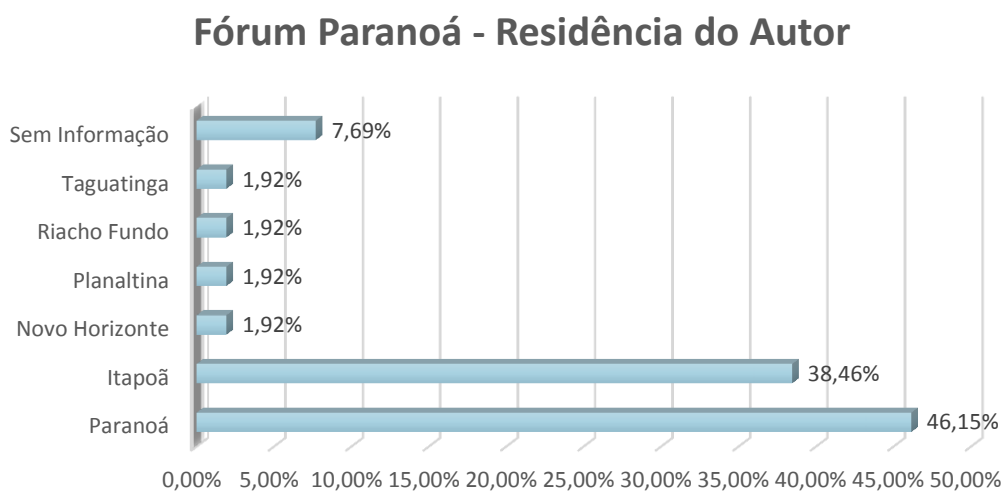
5.1.3. Perfil das demandas no Paranoá⁴²

O perfil das demandas e dos cidadãos que comparecem aos JEC do Paranoá foi traçado a partir da observação de autos processuais arquivados, conforme amostra e procedimentos explicitados no capítulo Estratégia Metodológica. A amostra colhida foi de processos em que as audiências eram realizadas pelos próprios juizados, no modelo de audiência una de conciliação, instrução e julgamento.

⁴² Os dados deste tópico foram revisados pela Inferir Estatística.

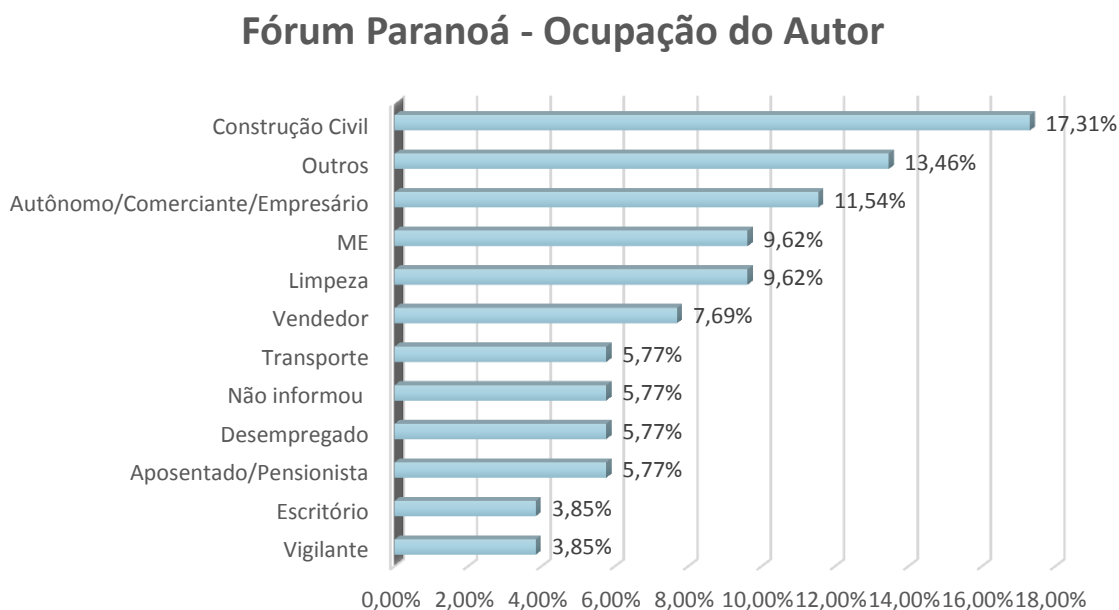
Da amostra obtida, verificou-se que 50% dos cidadãos demandantes nos Juizados Especiais do Paranoá são homens; 40% mulheres e 10% microempresas. A maioria reside no Paranoá (46%) e no Itapoã (38%) (Figura 8). A ocupação profissional mais recorrente é na construção cível (17%), notadamente em áreas sem curso superior (servente, pedreiro, eletricista, etc.), e autônomo/microempresário (11%) (Figura 9).

Figura 8 - Residência do autor nos Juizados Especiais do Paranoá



Fonte: Gráfico elaborado pela Inferir Estatística, com os dados da pesquisadora.

Figura 9 - Ocupação do autor nos Juizados Especiais do Paranoá



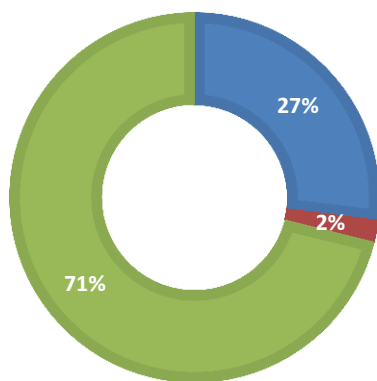
Fonte: Gráfico elaborado pela Inferir Estatística, com os dados da pesquisadora.

A maioria das ações é movida sem a assistência de advogado ou defensor (71%) (Figura 10), sendo que 69% das demandas tem início a partir de petições elaboradas pelo PRTD. Das ações movidas contra pessoas jurídicas, 37,93% contam com a assistência de advogado. As principais ações (Figura 11) são de indenização (21%), rescisão contratual (15%) e cobrança (15%), e declaratória de inexistência de débito (13%). O valor médio das causas é de R\$4.517,64.

Figura 10 – Assistência jurídica do autor nos Juizados Especiais do Paranoá

Fórum do Paranoá - Assistência

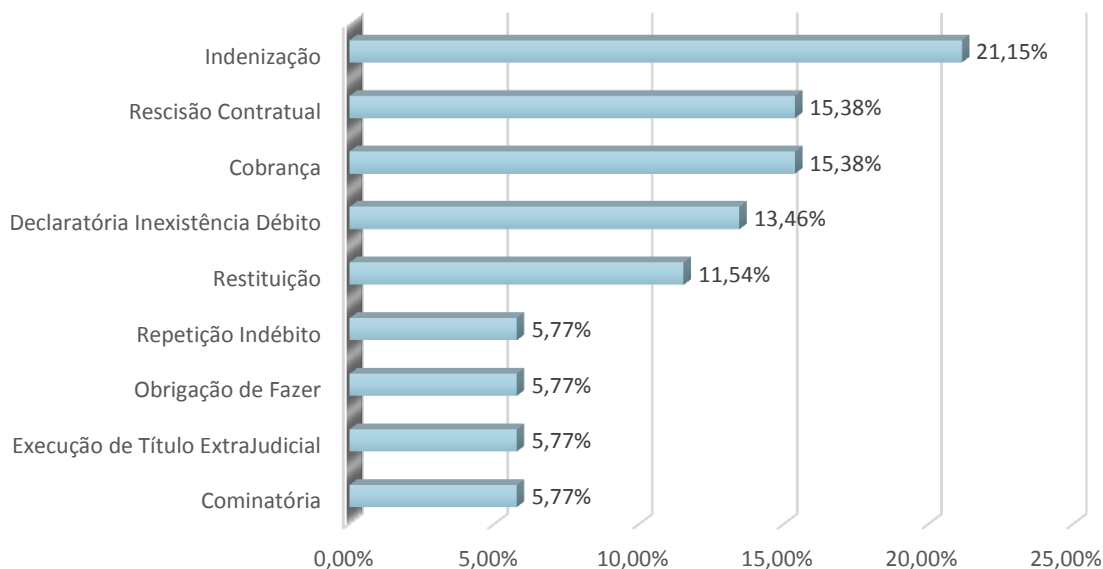
■ Advogado desde início ■ Advogado desde sentença ■ Não tem advogado



Fonte: Gráfico elaborado pela Inferir Estatística, com os dados da pesquisadora.

Figura 11 – Tipo de ação nos Juizados Especiais do Paranoá

Fórum Paranoá - Tipo de Ação



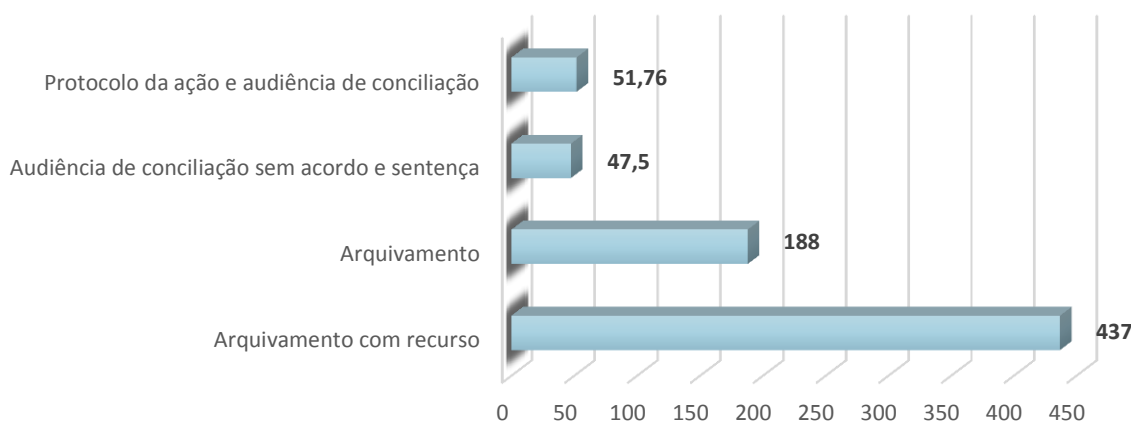
Fonte: Gráfico elaborado pela Inferir Estatística, com os dados da pesquisadora.

No polo passivo da demanda (requerido), 56% das ações são movidas contra pessoas jurídicas, 25% contra mulheres e 19% contra homens. Em 52% dos casos identificados⁴³, a parte demandada está assistida por advogado.

Em média, o prazo entre o início da ação e a data da audiência de conciliação é de 51 dias (Figura 12). Quando não há acordo e o processo segue para julgamento com o magistrado, aguarda-se em média mais 47 dias para a publicação da sentença, a partir da data da conciliação. As sentenças possuem 1,9 páginas e os autos, 48 páginas. Os processos nos Juizados Especiais Cíveis do Paranoá, em média, tramitam por 188 dias até o seu arquivamento. No entanto, quando os processos “sobem” para a Turma Recursal, levarão 437 dias até o arquivamento e chegarão a ter 136 páginas, em média.

Figura 12 - Tempo (dias) de tramitação dos processos nos Juizados Especiais do Paranoá

Fórum Paranoá - Tempo Médio de Tramitação em Dias



Fonte: Gráfico elaborado pela Inferir Estatística, com os dados da pesquisadora.

Do total de audiências de conciliação designadas, 39% resultaram em acordo e outras 39% foram infrutíferas e, portanto, seguiram para julgamento pelo magistrado (Figura 13). Das audiências designadas não realizadas (22%), 46% foi em virtude da ausência do réu citado (revelia), 27% pela ausência do autor da ação (desídia), 18% por causa da não citação do réu (endereço inválido ou não localizado, falha na postagem, etc.) e 9% pela desistência do autor (Figura 14). Considerando-se apenas as audiências efetivamente realizadas, houve um

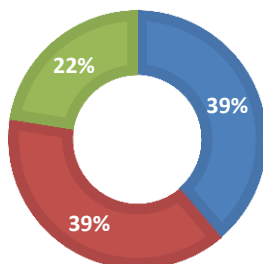
⁴³ Existem seis casos em que este dado não foi coletado, ou seja, podem ou não estar assistidos por advogados.

percentual de 50% de acordos nas conciliações dos Juizados Especiais do Paranoá. O valor médio negociado nos acordo foi de R\$1.548,92 (Figura 15).

Figura 13 - Audiências de conciliação nos Juizados Especiais do Paranoá

Fórum Paranoá - Audiência de conciliação

■ Sem acordo ■ Com acordo ■ Não realizada

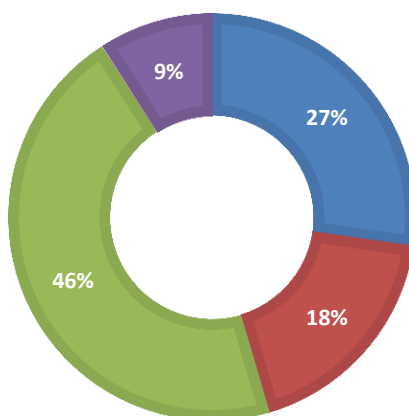


Fonte: Gráfico elaborado pela Inferir Estatística, com os dados da pesquisadora.

Figura 14 - Audiências de conciliação não realizadas nos Juizados Especiais do Paranoá

Fórum Paranoá - Audiência não realizada

■ Desídia ■ Réu não citado ■ Revelia ■ Desistência autor

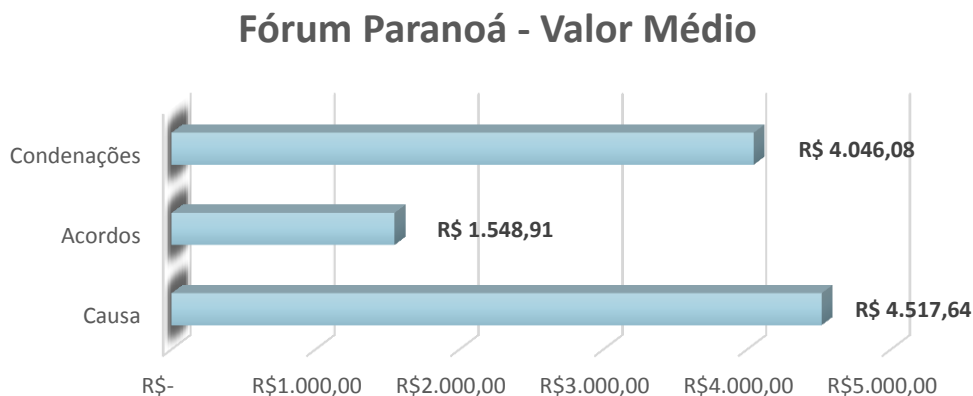


Fonte: Gráfico elaborado pela Inferir Estatística, com os dados da pesquisadora.

Dos processos com acordo em audiência, 84% tiveram cumprimento voluntário (Figura 19), com prazo médio de 89 dias para quitação da obrigação, contados do início da ação (Figura 16). Sem acordo e com sentença condenatória, o prazo para quitação da obrigação sobe para 240 dias, em média, da data da sentença, e o percentual de cumprimento cai para 61% (Figura 19). No entanto, os valores pagos alcançam uma média de R\$4.046,08,

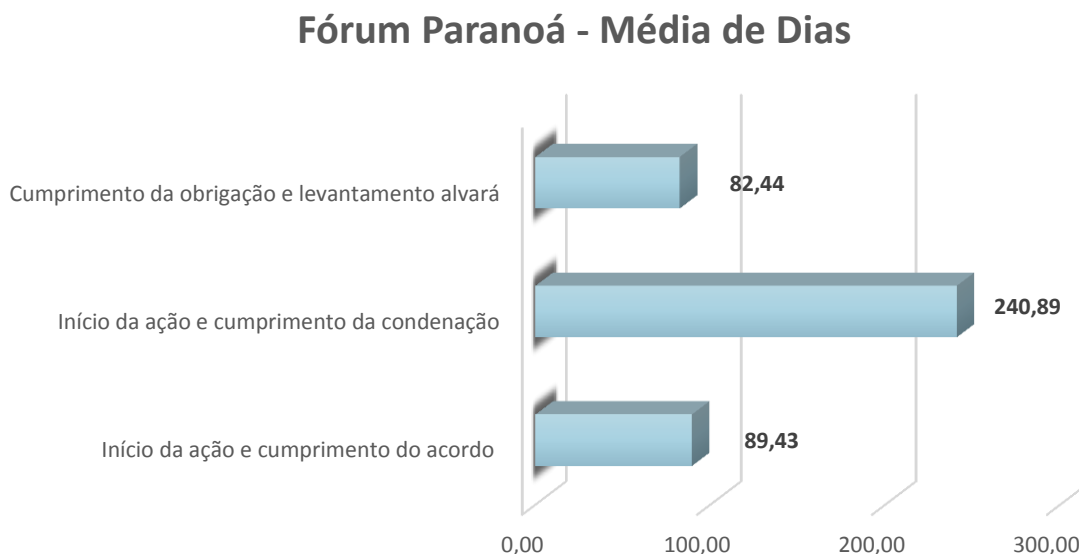
próximo à demanda inicial (R\$4.517,64) (Figura 15). Da data do cumprimento da obrigação até o levantamento do alvará serão 82 dias em média no Paranoá.

Figura 15 - Valores da causa x acordos x condenação nos Juizados Especiais do Paranoá



Fonte: Gráfico elaborado pela Inferir Estatística, com os dados da pesquisadora.

Figura 16 – Tempo (dias) para cumprimento da obrigação nos Juizados Especiais do Paranoá



Fonte: Gráfico elaborado pela Inferir Estatística, com os dados da pesquisadora.

Este tipo de situação gera confusão para o cidadão mais simples, levado a acreditar que no momento em que o requerido faz o depósito judicial o dinheiro já estará disponível para sacar. No entanto, como veremos detalhadamente adiante, a depender do caso, o processo ainda volta para o juiz autorizar o pagamento (levantamento do alvará), passa nas mãos do servidor para elaborar o documento, o autor é intimado para retirar o alvará e, por fim, ainda terá que se deslocar até a agência bancária localizada na sede do TJDF, no Plano

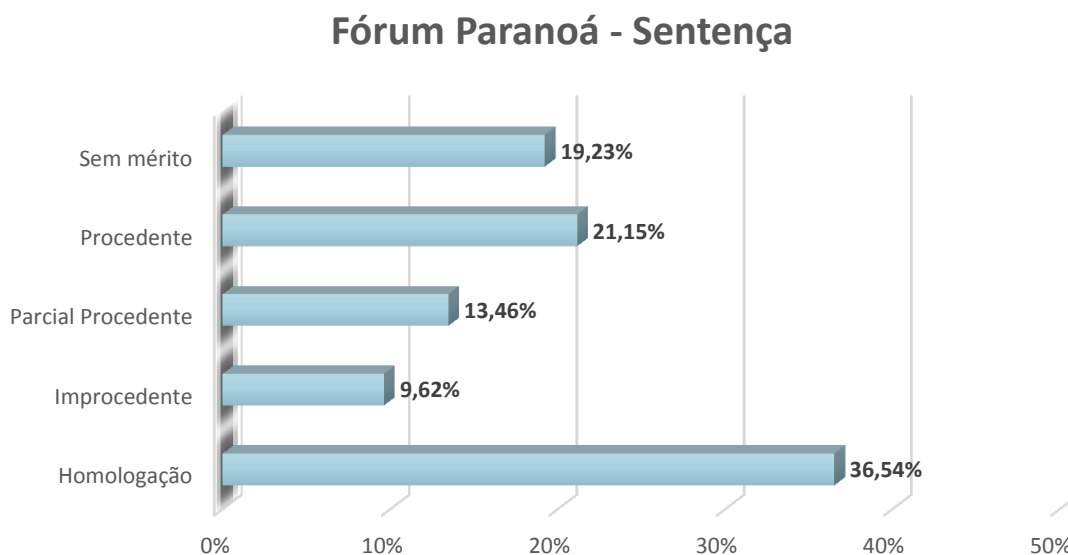
Piloto, duas vezes (a primeira para apresentar o pedido de retirada do dinheiro e a segunda para efetivamente sacar o valor):

Eu só fiz o acordo porque falaram que iriam pagar em 20 dias e eu precisava do dinheiro rápido. Se eu soubesse que não era na hora que ficava pronto, tinha deixado ir pra sentença. Se for pra demorar, melhor era esperar a sentença pra ganhar mais. (Informante 32, Fórum Paranoá, 2016).

As pessoas acham que saiu a sentença e já ganhou, acham que o dinheiro já estará aqui no balcão, mas tem que ter prazo para fazer o alvará e nem é aqui que recebe. (Informante 3, Fórum do Paranoá, 2015)

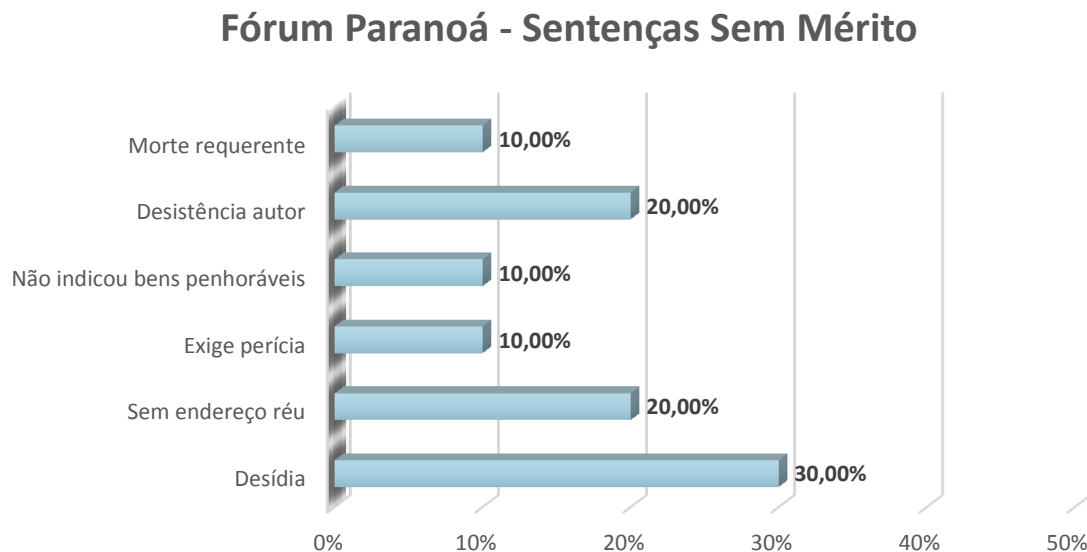
Do total de sentenças no Paranoá, quase 37% é homologatória de acordos (Figura 17). Em 34% dos casos o magistrado julgou a causa procedente, ou seja, a favor do pedido do autor, sendo 21% totalmente procedente e 13% parcialmente procedente (atendido em parte o pedido do autor). Em quase 10% o resultado foi improcedente, ou seja, o autor não ganhou a causa. Em 19% dos casos o processo foi extinto sem julgamento do mérito (Figura 18), seja pela desistência (20%) ou abandono da causa (30%) pelo autor, pela falta de indicação de bens para penhora (10%) ou de endereço para citação do requerido (20%).

Figura 17 - Tipos de sentença nos Juizados Especiais do Paranoá



Fonte: Gráfico elaborado pela Inferir Estatística, com os dados da pesquisadora.

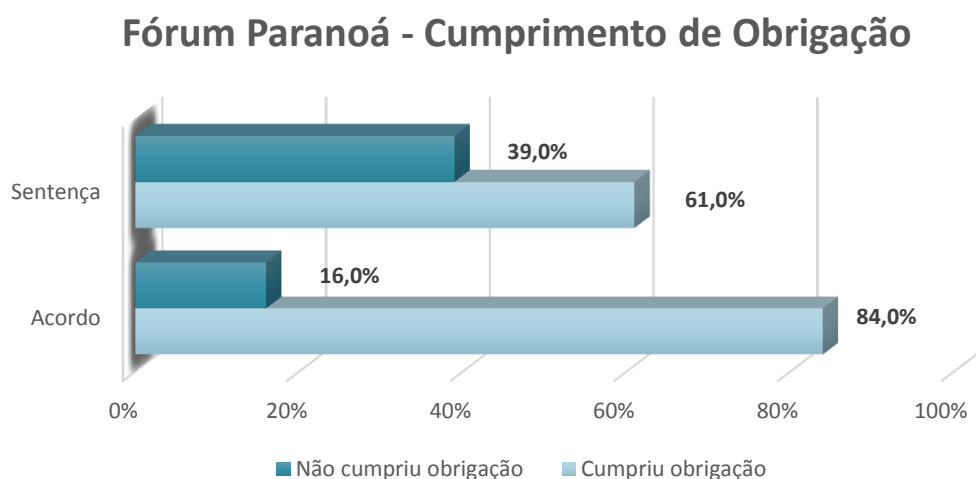
Figura 18 - Sentença sem mérito nos Juizados Especiais do Paranoá



Fonte: Gráfico elaborado pela Inferir Estatística, com os dados da pesquisadora.

Das sentenças julgadas com mérito (procedente, parcialmente procedente e improcedente), 8,69% tiveram recursos analisados por Turma Recursal, dos quais metade reformou a sentença e metade manteve-a parcialmente. Em média, levou-se 115 dias para publicação do acórdão com a decisão, desde a remessa para a Turma.

Figura 19 – Cumprimento da obrigação nos Juizados Especiais do Paranoá

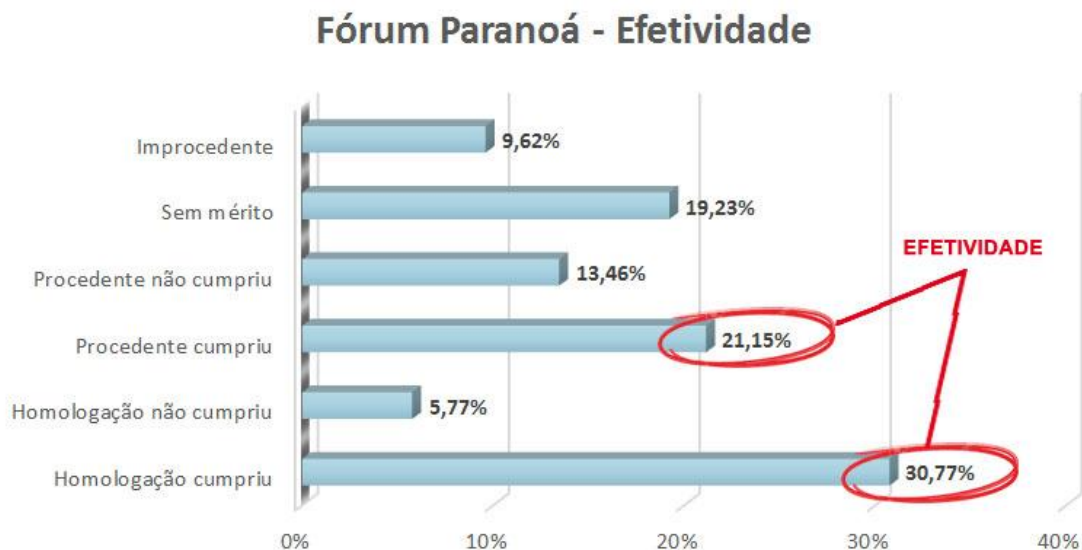


Fonte: Gráfico elaborado pela Inferir Estatística, com os dados da pesquisadora.

Considerando-se o percentual de cumprimento de sentenças (61%) e de acordos (84%) (Figura 19), verifica-se que nos Juizados Especiais do Paranoá, em quase 52% os

resultados foram efetivos para o autor da ação: fez o acordo ou ganhou a sentença e conseguiu receber (Figura 20). Em 19% dos casos o autor “ganhou, mas não levou” (sentenças procedentes não cumpridas + acordos não cumpridos), ele ingressou no Judiciário, mas sua busca por Justiça não foi efetiva.

Figura 20 - Efetividade nos Juizados Especiais do Paranoá



Fonte: Gráfico elaborado pela Inferir Estatística, com os dados da pesquisadora.

5.1.4. Perfil das demandas no Leal Fagundes (Brasília)⁴⁴

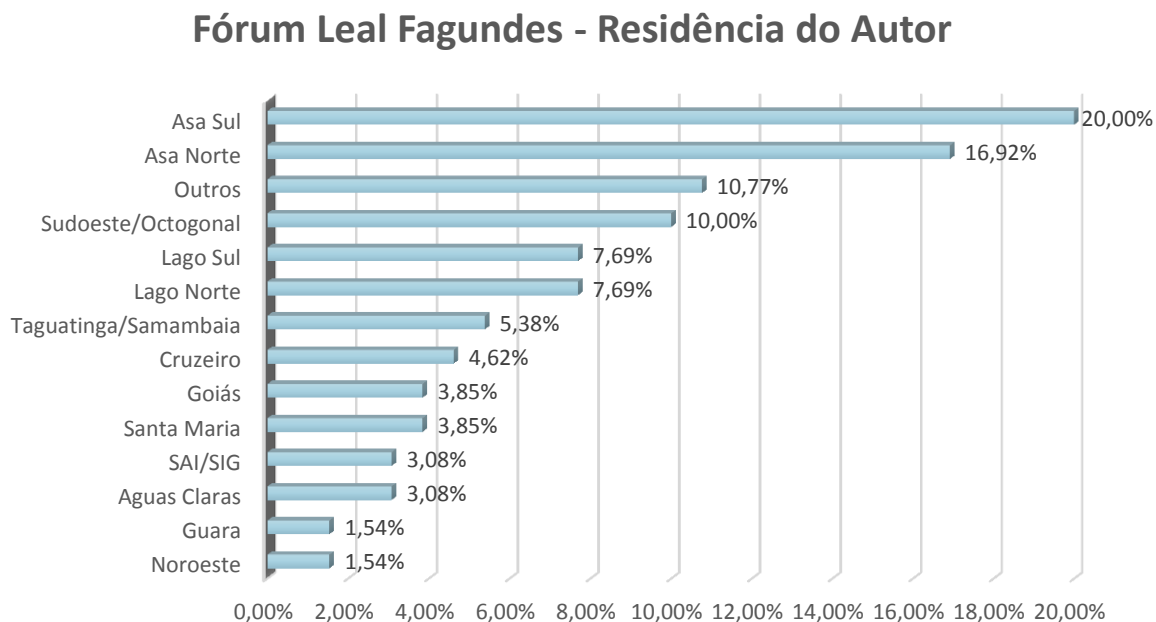
O perfil das demandas e dos cidadãos que comparecem aos JEC's do Leal Fagundes (Brasília) foi traçado a partir da observação de autos processuais arquivados, conforme amostra e procedimentos explicitados no capítulo Estratégia Metodológica. A amostra colhida abarcou processos físicos (antes da implantação do PJe), com audiências realizadas pelo CEJUSC. Ou seja, quando não há acordo, o processo é distribuído para um dos juizados especiais, ou para realização de audiência de instrução e julgamento (quando há necessidade de ouvir testemunhas, por exemplo), ou abre prazos sucessivos para as partes juntarem documentos comprobatórios, contestação e manifestações, para magistrado sentenciar.

Da amostra obtida, verificou-se que 43% dos cidadãos demandantes nos Juizados Especiais do Paranoá são homens; 43% mulheres e 14% microempresas. A maioria reside na Asa Sul/Norte (37%), Lago Sul/Norte (16%) e Sudoeste/Octogonal (10%) (Figura 21).

⁴⁴ Os dados deste tópico foram revisados pela Inferir Estatística.

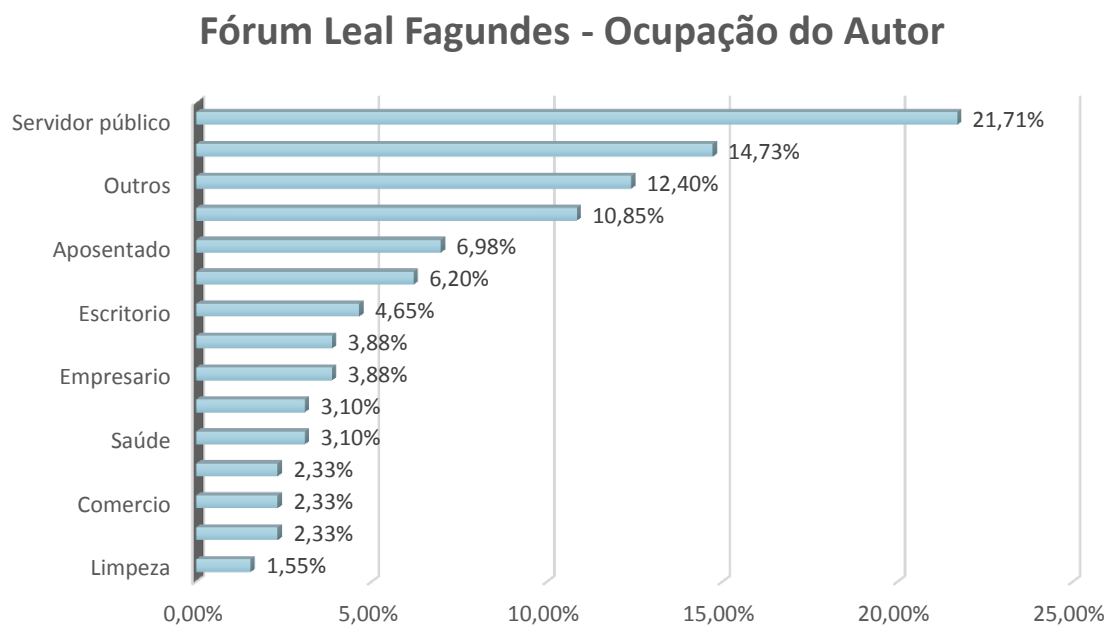
Servidor público (22%) e advogados (11%) demandando em causa própria são as ocupações profissionais mais recorrentes (Figura 22).

Figura 21 - Residência do autor nos Juizados Especiais do Leal Fagundes



Fonte: Gráfico elaborado pela Inferir Estatística, com os dados da pesquisadora.

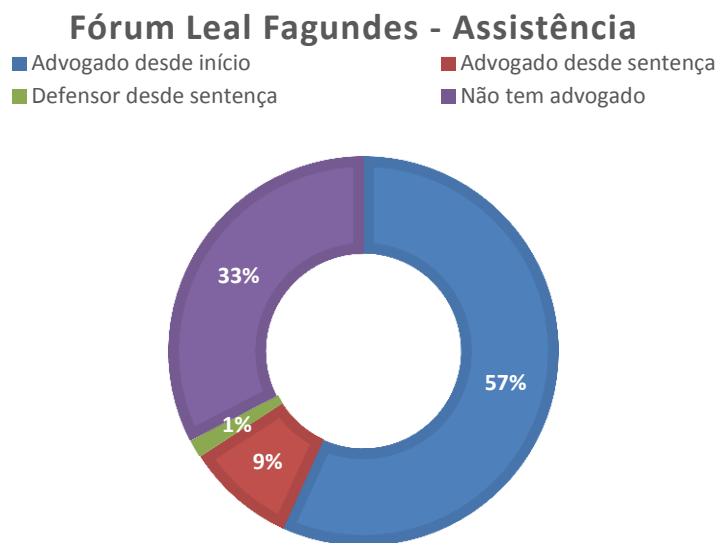
Figura 22 - Ocupação do autor nos Juizados Especiais do Leal Fagundes



Fonte: Gráfico elaborado pela Inferir Estatística, com os dados da pesquisadora.

Ao contrário do Paranoá, onde a maior parte das ações é movida sem a assistência de advogado, no Leal Fagundes 67% das causas contam com a atuação de um profissional do Direito, sendo 57% desde o início, além de outros 10% a partir da sentença (Figura 23). Um total de 66% das demandas tem início a partir de petições elaboradas pelos próprios autores. Ou seja, nestes casos, o cidadão compareceu ao setor de atendimento inicial apenas para protocolar a ação.

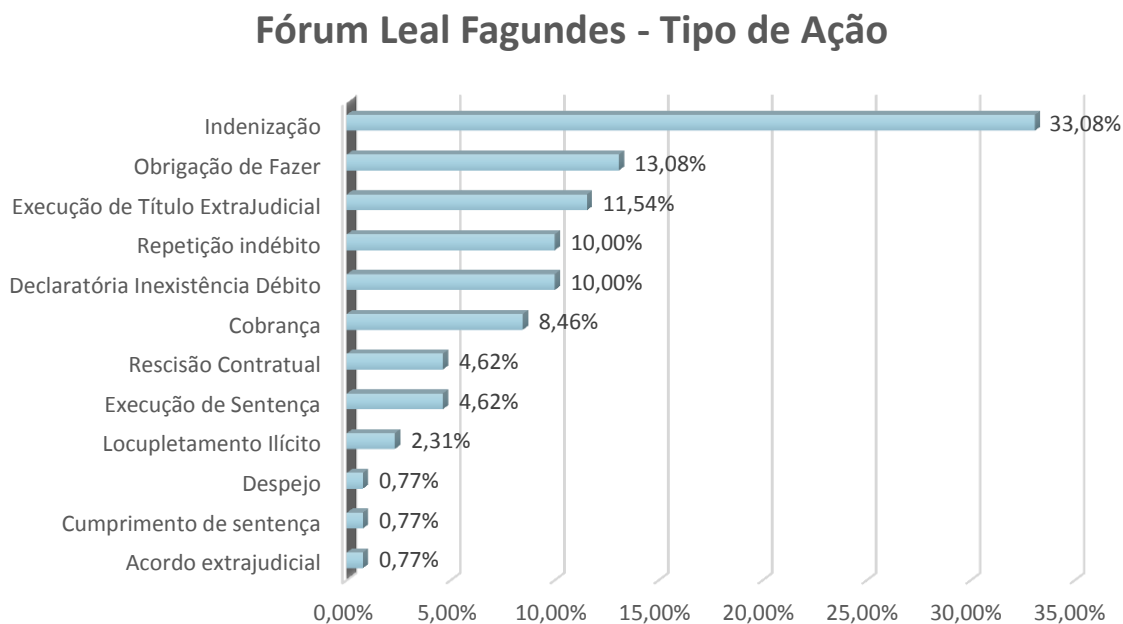
Figura 23 - Assistência jurídica nos Juizados Especiais do Leal Fagundes



Fonte: Gráfico elaborado pela Inferir Estatística, com os dados da pesquisadora.

As principais ações são de indenização (33%), obrigação de fazer (13%), execução de título extrajudicial (11%), repetição em débito e declaratória de inexistência de débito (10% cada) (Figura 24). O valor médio das causas é o dobro do pedido no Paranoá: R\$8.707,50.

Figura 24 - Tipo de ação nos Juizados Especiais do Leal Fagundes



Fonte: Gráfico elaborado pela Inferir Estatística, com os dados da pesquisadora.

As empresas figuram no polo passivo com maior frequência no Leal Fagundes do que no Paranoá. Naquele Fórum, 70% das ações são movidas contra pessoas jurídicas (14% a mais do que no Paranoá), 16% contra mulheres e 14% contra homens. Em 78% dos casos, a parte demandada está assistida por advogado.

Como as demandas de relações de consumo envolvem poder aquisitivo é esperado que populações com maior renda tivessem mais causas contra empresas. Por outro lado, populações como a do Paranoá e do Itapoã, com lotes pequenos (com média de 200m²), onde, em muitos casos, são edificadas várias construções, com múltiplas famílias dividindo um espaço comum, são frequentes os conflitos interpessoais (briga por milímetros de muro, discussões por causa de som alto, etc.), ou seja, entre pessoas físicas. No Paranoá, também são frequentes os conflitos oriundos de um comércio informal, próprio de comunidades de menor renda (venda “de boca” de produtos de revista; compra/venda de veículo sem transferência da documentação, etc.).

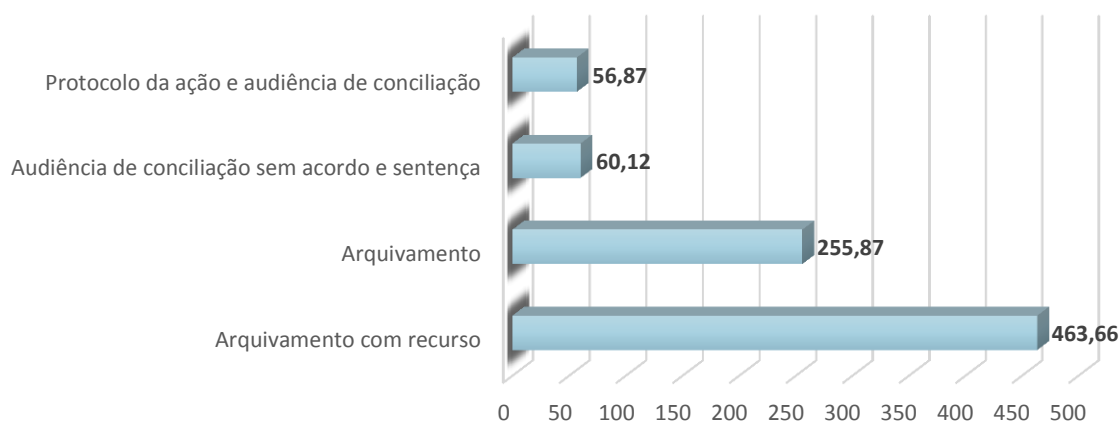
Em média, o prazo entre o início da ação e a data da audiência de conciliação é um pouco maior do que no Paranoá: 56 dias (Figura 25). Quando não há acordo e o processo segue para julgamento com o magistrado, aguarda-se em média mais 60 dias para a publicação da sentença, a partir da data da conciliação (13 a mais do que no Paranoá). Esta diferença de dias esta diretamente relacionada com o modelo de conciliação realizada pelo

CEJUSC, que não faz a juntada dos documentos na audiência, mas concede prazos sucessivos para juntada e manifestação das partes, conforme analisaremos detalhadamente à frente.

As sentenças possuem em média 2,11 páginas e os autos 108. Os processos nos Juizados Especiais Cíveis do Leal Fagundes, em média, tramitam por 255 dias até o seu arquivamento (Figura 25). São 67 dias a mais do que a tramitação média do Paranoá. A diferença de tempo pode ser explicada em função do número de ações que são encerradas com acordo na própria audiência de conciliação, número de processos que “sobem” para as Turmas Recursais e também em função da tramitação diferenciada nos dois Fóruns. Quando os processos “sobem” para a Turma Recursal, levarão 463 dias até o arquivamento e chegarão a ter 186 páginas, em média.

Figura 25 - Tempo (dias) de tramitação dos processos nos Juizados Especiais do Leal Fagundes

Fórum Leal Fagundes - Tempo Médio de Tramitação em Dias



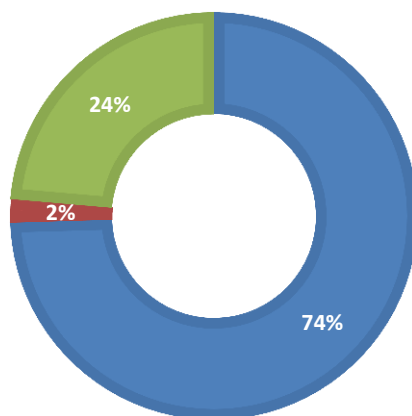
Fonte: Gráfico elaborado pela Inferir Estatística, com os dados da pesquisadora.

No Leal Fagundes, do total de audiências de conciliação designadas, 2% resultaram em acordo e outras 74% foram infrutíferas e, portanto, seguiram para julgamento pelo magistrado (Figura 26).

Figura 26 - Audiências de conciliação nos Juizados Especiais do Leal Fagundes

Fórum Leal Fagundes - Audiência de conciliação

■ Sem acordo ■ Com acordo ■ Não realizada



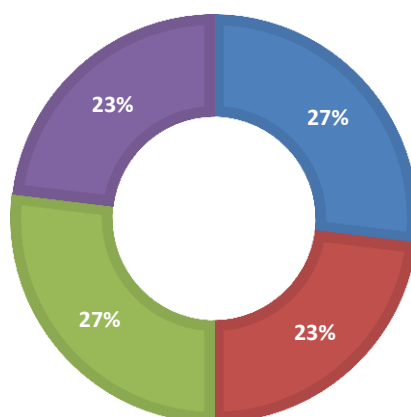
Fonte: Gráfico elaborado pela Inferir Estatística, com os dados da pesquisadora.

Das audiências designadas, mas não realizadas, 27% foi em virtude da ausência do réu citado (revelia), 27% pela ausência do autor da ação (desídia), 23% por causa da não citação do réu e 23% foi pela extinção do processo por motivo de incompetência do juizado para julgar o tipo de ação proposta (Figura 27).

Figura 27 - Audiências de conciliação não realizadas nos Juizados Especiais do Leal Fagundes

Fórum Leal Fagundes - Audiência não realizada

■ Desídia ■ Réu não citado ■ Revelia ■ Extinto por incompetência



Fonte: Gráfico elaborado pela Inferir Estatística, com os dados da pesquisadora.

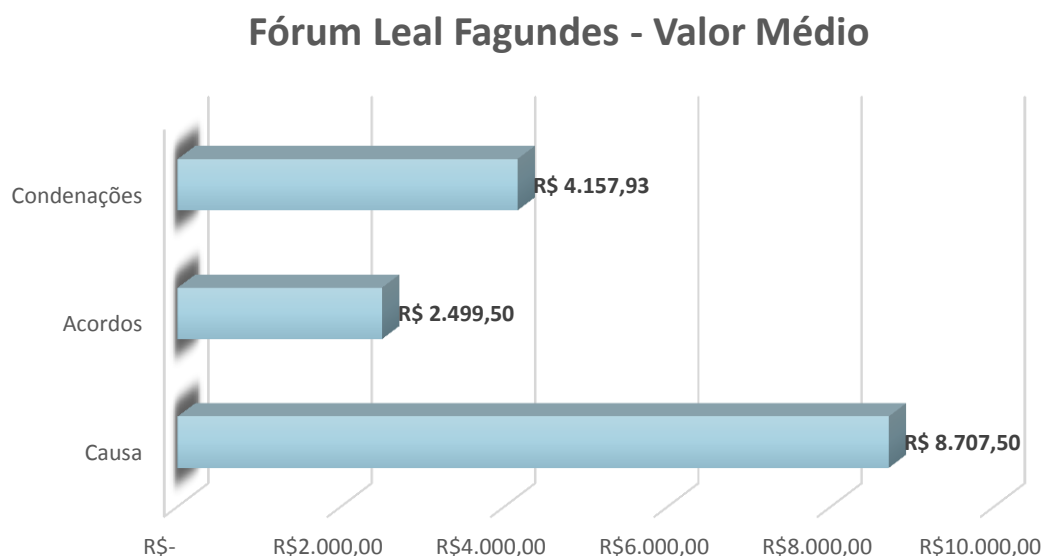
Ou seja, da amostra da pesquisa, considerando-se apenas as audiências efetivamente realizadas, houve um percentual de 2% de acordos nas conciliações realizadas pelo CEJUSC do Leal Fagundes, contra 50% de acordo das conciliações feitas pelos próprios Juizados Especiais do Paranoá, no modelo de audiência una. No entanto, o valor médio negociado nos acordos nas audiências de conciliação no Leal Fagundes foi de R\$2.499,50, ou seja, 61% maior do que no Paranoá (Figura 28).

Pontuamos algumas hipóteses possíveis para o baixo percentual de acordos nas conciliações no Leal Fagundes, para investigações em estudos futuros: 1) os autores das ações se recusam a celebrar o acordo por acreditarem que terão ganhos maiores com a sentença; 2) a predominância de demandas com advogados no Leal Fagundes é prejudicial à celebração dos acordos, uma vez os advogados ganham por cada fase processual, ou seja, quanto mais durar o processo, mais podem cobrar de honorários; 3) quando as conciliações são feitas pelos próprios servidores dos juizados especiais há um empenho maior para a celebração dos acordos, pois há a compreensão de que serão menos processos tramitando na própria unidade; 4) a metodologia de conciliação adotada pelo CEJUSC não privilegia propriamente o acordo. Com relação a esta última hipótese, segundo informante ouvido na pesquisa, o objetivo do CEJUSC seria a “satisfação das partes”:

Ouvi de um coordenador que o objetivo do CEJUSC não é fazer acordo, mas satisfazer as partes. Que a metodologia do CEJUSC não é para forçar o acordo. Ué, o Centro Judiciário de Solução de Conflitos não é para conciliar, não? Satisfazer como? Fazendo a pessoa vir um monte de vezes no Fórum pra não resolver nada? (Informante 1, Fórum do Paranoá, 2015)

Dos processos com acordo em audiência, 100% tiveram cumprimento voluntário, com prazo médio de 79,5 dias para quitação da obrigação (contados do início da ação), e alcançaram o valor médio de R\$ 2.499,50. Sem acordo e com sentença condenatória, o prazo para quitação da obrigação sobe para 121 dias, em média (Figura 29). Por outro lado, os valores pagos alcançam uma média de R\$ 4.157,93, cerca de metade do valor demandado na inicial (R\$ 8.707,50) (Figura 28). Da data do cumprimento da obrigação até o levantamento do alvará serão 70 dias em média no Leal Fagundes, 12 dias a menos do que no Paranoá. A diferença pode ser explicada em função de ter mais advogados nos processos do Leal Fagundes. O acompanhamento processual é mais ágil para eles, com as intimações feitas por publicação no Diário Oficial, o que facilita a ciência da feitura do alvará e sua disponibilidade para retirada.

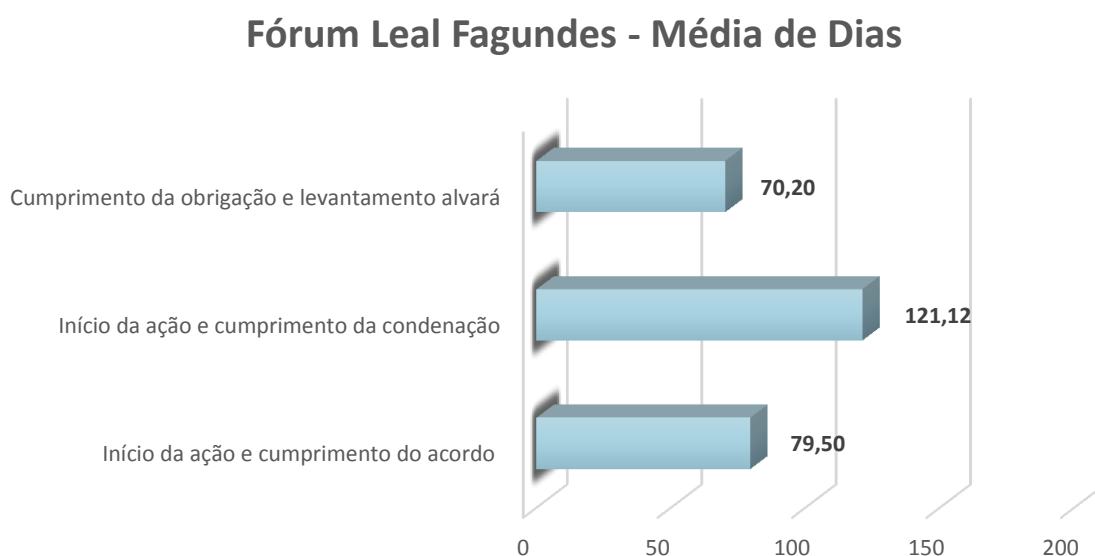
Figura 28 - Valores da causa x acordos x condenação nos Juizados Especiais do Leal Fagundes



Fonte: Gráfico elaborado pela Inferir Estatística, com os dados da pesquisadora.

O tempo para cumprimento das condenações no Leal Fagundes é metade do que é gasto no Paranoá. A diferença de tempo ocorre, entre outros fatores, pela dificuldade de se localizar bens para penhora quando o requerido é pessoa física com menor poder aquisitivo, muitas vezes sem conta bancária para a Justiça efetuar o bloqueio, ou pequena empresa, com pouca movimentação bancária. Aliás, a ausência bens para penhora é motivo de arquivamento em 10% dos processos com sentença julgadas sem mérito no Paranoá (Figura 18).

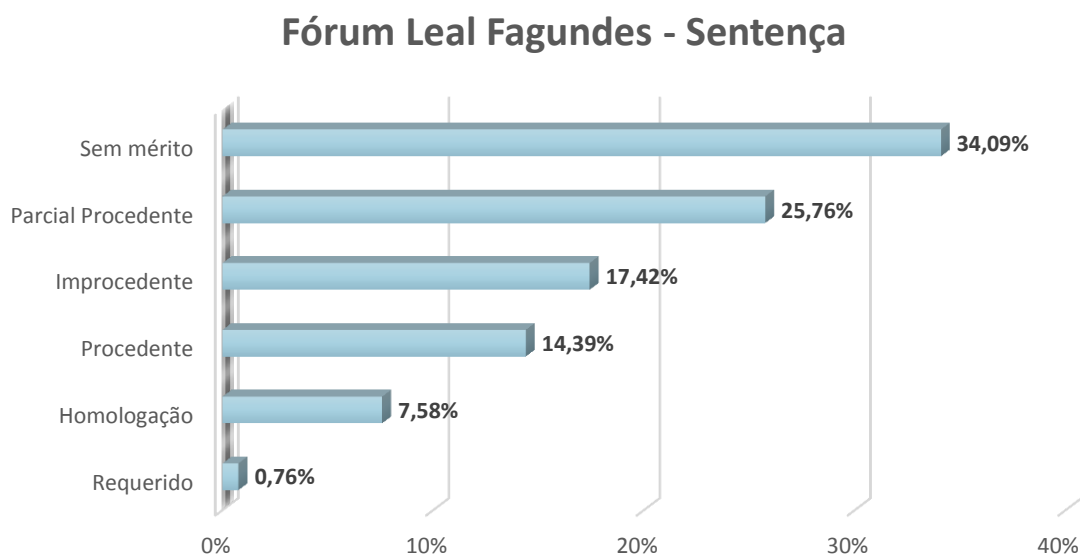
Figura 29 - Tempo (dias) para cumprimento da obrigação nos Juizados Especiais do Leal Fagundes



Fonte: Gráfico elaborado pela Inferir Estatística, com os dados da pesquisadora.

Do total de sentenças no Leal Fagundes, quase 8% é homologatória de acordos, sendo que parte deles foi apresentada fora das audiências de conciliação (Figura 30). Em 40% dos casos o magistrado julgou a causa procedente, ou seja, a favor do pedido do autor, sendo 14% totalmente procedente e 26% parcialmente procedente (atendido em parte o pedido do autor). Em 17% o resultado foi improcedente, ou seja, o autor não ganhou a causa (Figura 30).

Figura 30 - Tipos de sentença nos Juizados Especiais do Leal Fagundes

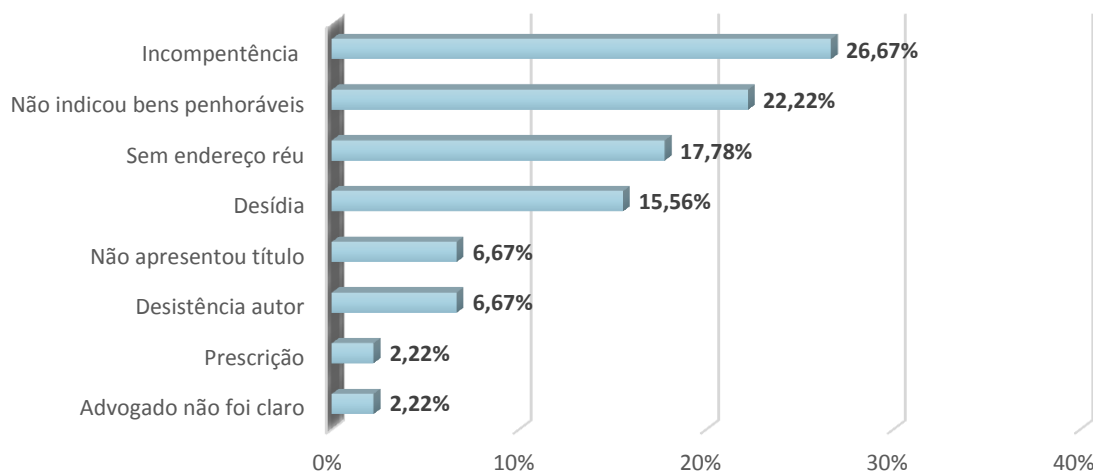


Fonte: Gráfico elaborado pela Inferir Estatística, com os dados da pesquisadora.

Enquanto no Paranoá a extinção do processo sem julgamento do mérito ocorre em 19% dos casos, no Leal Fagundes o percentual atinge 34% dos casos (Figura 30). Um dos motivos possíveis, entre outros, é que no Leal Fagundes os advogados protocolam as ações diretamente pelo PJe, sem o crivo e a triagem do serviço de atendimento inicial. No Paranoá, quando há flagrante problema de incompetência territorial, por exemplo, os servidores do atendimento inicial orientam as partes e evitam protocolar a ação. Assim, no Leal Fagundes 26% das sentenças sem mérito ocorre em função da incompetência (Figura 31). No Leal Fagundes ainda se constatou 1% de casos em que a sentença condenou o próprio autor da ação, a partir de pedido de contraposto formulado pelo requerido na contestação.

Figura 31 - Sentença sem mérito nos Juizados Especiais do Leal Fagundes

Fórum Leal Fagundes - Sentença sem Mérito

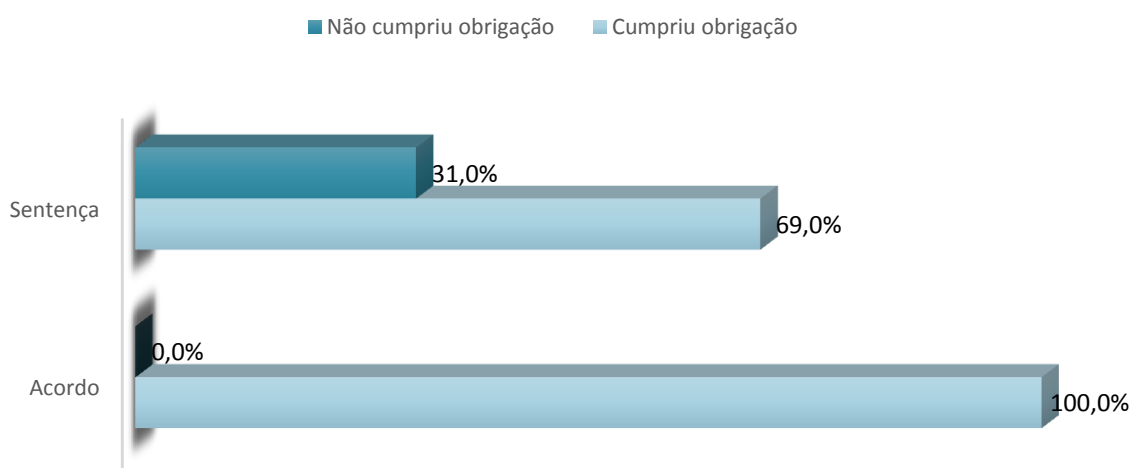


Fonte: Gráfico elaborado pela Inferir Estatística, com os dados da pesquisadora.

Das sentenças julgadas com mérito (procedente, parcialmente procedente e improcedente), 41,25% tiveram recursos analisados por Turma Recursal. Nestes casos, em 64% a sentença permaneceu inalterada, 21% foi parcialmente reformada e 15% reformada integralmente. Em média, levou-se 132 dias para publicação do acordão com a decisão, desde a remessa para a Turma.

Figura 32 - Cumprimento da obrigação nos Juizados Especiais do Leal Fagundes

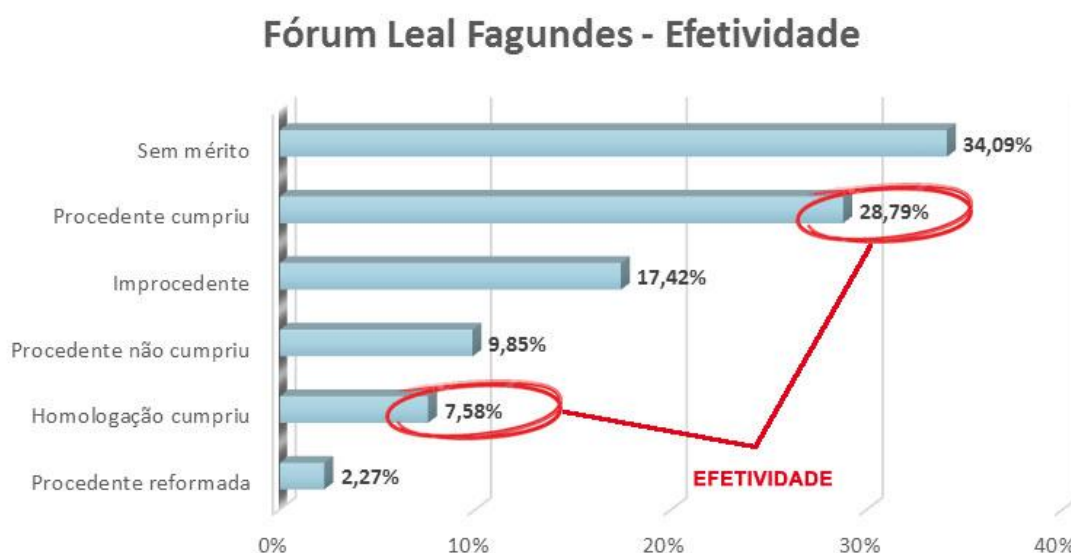
Fórum Leal Fagundes - Cumprimento de Obrigação



Fonte: Gráfico elaborado pela Inferir Estatística, com os dados da pesquisadora.

Considerando-se o percentual de cumprimento de sentenças (69%) e de acordos (100%) (Figura 32), verifica-se que nos Juizados Especiais do Leal Fagundes, em 36% os resultados foram efetivos para o autor da ação (sentença procedente cumprida + acordo cumprido) (Figura 33): fez o acordo ou ganhou a sentença e conseguiu receber (contra 52% no Paranoá). Por outro lado, o fatídico “ganhou, mas não levou” ocorre com menos frequência no Leal Fagundes, em quase 10% dos casos (sentença procedente sem cumprimento), contra 19% no Paranoá.

Figura 33 - Efetividade nos Juizados Especiais do Leal Fagundes



Fonte: Gráfico elaborado pela Inferir Estatística, com os dados da pesquisadora.

Diante dos resultados encontrados, cumpriu-nos investigar quais os processos e procedimentos estão sendo adotados no Paranoá que permitem uma efetividade maior nos resultados do que no Leal Fagundes. Apontaremos as respostas com respaldo no referencial teórico, à luz do qual discorreremos sobre uma “cidadania à brasileira”, e com base na observância (ou não) dos princípios da comunicação pública.

5.1.5. Análise das diferenças entre os juizados da pesquisa

Boaventura (1989, p. 59) enfatiza que a racionalização da divisão do trabalho e a gestão dos recursos de tempo e de capacidade técnica são requisitos indissociáveis da organização judiciária comprometida com a democratização da justiça.

Da observação da lotação e número de novos processos no Paranoá e no Leal Fagundes, o primeiro fato que chama atenção é a distribuição desigual da força de trabalho no TJDF. Conforme dados do Quadro 15 seguinte, em junho de 2016, no Juizado Especial Cível e Criminal do Paranoá⁴⁵, a média era de 473 processos por servidor (285 cíveis e 188 criminais), 1.657 por magistrado. Enquanto isso, nos Juizados Especiais do Leal Fagundes, era de 149 processos (exclusivamente cíveis) por servidor, 1.076 por magistrado.

Quadro 15 - Estoque de processos e força de trabalho que atende os juizados especiais cíveis do Paranoá e do Leal Fagundes (Junho/2016)

JEC Paranoá	Acervo	Novos	Arquiv.	Audiência	Servidores	Estagiários	Juízes
JEC Cível	1997	194	121	181	7 (-3)	3	2 (+1)
JEC Criminal	1318	101	20	205			
Total Paranoá	3315	295	141	386	7 (-3)	3	2
CEJUSC/Paranoá					2	6	0
PRTDPA					2	2	x
JEC Leal Fagundes	Acervo	Novos	Arquiv.	Audiência	Servidores	Estagiários	Juízes
1º JEC	1286	275	315	284	9	3	2 (+1)
2º JEC	1105	278	393	317	9	3	1
3º JEC	1127	275	446	277	9	3	1
4º JEC	1563	278	268	296	10 (+1)	3	1
5º JEC	1649	276	323	270	10 (+1)	3	1
6º JEC	1089	274	379	301	9	3	1
7º JEC	1870	286	355	312	9	3	2 (+1)
Total Leal Fagundes	9689	1942	2479	2057	65	21	9
CEJUSC-JEC-Bsb					20 (-2)	45	1
NURJEC					5 (-1)	16	x

Fonte: Elaboração própria com dados do Boletim de Produtividade Mensal dos Juízes do Distrito Federal, da Corregedoria do TJDF, e Quadro Demonstrativo de Lotações, da Secretaria de Recursos Humanos do TJDF.

Percebe-se que o desequilíbrio vem se agravando, conforme demonstrado no Quadro 16 seguinte, com a média de novos processos distribuídos por servidores no Paranoá e no Leal Fagundes em 2014 e 2015. Em 2014, foram 252 processos distribuídos por servidor no Paranoá; no ano seguinte, a média subiu para 271. No Leal Fagundes, foram 190 processos por servidor em 2014, e caiu para 151 no ano seguinte.

Quadro 16 – Carga de trabalho por servidor no Paranoá e Leal Fagundes em 2014 e 2015

Juizado	Distribuição (Novos processos)		Arquivamento	
	2014	2015	2014	2015
JECs Paranoá				
JECs Cível	1813	1843	2636	1887
JECs Criminal e Violência Doméstica	2486	2779	3491	3688
Total Paranoá	4299	4622	6127	5575

⁴⁵ Este é o Juizado Especial que ficou com todo o acervo cível e criminal dos antigos dois juizados especiais do Paranoá que até março de 2016 trabalhavam com as três competências (cível, criminal e violência doméstica).

Paranoá - Média por servidor	252	271	360	327
Juizado	Distribuição (Novos processos)		Arquivamento	
JECs Leal Fagundes	12369	9878	19615	15435
Leal - Média por servidor	190	151	301	237

Fonte: Elaboração própria com dados do Boletim de Produtividade Mensal dos Juízos do Distrito Federal, da Corregedoria do TJDF, e Quadro Demonstrativo de Lotações, da Secretaria de Recursos Humanos do TJDF. A média de processos por servidores levou-se em consideração o quantitativo de 17 servidores nos dois Juizados Especiais do Paranoá e 65 nos sete do Leal Fagundes.

No Leal Fagundes os juizados especiais já atuam com o PJe – Processo Judicial Eletrônico desde julho de 2014 (foram os pioneiros na adoção do sistema no TJDF), o que deveria conferir maior celeridade à tramitação, pois, em tese, acabaria com o chamado “tempo de prateleira”⁴⁶. Há um cronograma de implementação do PJe em todo o Tribunal até 2018, e a escolha de quais os juizados foram os primeiros a receber a plataforma é reveladora das prioridades do TJDF. Nos Juizados do Paranoá, a previsão é que o sistema seja implantado na última leva, até novembro de 2018. Além de não contar com o PJe, no Paranoá os servidores atuam com duas competências distintas (cível e criminal), desde março de 2016, e, antes disso, eram três (cível, criminal e violência doméstica). Isto significa que a equipe precisa se desdobrar em rotinas de trabalho diferenciadas para cada rito, o que também impacta a celeridade. Apesar disso, o número de arquivamentos é maior no Paranoá em função de particularidades da tramitação, vistas até aqui. No Leal Fagundes, por sua vez, muito mais pessoas recorrem da sentença o que faz com que o tempo de tramitação seja maior do que no Paranoá. Ademais, o rito diferenciado de audiências de conciliação impacta a celeridade, conforme veremos adiante.

A alocação da força de trabalho nos juizados especiais da pesquisa nos remete a uma das clássicas definições do verbete “Política”: a arte de gerir recursos escassos (BOBBIO, MATTEUCCI, & PASQUINO, 2010). Com o cobertor curto, o gestor deve decidir se cobrirá os pés ou a cabeça. O que o TJDF comunica aos seus jurisdicionados quando escolhe aplicar seus recursos humanos e materiais de forma tão desigual? Esta alocação da força de trabalho

⁴⁶ Tempo de prateleira é o tempo em que o processo fica aguardando para ter o próximo andamento. Com o PJe, muitas rotinas foram automatizadas, como a certificação de publicações feitas no Diário Oficial, juntada de documentos, etc. No entanto, a depender da cultura organizacional estabelecida, a mera automatização das rotinas não é capaz de banir o tempo de prateleira e o trabalho continua burocratizado. Exemplo: quando os processos voltam do gabinete com decisões, despachos e sentenças do juiz, um servidor pode pegar o processo e realizar a tarefa necessária (intimar por telefone, oficial, publicação, etc.). Mas se for um servidor habituado com a tramitação física de processos, poderá reproduzir o modelo antigo e, em vez de fazer a tarefa, apenas mudar o processo de lugar (em vez de expedir, colocar o processo na pasta expedição, por exemplo). Ou seja, a automação traz o potencial de acabar com o tempo de prateleira, mas apenas com a mudança da cultura organizacional esse potencial se realiza.

revela as prioridades elencadas pelo Tribunal e quais os públicos escolheu atender com um pedaço maior do “cobertor”. Como vimos nos capítulos teóricos, a Comunicação se realiza de diversas formas: verbal, por escrito, com imagens, mas também e, sobretudo, com ações e políticas. Assim, por exemplo, não adiantaria o TJDFT criar campanhas institucionais ou tentar a inserção de matérias na mídia, para construir a imagem de uma justiça cidadã, quando, com políticas e ações concretas, comunica ao jurisdicionado que atua de forma discriminatória. A lotação de servidores privilegia determinado público, justamente o mais abastado da sociedade, proporcionalmente designando aos juizados da periferia menos servidores por processos, do que no Plano Piloto.

5.2.O ATENDIMENTO INICIAL DO CIDADÃO

Quando o cidadão deseja ingressar com uma ação em um juizado especial do Distrito Federal, no Fórum Leal Fagundes o atendimento inicial é feito no NURJEC – Núcleo de Redução a Termo e de Distribuição dos Juizados Especiais Cíveis e Fazendários; nos demais fóruns, o atendimento ocorre no PRTD – Posto de Redução a Termo e de Distribuição dos Juizados Especiais Cíveis. O processo consiste em quatro etapas: a) triagem, b) redução a termo, c) conferência, d) digitalização de documento⁴⁷ e distribuição⁴⁸.

A triagem é o momento inicial em que um servidor/estagiário recebe o cidadão e verifica as condições mínimas para iniciar o atendimento (documentação; causa passível de ser acionada via juizado especial cível, etc.). Na redução a termo, um estagiário de Direito ou servidor irá colocar a demanda do cidadão no papel, reduzir a termo em forma de uma petição inicial. Depois, o supervisor local faz a conferência e o cidadão é encaminhado para a digitalização dos documentos (apenas nos JECs com PJe) necessários para instruir o processo. Por fim, na distribuição, o processo recebe um número e uma data/horário para a audiência de conciliação.

No Fórum Leal Fagundes, o cidadão vai percorrendo mesa a mesa, numa espécie de circuito de atendimento, realizado dentro de um mesmo espaço físico. No Fórum do Paranoá, um único servidor é responsável pelo atendimento integral do cidadão. Em cada uma destas fases, observamos como a comunicação se realizou, analisando aspectos relacionados ao usuário e aos atendentes, a partir das categorias de análise fundadas nos princípios da

⁴⁷ A digitalização dos documentos trazidos pelo autor da demanda ocorre somente nos JECs que já operam com o processo judicial eletrônico (PJe). No caso dos juizados especiais da pesquisa, o Leal Fagundes já está no PJe, mas os juizados do Paranoá, não.

⁴⁸ A “distribuição” é a designação do juízo que irá analisar a demanda.

comunicação pública: a) impessoalidade e isonomia; b) simplicidade e clareza; c) celeridade e objetividade; d) acesso e transparência.

No Leal Fagundes, o NURJEC conta com 6 servidores e 16 estagiários. Há uma recepção específica, com servidores capacitados para o atendimento. Ao chegar, o cidadão passa por uma triagem, na qual são verificadas as condições mínimas para reduzir a termo a demanda e se a ação pode ser ajuizada naquele lugar. O procedimento é realizado por um servidor treinado. Quando há muitas pessoas esperando, um estagiário com mais experiência ajuda com este trabalho. No local, há *banners* — afixados em local e altura adequados para leitura — com informações diversas sobre a tramitação nos juizados especiais, documentos necessários, procedimentos, etc. O ambiente é climatizado, há banheiros e bebedouros acessíveis (Figura 34).

Figura 34 - Recepção do Nurjec Leal Fagundes



Fonte: Arquivo pessoal.

Depois da triagem, o cidadão é direcionado para um estagiário que fará a redução a termo da demanda. Dos atendimentos observados no Leal Fagundes, verificamos que os cidadãos possuem boa desenvoltura para relatar suas demandas e apresentam poucas dúvidas. Praticamente ditam suas demandas ou já trazem prontas em um *pen drive*. Muitos utilizam termos técnicos de iniciados do Direito, o que condiz com o que foi observado nos autos processuais arquivados: no Leal Fagundes, quase 22% dos autores eram servidores públicos e 11%, advogados. A redução a termo foi realizada em média em 26 minutos. Além disso, como os juizados já funcionam no PJe, os advogados e as partes com certificado digital, podem protocolar suas demandas diretamente pelo sistema, sem a necessidade de ir ao Fórum.

Conforme o levantamento realizado nos autos processuais arquivados, no Leal Fagundes 57% dos autores estão assistidos por advogados desde o início da ação. Ou seja, em tese, mais da metade das demandas não passaria pelo NURJEC, mas sim diretamente pelo PJe.

Em seguida, o cidadão é atendido pelo supervisor que confere o trabalho feito na redução a termo e esclarece as dúvidas finais. Na sequência, os documentos (identificação, provas, etc.) são digitalizados, o processo é distribuído para um dos juizados especiais e a data de audiência de conciliação é informada. Ao final, o cidadão recebe uma folha (frente/verso) com as informações gerais sobre a tramitação nos juizados especiais e a audiência de conciliação. Mas como este documento é entregue somente ao final do atendimento, o cidadão não tem possibilidade de fazer uma leitura prévia para sanar eventuais dúvidas ao longo do circuito de atendimento. Isto ocorre, pois é justamente neste papel onde se fixa uma etiqueta com o lembrete com a data/horário da audiência designada, gerada ao final do atendimento.

No Leal Fagundes, todos os juizados especiais cíveis já estão atuando no PJe. Assim, o processo de redução a termo até à distribuição é todo feito *online*. Em um dos dias observados, o sistema ficou “fora do ar” e algumas pessoas chegaram a esperar um total de quase três horas até o restabelecimento e a distribuição da ação poder ser concluída, com a designação da data da audiência de conciliação. Ou seja, não há “plano B” para o caso de faltar energia ou o sistema “cair”. Quando isto ocorre, não é possível distribuir o processo, nem agendar a data da conciliação. Quando o sistema está funcionando normalmente, em média, o atendimento demora entre 1h30min a 2h, desde o momento em que o cidadão chega à unidade até o final do procedimento.

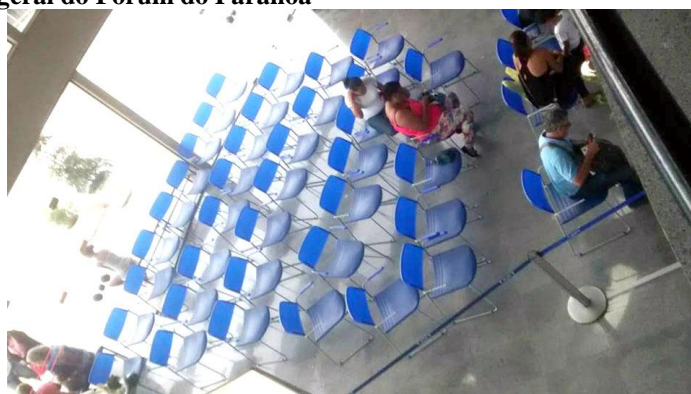
Dos atendimentos observados, os usuários manifestaram poucas dúvidas: em quantos dias será a audiência; em quanto tempo o juiz apreciará o pedido de tutela antecipada. Com relação à tutela antecipada, as informações fornecidas foram divergentes. O atendente disse que o pedido é decidido em até sete dias úteis. Já a supervisora afirmou que o prazo do juiz é “impróprio” e que, por isto, não há como estimar o tempo, “mas que é rápido”. Alguns atendimentos não puderam ser concluídos, pois o cidadão não levou a documentação necessária. Outros foram recusados, pois deveriam ser protocolados em outro Fórum (em função da competência territorial). Isto revela falhas no momento da triagem.

No Fórum do Paranoá não existe uma recepção específica para os juizados especiais cíveis. Aguardam atendimento, no mesmo saguão, os cidadãos interessados em ingressar com uma demanda, bem como partes (vítimas, testemunhas, réus) de processos criminais, de violência doméstica, vara de família. Com a incidência do sol da tarde na parede de vidro do

local, a recepção se parece com uma estufa, quente e sem bebedouros próximos (apenas nos finais dos corredores). O único ventilador do local permanece desligado, a comunicar que até mesmo na estrutura física reside uma profunda discriminação de tratamento entre o público do Paranoá e do Leal Fagundes (Figura 35).

As recepções diferenciadas, com maior conforto e comodidade justamente para a população com melhor renda e escolaridade nos diz muito sobre a nossa “cidadania à brasileira”, sobre o quanto a cultura do favor aliena o exercício de direitos e impede a emancipação da sociedade, conforme vimos com Sousa Junior (2008) e Freire (2016). No Paranoá, atrelados ainda a uma relação clientelista e patrimonialista com o Estado — em que as desigualdades sociais são perpetuadas para a classe opressora ofertar sua “generosidade” —, as pessoas entendem que se é “de graça”, não podem reclamar. Está quente, não tem água, o atendimento está demorado, mas ainda é preciso ser grato pela “generosidade” do Estado. No Leal Fagundes, o esforço para o acolhimento mais confortável não é obra do acaso. O TJDFRJ sabe que o público ali é mais exigente, conhece seus direitos e irá exigí-los, inclusive com poder de agenda junto aos veículos de comunicação. Portanto, até mesmo um atendimento melhor e outro mais humilde dependerá do nível de articulação dos cidadãos junto ao Estado. Dependerá, sobretudo, do quanto a pessoa enxerga os serviços do Estado como um direito ou favor.

Figura 35 - Recepção geral do Fórum do Paranoá



Fonte: Arquivo pessoal.

O PRTD Paranoá conta com 2 servidores e 2 estagiários. A sala da unidade conta com quatro nichos para atendimento (Figura 36). Todas as etapas do processo são realizadas por um único servidor/estagiário. Como não há um momento prévio para a triagem, se estiver faltando algum documento ou o cidadão estiver no local errado, terá que esperar até o final para saber.

O *banner* com informações importantes sobre a tramitação do processo e a audiência de conciliação fica afixado na parede do lado de fora da unidade, quase rente ao chão, o que dificulta a leitura (Figura 36). Ademais, como não há uma recepção específica para o atendimento inicial (as pessoas ficam aguardando na recepção geral), dificilmente o cidadão terá acesso prévio a este conteúdo. No Leal Fagundes, o *banner* fica exposto na recepção específica do NURJEC, de forma que as pessoas possam ler o conteúdo e se informar enquanto aguardam o atendimento. O fato chama atenção para um problema recorrente de Comunicação: as organizações pensam em materiais de divulgação, mas não planejam uma boa estratégia de distribuição. No caso, além de ter sido afixado em local inapropriado, o material em questão apresenta problemas gráficos visíveis (letras pequenas, o que dificulta a leitura quando fixado na parede; muito conteúdo disposto em forma de texto corrido, o que dificulta a compreensão da mensagem, etc.).

Figura 36 - PRTD Paranoá



Fonte: Arquivo pessoal.

Conforme declarou um informante, os servidores do atendimento inicial possuem autonomia para recusar protocolar uma demanda com evidente problema de competência territorial. Mas quando se trata de advogado que comparece ao Posto, em geral, protocolam a demanda mesmo com clara incompetência territorial, “para não criar caso com os advogados”

(Informante 16, Fórum do Paranoá, 2016). Se a comunicação fosse isonômica, seguindo os princípios da comunicação pública, evitaria trabalho desnecessário de distribuição, autuação, análise do magistrado para extinção do processo por incompetência territorial e respectiva intimação do autor. No entanto, o culto e a canonização dos bacharéis em Direito, apontada por Gilberto Freyre (1985), é um fator impeditivo da plena aplicação da impessoalidade e isonomia nestes casos.

O SEAJET [Secretaria de Apoio aos Juizados Especiais e às Turmas Recursais] deu autonomia para o servidor ver a competência de local na redução; mas quando é advogado, já vem com a petição pronta, não recusamos por causa da competência. Até alertamos da incompetência, mas distribuimos assim mesmo. (Informante 16, Fórum do Paranoá, 2016)

No Leal Fagundes, em que há maior número de processos assistidos por advogados, muitos dos quais protocolados diretamente pelo PJe, sem passar pelo NURJEC, verificou-se que quase 27% das audiências não realizadas (Figura 31), foi por cancelamento em função da incompetência do juizado. O magistrado, ao tomar ciência da causa, extingue o feito sem julgamento do mérito. É um trabalho que poderia ter sido evitado, se não houvesse a protocolização destas ações.

Nesses casos de extinção prematura dos processos em função da incompetência, que representam quase ¼ das audiências não realizadas no Leal Fagundes, há um *gap* (lacuna) de atuação da comunicação. Poderia ser realizado um trabalho de esclarecimento, com *banners* e *folders* específicos para os advogados, esclarecendo sobre a competência dos Juizados Especiais. As informações, inclusive, poderiam ser difundidas no próprio ambiente do PJe, quando o advogado fosse protocolar uma nova ação por meio desta plataforma.

Uma dúvida recorrente no atendimento inicial nos Fóruns é com relação a demandas dos Juizados Especiais da Fazenda Pública. Muitas pessoas que desejam demandar contra o GDF, suas autarquias, fundações e empresas públicas, tais como o DETRAN, DFTRANS, FEPECS, acreditam que podem ingressar com a ação em qualquer Fórum, para ser analisado por um juizado especial cível comum. No entanto, este procedimento só pode ser feito exclusivamente no NURJEC, no Leal Fagundes, onde ficam os Juizados Especiais da Fazenda Pública. Isto significa que o acesso ao direito de litigar é dificultado quando a demanda é contra o Governo do Distrito Federal. Este tipo de situação já foi apontada por Boaventura Santos (1989) como um dos obstáculos para o acesso à Justiça aos cidadãos de menor poder

aquisitivo. Morar longe dos Tribunais e Fóruns competentes representa uma barreira extra ao exercício dos direitos. Muitos desistem quando recebem a informação.

As pessoas não sabem direito contra quem pode ajuizar ação; Juizado Especial é diferente de Fazenda Pública. (Informante 3, Fórum do Paranoá, 2015)

Uma senhora veio entrar contra a CEB, para uma conta de R\$50,00. Quando ficou sabendo que precisava ir ao Fórum Leal Fagundes, perguntou se eu sabia o preço do metrô e concluiu que não valia a pena. (Informante 16, Fórum do Paranoá, 2016)

Os Juizados Especiais Cíveis do Paranoá ainda não estão trabalhando com o PJe. A petição protocolada ou reduzida a termo é distribuída fisicamente. O agendamento da audiência é feita pelo sistema, mas os servidores dispõem de um controle manual paralelo, para a eventualidade de o sistema estar “fora do ar”. Assim, mesmo quando o sistema está inoperante, o cidadão consegue a marcação de sua audiência. A solução encontrada pelo Paranoá conferiu mais celeridade ao atendimento, se mostrando em consonância com os princípios da comunicação pública. Os documentos do autor não são digitalizados no Fórum do Paranoá. O cidadão tem a opção de juntar os documentos fisicamente no momento do ingresso da ação ou, depois, na audiência de conciliação (o que não é estimulado pelos conciliadores do Cejusc) ou no cartório do Juizado.

Dos atendimentos observados, percebe-se que os cidadãos possuem menos desenvoltura para explicar suas demandas, comparando-se com o público do Leal Fagundes, por isto, esta etapa leva quase o dobro de tempo no Paranoá. Os atendentes muitas vezes fazem um trabalho de “tradução” para reduzir a demanda a termo, o que está de acordo com o que Zémor (2009) defende: a comunicação pública deve se revestir de tolerância, gentileza, solidariedade, empatia.

Cada atendimento dura em torno de 40 minutos. Do momento em que chega ao Fórum até a protocolização da ação, o cidadão levará de 2h a 2h30min, quase meia hora a mais do que no Leal Fagundes, que digitaliza todos os documentos. A diferença ocorre, pois os cidadãos precisam de mais atenção no atendimento e, proporcionalmente, há menos servidores e estagiários no Paranoá do que no Leal Fagundes. A carga de trabalho no Paranoá chega a ser quase o dobro do que no Leal Fagundes, o que acaba penalizando o cidadão.

As brigas de vizinhos são recorrentes. Olhando para a realidade habitacional do Paranoá fica fácil compreender os motivos. São lotes de cerca de 200 m², em muitos dos quais habitam até três famílias. As casas são germinadas. A convivência é foco de constantes distúrbios: som alto, disputa para edificar utilizando o muro, briga em função do rateio das

contas de água e luz (por causa de relógio único para todas as habitações do lote). Para trabalhar no atendimento inicial do Paranoá, mais do que um conhecimento técnico-jurídico, é preciso empatia para saber ouvir e ajudar da melhor forma possível. Muitos cidadãos, às vezes, estão em busca de um desabafo.

No caso de briga de vizinhos, às vezes acabou de ocorrer a briga, está no calor da emoção e já correm para o Juizado. Depois de receberem as explicações, desistem da ação. Quando sabem que vai ter audiência, que estarão frente a frente com a pessoa. (Informante 16, Fórum do Paranoá, 2016)

As demandas no Fórum do Paranoá refletem também as relações que se constroem longe do Estado, naquilo que tão bem observou Boaventura Santos (1988) ao analisar as relações jurídicas em “Pasárgada”, nome fictício de uma grande favela do Rio de Janeiro, objeto de sua pesquisa em 1970. Assim como em “Pasárgada”, no Paranoá desenrolam-se uma série de relações informais cuja execução no sistema de justiça formal é problemática. Um informante revelou ser comum a venda de veículo sem a respectiva transferência do documento, passando de um comprador para o outro, sem nunca fazerem a transferência (Informante 17, Fórum do Paranoá, 2016).

Outras situações ocorrem em decorrência da falta de noções mínimas de direito do consumidor. Um informante relata que “é comum a pessoa financiar o veículo, perder o emprego e devolver o carro e ficar surpresa da financeira continuar cobrando” (Informante 17, Fórum do Paranoá, 2016). Exemplos como este reforçam a noção da indivisibilidade dos direitos humanos, discutida no bojo teórico-conceitual de O Direito Achado na Rua: ou os direitos humanos se realizam por inteiro, ou não se realizam. O direito econômico para se realizar em sua plenitude não pode estar desassociado de direitos sociais, como o da educação para a cidadania, por exemplo. A pessoa conseguiu uma renda e financiou o veículo, mas sem a noção mínima de direito do consumidor, perdeu o veículo e ficou com uma dívida.

Ao final do atendimento, tanto no Leal Fagundes quanto no Paranoá, o cidadão recebe um papel (Anexo I) com orientações diversas sobre a tramitação de seu processo, em especial com relação ao que é necessário para a audiência de conciliação. Nesta folha também é fixada uma etiqueta com a data e horário da conciliação. As informações variam conforme as peculiaridades de tramitação no Leal Fagundes e no Paranoá. São duas folhas no Leal Fagundes e três no Paranoá. Há informações redundantes, informações que servem para a parte requerida (ou seja, não interessam ao autor e, portanto, não deveriam estar ali) ou aos

advogados (que, em tese, já deveriam saber das informações e não precisariam deste reforço). Fica evidente que é um documento que não atende aos princípios da comunicação pública de simplicidade ou clareza.

É o tipo de situação em que Torquato (2014) acredita ser fundamental a intervenção de um comunicador organizacional, para trabalhar melhor o texto e a apresentação visual, deixando-o mais simples e claro, em conformidade com o público. Torquato (2014) defende que para além das assessorias de comunicação, há um amplo espaço para atuação do comunicador organizacional para cuidar da papelada burocrática, seja nas empresas privadas ou nas organizações públicas. Na Itália, a profissão de comunicador público é regulamentada e dentre suas atribuições está a simplificação de documentos normativos e fluxos de comunicação dentro dos órgãos estatais.

Segundo dados de pesquisa realizada pela Ação Educativa e Instituto Paulo Montenegro (INAF, 2016), no Brasil, 27% população é considerada analfabeta funcional. São pessoas que, no máximo, conseguem compreender poucas informações, expressas de forma literal, em textos muito simples (calendários, tabelas simples, cartazes informativos), que exploram situações do cotidiano doméstico. Outros 42% detêm nível elementar de alfabetização: conseguem selecionar uma ou mais unidades de informação, realizando pequenas inferências em textos de extensão média. Apenas 23% estão no nível intermediário (localiza informação expressa de forma literal em textos diversos – jornalístico e/ou científico – realizando pequenas inferências) e 8% no nível proficiente (elabora textos de maior complexidade e interpreta tabelas e gráficos envolvendo mais de duas variáveis).

Isso quer dizer que os longos textos explicativos entregues no atendimento inicial, repletos de termos técnicos (distante do cotidiano das pessoas), seriam inacessíveis a 69% da população brasileira. Perguntado se compreendeu as orientações contidas no papel, logo após protocolar uma ação, um cidadão se limitou a dar uma risadinha e disse: “é muitas letrinhas, né? Mais tarde, vou pedir pra minha filha ler pra mim” (Informante 18, Fórum do Paranoá, 2016). Mas muitos não lerão as informações e comparecerão despreparadas na audiência, conforme pudemos constatar durante a observação direta de audiências de conciliação e entrevistas realizadas.

Servidores também acreditam que a comunicação realizada não está de acordo com a realidade do público atendido: “A linguagem é muito técnica; para o leigo não funciona. Além disso, tem muito desconhecimento da lei” (Informante 4, Fórum do Paranoá, 2015). No entanto, não se sentem capazes ou motivados a promover mudanças:

A gente segue os modelos que ficam prontos no sistema. Com a correria das coisas pra fazer, nem dá tempo de parar pra pensar no que pode melhorar. Depois, não sei nem se pode mudar. Vai que depois dá alguma nulidade, causa algum problema. (Informante 5, Fórum do Paranoá, 2015)

A situação identificada no atendimento inicial do Paranoá chama a atenção para o fato de que prestar uma orientação “formal” não é suficiente. A comunicação pública precisa ir além. Como vimos no quadro teórico, para Geraldine e Reis (2012), o atendimento não pode ser considerado meramente técnico, mas deve se apresentar como uma oportunidade de comunicação efetiva com o cidadão. Ao final do atendimento inicial, o cidadão assina o documento entregue (Anexo I), anuindo que tomou ciência das informações contidas (depois, não vai poder alegar desconhecimento das regras). No texto há informações redundantes e outras que não interessam a parte autora. Outras ainda direcionadas especificamente aos advogados. Ou seja, é possível simplificar este documento, deixando-o mais sintético e apenas com as informações que importam para o autor da ação. Além disso, seria desejável que os servidores e estagiários enfatizassem estas informações oralmente, durante o atendimento na redução a termo, e que o documento servisse apenas para eventual consulta posteriormente. Mesmo com o papel constata-se que as partes chegam despreparadas à audiência:

Elas não sabem o que é prova para o Judiciário e qual o momento deve apresentar. (Informante 4, Fórum do Paranoá, 2015)

As pessoas não sabem o que precisa trazer para a audiência, documentos, testemunhas. O ideal era conversarem com um defensor antes da audiência. Não podemos prestar orientação jurídica no Cartório. (Informante 3, Fórum do Paranoá, 2015)

As partes não vêm preparadas para a audiência, não sabem que documentos trazer, nem que podem trazer testemunhas. A maioria gosta de poder juntar os documentos e a defesa depois. (Informante 27, Fórum do Paranoá, 2016)

Da observação do atendimento inicial realizado no **NUJERC** Leal Fagundes e no PRTD Paranoá, a partir das categorias de análise fundadas nos princípios da comunicação pública, constatamos o seguinte:

a) Impessoalidade e isonomia:

Uma comunicação pública em sintonia com o princípio da isonomia trata igualmente os iguais e desigualmente os desiguais na medida de suas desigualdades. Desta forma, o atendimento realizado pelos servidores e estagiários do **NUJERC** e PRTD é isonômico na medida em que procuram se adaptar à necessidade do cidadão. Os cidadãos que possuem mais dúvidas e menos facilidade de relatar sua demanda, contará com o trabalho de “tradução” dos servidores e estagiários. Também é isonômico na medida em que o atendimento é feito mediante distribuição de senha. Dos atendimentos observados, não houve predileção para o atendimento, salvo nos casos legais (idosos, gestantes, mulheres amamentando, pessoas com deficiência).

No entanto, a distribuição da força de trabalho nos dois Fóruns constitui-se num empecilho à plena observância deste princípio. Segundo dados do Boletim Mensal da Corregedoria do TJDF, em 2015, foram distribuídos 4.622 processos nos Juizados Especiais Cíveis do Paranoá. Considerando 250 dias úteis no ano, cada servidor e estagiário do PRTD atendeu uma média diária de 4,6 casos (efetivamente protocolados, sem contar os atendimentos apenas para explicações e informações). Já no Leal Fagundes foram 16.833 processos distribuídos (sendo 9.878 para os Juizados Especiais Cíveis e 6.955 para os Juizados Especiais de Fazenda Pública, os quais não são objeto direito desta investigação). Ou seja, uma média de três casos para atendimento por seis servidores e 16 estagiários. No entanto, se considerarmos que no Leal Fagundes 57% dos autores estão assistidos por advogados desde o início da ação, ou seja, que potencialmente não passam pelo NURJEC, pois suas ações são protocoladas diretamente via PJe, o desequilíbrio da força de trabalho fica ainda mais notório. O número de casos atendidos no Leal Fagundes cairia pela metade. Com menos servidores, o atendimento no Paranoá é impactado, sofrendo um tempo maior de espera e sem contar com um serviço de triagem.

b) simplicidade e clareza:

Conforme observado, ainda que sejam feitos esforços por parte dos servidores e estagiários do **NUJERC** Leal Fagundes e do PRTD Paranoá, sobretudo nesta última unidade, em que prevalece o atendimento de população com menor escolaridade e renda, há lacunas com relação às informações prestadas. O Leal Fagundes por possuir uma recepção específica para o **NUJERC** conta com sinalizações, cartazes e banners informativos que colaboram com uma comunicação mais adequada. No Paranoá isto não ocorre e se reflete no comparecimento

das partes na conciliação sem às documentações exigidas. Quando se trata de audiência una de conciliação, instrução e julgamento, toda documentação comprobatória e testemunhas devem ser apresentadas no dia da audiência. Se não houver acordo entre as partes, os documentos são juntados na hora, para o juiz analisar com base nestas provas.

Quando a comunicação falha e o cidadão comparece à audiência sem a documentação necessária, a depender da cultura e da posição do conciliador, a situação poderá ter dois desfechos distintos. Se o conciliador partir de uma visão puramente legalista, poderá entender que o autor tinha quer ter trazido os documentos e se deixou de fazer não é problema dele. O conciliador vai instruir o processo com a contestação do requerido e enviar para julgamento. Neste caso, sem documentos que provam suas alegações, o pedido do autor poderá sair prejudicado e até mesmo indeferido.

O momento de juntar documentos é na audiência. Se as partes deixaram de juntar, passou o momento. O Conciliador tem que ser imparcial: não estamos aqui para dar informações jurídicas ou orientar sobre o processo. Essa é uma atividade restrita a advogado, ou ele contrata um ou procura a Defensoria. (Informante 9, Fórum do Paranoá, 2015)

Se o conciliador tiver uma visão mais holística do processo e do contexto social em que se inserem os juizados especiais, sua conduta será balizada pelo princípio da decisão informada, norteador da conciliação, segundo o qual as partes devem ter a plena consciência de seus direitos e da realidade fática na qual se encontram, como condição de legitimidade para que resolvam a disputa por meio de um acordo. Em analogia com a LAI e a comunicação pública, este princípio encontra relação com a transparência ativa, no qual a administração informa dados essenciais para o exercício de direitos de forma proativa, sem provocação, ou na linguagem jurídica, “de ofício”. Com esta visão, o conciliador entenderá que o Estado foi falho em sua comunicação com o cidadão, o que o colocou em posição de desigualdade para defender sua demanda. Em respeito ao princípio da decisão informada (e da transparência ativa), poderá orientar o autor a pedir uma nova audiência ou desistir da ação para ingressar novamente em momento oportuno, quando estiver com todos os documentos necessários à sua alegação.

Quando o autor comparece sem os documentos que provam sua versão dos fatos, quando não há acordo, tento fazer com que aceitem marcar uma nova audiência, para apresentarem a documentação. Mas geralmente quando o requerido está assistido por advogado, eles não querem aceitar. Neste caso, para o autor não correr o risco de perder a causa, em audiência privada, eu

explico que ele pode pedir para desistir da ação e ingressar novamente, juntando os documentos corretos. Vai demorar mais tempo, o Cartório vai ter que expedir tudo de novo, mas é o jeito. (Informante 10, Fórum do Paranoá, 2015)

Ou seja, as deficiências de comunicação no atendimento inicial – em função da falta de clareza e simplicidade – podem resultar em retrabalho para os Cartórios dos Juizados (expedição, juntada) e CEJUSC (redesignação de audiência, nova audiência, acúmulo de processo na pauta). Para os autores, pode culminar com a perda de direitos (deixam de juntar documentos importantes para comprovar suas alegações) ou atraso na lide (se tiver que remarcar a audiência ou ingressar com nova ação). Os números divulgados pela Justiça precisam ficar atentos para essa realidade. Dizer que o CEJUSC realizou “X” audiências pode dar indicativos de eficácia e eficiência, mas não revelam nuances de efetividade. Conforme vimos na discussão teórica, a dimensão da efetividade passa por uma mudança de cenário. Para cada audiência realizada, mas que as partes deixaram de comparecer munidas de documentos, resultando em retrabalho e perda de direitos, significa que a comunicação do Estado não foi efetiva, não mudou a realidade do cidadão. Ele teve um acesso formal ao Judiciário, mas continuou sem acesso à Justiça.

Os Tribunais e muito especialmente o CNJ, responsável pela mais completa compilação de dados da Justiça, precisam se atentar a este fato quando da divulgação de suas estatísticas. Dizer que um juizado ou um CEJUSC realizou “x” audiências, se as remarcações por falhas de comunicação estiverem computadas nos números, se estará atribuindo “eficiência” a um resultado ruim. De forma que a remarcação de audiência precisa ser descontada das estatísticas oficiais, ou teremos um duplo equívoco de interpretação: não mostrará que o Estado foi ineficiente em sua comunicação, e, ainda por cima, dará a falsa impressão de produtividade (número de audiências aumentando).

c) celeridade e objetividade:

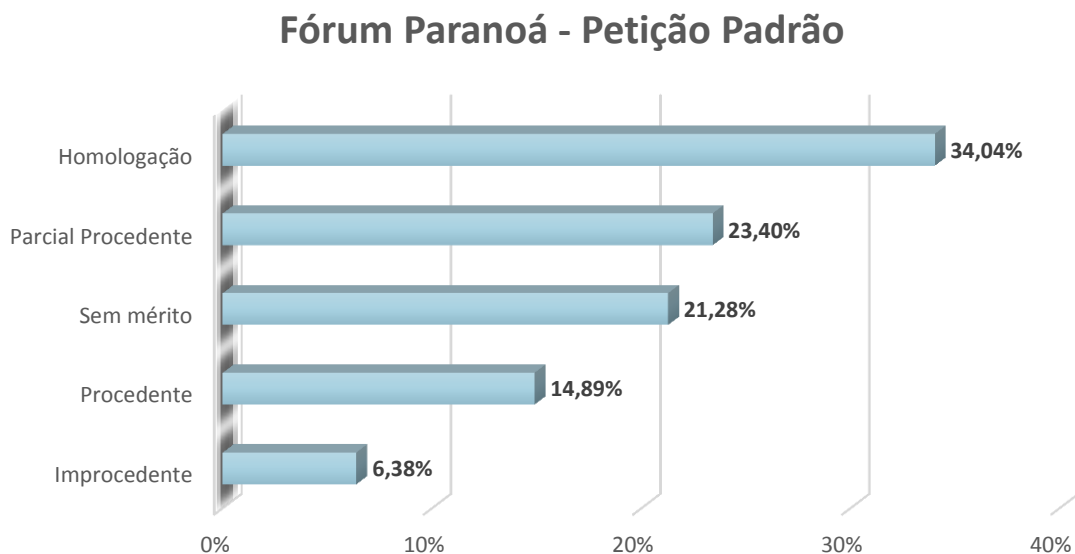
O PJe traz vantagens claras para o andamento processual, conferindo uma tramitação potencialmente mais célere. A comodidade para os advogados também é fato, uma vez que ele não precisa se deslocar até o Fórum para protocolar a ação, acompanhar o processo, enviar documentos e petições. No entanto, especificamente com relação ao atendimento inicial, verificou-se que a dependência do sistema pode provocar *gaps* (lacunas) no atendimento. Como foi observado no Leal Fagundes: a falta de um “plano B” para a inoperatividade do

sistema acaba penalizando o usuário. No Paranoá, os servidores encontraram uma solução criativa, com um controle *off-line* de algumas datas de audiências, para casos emergenciais.

Mas, note-se que no cronograma de implementação do PJe, no final de 2018 o Paranoá também estará operando com a plataforma. Será preciso adequação da força de trabalho, pois o setor passará a fazer a digitalização dos documentos do autor. Ao contrário do Leal Fagundes, em que muitos autores já trazem suas petições prontas, num *pen drive*, e mais metade das causas é assistida por advogados, no Paranoá 71% dos processos são tocados pelos próprios autores. Isto significa que, com a implantação do PJe no Paranoá, a maioria dos atendimentos continuará sendo feita pelo PRTD. Medidas precisam ser pensadas de forma a assegurar a celeridade do atendimento, com a automação, uma vez que o PJe demanda outros passos, como a digitalização dos documentos. Hoje, o atendimento total no Paranoá já consome mais tempo, pois a redução a termo é mais demorada, pela própria dificuldade dos autores de expressarem o que desejam, pelo número proporcionalmente menos de servidores e estagiários para atendimento. É preciso cuidado com a fetichização da automação e das tecnologias de comunicação e de informação. O processo tem o potencial de contribuir com a celeridade da tramitação, mas deve ser sempre pensado de maneira crítica, vislumbrando-se os potenciais positivos, mas também negativos, de forma a medir e planejar os impactos.

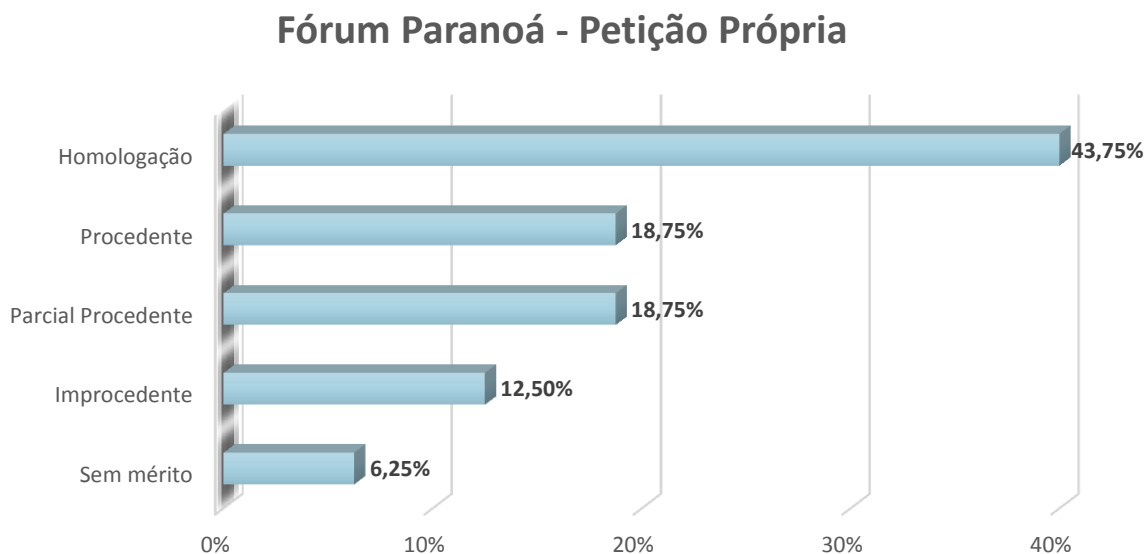
Com relação à objetividade, da análise dos processos arquivados no Leal Fagundes e no Paranoá, constatamos que o percentual de sentenças favoráveis não guarda relação direta com o número de páginas da petição inicial. Nos juizados especiais o ditado popular revelou fundamento: “tamanho não é documento”. Ao contrário, no Paranoá, o número de sentença julgadas improcedentes foi duas vezes maior para as petições próprias (12%), apresentadas pelas partes por meio de advogados (Figura 38).

Figura 37 - Petições iniciais elaboradas pelo PRTD Paranoá



Fonte: Gráfico elaborado pela Inferir Estatística, com os dados da pesquisadora.

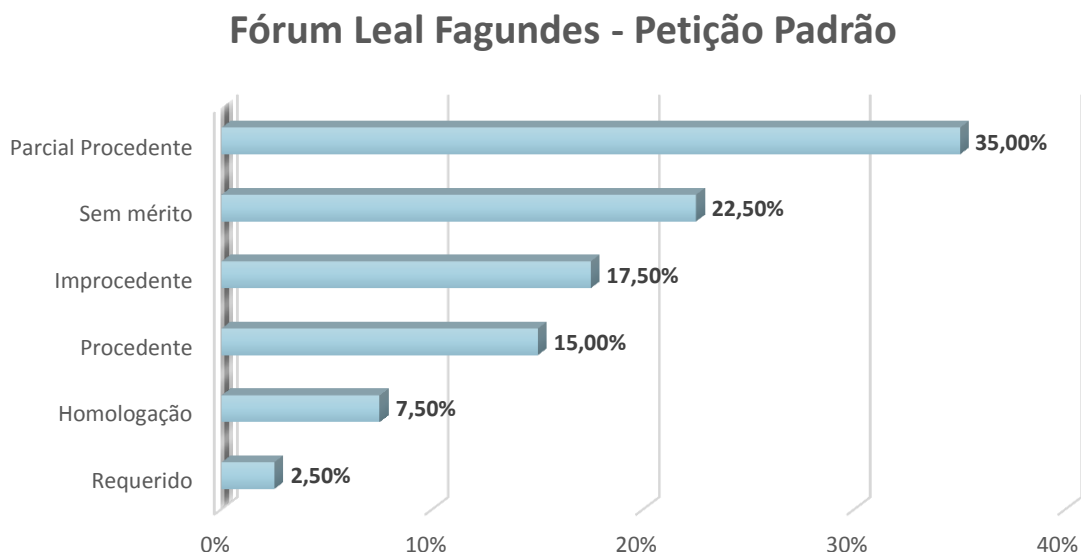
Figura 38 - Petições iniciais elaboradas pelo autor/advogado nos Juizados Especiais do Paranoá



Fonte: Gráfico elaborado pela Inferir Estatística, com os dados da pesquisadora.

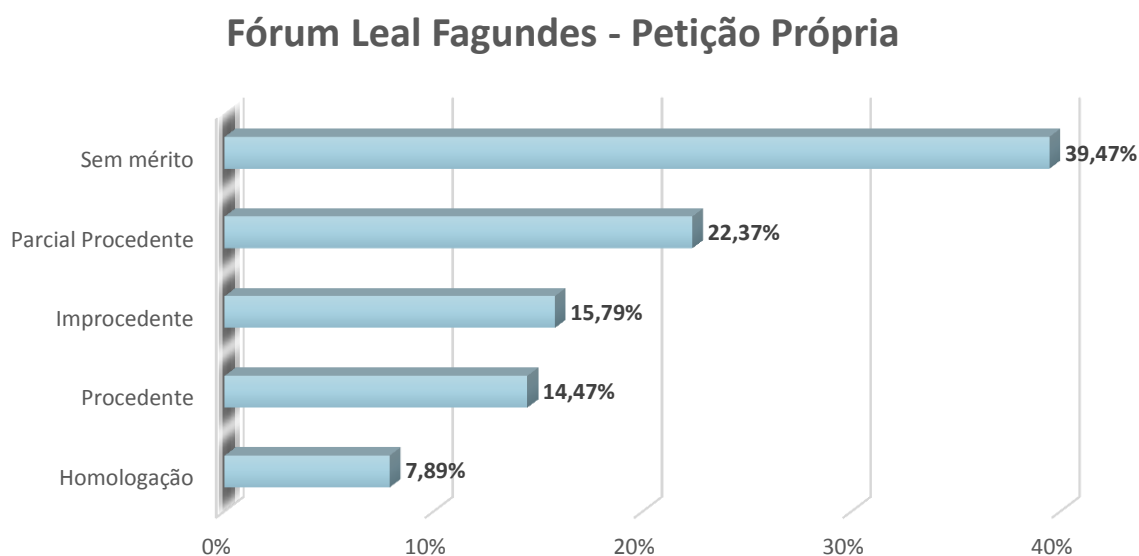
No Leal Fagundes, o percentual de sentenças julgadas procedentes foi maior para as petições reduzidas no atendimento inicial (50%) do que as próprias (36%), apresentadas pelo autor e seus advogados (Figuras 39 e 40).

Figura 39 - Petições iniciais elaboradas pelo NUJERC Leal Fagundes



Fonte: Gráfico elaborado pela Inferir Estatística, com os dados da pesquisadora.

Figura 40 - Petições iniciais elaboradas pelo autor nos Juizados Especiais do Leal Fagundes



Fonte: Gráfico elaborado pela Inferir Estatística, com os dados da pesquisadora.

No Paranoá, quando a petição é trazida pelo próprio autor (em geral, elaboradas por advogados) tem, em média, 7,68 páginas; quando é reduzida a termo pelo atendimento inicial, são 2,5 páginas. No Leal Fagundes, a média de páginas das iniciais é ligeiramente maior, com 7,84 páginas nas próprias e 2,94, nas reduzidas pelo TJDFT.

No Paranoá, o percentual de sentenças julgadas procedentes foi similar para as petições próprias (37%) e as reduzidas no atendimento inicial (38%) (Figuras 37 e 38). Por outro lado, o número de processos extintos sem mérito é bem maior quando o autor está

sozinho (21%), e, portanto, a petição é reduzida a termo no próprio TJDF, do que com advogado (6%). Provavelmente, sem assistência de um advogado, com menos escolaridade e conhecimento jurídico, o cidadão leigo terá mais dificuldades para acompanhar a ação e esta tem mais chances de ser extinta sem análise do mérito, por abandono da causa (desídia), o que ocorre em 30% deste tipo de sentença no Paranoá (Figura 18). Outra situação comum no Paranoá (20% das sentenças sem mérito) é o autor não fornecer o endereço atualizado do requerido para citação. Se o autor desconhece o paradeiro do requerido, acabará desistindo da causa ou esta será extinta. Mas se está assistido por advogado ou tem algum conhecimento de seus direitos, poderá pedir para o Juizado consultar o endereço do requerido em sistemas como BacenJud⁴⁹ e Renajud⁵⁰ e dar continuidade à causa.

Aqui novamente vale a análise que fizemos anteriormente sobre a questão da decisão informada e da transparência ativa. Se for um magistrado estritamente legalista, vai mandar intimar o autor para informar os dados do requerido, mas não vai dizer a este cidadão da possibilidade de fazer a consulta nos sistemas referidos acima. Em vez de partir do pressuposto de que sua comunicação precisa ser impessoal, e atingir o maior número possível de cidadãos, faz um despacho cujas entrelinhas somente são compreendidas pelo iniciado em direito. Com o discurso de ser neutro e imparcial, de não prestar orientação jurídica no processo (“isso é atribuição de advogado”), este tipo de situação na verdade toma sim partido de um lado, que não é o do cidadão com menos conhecimento.

No Leal Fagundes, o número de sentença julgadas improcedentes foi similar para as petições próprias (15%) e as reduzidas no TJDF (17%) (Figuras 39 e 40). No Leal Fagundes, por sua vez, o número de processos extintos sem mérito é bem maior para as petições próprias (39%), do que as reduzidas pelo atendimento inicial (22%). O número revela que a formação jurídica dos advogados ainda está muito voltada para a litigância nas varas convencionais. Há pouco preparo para a experiência da conciliação e dos juizados especiais. A incompetência do juizado para julgar a causa representa quase 27% dos casos de sentença sem mérito no Leal Fagundes (Figura 31). Todos estes casos estavam assistidos por advogados. Como protocolam suas ações diretamente via PJe, ou os servidores do atendimento inicial aceitam protocolar de qualquer forma (“para não criar caso com os advogados”), este tipo de situação não é barrada,

⁴⁹ BacenJud é um sistema que interliga a Justiça ao Banco Central e às instituições bancárias, para agilizar a solicitação de informações e o envio de ordens judiciais ao Sistema Financeiro Nacional, via internet.

⁵⁰ Renajud é um sistema on-line de restrição judicial de veículos, que interliga o Judiciário ao Departamento Nacional de Trânsito (Denatran). A ferramenta eletrônica permite consultas e envio, em tempo real, à base de dados do Registro Nacional de Veículos Automotores (Renavam), de ordens judiciais de restrições de veículos de pessoas condenadas em ações judiciais.

resultando, por exemplo, em incompetência territorial (autor e réu mora em local atendido por outro Fórum, por exemplo) ou em função da pessoa (pessoa jurídica não permitida).

Assim, além de não guardar relação direta entre o número de páginas da petição inicial com o sucesso do feito, paulatinamente, peças longas começam a ser vistas como abuso de direito. Inclusive há decisões criticando a prolixia de advogados que não se acostumam com o padrão dos JEC. Em setembro de 2016, magistrado de São Paulo determinou que a autora esclarecesse, “resumidamente e em língua portuguesa, qual a necessidade de petição inicial de trinta e sete páginas e com referências à doutrina alemã para cobrança de ressarcimento de R\$1.386,70.”⁵¹ Antes disso, no Rio Grande do Norte, o magistrado determinou que a autora emendasse a inicial, justificando que, segundo a Unesco, um texto com mais de 49 páginas é um livro e “o notório excesso de trabalho desta Vara não permite ler livros inteiros durante o expediente.”⁵²

d) acesso e transparência:

Constatamos que o Fórum Leal Fagundes oferece uma boa infraestrutura de estacionamento para o público externo. No entanto, se o cidadão necessitar ir de ônibus ou metrô, terá que caminhar cerca de 2 km da estação rodoviária até o local. Embora tenha um público predominantemente de classe média/alta, é preciso lembrar que o Leal Fagundes também é o responsável por atender a população do Varjão e da Estrutural, com uma das menores rendas do Distrito Federal. Este público terá maior dificuldade de acesso ao Fórum para protocolar suas demandas.

Além disso, no Fórum Leal Fagundes estão concentrados todos os Juizados Especiais de Fazenda Pública. Assim, se alguém do Paranoá ou de qualquer outro fórum precisar demandar contra o GDF terá que se deslocar até o Leal Fagundes para protocolar a ação e, no dia agendado, voltar para a audiência. Se ganhar a demanda, terá que retornar mais algumas vezes para levantar o valor. Isto significa que o acesso ao Leal Fagundes deve ser pensado considerando-se também o público com menor renda, que não dispõe de automóvel próprio para se locomover.

⁵¹ Juiz pede que autora justifique inicial extensa com doutrina alemã para causa de R\$ 1 mil. Disponível em <<http://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI248034,51045-Juiz+pede+que+autora+justifique+inicial+extensa+com+doutrina+alema>>. Acesso em 15/12/2016.

⁵² Juiz imita despacho de colega para criticar petição longa. Disponível em <<http://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI198781,11049-Juiz+imita+despacho+de+colega+para+criticar+peticao+longa>>. Acesso em 15/12/2016.

O professor Murilo Ramos⁵³ afirma que não há como discutir a área da Comunicação sem passar pela centralidade do papel da internet. De modo que, ao se pensar em políticas públicas de comunicação e políticas organizacionais de comunicação, é preciso lembrar que no Brasil 51% dos domicílios ainda não possuem acesso ao computador (CGI.br, 2015). Ademais, entre os usuários da rede, 89% acessam a internet pelo celular, enquanto 65% o fazem por meio de um computador (de mesa, portátil ou *tablet*). O celular é o único dispositivo de acesso para uma parcela significativa da população conectada (35%). Esta realidade impõe desafios importantes com relação ao acesso e a transparência no Judiciário. Se as estratégias de comunicação do TJDFR se voltarem exclusivamente para a internet, metade da população estará excluída ou pelo menos com acesso mais restrito às informações disponibilizadas. Com um cenário de implantação do PJe em todo o Tribunal, até 2018, serão necessários estudos para acompanhar o impacto do processo eletrônico nos fóruns que atendem as comunidades com menor renda e escolaridade e, portanto, com menos acesso as tecnologias de comunicação e informação, para que o potencial democratizador destas inovações, não acabe se transformando em fonte de novas exclusões, aumentando o fosso das desigualdades sociais (GERALDES & NEGRINI, 2014).

5.3.AS AUDIÊNCIAS DE CONCILIAÇÃO

A audiência de conciliação é o segundo momento de contato do cidadão com o Estado/Judiciário num processo em juizado especial cível. Ao longo desta pesquisa, além de observar como esta comunicação se realiza com públicos distintos (população com menor e maior renda e escolaridade), também foi possível observar dois modelos distintos de comunicação durante as audiências de conciliação e suas consequências para a celeridade e economia processual e para própria garantia de direitos ao cidadão.

No Paranoá, no primeiro semestre de 2015, observamos a realização de sessões enquanto vigorava o modelo de audiência una de conciliação, instrução e julgamento, realizadas no próprio juizado; e, a partir do segundo semestre de 2015, as realizadas pelo CEJUSC, apenas de conciliação. No Leal Fagundes, desde o início da pesquisa, já vigorava o modelo de conciliação realizado pelo CEJUSC, instalado desde abril de 2009.

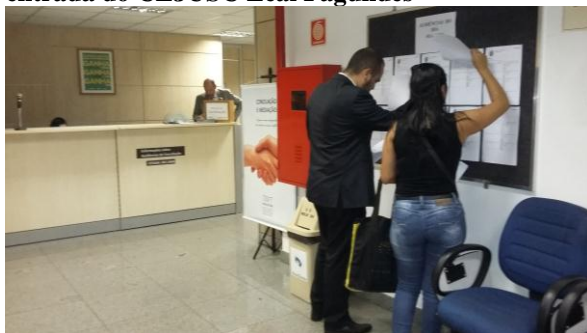
O CEJUSC do Fórum Leal Fagundes ocupa todo o primeiro andar do Bloco 4. Existem 14 salas de conciliação. Em dezembro de 2016, o quadro de servidores contava com

⁵³ RAMOS, Murilo. Nota de exposição durante reunião da linha de pesquisa Políticas de Comunicação e de Cultura do PPG/FAC/UnB – Brasília: Faculdade de Comunicação da UnB, 15/06/2016.

um magistrado, o qual decide sobre as demandas no processo até o momento da audiência de conciliação e homologa os eventuais acordos; 20 servidores (*déficit* de dois servidores, de acordo com a lotação de referência), os quais fazem o trabalho de Cartório, como expedição de citação e intimação, publicações, designação de audiência, juntada de documentos; e 47 estagiários, os quais atuam como conciliadores, sob a supervisão de servidores. Há uma sala de suporte aos conciliadores, com servidores na coordenação dos trabalhos.

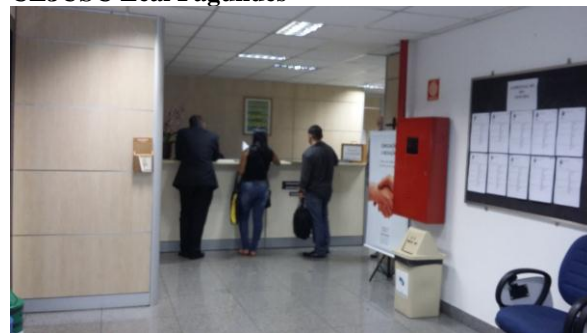
As audiências de conciliação são realizadas nos períodos matutinos e vespertinos. Logo na entrada do setor, há um mural com as pautas das audiências afixadas (Figura 44), onde o cidadão pode confirmar em que sala será realizada sua sessão, e um balcão com atendentes treinadas para dar informações específicas sobre o setor (Figura 45).

Figura 41 – Mural com pauta de audiências na entrada do CEJUSC Leal Fagundes



Fonte: Arquivo pessoal.

Figura 42 - Balcão de informações na entrada do CEJUSC Leal Fagundes



Fonte: Arquivo pessoal.

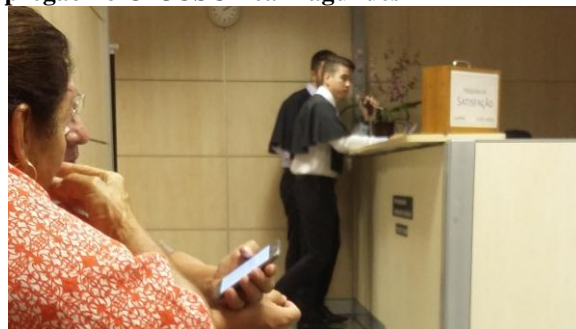
O andar inteiro é climatizado, há som instrumental ambiente, diversas cadeiras e sofás espalhados em frente às salas de conciliação, mesinhas com café, chá, água (Figura 46). Há banheiros privativos para homens, mulheres e específicos para pessoas deficientes. O pregão, ato pelo qual o conciliador ou alguém designado por este chama as partes à audiência, é realizado por meio de sistema de som (Figura 47).

Figura 43 - Sala de espera das conciliações no CEJUSC Leal Fagundes



Fonte: Arquivo pessoal.

Figura 44 - Sistema de som para realização do pregão no CEJUSC Leal Fagundes



Fonte: Arquivo pessoal.

Há urnas espalhadas pelo local para depósito de pesquisa de satisfação. O formulário fica nas salas de conciliação à disposição de quem quiser preencher. Os conciliadores não oferecem o formulário ao final; o preenchimento é optativo. As salas de conciliação medem aproximadamente 4,5m x 3,5m. Há uma mesa redonda com seis cadeiras para as partes sentarem-se lado a lado, sem hierarquia, uma mesa com computador para o conciliador elaborar a ata, sofá ou cadeiras para observadores, em geral, estudantes de Direito.

Há cartazes nas salas de conciliação direcionados aos advogados: “Nobres Causídicos, de acordo com o princípio da Oralidade, somente os atos essenciais devem ser reduzidos a termo. Art. 13, § 3, da Lei 9.099/95”. O aviso é um sinal da resistência (ou desconhecimento) de advogados sobre a sistemática dos juizados especiais. A formação destes profissionais é voltada para uma cultura de litigância, daí a preocupação de se querer registrar tudo em ata, para utilização em etapas posteriores do processo. Mas a audiência de conciliação não é um espaço de litigância. Por vezes, a participação de advogados nas audiências de conciliação se revela uma tautologia, pois, pela lógica, quanto mais tempo durar o processo, mais ele ganhará com honorários. Ou seja, qual o interesse do advogado em celebrar o acordo? Conforme visto anteriormente, Boaventura Santos (1989) já chamava a atenção para a necessidade de se aferir em que medida a classe dos advogados organizam e rentabilizam a sua atividade com base na demora dos processos. Tudo leva a crer que nos juizados especiais os interesses econômicos desta classe não contribuem com os princípios da celeridade e objetividade da comunicação pública.

Os conciliadores passam por capacitação específica para atuar nos CEJUSCs. No curso, aprendem os passos para fazer a nota de abertura, o que deve ser enfatizado. Nas audiências observadas no Leal Fagundes, os conciliadores realizam essa etapa tecnicamente correta: falam sobre os objetivos da audiência; sobre o caráter imparcial, neutro e confidencial

do conciliador; falam das vantagens do acordo (celeridade, solução negociada, produção de título executivo). Percebe-se que a retórica do discurso jurídico dominante, apontada por Fiorin (2012), é muito marcada. Tratar a justiça de forma neutra e imparcial, sob o manto de uma pretensa igualdade, em geral, significa tomar partido do lado mais forte em detrimento do mais fraco. O princípio da decisão informada não foi enfatizado na nota de abertura de nenhuma das audiências observadas. E é justamente este princípio que permite uma conciliação mais humanizada, com o conciliador atuando para garantir o justo equilíbrio das partes, igualando-os na medida em que suas desigualdades são evidentes. É o princípio da decisão informada que traz para a sala da conciliação e para o conciliador a possibilidade de agir conforme os princípios da transparência (ativa) e da isonomia (igualar os desiguais), neste momento crucial da comunicação pública que se estabelece entre o Estado e o cidadão.

A fala é monótona e mecânica, acompanhada com ares de tédio pela audiência. A entonação das vozes dos conciliadores lembra aqueles comissários de bordo, lendo as instruções de segurança antes de o avião decolar. A reação do público também é similar a dos passageiros: ninguém está realmente prestando atenção no que é dito; alguns verificam umas últimas mensagens no celular, antes de desligar o aparelho e guarda-lo; outros folheiam alguns papéis, como a relembra o que deve ser dito na audiência; uns advogados olham com frequência para o relógio, outros sacodem as pernas impacientemente.

Sei que para os advogados é muito chato, fico até constrangido de falar repetido, mas sempre faço a nota de abertura; aqui [no CEJUSC] tem esta preocupação de passar informação para o cidadão. Se está acompanhado por advogado, faço pelo menos uma abertura com um mínimo; se está sozinho detalho bastante, falo de todas as etapas, explico que não terá outra audiência. (Informante 24, Fórum Leal Fagundes, 2016)

A padronização do CEJUSC estipula que cada audiência tenha a duração de até 40 minutos. Cada conciliador realiza uma média de cinco audiências por dia. Alguns conciliadores tentam se adequar à necessidade das pessoas quando percebem que as partes são recorrentes ou possuem algum conhecimento diferenciado:

Como verifiquei que o autor é defensor público não fiz a abertura e deixei eles [as partes] livres para conversarem na audiência. (Informante 14, Fórum Leal Fagundes, 2015)

Já participaram de audiência de uma audiência conciliação antes? Posso ser breve e sucinta na abertura? (Informante 23, Fórum Leal Fagundes, 2016)

Conciliadores se esforçam para cumprir o ritual fixado pelo CEJUSC. Mas neste esforço de padronização técnica, às vezes o essencial é esquecido: as pessoas. Um conciliador, estudante de Direito do 8º ano, interrompeu o autor, um senhor de 64 anos, que falava de sua situação (desativou a empresa, estava vivendo “de favor” com os filhos), para apresentar o resumo dos fatos, tentando cumprir com a etapa conhecida como “escuta ativa”. Trata-se de uma técnica de comunicação utilizada nas audiências de conciliação, por meio da qual o conciliador que deve mostrar que está ouvindo com atenção, fazer validação de sentimentos, parafrasear o que foi dito, sem julgamentos, destacar os interesses comuns das partes. Mas tudo o que conseguiu foi uma repetição do que as partes relataram e interromper o único momento de utilidade para o autor naquela audiência: o desabafo. É o protocolo sufocando o elemento humano. Tratava-se de um caso de consórcio em que a farta jurisprudência não reconhece razão ao autor e não há acordo. Talvez, ao final do processo, a única compensação para este cidadão seria ter sido escutado. A técnica (escuta ativa) não pode se sobrepor ao caso concreto (ouvir o desabafo do cidadão). Se o objetivo é a paz social, cada situação exige um tratamento que às vezes foge do *script* de audiência perfeita.

Noutra audiência só houve acordo porque o autor fez às vezes do conciliador. A causa era de R\$644,25. A empresa oferecia reembolsar ao cliente a quantia de R\$450,00 das peças compradas. A conciliadora, estudante de Direito do 4º semestre, entendeu que não havia acordo e já estava querendo encerrar a audiência, avisado que seria marcada uma audiência de instrução e julgamento. Incrédulo, o autor interveio corrigindo a conciliadora e o acordo pode ser finalmente registrado em ata.

Outro conciliador, estudante de Direito do 7º semestre, conciliador há 10 meses, interrompe uma negociação que flui bastante promissora entre as partes, para dar *feedback* às partes, com a chamada *escuta ativa*. Mas, além de apresentar um resumo equivocado dos fatos (o que deixou as partes indignadas), interrompeu o fluxo da conversa e o objetivo principal da conciliação: fazer as partes se entenderem, encontrarem uma solução compartilhada para o conflito, se tornarem protagonistas da negociação. Percebe-se que a dependência de conciliadores voluntários acaba prejudicando o desenvolvimento das competências comunicacionais dos estudantes, em especial com relação à escuta ativa. Quando o conciliador está começando a dominar a técnica seu tempo de estágio já está acabando.

As audiências no CEJUSC são marcadas a cada 40 minutos. Ao se aproximar deste tempo o conciliador se sente pressionado a por fim à negociação. Quem pensou a filosofia do CEJUSC, toda esquadrihada nos mínimos detalhes, se esqueceu de uma coisa: nem todas as

situações cabem na nota de abertura, nem toda negociação se resolve em 40 minutos. A pergunta que fica é: o objetivo maior é conciliar ou fazer estatística de mais uma audiência realizada?

Não houve nenhum acordo celebrado durante as audiências observadas no Leal Fagundes. Todos os réus eram pessoas jurídicas representadas por escritórios de advocacia terceirizados, sem poder algum de alçada ou negociação. Percebe-se que as conciliações se transformaram numa etapa formal figurativa, em que as empresas enviam representantes apenas para não sofrerem efeitos de uma revelia, mas sem nenhuma intenção de celebrar acordo:

Peço desculpas, mas a empresa só autorizou a oferecer R\$1.000,00 por tudo. Não tenho alçada para nenhum centavo a mais. Somos escritório terceirizado. Infelizmente, aqui a gente não tem autonomia. Não conhecia nem o processo. (Informante 22, Fórum Leal Fagundes, 2016)

A empresa contrata um escritório de advocacia terceirizado e não há margem para negociação. (Informante 24, Leal Fagundes, 2016)

Com o objetivo de melhorar o índice de acordos celebrados, o TJDFR criou as chamadas “pautas específicas”, para atingir grandes demandados, como empresas aéreas, de telefonia e bancos. As audiências desses requeridos são marcadas concentradas em dias específicos do mês (daí o nome de “pauta específica”). As empresas participantes se comprometem a indicar representantes com treinamento adequado (vão ouvir o cliente, pedir desculpas em nome da empresa), além de estudarem melhor cada caso para fazerem propostas apropriadas, aumentando as chances de solução de conflito.

Nas audiências normais tem uma média de 20 a 30% de acordo. Na pauta específica tem bem mais acordo, segundo meus colegas dizem. Mas na semana passada fiquei um dia na pauta específica e não fiz nenhum acordo. Até fiquei pensando, será que sou eu? Na pauta específica pelo menos tem o treinamento do preposto, tem um curso. O preposto vem preparado para a audiência, pede desculpas, o que é muito importante, faz validação de sentimento. Na pauta específica traz pelo menos um esclarecimento para o autor e ele sente que não foi de todo inútil. (Informante 21, Fórum Leal Fagundes, 2016)

Durante a observação das audiências de conciliação, foi verificado que, mesmo com a plena vigência do PJe, práticas que são próprias da tramitação física persistem no CEJUSC Leal Fagundes, a revelar que a inovação tecnológica é mais fácil do que a mudança de velhos hábitos, entronizados na cultura organizacional. Exemplo disto é o pedido de publicação pelos

advogados das partes, que continua a ser registrado nas atas de audiências. Com o PJe o próprio advogado pode entrar no sistema e se cadastrar como patrono da causa e, conseqüentemente, receber as devidas intimações por meio de publicação no Diário Oficial. Com o pedido registrado em ata (da forma atual), obriga-se o Cartório a assumir esta responsabilidade. Segundo um informante, a rotina para inclusão de um único advogado nos autos via PJe é lenta e pode consumir o tempo de realização de duas ou três expedições, sendo que muitos pedem para cadastrar mais de um advogado (Informante 15, Fórum Leal Fagundes, 2015).

Conforme visto anteriormente, Haswani (2013) destaca que faz parte da tradição burocrática brasileira adaptar velhos documentos e reutilizar textos já existentes. A prática contribui para emperrar o potencial transformador da automação. O trecho abaixo foi retirado de ata de uma audiência de conciliação realizada no Leal Fagundes, pedindo para anotar nome do advogado na “capa dos autos”, o que era possível de ser feito nos processos físicos, mas não nos eletrônicos (que sequer possuem capa). Este tipo de pedido é resquício do tempo de tramitação em papel. Com o PJe, que permite o cadastramento do advogado por ele mesmo, buscando celeridade e economia processual, o trecho deveria se abolido das atas, ou substituído por advertência que a responsabilidade de inserir os dados e vinculá-los ao processo é do próprio advogado.

PEDIDO DE PUBLICAÇÃO

A Parte REQUERIDA requereu a anotação do nome do Dr.(^o) Santina Maria Brandão Nascimento Gonçalves - OAB/DF n.º 29.971 e Dr.(^o) Layla Chamat Marques - OAB/DF n.º 32.132, no sistema, na capa dos autos e que as publicações sejam feitas em nome do(a) advogado(a) ora indicado(a). (Trecho de Ata de Conciliação, CEJUSC Leal Fagundes, 2015)

No Paranoá, o CEJUSC é mais modesto. Ocupa uma pequena parte do primeiro andar do Fórum, com quatro salas para conciliação e uma recepção, com dois sofás, para as partes aguardarem o início das audiências (Figuras 48 e 49). O órgão não conta com magistrado próprio para deliberar sobre pedidos no processo até a conciliação. O titular do Juizado Especial Cível acumula as funções. O órgão também não tem cartório próprio para expedições e juntadas. O serviço é realizado pela serventia do Juizado. A unidade conta com dois servidores e seis estagiários.

As partes são recebidas na recepção geral no térreo. No mesmo ambiente, ficam pessoas que são partes e testemunhas de todos os tipos de audiência, as quais ocorrem naquele dia no Fórum, ou aguardam o atendimento em variados setores. No mesmo local, se misturam

partes que litigam em processos criminais, de família, e os que esperam para conciliar. Nesta recepção incide o sol da tarde; a parede de vidro faz o ambiente parecer uma estufa. Um único ventilador é disponibilizado no local, mas, em geral, fica desligado. Não raro as pessoas se confundem ou são encaminhadas para o local errado e perdem a audiência por não ouvir o pregão, o qual é feito pelos conciliadores do alto da passarela do 1º andar, sem sistema de som. Quando chegam à conciliação, já passaram por um período de desconforto, com o calor, e informações nem sempre satisfatórias.

Pode perguntar pro vigia. Eu cheguei foi cedo aqui. Me mandaram ficar sentada lá na frente esperando e eu fiquei. Agora vem dizer que a audiência já acabou e eu não vim. (Informante 11, Fórum do Paranoá, 2015)

Figura 45 - CEJUSC Paranoá



Fonte: Arquivo pessoal.

Figura 46 - Recepção do CEJUSC Paranoá



Fonte: Arquivo pessoal.

O CEJUSC Paranoá conta com dois servidores, que coordenam e supervisionam os trabalhos, e seis estagiários de Direito que realizam as conciliações. Existem quatro salas de conciliação, um pouco menores do que as do Leal Fagundes. Há ar-condicionado nas salas, balinhas nas mesas, água e café no corredor. Em geral, são agendadas audiências em três salas. A quarta, fica reservada para atendimento de eventuais atrasos ou marcações emergenciais determinadas pelo juiz.

Estamos trabalhando no limite aqui. Quando falta algum conciliador, a audiência vai atrasar, pois não tem ninguém para substituir. Ficar doente ou tirar férias é um problema. (Informante 27, CEJUSC Paranoá, 2016)

O público do Paranoá é diferenciado e, em geral, os conciliadores sabem que precisam ter mais atenção às partes leigas.

Aqui [no Paranoá], tem a necessidade de falar de forma mais simples. No Leal [Fagundes], a pessoa chega mais preparada para a audiência, conhecendo mais o que vai ocorrer. (Informante 29, Fórum do Paranoá, 2016)

Assim como no Leal Fagundes, no Paranoá os conciliadores entrevistados têm a percepção de que o acordo flui mais facilmente sem a participação de advogados nas sessões.

O advogado não vem pra fazer acordo. Já orienta o cliente dele a não aceitar, pois sabe que na sentença consegue tirar mais. Eles acompanham os julgados, sabem até a média das condenações. Se a proposta oferecida for menor, nem conversam. (Informante 14, Fórum do Leal Fagundes, 2015)
A ânsia de a pessoa querer ganhar muito dinheiro e um impulso de vingança são os dois motivos que percebo que mais inviabilizam os acordos. A pessoa quer que o juiz dê a sentença dizendo que ela está certa. Quando vem com advogado aí é que não tem conversa. (Informante 27, Fórum do Paranoá, 2016)

Até aqui pontuamos e refletimos sobre aspectos identificados durante as observações de audiências de conciliação no Leal Fagundes e no Paranoá, e também a partir das entrevistas informais realizadas com conciliadores, servidores, advogados e partes do processo. No tópico seguinte, vamos continuar falando da comunicação estabelecida nas audiências de conciliação, a partir da observação dos fluxos comunicativos de oito principais rotinas que ocorrem durante tais eventos.

5.3.1. Modelo de audiência una x Modelo CEJUSC

A partir de agora, passamos a descrição e análise dos fluxos de comunicação nos dois modelos de audiência: o do CEJUSC, exclusivo de conciliação, e o de audiência una de conciliação, instrução e julgamento, realizado pelos próprios juizados especiais. Comparamos como os princípios da comunicação pública, especialmente os de celeridade e objetividade, se manifestam nas rotinas mais recorrentes:

- a) Acordo em audiência
- b) Sem acordo em audiência
- c) Desídia (ausência do autor)
- d) Revelia (ausência do requerido citado)
- e) Requerido não citado

- f) Autor não intimado
- g) Incluir nova parte
- h) Emendar inicial

De cada rotina que discutiremos a seguir, cabe destacar que foram observadas gradações nos fluxos de comunicação do mais ao menos célere e objetivo. Para fins de comparação, destacamos os procedimentos extremos de cada procedimento, a partir da amostra dos autos processuais arquivados. Nesta fase da pesquisa, utilizamos o suporte de 643 páginas fotografadas, dos processos selecionados, para subsidiar a análise.

a) Acordo em audiência (Quadro 17): Quando o acordo é celebrado durante a sessão, verificou-se que no modelo de audiência uma realizada pelos Juizados, a ata de conciliação já sai com a sentença homologatória publicada e as partes intimadas em audiência. Os efeitos da sentença começam a valer de imediato, pois as partes abrem mão do prazo recursal. O modelo de sentença é previamente disponibilizado aos conciliadores, que consultam o servidor supervisor no caso de alguma dúvida com relação aos termos do acordo. Por atuarem junto aos Juizados, os conciliadores têm acesso facilitado ao oficial de Gabinete (servidor responsável por auxiliar o magistrado na elaboração de minutas de sentenças, despachos, etc.) e, muitas vezes, ao próprio magistrado, para resolver qualquer caso específico. Se necessário, o próprio magistrado pode ingressar na audiência para resolver o que for necessário. No entanto, em geral, as demandas são similares e repetitivas, sendo fácil prever determinados tipos de casos e modelos de decisões. O Cartório realiza de uma única vez o registro da ata com a sentença e, em seguida, os autos são baixados e arquivados.

Sinto que o CEJUSC acaba afastando o cidadão do juiz natural da causa; estão criando barreiras entre o jurisdicionado e o magistrado, burocratizando cada vez mais. No Juizado o acesso é direto, o que facilita a resposta à demanda. (Informante 30, Fórum Paranoá, 2016)

No modelo do CEJUSC, o conciliador faz a ata com os termos do acordo, mas os autos precisam ser remetidos para o magistrado proferir a sentença homologatória. Em vez de resolver tudo na audiência, os autos terão que ir conclusos ao magistrado para uma etapa meramente burocrática. O processo demandará do Cartório o registro da ata da audiência, a conclusão para o magistrado, sentença e respectivo registro /publicação e devolução ao

cartório para baixa e arquivamento. O fluxo de comunicação fica mais burocratizado, menos célere e objetivo.

Quadro 17 - Comparação de fluxos de comunicação — acordo em audiência

Acordo em audiência	
Modelo CEJUSC	Modelo Una
Acordo é reduzido a termo na ata da audiência.	Acordo é reduzido a termo na ata da audiência e, no mesmo documento, já é publicada a sentença homologatória pelo magistrado. Sentença já começa a produzir efeitos, pois partes abrem mão do prazo recursal quando celebram o acordo.
Cartório do CEJUSC registra a ata conciliação no sistema	Cartório registra de uma só vez ata de conciliação com sentença homologatória, baixa e arquivamento.
Conclusos ao magistrado do CEJUSC	
Sentença p/ homologar acordo. Registro da sentença	
Envio ao Cartório do juizado	
Cartório do juizado faz baixa e arquivamento	

Fonte: Elaboração própria.

b) Sem acordo em audiência (Quadro 18): Quando não é possível realizar o acordo entre as partes durante a audiência de conciliação, também há diferença expressiva com relação à economia da comunicação processual entre o modelo adotado pelos Juizados, com audiência una de conciliação, instrução e julgamento, e o modelo do CEJUSC, o qual realiza apenas a audiência de conciliação. No primeiro modelo, as partes apresentam na própria audiência toda documentação necessária para comprovação dos fatos alegados. O requerido junta a contestação (defesa) por escrito ou oralmente (conciliador reduz a termo a manifestação) e pode se manifestar sobre os documentos juntados pelo autor. Já o autor pode, querendo, se manifestar sobre preliminares e pedido de contraposto arguidos na contestação. O conciliador age como um facilitador, reduzindo a termo na ata da audiência as manifestações dos dois lados, de forma sucinta e objetiva. Não é permitida réplica ou tréplica. Feito isto, as partes já saem intimadas da data da sentença. De acordo com o art. 27, § único, da Lei 9.099/1995, não sendo possível o julgamento no mesmo dia da conciliação, a sentença deve ser proferida em até 15 dias depois. Na prática, no Paranoá este tempo chega a 47 dias (Figura 12) e, no Leal Fagundes, 60 dias (Figura 25) em média.

Já no modelo do CEJUSC, não havendo acordo na conciliação, as partes saem intimadas da data da sentença e de prazos sucessivos para apresentação de documentos pelo

autor, contestação pelo réu e, por fim, manifestação do autor. Este modelo afasta os Juizados dos princípios da oralidade e da celeridade, inscrito na própria Lei 9.099/1995. O modelo do CEJUSC burocratiza o que era para ser simples e direto, e favorece o saber especializado (dos advogados), pois quanto mais fases têm o processo, menos segurança sente o cidadão para seguir sozinho com a ação. O modelo de prazos sucessivos do CEJUSC favorece o “jurisdicismo” e a “canonização dos bacharéis”, tão criticada por Gilberto Freyre (1985). Além disso, é preciso lembrar que apenas 8% da população brasileira é capaz de elaborar textos com maior complexidade (INAF, 2016). Deixar por conta do autor a elaboração de sua própria manifestação significa que o cidadão mais simples terá mais dificuldades de expressar seus argumentos.

Você acha mesmo que a dona Maria ou o seu Zé, semianalfabeto, tem mesmo condições de preparar sua própria manifestação sobre documentos juntados pelo requerido ou preliminares na contestação? Pelo que percebi, a maioria dos autores deixa passar em branco, não acrescenta mais nada. Imaginar que a população carente vai poder contar com a Defensoria Pública para isto é fora da realidade. Eles [Defensoria Pública] mal dão conta dos criminais. Quando tudo era juntado na conciliação, o conciliador fazia um meio de campo, traduzia o que o autor estava dizendo. Estes prazos sucessivos só é bom mesmo para o advogado da empresa, que vai ter mais tempo de fazer a contestação. (Informante 31, Fórum Paranoá, 2016)

Conciliadores que trabalharam com o modelo de audiência una e, depois, migraram para o modelo do CEJUSC, acreditam que este último esvaziou o fundamento das audiências, que estas se transformaram numa etapa meramente burocrática, “para inglês ver”, para as quais os requeridos enviam representantes apenas para não sofrerem os efeitos da revelia.

Em Samambaia tem uma vantagem: tem que levar tudo na audiência de conciliação, todos os documentos comprobatórios; dessa forma, a empresa já consegue ver ali na hora o risco de uma condenação, o que facilita o acordo. Com a audiência una a empresa toma um cuidado maior de pelo menos ler o pedido da inicial, pois sabe que a contestação será feita naquela audiência. Aqui fica um monte de audiência e de etapas só para inglês ver. Acaba que gera uma imagem negativa da Justiça. Em Samambaia só tem etapas que realmente vão agregar valor ao processo. Aqui não pode colher nenhuma informação; lá, abria umas aspas e colocávamos na ata a manifestação das partes, que ajuda o juiz compreender a causa. Não tomava tanto tempo. Em Samambaia dava entre 40 a 50% de acordos; aqui, quando coloca tudo na balança, não chega a 20%”. (Informante 24, Fórum Leal Fagundes, 2016)

Atualmente, o modelo do CEJUSC é o que prevaleceu em todos os Fóruns. A solução padronizada imposta pelo CEJUSC, apenas com a audiência de conciliação – sem

instrução e julgamento, como era o padrão das audiências unas adotadas pelos Juizados –, nos remete a ideia do “jeitinho brasileiro”. O modelo de sessão do CEJUSC é o resultado do “jeitinho” da classe jurídica conservadora – interna e externa ao TJDFT – de superar a Lei dos Juizados Especiais. Formalmente, se edita uma lei preconizando procedimentos céleres, a resolução do máximo de atos possíveis durante a audiência. Na prática, se esvazia as sessões de conciliação, transformando-as em mera etapa burocrática, nas quais as partes comparecem apenas para não sofrerem os efeitos da revelia.

Além de esvaziar a audiência de conciliação, o modelo do CEJUSC acaba tornando a tramitação efetivamente menos célere e objetiva, o fluxo de comunicação ganha novas etapas de juntadas e certificações, as quais sobrecarregam as atividades cartorárias. O resultado final é 13 dias a mais na tramitação dos processos até a sentença no Leal Fagundes, em comparação com o Paranoá. Pode parecer pouco em se tratando apenas de um único processo, mas multiplicando este tempo extra por milhares de processos todos os anos, teremos o resultado do impacto financeiro do modelo de comunicação do CEJUSC.

Em 2011, o Ipea publicou o relatório “Custo unitário do processo de execução fiscal da União” (IPEA, 2011), cujo desafio foi estimar o custo médio para a Justiça brasileira das ações de execução fiscal nas varas da Justiça Federal. De acordo com este estudo, em 2009, o “custo médio por processo/dia (CMPD)”, determinado a partir da conversão do orçamento executado em orçamento diário, subdividindo-o pelo número de processos que tramitavam no Primeiro Grau de jurisdição da Justiça Federal, era de R\$1,58.

Não há estudos similares no âmbito dos Juizados Especiais, mas apenas a título ilustrativo, considerando a técnica do CMPD, 13 dias custariam R\$20,54 extras por processo. Considerando os 51 mil processos sem acordo, remetidos para sentença em 2014, nos Juizados Especiais Cíveis do DF, o modelo do CEJUSC acarretaria um custo extra de R\$1.047.540 ao ano; R\$ 314.950,00 apenas no Leal Fagundes. Este tipo de exercício ajuda a tirar da abstração os custos do processo decorrentes de um modelo de fluxo de comunicação menos célere e objetivo. A teoria ganha um contorno real e quantificável.

Quadro 18 - Comparação de fluxos de comunicação — Sem acordo em audiência

Sem acordo em audiência	
Modelo CEJUSC	Modelo Una
Acordo infrutífero. Partes intimadas da data da sentença.	Acordo infrutífero. Na audiência, autor junta documentos e requerido junta a defesa (por escrito ou oral). Conciliador reduz a termo na ata a manifestação do autor relativo a preliminares, documentos juntados pelo requerido e pedido de contraposto. Partes intimadas da data da sentença.
Cartório registra ata e faz remessa dos autos para o Juizado	Cartório registra ata e faz concluso ao magistrado
Autos ficam aguardando juntadas do autor e requerido	Magistrado sentencia
Abre prazo de 2 dias para autor juntar documentos	
Juntada documentos autor	
Abre prazo de 5 dias para requerido juntar contestação	
Juntada contestação	
Abre prazo de 2 dias para autor se manifestar (são 5 dias no caso de haver pedido de contraposto)	
Manifestação final do autor	
Certificação de prazo e autos conclusos ao magistrado	
Magistrado do juizado sentencia	

Fonte: Elaboração própria.

c) Desídia (Quadro 19): Quando o autor deixa de comparecer à audiência (tendo sido intimado), e não apresenta justificativa, falamos que houve abandono da causa, a chamada desídia. No modelo de audiência una, na ata de conciliação já é inserido a sentença de extinção do processo. O requerido, se presente, já sai intimado da decisão. No caso do CEJUSC, registra-se a ata de audiência, depois os autos seguem conclusos ao magistrado para sentenciar a desídia e, por fim, retorna ao Cartório para publicar e intimar. Ou seja, o modelo do CEJUSC acaba consumindo tempo do Gabinete e do Cartório com um processo que já está morto; tempo este que poderia ser investido no andamento de outros processos. Pode parecer pouca coisa, mas considerando-se que aproximadamente 27% das conciliações não são realizadas em função de desídia, no Paranoá e no Leal Fagundes (Figuras 14 e 27, respectivamente), estamos falando de mais de 1.440 conclusões, sentenças e intimações ao ano que poderiam ser “economizadas” com um fluxo de comunicação menos burocrático, somente no âmbito dos Juizados da pesquisa.

Quadro 19 - Comparação de fluxos de comunicação — Desídia

Desídia	
Modelo CEJUSC	Modelo Una
Ata informando ausência autor	Sentença de extinção na ata. Requerido já sai intimado da decisão. Se autor apresentar justificativa convincente nos próximos dias juiz poderá reconsiderar e redesignar nova audiência.
Cartório CEJUSC registra ata	Cartório registra ata, com sentença, baixa e arquivamento.
Concluso ao magistrado	
Juiz extingue o processo	
Remessa ao cartório do Juizado	
Intimação do requerido	
Baixa e arquivamento	

Fonte: Elaboração própria.

d) Revelia (Quadro 20): Quando é o requerido que, mesmo citado e intimado, deixa de comparecer à audiência, o processo será julgado à sua revelia. No modelo de audiência una, o autor junta todos os documentos e já sai intimado da data da sentença. No modelo do CEJUSC, abre-se prazo de dois dias para o autor juntar a documentação.

Quadro 20 - Comparação de fluxos de comunicação — Revelia

Revelia	
Modelo CEJUSC	Modelo Una
Ata informa ausência do requerido, embora citado. Prazo de dois dias para autor juntar documentos. Autor intimado da data da sentença.	Ata com sentença decretando revelia. Autor junta todos os documentos em audiência. Autor intimado da data da sentença.
Cartório registra ata	Cartório registra ata e faz autos conclusos ao magistrado
Remessa ao cartório do juizado	Magistrado sentencia
Aguardar prazo de dois dias para autor juntar documentos	
Juntada documentos autor e conclusos para magistrado	
Magistrado decreta revelia e sentencia	

Fonte: Elaboração própria.

e) Requerido não citado (Quadro 21): No modelo una, quando o requerido não comparece por não ter sido citado (Cartório não faz a expedição), a audiência já é redesignada e o autor já sai intimado da nova data. Os autos voltam ao Cartório apenas para citação/intimação do requerido. No modelo do CEJUSC, a ata consta o ocorrido, os autos são remetidos ao magistrado, que determina a redesignação da audiência. O Cartório redesigna a audiência e então procede-se a intimação do autor e a citação do requerido. Ou seja, no

modelo do CEJUSC, além da tramitação entre CEJUSC, Cartório e magistrado, além da sentença em peça separada da ata da sessão, terá que ser intimado o autor e não apenas o requerido. Considerando-se que 18% e 23% das audiências não realizadas ao ano, no Paranoá e Leal Fagundes (Figuras 14 e 27, respectivamente), deve-se a não citação do requerido, estamos falando de um universo de 1.200 intimações de autores desnecessárias, as quais seriam “economizadas”, somente nos Juizados da pesquisa.

Quadro 21 - Comparação de fluxos de comunicação — Requerido não citado

Requerido não citado	
Modelo CEJUSC	Modelo Una
Ata informa ausência de expedição para citação do requerido	Ata informa ausência de expedição para citação do requerido. Nova audiência é redesignada. Autor intimado em audiência
Cartório CEJUSC registra ata e faz conclusos ao magistrado	Cartório registra ata
Magistrado manda redesignar a audiência	Citação do requerido
Retorno dos autos ao Cartório	Juntada AR/mandado requerido
Redesignação da audiência	
Intimação do autor	
Certidão de intimação ou juntada AR/mandado autor	
Citação do requerido	
Juntada AR/mandado requerido	

Fonte: Elaboração própria.

f) Autor não intimado (Quadro 22): idem à tramitação de quando o requerido não é intimado.

Quadro 22 - Comparação de fluxos de comunicação — Autor não intimado

Autor não intimado – requerido presente	
Modelo CEJUSC	Modelo Uma
Ata informa ausência de expedição para intimação do autor	Ata informa ausência de expedição para intimação do autor. Nova audiência é redesignada. Requerido intimado em audiência
Cartório registra ata e faz conclusos ao magistrado	Cartório registra ata
Magistrado manda redesignar a audiência	Intimação do autor
Retorno dos autos ao Cartório	Certidão de intimação ou juntada AR/mandado autor
Redesignação da audiência	
Intimação do autor	
Certidão de intimação ou juntada AR/mandado autor	
Intimação do requerido	
Certidão de intimação ou juntada AR/mandado requerido	

Fonte: Elaboração própria.

g) Incluir de nova parte (Quadro 23): Nos pedidos de inclusão de novas partes ao processo, realizados durante a conciliação no modelo do CEJUSC, é preciso remeter o processo ao magistrado do CEJUSC para deferir o pedido e determinar a designação de nova audiência, intimando-se todas as partes. No Paranoá, na ata na audiência de conciliação, o pedido já é deferido e as partes presentes já saem intimadas da nova audiência. Ou seja, o Cartório terá que fazer apenas uma única intimação, para a parte incluída na lide. No modelo do CEJUSC, além da conclusão para o magistrado, há a necessidade de se intimar todas as partes da nova data da audiência. Isto resulta em mais trabalho para os servidores e custos aos cofres públicos. Se as partes não tiverem advogados, serão gastos ou telefonemas ou postagens de AR pelos Correios para intimar quem já está no processo. No modelo em que os Juizados realizam suas próprias conciliações, há despachos padrões dos juízes para deferimento do pedido de inclusão de novo réu na própria audiência. Com isso, as partes presentes já saem intimadas da data da nova audiência. Já no modelo com conciliação feita pelo CEJUSC, o processo precisa voltar para o magistrado deferir, depois um servidor irá designar a audiência e, por fim, outro irá fazer a intimação do autor e réu que compareceram à audiência anterior e a citação da parte incluída na lide.

Quadro 23 - Comparação de fluxos de comunicação — Inclusão de nova parte

Inclusão de nova parte	
Modelo CEJUSC	Modelo Una
Ata registra pedido de inclusão de nova parte.	Ata registra pedido de inclusão de nova parte. Pedido é deferido na própria audiência, Audiência redesignada. Partes presentes intimadas
Cartório registra a ata e autos seguem conclusos ao magistrado	Cartório registra a Ata
Magistrado defere inclusão nova parte e manda redesignar a audiência	Citação apenas da nova parte
Redesignação da audiência	Juntada AR/mandado nova parte
Intimação autor	
Certidão de intimação ou Juntada AR/mandado autor	
Intimação requerido já citado	
Certidão de intimação ou Juntada AR/mandado requerido	
Citação da nova parte	
Juntada AR/mandado nova parte	

Fonte: Elaboração própria.

h) Emendar a inicial (Quadro 24): a solicitação para emendar a petição inicial do autor também se torna mais burocrática com o modelo do CEJUSC. Primeiro, é preciso enviar os autos ao magistrado para deferir o pedido, depois redesignar a audiência e intimar/citar as partes da nova data. Além da ata de audiência, será preciso uma conclusão, uma decisão, duas expedições e duas juntadas para realizar o processo. No modelo de audiência una, a inicial é emendada na própria audiência, as partes presentes já são citadas — inclusive em consonância com o que determina o art. 18, § 1º, da Lei 9.099/1995 — e intimadas da nova data. Tudo isso é feito com um único documento: a ata de audiência.

Quadro 24 - Comparação de fluxos de comunicação — Petição para emendar inicial

Emendar inicial	
Modelo CEJUSC	Modelo Una
Ata registra pedido para emendar a inicial	Decisão de emendar a inicial na própria ata. Audiência redesignada. Partes presentes intimadas/citadas.
Cartório registra a ata e faz conclusos ao magistrado	Cartório registra ata e autos ficam aguardando próxima audiência
Magistrado defere emendar a inicial e manda redesignar audiência	
Cartório redesigna da audiência	
Intimação autor	
Certidão de intimação ou Juntada AR/mandado autor	
Citação /intimação requerido	
Juntada de AR/mandado requerido	

Fonte: Elaboração própria.

Terminamos o exame das situações mais recorrentes nas audiências de conciliação, comparando como a comunicação se realiza no modelo de audiência una, dos Juizados Especiais, e o modelo do CEJUSC. Elencamos as rotinas mais céleres e as mais burocratizadas encontradas, a partir da observação das audiências e dos autos processuais arquivados nos Fóruns da pesquisa. A depender dos magistrados e servidores envolvidos, às vezes determinado Juizado/CEJUSC adota uma rotina mais célere e outra mais burocrática. Em síntese, da análise de como o Estado/Judiciário se comunica com o cidadão nas audiências de conciliação, segundo as categorias de análise da pesquisa, temos que:

a) isonomia e impessoalidade

Em se tratando da comunicação pública estabelecida pelo Estado/Judiciário com o cidadão, por meio dos conciliadores, o princípio da impessoalidade orienta que a

comunicação pública não deve se referir ou se dirigir a uma pessoa em particular, mas aos cidadãos em geral, igualando-os na medida de suas desigualdades. Em seu aspecto mais profundo, observamos que os princípios da impessoalidade e da isonomia encontram barreiras nas audiências de conciliação em função da crença ideológica de que a Justiça é neutra e imparcial. No entanto, ao se manter obtusamente neutro e imparcial, o conciliador acaba privilegiando a parte mais esclarecida da lide. O princípio da decisão informada não foi observado nas declarações e práticas dos conciliadores, com o mesmo peso e convicção com que se defendiam a neutralidade e a imparcialidade. Os conciliadores sentem dificuldades de estabelecer um limite ponderável entre estes princípios e, na dúvida, para não ferir a pretensa neutralidade e imparcialidade, se abstêm de fornecer informações importantes aos autores, “para não criar caso com o advogado do requerido”, ou porque “não estamos aqui para dar orientação jurídica, isso é tarefa para advogado ou defensor”. Os limites são tênues e, com o medo de romper as fronteiras, a isonomia e a impessoalidade são sacrificadas na comunicação do Estado/Judiciário com o cidadão nas conciliações. Os desiguais não são equilibrados nas conciliações na medida de suas desigualdades.

b) simplicidade e clareza

A adoção do modelo do CEJUSC em todos os Juizados, inclusive naqueles em que a população de menor renda e escolaridade é atendida se mostra potencialmente prejudicial ao exercício de direitos dos cidadãos menos instruídos. As partes leigas deixam de contar com a facilitação de conciliadores para juntar documentos e manifestações, as quais antes eram registradas em ata. O processo se torna mais complexo para o leigo, o que afeta os princípios da simplicidade e da clareza que se espera encontrar na comunicação pública.

c) celeridade e objetividade

O modelo de comunicação do CEJUSC revelou-se ser menos célere e objetivo do que o modelo de audiência una de conciliação, instrução e julgamento. Conforme observado em audiência e nos autos processuais arquivados, os fluxos de comunicação se tornam mais burocráticos, exigindo a produção de atos (conclusões, sentenças, expedições, juntadas), os quais antes eram realizados em audiência.

d) acesso e transparência

Enquanto os dados de produtividade dos juizados e até mesmo dos magistrados encontram-se sistematicamente publicados na internet do TJDF

(<http://www.tjdft.jus.br/institucional/corregedoria/produktividade>), desde 2014, e disponíveis para consulta por qualquer cidadão, os dados sobre as conciliações não são localizados com facilidade.

No site do TJDF, não há *link* para a página do Núcleo Permanente de Mediação e Conciliação – Nupemec, onde constam relatórios e estatísticas de conciliação desde 2012. A página deveria ser encontrada a partir do seguinte caminho: Institucional > 2ª Vice Presidência > Nupemec. No entanto, o *link* não está disponível/visível. Apenas a partir da digitação do endereço <http://www.tjdft.jus.br/institucional/2a-vice-presidencia/nupemec> será possível acessar a página e, posteriormente, encontrar os relatórios, publicados em <http://www.tjdft.jus.br/institucional/2a-vice-presidencia/nupemec/relatorios-1>. Sem o *link* direto na página na 2ª Vice-Presidência, o acesso ao Nupemec fica “invisível” ao público.

Enquanto 2013 e 2014 tiveram cinco relatórios com estatísticas sobre as conciliações realizadas, no ano de 2015 houve a publicação de um único relatório, especificamente sobre a semana nacional de conciliação. Em 2016, até o fechamento deste trabalho, haviam sido publicados os dados do primeiro semestre.

Figura 47 - Taxa de acordo das conciliações realizadas no CEJUSC no primeiro semestre de 2016

CONCILIAÇÃO PROCESSUAL

UNIDADE	DESIGNADAS	REALIZADAS	REMARKADAS	ACORDO	VALORES HOMOLOGADOS	PESSOAS ATENDIDAS	TAXA DE ACORDO
CEJUSC-AGC	97	77	4	26	R\$ 138.936,53	220	35,6%
CEJUSC-BSB	3.560	1.919	260	426	R\$ 5.743.912,07	7.017	25,7%
CEJUSC-CEI	4.063	2.008	1	673	R\$ 1.128.625,69	6.183	33,5%
CEJUSC-FAM	713	537	33	273	R\$ 0,00	1.163	54,2%
CEJUSC-GAM	548	298	20	127	R\$ 264.794,09	656	45,7%
CEJUSC-GUA	1.417	1.023	56	305	R\$ 667.988,25	3.680	31,5%
CEJUSC-JEC-BSB	10.537	6.890	0	1.587	R\$ 7.446.686,80	19.286	23,0%
CEJUSC-NUC	105	63	6	13	R\$ 22.665,00	126	22,8%
CEJUSC-PAR	1.622	948	147	300	R\$ 403.336,07	2.589	37,5%
CEJUSC-PLA	2.054	1.231	110	439	R\$ 1.137.354,62	2.045	39,2%
CEJUSC-RFU	269	145	6	41	R\$ 131.450,01	393	29,5%
CEJUSC-SAM	106	80	10	13	R\$ 157.528,78	166	18,6%
CEJUSC-SAO	98	52	16	0	R\$ 239.869,58	163	0,0%
CEJUSC-SOB	2.278	1.529	45	653	R\$ 1.192.409,42	4.947	44,0%
CEJUSC-TAG	6.290	3.599	16	874	R\$ 2.343.151,99	10.073	24,4%
TOTAL	33.757	20.399	730	5.750	R\$ 21.018.708,90	58.707	29,2%

Fonte: Relatório Semestral Nupemec 2016.

O modelo do CEJUSC é o que prevaleceu no TJDF e hoje é o padrão adotado em todos os Fóruns. Assim, é preciso olhar para os resultados destas unidades e seus reflexos na vida das pessoas. No relatório parcial de 2016, o Nupemec divulgou que as taxas de acordo do

primeiro semestre ficaram em 29,2% (Figura 50). Em 2014, as conciliações realizadas diretamente pelos juizados especiais alcançaram média de 36,90% de acordo enquanto que as realizadas pelo CEJUSC Leal Fagundes foi de 21,80% (Quadro 25). O índice é confirmado pela percepção de servidores e conciliadores do Fórum:

Cerca de 80% dos advogados vêm para audiência sem nenhuma alçada para negociar. Geralmente, só quando é pauta específica chegam com alçada. Tem dia que dá um ou dois acordos, no máximo. Não chega nem há 20% o número de acordos. Isso ocorre devida a falta de preparo das empresas. Elas dizem que receberam o processo agora e que não sabem nada do caso; são de escritórios representantes e veem na audiência só mesmo para não dar revelia. (Informante 20, Fórum Leal Fagundes, 2016).

Em que pese os dados extraídos dos próprios relatórios do Nupemec, em 2014, a unidade descreveu o CEJUSC-JEC/BSB como um modelo de excelência de centralização de conciliações a ser seguido:

Sua estrutura de funcionamento se mostrou tão exitosa que foi replicada nos demais Centros e se apresenta como paradigma essencial à implantação de novas unidades especializadas. Como principal estratégia de atuação, destacam-se as pautas específicas, com formação de representantes de empresas parceiras em técnicas autocompositivas. (NUPEMEC, 2014)

No entanto, os resultados efetivos do CEJUSC não explicam tamanho otimismo. Conforme dados do próprio Nupemec, desde 2009, os percentuais de acordo sempre foram maiores nas audiências realizadas pelos próprios Juizados do que nas realizadas pelo CEJUSC. Enquanto a média geral dos acordos nos juizados chegou a 45,50%, no CEJUSC o melhor desempenho nunca passou de 29,20% (Quadro 25). Enquanto o Paranoá chegou a ter 49,96% de acordos, o Leal Fagundes (CEJUSC-JEC-BSB) nunca passou de 27,70%. Diante disto, a grande pergunta que fica é: porque o modelo do CEJUSC saiu hegemônico, alardeado como uma experiência tão exitosa, a qual mereceu servir de paradigma para implantação em todos os Fóruns do TJDF?

Quadro 25 - Percentual de acordo nos Juizados Especiais x CEJUSC

ANO	CEJUSC GERAL	JEC GERAL	PARANOIA	CEJUSC-PAR	CEJUSC-JEC-BSB	SNC	PC	PE
2009		45,50%			27,70%			
2010		38,90%			24,80%			
2011		37,20%			21,10%			
2012		37,73%	49,96%		26,60%		62%	
*2013		44,40%	46,80%		26,24%	55,40%		59,90%
2014		36,90%	36,60%		21,80%	35,50%		51,40%
2015						38,80%		
2016	29,20%			37,50%	23,00%			

Fonte: Elaboração própria com dados do Nupemec. Em 2015, o Nupemec divulgou um único relatório relativo a Semana Nacional de Conciliação. Os dados de 2016 são relativos ao primeiro semestre. *Em 2013, foram fornecidos dois relatórios semestrais parciais; o percentual do Paranoá é uma média.

SNC – Semana Nacional de Conciliação

PC – Pauta Concentrada

PE – Pauta Específica

Os resultados superiores foram identificados nas chamadas pautas específicas e concentradas, cuja lógica e modelo são bastante diferentes da pauta convencional. Estas audiências são eventos preparados com antecedência, em que as empresas parceiras do TJDFR indicam os processos que desejam incluir na pauta. Os processos da empresa parceira são concentrados num dia específico para otimizar os recursos com advogados e representantes. As empresas, por sua vez, se comprometem a enviar representantes (prepostos) e advogados treinados, que saibam fazer validação de sentimentos (se desculpar com o cliente e dar *feedback*, por exemplo), e se comprometem ainda a analisar os processos e a enviar pessoal com alçada para negociar. Obviamente, as empresas indicam para estas pautas aqueles processos com maior potencial de acordo, o que contribuiu para os índices expressivos de sucesso.

No entanto, estes processos são minoria e não se confundem com a pauta convencional. Em 2012, as semanas nacionais de conciliação e as chamadas pautas concentradas chegaram a atingir 62% de acordo das 2.058 audiências realizadas (foram marcadas 4.162). As causas negociadas em pautas específicas/concentradas representaram menos de 10% das audiências de 2012. Já a pauta normal teve 74.156 audiências marcadas e 51.835 realizadas, com um percentual de 37,73% de acordos nos Juizados. Neste mesmo ano, a pauta normal do CEJUSC Leal Fagundes alcançou apenas 26,60% de acordos (Quadro 25).

A impressão que fica foi que olharam para os números das pautas específicas e concentradas, também realizadas pelo CEJUSC, se encantaram, e acharam que poderiam generalizar os resultados para todo o sistema de conciliação. Isto faz lembrar a lenda da índia Naiá, que se apaixonou perdidamente pela lua (Jaci). Todas as noites a moça esperava por

Jaci, até que uma vez viu o reflexo do amado nas águas do igarapé e mergulhou na tentativa de tocá-lo, mas morreu afogada. Jaci se compadeceu com o esforço de Naiá e a transformou na grande flor do Amazonas, a vitória-régia, que só abre suas pétalas ao luar.

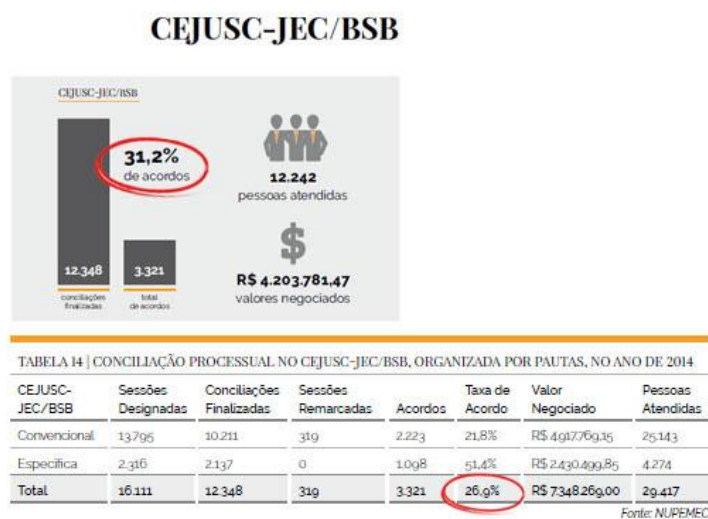
Como na lenda, alguém viu nas pautas específicas e concentradas o reflexo da “lua”, achando estar vendo a pauta convencional dos Juizados, mas se enganou. Por sua peculiaridade, os excelentes resultados da pauta específica/concentrada não servem de parâmetro para decidir que o CEJUSC é o modelo de excelência recomendado para todas as conciliações dos Juizados Especiais Cíveis.

O correto teria sido comparar os resultados das audiências una dos Juizados Especiais com a pauta convencional do CEJUSC. E, neste confronto, desde 2009, fica evidente a superioridade dos resultados do modelo da audiência una realizada pelos próprios Juizados (Quadro 25).

Além do parâmetro equivocado de comparação, contribui para a confusão os modelos de relatórios divulgados pelo Nupemec. As consolidações estatísticas do órgão carecem de padronizações, as quais permitiriam o confronto de dados de forma segura e facilitada. Em alguns anos, são divulgados relatórios semestrais, noutros a compilação é anual. Em alguns anos há o desempenho individual de cada juizado, noutros apenas o resultado total. Em alguns, o resultado do CEJUSC apresenta em separado a pauta concentrada/específica da pauta normal; noutros, o resultado aparece diluído (de forma que o resultado final geral do CEJUSC parece superior). Há ainda algumas inconsistências de dados, como na Figura 51 abaixo.

O relatório de 2014 do Nupemec, na página 45, com destaque, o CEJUSC-JEC/BSB teria tido 31,2% de acordo, percentual este que claramente não confere com o número de audiências realizadas e número de acordos informados (Figura 51). No entanto, na página 47 do mesmo relatório, em um gráfico menor, está o percentual correto: 26,9%. Nos dois gráficos há ainda divergências com relação ao número de pessoas atendidas e os valores negociados. Importa destacar que o excelente resultado da pauta específica (51,4%) puxa para cima o resultado da pauta normal (21,8%), distorcendo o desempenho final do CEJUSC (Figura 51). O próprio Nupemec reconhece neste relatório que “as pautas específicas são responsáveis por um acréscimo substancial no índice geral de acordo do CEJUSC-JEC/BSB”.

Figura 48 - Divergência de dados nos relatórios do Nupemec



Fonte: Relatório Nupemec 2014⁵⁴

No relatório de 2012, o total geral de acordos nos Juizados era de 37,73%. No ano seguinte, este dado era reportado com 40,5%. Em 2014, o relatório da Semana Nacional de Conciliação informa um percentual de 36,2% de acordos; já no ano seguinte, o dado é informado como sendo 35,5%. Estes são alguns exemplos de algumas inconsistências encontradas, as quais revelam que o sistema de coleta e divulgação de dados sobre as audiências de conciliação merece passar por um aprimoramento para dar mais segurança à tomada de decisões do Tribunal. A realização de pesquisas é um importante instrumento para planejamento das ações de uma organização e definição de políticas, mas, para atingir sua finalidade, é necessário rigor na apuração e divulgação dos resultados, fazendo as retificações posteriores, quando for o caso.

Ao final desta etapa de observação, identificamos uma série de questões de gestão cujo teto é uma cultura organizacional hierarquizada e hermética, resistente à mudança, que privilegia processos comunicacionais mais complicados, caros e demorados, em detrimento dos princípios que se esperam encontrar na comunicação pública. A opção por um modelo de conciliação menos célere e eficiente, a partir de pressuposto equivocados de avaliação, revela a baixa capacidade de autoavaliação interna, quesito que merece ser discutido e aprimorado no TJDFT.

⁵⁴ Relatório Nupemec 2014. Disponível em <http://www.tjdft.jus.br/institucional/2a-vice-presidencia/nupemec/relatorios-1/relatorioanualnupemec2014_digitalATUALIZADO.pdf>. Acesso em 14 de janeiro de 2017.

5.4.A COMUNICAÇÃO NOS AUTOS PROCESSUAIS

Até aqui temos claro, pelo referencial teórico aportado e reflexões suscitadas pela observação do atendimento inicial e das audiências de conciliação, que magistrados, servidores, estagiários e conciliadores devem se pautar pelos princípios da comunicação pública no relacionamento com o cidadão, seja na dimensão pessoal, escrita ou verbal. Ou seja, a comunicação do Estado/Judiciário com o cidadão deve ser pautar pela impessoalidade e isonomia; simplicidade e clareza; celeridade e objetividade; e acesso e transparência.

Uma vez que a audiência de conciliação foi frustrada, ou ainda que a parte requerida não cumpriu com a obrigação assumida, o processo começa efetivamente sua tramitação judicial. Passamos, portanto, à observação da comunicação realizada no bojo dos autos processuais, por servidores (certidões e expedições) e magistrados (decisões, despachos e sentenças). A captura de dados foi realizada com o auxílio do formulário (Apêndice II), com 42 entradas de dados, além do suporte de 643 fotografias de páginas dos autos processuais da amostra.

Comparamos os modelos utilizados pelos nove Juizados Especiais Cíveis da pesquisa (sete do Leal Fagundes e dois do Paranoá), das rotinas mais recorrentes da comunicação processual. Para efeito de comparação, pontuamos os extremos dos modelos mais burocráticos (Modelo B, de burocrático) com os formatos mais dinâmicos (Modelo C, de célere). Ressalte-se que há fluxos de comunicação incrementais entre os modelos estudados, mas, para efeito de comparação, elegemos os extremos das principais rotinas. Além disso, importa destacar que não há um Juizado Especial que adote sempre ou as rotinas burocráticas ou as mais céleres. Isto varia em função dos magistrados e servidores envolvidos no processo. Foram observados os fluxos de comunicação das seguintes rotinas:

- a) Acordo ou sentença e pedido para levantar alvará;
- b) Requerido recorreu da sentença;
- c) Pedido de cumprimento de sentença;
- d) Proposta de acordo;
- e) Desentranhamento de documento;
- f) Pedido de desistência;
- g) Desídia com condenação de custas;
- h) Extinção sem cumprimento da obrigação.

a) Acordo ou sentença e pedido para levantar alvará (Quadro 26): quando há sentença homologatória de acordo ou sentença condenatória, alguns Juizados adotam especificar que, “no caso de cumprimento voluntário da obrigação, proceda-se o levantamento do alvará à parte credora”. Esta simples medida economiza uma série de etapas posteriores. Sem ela, quando há o pagamento, o autor precisa pedir o levantamento do alvará, a petição precisa ser encaminhada ao magistrado, que por sua vez faz uma decisão autorizando; só então os autos retornam ao Cartório, o alvará é expedido e o credor é intimado para buscar o documento.

Além disso, foi identificada outra discrepância com relação ao levantamento do alvará. Existem Juizados que fazem o alvará com um campo ao final para a parte assinar dizendo que recebeu o documento e se dá quitação do processo ou se deseja dar prosseguimento. Em outros, o autor recebe o alvará, os autos vão conclusos ao magistrado, que manda intimar o autor para saber se dá quitação da obrigação; o servidor intima o autor, certifica que foi dada quitação, devolve os autos conclusos ao magistrado para finalmente extinguir o processo.

Quadro 26 - Comparação de fluxos de comunicação — Autorizar levantar alvará

Acordo ou sentença e pedido para levantar alvará	
Modelo B	Modelo C
Sentença homologa acordo ou condena réu. Não menciona levantamento do alvará	Sentença homologa acordo ou condena réu. Determina o levantamento do alvará no caso de cumprimento voluntário
Requerido pagou	Requerido pagou
Autor pede levantamento do alvará	Expedição do alvará
Concluso para o magistrado	Intimação do credor
Magistrado determina o levantamento	
Expedição do alvará	
Intimação do credor	

Fonte: Elaboração própria.

b) Requerido recorreu da sentença (Quadro 27): no modelo mais dinâmico, quando o requerido recorre da sentença, de ordem, o servidor intima o autor a apresentar as contrarrazões. Apenas depois de juntada a manifestação do autor os autos seguem conclusos ao magistrado para este determinar a remessa à Turma Recursal. No modelo mais burocrático, os autos vão conclusos duas vezes ao magistrado antes de ser finalmente remetido à Turma Recursal para analisar o recurso.

Quadro 27 - Comparação de fluxos de comunicação — Recorrer da sentença

Requerido recorreu da Sentença	
Modelo B	Modelo C
Requerido apresenta recurso	Requerido apresenta recurso
Conclusos ao magistrado	De ordem, autor intimado a apresentar contrarrazões
Juiz manda intimar autor apresentar contrarrazões	Conclusos ao magistrado
Intimação do autor	Juiz determina remessa à Turma Recursal
Conclusos ao magistrado	Remessa à Turma Recursal
Juiz determina remessa à Turma Recursal	
Remessa à Turma Recursal	

Fonte: Elaboração própria.

c) Pedido de cumprimento de sentença e penhora de bens (Quadro 28): Quando o devedor deixar de cumprir com a sentença, tem início à fase de execução. No modelo mais dinâmico, num único ato o magistrado manda atualizar o débito, citar o devedor para pagamento em três dias, efetuar a penhora, caso não haja o pagamento, intimar para impugnação e autorizar levantar o alvará em nome do credor. No modelo mais burocrático cada uma destas etapas retornará ao magistrado para deliberar sobre a seguinte. Os atos em si são rápidos e padronizados, e o que mais demora é o chamado “tempo de prateleira”, ou seja, aquele tempo em que o processo leva para o magistrado/servidor dar o próximo andamento. Em um processo observado, os três despachos proferidos pelo magistrado (mandar o débito para atualização pelo contador e determinar o bloqueio dos valores via sistema Bacenjud, mandar intimar o devedor para apresentar impugnação, e, por fim, mandar expedir o alvará) consumiram 76 dias. Em outro Juizado, com modelo mais célere, a mesma rotina levou 39 dias.

Quadro 28 - Comparação de fluxos de comunicação — Pedir penhora de bens

Execução de sentença – Penhora de bens	
Modelo B	Modelo C
Autor pede cumprimento de sentença	Autor pede cumprimento de sentença
Conclusos ao magistrado. Recebe o cumprimento de sentença e manda atualizar débito e citar o executado. Após voltar os autos conclusos	Conclusos ao magistrado. Na mesma decisão manda atualizar débito, citar executado, bloquear bens, intimar para impugnação, expedir o alvará
Atualização do débito	Atualização do débito
Citação do executado	Citação do executado
Magistrado determina bloqueio bens	Intimação impugnação
Volta concluso ao magistrado	Expedição do alvará
Magistrado determina intimação do executado para impugnação da penhora	Intimação do autor
Intimação impugnação	
Volta concluso ao magistrado	
Magistrado determina levantamento do alvará	
Expedição do alvará	
Intimação do autor	

Fonte: Elaboração própria.

d) Proposta de acordo (Quadro 29): As rotinas mais simples podem se tornar mais ou menos protocolares e ritualísticas a depender dos servidores e magistrados envolvidos. Vejamos o exemplo da petição de um parcelamento de dívidas pela ré. Na situação extrema, o servidor comum não tem acesso direto ao magistrado; o diretor funciona como uma espécie de *gatekeeper*, um porteiro que recebe tudo o que vem do Gabinete e somente por meio dele a comunicação do Cartório é devolvida às mãos do magistrado. No exemplo, entre a juntada da petição do autor e o encerramento do processo, transcorreram-se quase dois meses. Em caso similar, em outro Juizado com rotina mais célere, foram dez dias.

Quadro 29 - Comparação de fluxos de comunicação — Intimar de proposta de acordo

Proposta de acordo	
Modelo B	Modelo C
Requerido apresenta proposta de acordo	Requerido apresenta proposta de acordo
Petição conclusa ao magistrado	De ordem, servidor intima autor para saber se aceita e, em seguida, faz conclusos
Magistrado manda intimar autor para saber se aceita	Magistrado homologa acordo
Intimação do autor	Intima requerido para cumprir
Magistrado homologa acordo	
Intima requerido para cumprir	

Fonte: Elaboração própria.

e) Desentranhamento de documento (Quadro 30): A simples devolução de documentos juntados ao processo pelas partes (desentranhamento) pode resultar em dias de espera, a depender de como a comunicação processual se desenrola. No exemplo célere, o magistrado, já na sentença extinguindo o feito, autoriza o desentranhamento de documentos pelas partes. O outro modelo, sem prévia autorização, obriga a parte interessada a peticionar, um servidor juntar o pedido e remeter os autos ao juiz e este, por fim, autorizar a retirada do documento. Em vez de retirar o documento no mesmo dia, o autor terá que esperar vários dias e até semanas pela decisão do juiz, além de ter que retornar ao Cartório para buscar o pedido. A depender da comunidade abrangida, estamos falando de despesas com transporte, de desconto de dia de trabalho perdido. Ou seja, quando o Estado deixa de se comunicar de forma eficiente, há impacto na vida das pessoas, as quais perdem tempo e sofrem despesas desnecessárias.

Quadro 30 - Comparação de fluxos de comunicação — Pedir desentranhamento de documentos

Desentranhamento de documentos	
Modelo B	Modelo C
Sentença extinguindo feito não prevê desentranhamento dos documentos juntados	Sentença extinguindo feito com autorização para desentranhamento dos documentos juntados
Parte pede o desentranhamento dos documentos	Parte pede o desentranhamento dos documentos
Autos conclusos para o juiz	Documentos entregues na mesma hora
Magistrado determina o desentranhamento	
Intimação da parte	
Documento entregue. Processo parado no Juizado enquanto espera	

Fonte: Elaboração própria.

f) Pedido de desistência (Quadro 31): Existem atos que do ponto de vista do cidadão são inúteis. Por exemplo, o autor vem ao cartório e peticiona pela extinção do processo. Os autos são enviados conclusos ao magistrado para sentenciar a extinção do feito. Foram observados modelos em que a sentença não traz a determinação de intimação do autor (uma vez que foi ele mesmo quem pediu a desistência e, portanto, já está ciente). Noutros, consta a determinação de intimação. Este último modelo provoca situações esdrúxulas, como o servidor ligar para o autor e este não entender o motivo da intimação. Perde-se um tempo valioso, o qual poderia ser investido no andamento de outros processos.

Eu sou acostumado com Vara Cível; lá, tudo tem que ter intimação para ter efeito. Eu acho que tem que intimar sim; vai que depois a Corregedoria encrenca. (Informante 6, Fórum Paranoá, 2015)

O autor fica confuso, mas se está na sentença eu ligo. Vai que depois dá algum problema. Mas aí a gente fala com o autor: olha, o seu processo foi arquivado, tá? E ele: tá, tá, beleza, fui eu que pedi, tchau. Só pra perder tempo mesmo. (Informante 7, Fórum Paranoá, 2015)

Ou seja, percebe-se que mesmo reconhecendo da inutilidade da intimação, o servidor executa por automatismo ou por medo de eventual retaliação. Para cada processo que se perde tempo com este tipo de intimação inútil, um cidadão estará na fila de espera para ver seu processo andar.

Quadro 31 - Comparação de fluxos de comunicação — Autor pedir desistência do processo

Pedido de desistência	
Modelo B	Modelo C
Autor pede desistência da ação	Autor pede desistência da ação
Concluso ao magistrado	Concluso ao magistrado
Sentença extinguindo o feito e determinando intimação do autor	Sentença extinguindo o feito
Autor intimado	Baixa e arquivamento
Certidão de intimação ou juntada de AR/mandado	
Baixa e arquivamento	

Fonte: Elaboração própria.

g) Desídia com condenação de custas (Quadro 32): Quando o autor abandona a causa, o processo é extinto por desídia. Neste caso, é facultado ao magistrado determinar o pagamento de custas. No entanto, o valor é tão pequeno e a cobrança implica em custos ainda maiores para o cartório (contadoria para calcular, servidor para intimar, emitir guia de recolhimento, juntar comprovante de pagamento, etc.), que não compensa cobrar. Foi observado que em alguns Juizados adota-se o procedimento de condenar o pagamento das custas, as quais serão recolhidas apenas no caso de o autor resolver ingressar com causa idêntica. No modelo mais burocrático em que as custas são exigidas de pronto, o processo poderá ficar parado por vários meses até o recolhimento da obrigação e finalmente ser arquivado.

Quadro 32 - Comparação de fluxos de comunicação — Desídia e cobrança de custas

Desídia e condenação de custas	
Modelo B	Modelo C
Autor não comparece à audiência	Autor não comparece à audiência
Autos conclusos ao juiz	Sentença extingue feito e condena ao pagamento das custas, as quais serão cobradas apenas se autor vier ingressar novamente com a mesma ação.
Sentença extingue feito e condena ao pagamento das custas	Baixa e arquivamento
Intimação do autor para pagar custas	
Intimação do requerido	
Autor busca guia para recolher custas no cartório	
Autor junta comprovante de pagamento de custas	
Baixa e arquivamento	

Fonte: Elaboração própria.

h) Extinção sem cumprimento da obrigação (Quadro 33): Mesmo que haja acordo na audiência ou sentença condenatória, muitos não conseguirão receber o valor do crédito. No Paranoá 39% das sentenças condenatórias não são cumpridas (Figura 19); no Leal Fagundes, 31% (Figura 32). Para diminuir a sensação de “ganhou, mas não levou”, é facultado ao autor solicitar uma certidão de crédito, com a qual pode negativar o nome do devedor junto aos cadastros de inadimplentes (SPC/Serasa). De fato, são bem poucos cidadãos que conhecem esta prerrogativa. Com a cultura da “inércia” do Judiciário, na maioria dos Juizados observados esta certidão somente é fornecida se houver a requisição formal do autor. Até mesmo porque demanda tempo e trabalho dos servidores já sobrecarregados com outras tarefas. Dos nove Juizados observados, em apenas um a certidão era emitida “de ofício”, com orientação para o autor, querendo, apresentar o documento para negativação do devedor junto aos cadastros de inadimplentes. Inclusive, desde 2015, o TJDFT firmou convênio com o SPC para envio automatizado de negativação dos devedores. A prática ainda não está difundida.

Por outro lado, foi encontrada com mais frequência uma situação inversa. Determinações do magistrado para o Cartório oficial ao SCPC para suspender restrição creditícia incluída indevidamente pelo requerido. Ora veja, este ônus deveria ser do requerido, inclusive sob pena de multa diária até o cumprimento da obrigação. Em vez disso, muitos Juizados preferem onerar a coletividade com este encargo, vez que o trabalho de exclusão, que deveria ser do réu, será feito pelos servidores pagos com dinheiro público (além do custo do papel, dos Correios, etc.).

Quadro 33 - Comparação de fluxos de comunicação — Extinção sem cumprimento da obrigação

Extinção sem cumprimento da obrigação – carta de crédito	
Modelo B	Modelo C
Autor não consegue indicar bens para penhora.	Autor não consegue indicar bens para penhora.
Magistrado extingue processo	Magistrado extingue o processo e determina a emissão de certidão de crédito
Autor (os poucos que conhecem este direito) pede a emissão da certidão	Cartório emite a certidão de crédito
Conclusos ao magistrado	Intima autor para buscar a certidão de crédito
Magistrado determina expedição da certidão	
Cartório emite a certidão de crédito	
Intima autor para buscar a certidão de crédito	

Fonte: Elaboração própria.

Para além dos fluxos de comunicação analisados até aqui, também observamos que o “juridiquês” ainda é bastante presente na comunicação realizada pelo Estado/Judiciário com o cidadão, embora tenha sido fortemente combatido, inclusive com campanhas por associações de magistrados. É oportuno relembrar o que sustenta Fiorin (2012): um texto repleto de expressões de servilismo, de formas obsequiosas, indiretas e pedantes, jargões ininteligíveis, um estilo empolado e prolixo, denunciam uma ordem social fundada na desigualdade. Por outro lado, um estilo claro, simples e conciso se correlaciona com uma ordem social mais democrática e cidadã, justamente porque possibilita sua compreensão por um maior número de pessoas, com diferentes graus de instrução.

Percebe-se que a comunicação nos juizados especiais ainda apresenta resquícios de uma linguagem com termos jurídicos arcaicos e expressões em latim (*in albis; data vênia; in verbis; decisum; in casu*). Também é comum encontrar o uso de abreviações (P.R.I. para publique-se, registre-se, intime-se) e expressões em desuso (“como cediço”; “mister se faz”, “na dicção do artigo”). Sentenças com termos rebuscados, floreios e na ordem indireta também são comuns (“tenho que deve ser acolhida a prejudicial de prescrição arguida nas peças contestatórias”; “esta é a situação vertente nos autos”; “de toda sorte, faculta-se à parte exequente promover nova execução”; “tendo encontrado fundamento suficiente para alicerçar a decisão”; “esta decisão com fulcro no princípio da instrumentalidade das formas”; “considerando-se que a demanda cinge-se à questão unicamente de direito”; “nesse vértice, não prosperam as alegações”; “nesse descortino, faculta-se à parte requerer o cumprimento do aludido *decisum*”; “subsistindo infrutífera a localização dos bens ou a ordem constrictiva reste parcialmente frustrada”; “advertindo-se que eventual inércia acarretará a extinção do feito”; “certifico e dou fé que a r. Sentença prolatada transitou em julgado, do que para constar lavro

este termo”; “reputam-se, portanto, verdadeiros os fatos narrados na exordial”; “nada há nos autos que possa ilidir a confissão ficta”; declaro extinto o processo com espeque no art.”;). Expressões obsequiosas também seguem presentes a contrariar o quesito de impessoalidade da comunicação pública (MM Juiz; Sr Oficial de Justiça; Exmo Dr.). Mesmo expressões jurídicas mais simples (“tornem os autos conclusos”; “transitou em julgado”), mas que são estranhas ao vocabulário do leigo, contribuem para um cenário desolador ao cidadão mais simples:

Teve um dia que me marcou bastante. Atendi uma senhora no balcão querendo saber o resultado da Sentença. Abri no sistema e li para ela a decisão em três linhas: “Diante o exposto julgo procedente o pedido da parte autora para condenar o réu ao pagamento de R\$1.800,00”. Ela ficou lá parada, me olhando sem reação; depois de um tempo a mulher me perguntou: mas o que é procedente? (Informante 3, Fórum do Paranoá, 2015).

Interessante constatar que o movimento de replicação destes termos e linguagens não é exclusivo de magistrados ou servidores com formação jurídica. Mesmo o pessoal técnico de nível médio ou de outras áreas de formação reproduz os jargões jurídicos e o arcaísmo. Alguns por mimetismo, para se sentirem parte daquele universo; outros, por convicção:

Eu acho que tem sim que manter uma linguagem culta, formal. Há certos termos que são próprios da linguagem jurídica, que precisam ser utilizados para o sentido ficar correto. Mas as pessoas, quando querem, elas apreendem também. É só olhar no dicionário, procurar na internet. (Informante 8, Fórum do Paranoá, 2015).

Isso é especialmente problemático nos Juizados Especiais Cíveis, em que a camada com menor renda e escolaridade comparece predominantemente desacompanhada de qualquer assistência jurídica. Os jargões jurídicos, a linguagem rebuscada, os termos desnecessários, estão o tempo todo lembrando àquela pessoa que ela é uma estranha naquele lugar; que ela não deveria estar ali, se aventurando a buscar seu direito, num mundo que não lhe pertence. Este tipo de comunicação discriminatória, não se justifica em função da especificidade do tema, pois, como muito bem destacou Ramos (2007), a correção técnica, não importa a complexidade do assunto, sempre pode ser traduzida em linguagem acessível à maioria das pessoas. Todo o resto são desculpas para se perpetuar as formas ritualísticas de se impor distancias e barreiras.

Enquanto o “juridiquês” teima em resistir nos Juizados Especiais, informações que seriam imprescindíveis para o exercício de direito não estão declaradas expressamente em

muitos atos. Um exemplo típico são os prazos para se recorrer de uma sentença ou para cumprir com uma obrigação (fornecer novo endereço, juntar documento, etc.). Qualquer advogado sabe que tais prazos, se não estiverem expressos, são o que manda a lei. Mas será que este tipo de informação é claro para o cidadão comum?

Também observamos que o velho problema da burocracia brasileira, apontado por Haswani (2013), de se adaptar velhos documentos, reutilizando textos e modelos já existentes pode ser responsável pela realização de milhares de intimações desnecessárias, todos os anos, nos Juizados Especiais. Dois exemplos comuns encontrados são as intimações do autor de extinções do processo por desídia ou incompetência territorial. De acordo com o art. 51, § 1º, da Lei 9.099/2015, se o autor deixar de comparecer a qualquer das audiências do processo ou se for reconhecida a incompetência territorial, o processo será extinto sem prévia intimação pessoal das partes.

No entanto, raríssimas foram as sentenças observadas que mandavam extinguir tais processos e arquivar sem intimação. A grande maioria apresentava ao final o P.R.I. (publique-se, registre-se, intime-se). Diante desta situação, encontramos três tipos de servidores, sendo os dois primeiros os mais frequentes: a) os que cumpriam literalmente o que estava escrito e faziam a intimação, mesmo sabendo ser desnecessário (postura de “cumpro o que está escrito, não questiono, não quero problemas”); b) os que cumpriam literalmente o que estava escrito, pois desconhecem a Lei dos Juizados Especiais; e c) os que arquivavam o processo diretamente, entendendo que o P.R.I. no texto era acidental. No Paranoá, 27% das audiências não realizadas foram em função da desídia (Figura 14); no Leal Fagundes, 27% foi desídia e 23% por incompetência (Figura 27). Apenas nos juizados especiais da pesquisa este tipo de “esquecimento” do P.R.I. nos textos das sentenças acarretaria ao ano mais de 2.500 intimações desnecessárias.

Além dos fluxos, também observamos alguns aspectos políticos da comunicação nos Juizados Especiais. Em alguns processos, foi observado que a parte autora foi intimada a fornecer o endereço atualizado para citação da requerida, sob pena de extinção do processo. Sem assistência de advogado, a parte comparecia ao juízo para dizer que não sabia informar o novo endereço. Sem conhecimento de que poderia pleitear a pesquisa do endereço, pelo próprio Juizado, por meio dos sistemas disponíveis (Bacenjud, Renajud), os autos voltavam conclusos ao magistrado e era extinto sem julgamento do mérito, pela falta de informação. No entanto, um servidor no balcão poderia ter avisado a este cidadão sobre a possibilidade da busca pelo próprio Juizado, ou o magistrado poderia ter deferido a busca “de ofício”.

Uma sociedade profundamente desigual como a brasileira, o discurso jurídico da igualdade serve como barreira ideológica para mascarar contradições e antagonismos sociais inconciliáveis (FARIA, 1989, pp. 101-102). Num País em que 10% dos mais ricos se apropriam de 39% de toda renda bruta do país (SPE, 2016), os homens não podem ser tomados como iguais perante a justiça, para reivindicar seus direitos, pois suas condições subjetivas e objetivas são claramente desiguais nesta busca. Num País com estas diferenças tão brutais, deixar de orientar o cidadão de suas possibilidades para exercer sua cidadania não equivale a ser neutro e imparcial (com a justificativa que “orientação jurídica é serviço do advogado e a Justiça não pode se meter”); ficar calado neste tipo de situação significa tomar partido, significa uma escolha política em desfavor do cidadão desassistido. Conforme vimos com Geraldine e Reis (2012), neste tipo de situação, realizou-se uma comunicação técnica, mas perdeu-se a oportunidade de um diálogo efetivo, com mudança na realidade do cidadão (obtenção do endereço para citar o requerido).

Chegamos ao final desta etapa de observação, na qual analisamos a comunicação realizada pelo Estado/Judiciário com os cidadãos atendidos nos Juizados Especiais Cíveis da pesquisa. Foram examinados 183 processos (131 do Leal Fagundes e 52 do Paranoá), com o suporte de 643 fotos, para auxiliar na análise. Destacamos que, a depender do Juizado, da cultura organizacional, da visão de mundo de servidores e magistrados envolvidos, as rotinas e fluxos de comunicação podem ser realizados de forma mais ou menos célere, numa linguagem mais ou menos simples e objetiva, o que ao fim e ao cabo resultará em maior ou menor acesso à Justiça aos cidadãos. Restou claro que, ao seguir os princípios da comunicação pública, os Juizados Especiais se apresentam como um ambiente mais amigável, dialógico e inclusivo, favorecendo o exercício indiscriminado de direitos aos cidadãos, de qualquer nível de escolaridade e renda. No próximo tópico, faremos o fechamento deste capítulo com a análise geral da efetividade dos Juizados Especiais Cíveis.

5.5. ANÁLISE DA EFETIVIDADE

Nesta pesquisa nos propusemos a refletir sobre a efetividade dos Juizados Especiais Cíveis, a partir da análise dos processos de comunicação que se desenrolam na relação entre o Estado/Judiciário e o cidadão. No capítulo teórico tratamos de esclarecer que enquanto a eficiência está relacionada com a ideia de fazer corretamente os processos, eficácia está atrelada a fazer certo dentro de prazos e metas, a efetividade é mais complexa, pois envolve uma mudança de cenário.

No momento em que nos aproximamos das análises finais desta pesquisa, depois da captura de dados primários sobre os processos que tramitam nos juizados especiais da pesquisa, depois da observação do atendimento inicial e das audiências de conciliação, de termos identificado as peculiaridades da comunicação em diferentes rotinas, é hora de retornar à pergunta inicial que nos inquietava e motivou a investigação: as políticas públicas de comunicação e os processos comunicativos organizacionais, em vigor no âmbito dos juizados especiais cíveis, contribuem para a efetividade indiscriminada, independentemente de fatores sociais como renda e escolaridade? Ou seja, pessoas com níveis de renda e escolaridade distintas terão resultados equânimes ao ingressar com uma ação nestes órgãos, e em que medida a comunicação impacta no processo?

É senso comum dizer que os juizados especiais cíveis deram uma resposta para o acúmulo de demanda do Judiciário, que são mais céleres do que a Justiça comum e que pessoas que estavam fora do sistema, passaram a ter acesso à justiça. No entanto, logo no início da pesquisa nos deparamos com o fato de que, no Distrito Federal, a população com maior renda e escolaridade corresponde a 19% da população, mas corresponde a 24% das audiências de conciliação nos juizados especiais cíveis do DF. Já o grupo com renda e escolaridade intermediárias corresponde a 29,5% da população e representa quase 40% das audiências conciliações. Por fim, o grupo com menor renda e escolaridade, por sua vez, equivale a 51,5% da população do DF, mas participam de 35% das audiências de conciliação. No Paranoá, os cidadãos que comparecem aos juizados especiais, correspondem a 1,66% da população local. No Leal Fagundes, o percentual é de 4,89%. Isto implica dizer que as pessoas com mais recursos demandam quase duas vezes mais nos Juizados Especiais Cíveis do que as com menor escolaridade e renda.

Então, este é o primeiro ponto que precisamos desmistificamos com relação à efetividade nos juizados especiais cíveis. Sim, é inegável que estes órgãos proporcionam acesso formal à população com menos recursos, mas, da mesma forma que o sistema de justiça convencional, os juizados ainda continuam servindo, predominantemente, a parcela mais abastada da população. Neste sentido, não houve mudança de cenário, a Justiça continua a privilegiar as camadas que sempre tiveram acesso. A impressão que fica é que o número de pessoas com menor renda e escolaridade que o sistema permite ter acesso é o número suficiente para que o “Leviatã” se mantenha creditício da confiança social e não haja rupturas.

O segundo ponto que problematizamos sobre a efetividade é sobre os resultados obtidos. Qual o percentual de sucesso de uma demanda nos juizados especiais cíveis? Quantas

ações terão resultados positivos para o autor? Frente aos números encontrados na pesquisa, é preciso cuidado para não se precipitar com conclusões baseadas exclusivamente nestes dados. Em pesquisa social, não podemos nunca nos valer apenas dos valores numéricos, sob pena de análises equivocadas ou no mínimo distorcidas. E aqui temos um exemplo clássico de que os números não falam por si só, nem devem estar desacompanhados de um referencial teórico que ilumine a análise dos achados: no Paranoá, ao final de todo o processo, constatamos que em 52% dos casos os resultados foram efetivos para o autor da ação (Figura 20). Ou seja, ele fez o acordo ou ganhou a sentença e conseguiu receber a obrigação. No Leal Fagundes, o autor teve resultado efetivo em 36% das vezes (Figura 33).

A primeira vista, com os resultados acima, poderíamos imaginar que, sim, pessoas de baixa renda e escolaridade possuem efetividade nos juizados especiais, inclusive com um índice maior do que das camadas mais abastadas. No entanto, num exame mais apurado, percebemos que por trás deste aparente sucesso está uma realidade esmagadora.

A ótica do processo quase sempre é mais interessante do que a ótica do resultado e vai nos ajudar a compreender o fenômeno. Pela ótica do resultado, diríamos que o desempenho do Paranoá é um sucesso. Mas ao analisarmos o processo, ele nos revela que, no Paranoá, sem recursos para contratação de um advogado particular, sabedores das dificuldades de um atendimento junto à Defensoria Pública, sem perspectiva de orientação jurídica nos próximos passos (os conciliadores enfatizam a todo tempo que depois da sentença, para prosseguir, precisa ter advogado ou defensor), o acordo – mesmo um péssimo acordo – é saída mais viável. Soma-se a isso às urgências de uma vida com enormes carências materiais, o aceno de migalhas financeiras imediatas é demasiado tentador, e impulsiona um número maior de acordos no Paranoá do que no Leal Fagundes. Afinal, como diz o ditado keynesiano, se ao longo prazo todos estaremos mortos, é melhor garantir a subsistência do dia hoje da melhor forma possível.

Nas audiências de conciliação as empresas chegam com seus prepostos e advogados engratados a sustentarem que o autor não tem provas suficientes para convencer o juiz, que se o cidadão levar a causa adiante não ganhará nada; o conciliador a corroborar enfatizando as vantagens do acordo e a incerteza da sentença. Tudo isto contribui para que a efetividade do Paranoá, na verdade, ganhe contornos de opressão, de um acesso discriminado e desigual ao Judiciário. Onde o desequilíbrio das partes é fonte de opressão a impulsionar o acordo, não como uma solução construída, resultado de um processo de decisão informada, mas como a única alternativa para aqueles que não dominam os códigos e as leis.

É melhor R\$500,00 na mão do que nada, né? Achei melhor aceitar logo o acordo do que arriscar ficar sem nada. Depois vai que se complica lá na frente, tem que ficar indo e vindo ao Tribunal, a gente perde dia de serviço. Seu eu não trabalho, não ganho. Então vai ficando pior a coisa. (Informante 34, Fórum do Paranoá, 2016).

Olha, seu Vicente, nós que somos advogados estamos acompanhando a jurisprudência e como os juízes daqui do Paranoá julgam este tipo de causa. Se for para sentença, o senhor vai sair sem nada. Então este é o máximo que a empresa autorizou a oferecer, só pra acabar logo com isso. É pegar ou largar. (Informante 35, Fórum do Paranoá, 2016).

Embora revestida de boas intenções (celebrar o acordo), a comunicação assim realizada é opressora, com o discurso de que se trata de aceitar o acordo ou arriscar a perder tudo. Mas, será que se o cidadão soubesse que em 78% dos casos a sentença com mérito é decidida a favor do autor no Paranoá; se ele soubesse que enquanto o valor médio do acordo é de R\$ 1.548, com a sentença poderia receber quase três vezes mais; se tivesse todas as informações possíveis, ele aceitaria o acordo? No Leal Fagundes, com advogados assessorando, o cidadão certamente tem acesso a este tipo de informação e decide esperar pela sentença, em que pode ganhar mais de R\$ 8.000.

O mínimo de dano moral que aceitamos para fazer acordo é R\$ 5 mil. Os juízes aqui sempre dão R\$ 5 mil, R\$ 5 mil... (Informante 25, Fórum Leal Fagundes, 2016).

Ademais, Boaventura Santos (1989) foi preciso ao ponderar que o tempo do processo penaliza proporcionalmente mais as camadas com menos recursos econômicos. Enquanto o cidadão do Leal Fagundes fará o acompanhamento processual no conforto de sua casa ou escritório, pela internet, no Paranoá o autor terá que perder uma tarde de trabalho para ir ao Fórum, pagar passagem de ônibus, ou gastar os créditos do celular pré-pago para ligar e tentar obter a informação (e nem são todos os juizados ou servidores que aceitam informar por telefone).

Se até a audiência o cidadão ainda conta com a intermediação de pessoas (servidores no atendimento inicial; conciliadores na audiência) para traduzir o imbricado mundo jurídico em linguagem inteligível, depois disso, se ele ousar continuar e enfrentar o sistema sozinho, será por sua conta e risco. E o tempo todo – com sua linguagem difícil, jargões técnicos, expressões em latim, frases longas, artigos de lei – este processo estará comunicando para ele:

aqui não é o seu lugar, você não consegue ir adiante, aceite o que estão lhe oferecendo e seja grato por isto.

Outro aspecto que não podemos desprezar é com o percentual de “ganhou, mas não levou”, que é quase duas vezes maior no Paranoá do que no Leal Fagundes, e nos revelam limitações do alcance da justiça formal. No Paranoá, em 19% dos casos o autor ingressou no Judiciário, mas sua busca por Justiça não foi efetiva (Figura 20). Fez o acordo ou ganhou a sentença, mas nunca conseguiu receber. No Leal Fagundes, isto ocorre em quase 10% dos casos (Figura 33). No Paranoá, onde boa parte das ações é contra pessoas físicas (44% no Paranoá, contra 30% no Leal Fagundes), requeridos com menor poder aquisitivo, muitos dos quais sem conta corrente no banco, as dificuldades de execução de uma obrigação são maiores. Não há dinheiro no banco para constrição dos valores, em casa não há bens passíveis de penhora. Isto revela a pouca capacidade de pacificação social da justiça formal na resolução dos conflitos intrapessoais nas camadas mais humildes da população.

Tudo isto cria um paradoxo muito grande. O Estado, por um lado, comunica que detém o monopólio do sistema jurídico e do poder coercitivo. É o Leviatã a exigir que as pessoas não façam justiça com as próprias mãos, mas levem suas demandas até o seu poder supremo para serem resolvidas. O cidadão, pouco a pouco, é alienado de sua capacidade de dialogar entre si, de buscar soluções criativas para seus conflitos. A crença liberal moderna num sistema jurídico exclusivo e estatal, no entanto, se revela frágil e incapaz de atender todos os seus súditos. Em vez de cuidar e proteger, com seus tentáculos, o Leviatã esmaga esta camada da sociedade que não se encaixa na lógica positiva legal e a abandona a própria sorte, sem respostas, desacreditados de sua capacidade de buscar e fazer justiça.

Depois de tudo o que foi dito até aqui, ainda há aqueles que sustentarão que a resposta foi favorável e os números são inquestionáveis. Então precisamos chamar a atenção para um último aspecto deste debate sobre efetividade. Até aqui estamos discutindo a efetividade individual. Estamos olhando para as demandas dos juizados especiais pela ótica clássica da justiça a apreciar o caso concreto do indivíduo. Mas ao encerrar este capítulo, porque começamos esta pesquisa falando de um modelo de juizado existente, o qual não é o único possível, que em algum lugar deve haver (ou houve) um rol de experiências invisibilizadas e desperdiçadas, não podemos nos furtar de problematizar a questão do que chamamos de “efetividade coletiva”.

Vamos examinar um exemplo que identificamos na pesquisa. No Paranoá, tem um motoboy que é notório por sempre ingressar com ações contra os bancos, questionando o

tempo de espera na fila do caixa. Ele tem inúmeras ações assim. Algumas vezes ele ganha, outras perde, a depender do servidor que minutar a decisão e do juiz que ratificar. Ganha R\$ 3 mil numa, R\$ 2 mil noutra, perde outras, e assim segue.

Ainda que o motoboy ganhe algumas ações, trata-se de uma efetividade relativa, eis que individual. Mas e problema da fila no banco, resolveu? Não, não resolveu. Cadê a efetividade social? Os juizados especiais foram capazes de mudar o cenário das filas nesta comunidade? Ao contrário, analisando este caso concreto, percebe-se que a sociedade acaba penalizada duas vezes. Por quê? Porque é a coletividade que arca com as despesas processuais da efetividade individual, mas não usufrui de nenhuma melhoria, no caso, a diminuição das filas. Os juizados especiais não dão respostas a este tipo de problema porque olha o indivíduo, incapaz de identificar a coletividade por trás deste tipo de demanda.

Usuários frequentes dos juizados especiais afirmam que estão exercendo sua cidadania e que os efeitos de suas demandas individuais irão beneficiar a coletividade, obrigando as empresas a mudarem suas práticas de relacionamento com os clientes. Uma vez que tiveram sucesso numa primeira demanda, a chances de voltarem é grande:

O valor é pouco, mas exerci minha cidadania, pois a empresa não pode agir assim, com uma atuação irresponsável. Poucos vão adiante, eu fiz a minha parte. Tenho ‘mil’ ações nos juizados; sempre oriento as pessoas a virem nos juizados. (Informante 12, Fórum Leal Fagundes, 2015)

Eu tenho aí, 70, 80 ações. Eu sou o único no Paranoá que faz isso. Brasileiro não tem tempo de resolver as coisas, de correr atrás. Quem não trabalha, passa fome. Sou brasileiro, mas com ascendência turca, não tenho medo da morte, pode me ameaçar que vou continuar com as ações. (Informante 28, Fórum do Paranoá, 2016)

Durante uma das audiências de conciliação, em que sempre comparecia um funcionário da agência como preposto do Banco, o conciliador, em audiência privada, questionou porque eles não contratavam logo mais um caixa, pois o valor que pagavam das condenações excedia e muito o custo desta contratação. O funcionário explicou que a contratação implicaria em despesas para a agência local cuja rentabilidade não permitia a aquisição de mais um funcionário, sem interferir nas metas. Por outro lado, o custo das ações era assumido pelo Banco de forma geral. Ou seja, não impactava diretamente no desempenho da agência. Isto significa que o *motoboy* pode ingressar com cem ações contra esta agência que seus ganhos individuais não irão resultar em mudanças no cenário das filas.

Por outro lado, entre conciliadores, servidores do Cartório e do atendimento inicial, os cidadãos mais frequentes são reconhecidos e vistos como pessoas “encrenqueiras”, que querem “enriquecer a custa do Judiciário” (Informante 19, Fórum do Paranoá, 2016).

Tem um motoboy que todo mês entra contra o banco, por causa da fila. Ele virou um profissional da fila; sempre ganha as ações e todo mês está aqui atrás de alvará. (Informante 19, Fórum do Paranoá, 2016).

Tem aqueles que já viraram ‘fregueses’, sabem que têm direito e vão voltar sempre. (Informante 16, Fórum Paranoá, 2016).

O “turco” do depoimento anterior foi repreendido pela conciliadora na sala de audiência. “Ele é criador de caso, sempre faz cena na audiência” (Informante 36, Fórum do Paranoá, 2016). O motoboy que sempre ingressa contra o banco, com base na chamada Lei da Fila, é criticado por querer lucrar com os danos morais. Quem busca seus direitos é visto como o problemático, que não sabe seu lugar. No entanto, não houve registro de comentários críticos com relação às empresas que não mudam suas práticas para cessar com as ações. Aliás, o discurso por trás da “fábrica de danos morais” encobre uma poderosa ideologia de classe, em que o indivíduo que busca seus direitos é o criador de caso, o aproveitador do Estado, aquele que só quer levar vantagem, contra a empresa que trabalha para gerar empregos e lucro para a sociedade, e é frequentemente onerada com estas ações na justiça.

Com o tempo – e seria interessante um estudo a respeito da curva de efetividade destas ações repetitivas, para verificar se há declínio de ganhos de ações –, até mesmo a efetividade individual deste tipo de demanda pode cair. Em vez de as inúmeras ações do motoboy provocar a indignação do Judiciário para exigir uma solução do banco, o resultado será a insatisfação dos servidores que se sentem “explorados” pelo trabalho provocado. Há então um movimento de buscar jurisprudências, julgados, para embasar decisões contrárias a estas demandas. As próprias empresas réis alimentam os argumentos jurídicos, coletando dados em suas contestações. Com o tempo, a efetividade individual é calada e a coletiva nunca sequer foi objeto de apreciação pela Justiça.

Por fim, para encerrar este debate sobre a efetividade da Justiça, cabe destacar um paradoxo que ocorre em função da velha dicotomia de que tudo o que vem do Estado é ruim, lento, de baixa qualidade; tudo o que vem da iniciativa privada é eficiente, célere e lucrativo.

Quando você constata que nos juizados especiais as relações de consumo são as principais demandas, podemos fazer algumas ponderações. A primeira e mais óbvia, é que quem mais demanda nos juizados especiais é quem mais pode consumir. O resultado é que a

coletividade — incluindo-se os 51,5% da população do DF com menor renda e escolaridade — vai arcar com os custos dos interesses individuais de parcela mais abastada da sociedade, que é quem proporcionalmente mais comparece a estas instâncias.

A segunda ponderação parte do fato de que nos juizados especiais grande parte dos réus são empresas privadas, mas que prestam serviços de interesse público, coletivo. É o caso das telefônicas, planos de saúde, bancos, etc. A empresa lucra explorando estes serviços, mas deixa de prestar um bom atendimento e acaba gerando uma demanda para o Estado-Judiciário. Observemos que a maioria destas demandas resulta de problemas de comunicação entre o cliente e o prestador de serviço.

Vamos analisar o caso da telefonia, que antes era pública, tinha um balcão físico de atendimento para atender e resolver as reclamações do cidadão. Depois de privatizada, nas mãos do capital, desativou os postos presenciais, instalou o tele atendimento que, ao contrário do que se apregoa, também é tecnologia que gera exclusões e falhas de comunicação. O cidadão – agora consumidor – tenta ligar para uma central telefônica da empresa para cancelar um serviço, reclamar de uma cobrança indevida, mas não consegue ser atendido, ou o atendente não tem poder de resolver a situação. A empresa faz a conta do lucro: é mais barato pagar por uma demanda jurídica individual ou investir em melhorias no atendimento em larga escala?

Ocorre que o ônus processual da demanda jurídica individual é pago pela coletividade; já o investimento o negócio é exclusivo do empresário. Assim, em vez de solucionar seus problemas de comunicação com o cliente, a empresa prefere jogar para o Judiciário resolver, pois a conta fica mais barata.

Vai fazer mais de um ano que estou com isso parado. Não tive retorno pelo *call center*. Uma crítica que faço aqui é que a Sony precisa ter uma comunicação mais eficiente; tive dificuldades até mesmo de encontrar o endereço da empresa. (Informante, 13, Fórum Leal Fagundes, 2015).

Ainda que não diga respeito diretamente ao objeto desta pesquisa, acreditamos ser oportuno apontar aqui uma grande contradição da dicotomia Estado x mundo privado: este Estado que, custeado pela coletividade, mantém os postos físicos de atendimento, onde o cidadão será ouvido por uma pessoa e não uma máquina, terá sua estrutura hiper demandada pelos problemas não equacionados da iniciativa privada. Esta demanda será crescente, até deixar de prestar um atendimento eficaz; em vários estados brasileiros já se aguarda quase um ano para conseguir marcar uma audiência de conciliação. Depois, será esta mesma iniciativa

privada, que empurra seus problemas para o Estado, que o rotulará de ineficaz, lento, dispendioso, quando foi ela quem inicialmente deixou de prestar o serviço de forma adequada, dando causa a demanda. Abarrota a Justiça com suas falhas negociais privadas (pois não quer arcar com o ônus do negócio) e depois é o Estado que não funciona direito, que não dá conta de atender à sociedade.

Chegamos ao final das análises que nos propusemos a fazer neste trabalho, as quais não encerram todas as dimensões identificadas, mas foi o possível de realizarmos no exíguo tempo de um mestrado, de maneira coerente com os objetivos propostos, a metodologia eleita e o referencial teórico aportado. Conforme exposto ao longo de todo este capítulo, a efetividade nos Juizados Especiais também é impactada por questões de comunicação, embora as extrapolem. Desde as macro questões, com reflexo das políticas públicas de comunicação, às vezes ambíguas ou com baixa aderência; até às micro, englobando as políticas organizacionais de comunicação no âmbito do TJDF, que devido a suas peculiaridades culturais responde lentamente a estes enfrentamentos.

Esperamos ter cumprido o proposto e oferecido reflexões que contribuam para o aperfeiçoamento dos processos de comunicação nos juizados especiais, resvalando em maior efetividade da Justiça. Esperamos ainda ter apontado os limites e as contradições do sistema formal, resultantes de uma opção de se buscar uma justiça nova no bojo de uma estrutura antiga, com seus vícios e lógica própria. Que os achados aqui revelados possam se constituir em instrumentos para se pensar este modelo, dentro ou fora do Judiciário.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Iniciamos esta investigação com o objetivo-geral de avaliar se as políticas públicas de comunicação e os processos comunicativos organizacionais, em vigor no âmbito dos juizados especiais cíveis, contribuem para a efetividade indiscriminada, independentemente de fatores sociais como renda e escolaridade. Quer dizer, o propósito era verificar se pessoas com níveis de renda e escolaridade distintas têm resultados equânimes ao ingressar com uma ação nestes órgãos, e em que medida as políticas e processos de comunicação impactam no resultado.

Um dos grandes desafios foi proceder a um esforço teórico e metodológico para pontuar um rol de princípios gerais para a comunicação pública. No Brasil, não há uma legislação específica que trate do tema em sentido ampliado. O que existe é algo bastante específico, tratando de radiodifusão pública, no bojo da Lei da EBC. A maioria dos autores

que discutem o assunto também o faz a partir da radiodifusão pública ou com o foco na atuação profissional nas assessorias de comunicação ou ouvidorias, nas organizações públicas. Portanto, não era o enquadramento que nos interessava. De forma que partimos de princípios constitucionais aplicados a toda Administração Pública e de elementos espaçados na Lei de Acesso à Informação, no Manual de Redação da Presidência e na própria Lei dos Juizados Especiais, para apontar os seguintes princípios gerais para a comunicação pública: impessoalidade e isonomia; simplicidade e clareza; celeridade e objetividade; acesso e transparência. Foram estas diretrizes que nos guiaram no trabalho de campo, servindo de categoria de análise para captura os dados.

Já a interpretação dos achados foi feita a partir do que conceituamos como “cidadania à brasileira”, um panorama do modo peculiar como o brasileiro formou sua cidadania, entendendo os serviços públicos como favor e não como direito, mergulhado em mitos de democracia e igualdade, os quais servem para acobertar uma sociedade hierarquizada, em que ainda prevalece uma cultura jurídica fechada e elitista, marcada pela canonização dos advogados, e com a presença de “estamentos burocráticos” a controlar a máquina estatal e a emperrar as mudanças sociais.

Nos juizados especiais a “cidadania à brasileira” se manifesta, pelo lado dos cidadãos mais simples, numa atitude de conformismo ou resignação, de aceitar o que é oferecido pelo Estado sem achar que merece reivindicar mais por algo que está sendo ofertado “de graça”. Ao analisarmos a estrutura e o funcionamento dos Juizados Especiais Cíveis de Brasília e do Paranoá, no que tange o relacionamento com o cidadão, notadamente no atendimento inicial e nas audiências de conciliação, identificamos um atendimento discriminatório a favorecer a camada mais abastada da sociedade. O Fórum do Leal Fagundes conta com melhor infraestrutura física e de recursos humanos para atendimento do seu público do que o Paranoá. Fosse um cidadão com maior poder aquisitivo ou de escolaridade — como os que são atendidos no Leal Fagundes — faria reclamações de uma recepção calorenta e desconfortável, como a encontrada no Paranoá. O Estado sabe disto e proporciona um atendimento melhor ao seu público mais exigente e consciente de que está no Judiciário para exercitar sua cidadania e não pedir um favor. Com suas políticas e ações o Estado/Judiciário comunica de forma bastante clara e eficiente quais são suas prioridades e qual o público merece um acesso à Justiça de forma mais digna.

A cultura jurídica fechada e elitista ainda se manifesta nos juizados especiais pela resistência em se abandonar os jargões técnicos, as expressões em latim e as frases indiretas,

repletas de palavras arcaicas e expressões pouco usuais no vocabulário do cidadão comum. Também se manifesta quando em nome de uma suposta neutralidade e imparcialidade da Justiça, o cidadão deixa de receber orientações adequadas para o deslinde de sua ação. Agir de forma neutra e imparcial ante a desequilíbrios gritantes entre as partes significa tomar partido do lado mais forte.

Essa cultura se manifesta ainda quando um modelo mais burocratizado, menos célere, com mais etapas, que afasta a oralidade e a condensação de atos preconizados pela Lei dos Juizados Especiais, um modelo menos efetivo na realização de acordos, é eleito como um padrão de excelência a servir de paradigma para todas as conciliações no TJDF. O modelo do CEJUSC de audiência exclusivamente de conciliação, para os processos da pauta convencional, burocratiza o que era para ser simples, direto, baseado na oralidade, que é a essência original dos juizados especiais. Favorece o saber especializado (dos advogados), pois quanto mais etapas, quanto mais difícil se torna, menos segurança o cidadão terá de seguir sozinho com a ação. A quem interessa a burocratização das audiências de conciliação? Certamente não é ao cidadão.

Se a Lei dos Juizados Especiais foi uma tentativa de se romper com um modelo burocratizado da justiça convencional, logo os “estamentos burocráticos” que controlam a máquina pública deram um “jeitinho” — numa peculiaridade bem brasileira — para voltar ao *status quo*. O “jeitinho brasileiro” combinado com uma cultura jurídica resistente à mudança resultou na hegemonia de um modelo de audiência claramente menos célere e eficiente. Se as audiências de conciliação são etapas obrigatórias, o “jeitinho” encontrado foi esvaziar estas audiências, tornando-as uma etapa meramente burocrática, uma teatralidade, um ritual formal a ser cumprido para não sofrer os efeitos da revelia.

Pela observação dos atos processuais, a criação do CEJUSC resultou em mais uma etapa para tramitação burocrática do processo. Distanciou o jurisdicionado da instância decisiva. Criou atos e fases meramente figurativos. Ao padronizar rotinas e procedimentos ao extremo, desprezou as características locais de cada público, e retirou o efeito risco salutar para a composição de acordos. Ao saber exatamente o que encontrar nas audiências de conciliação, esta etapa foi completamente esvaziada.

Identificamos e descrevemos as políticas públicas de comunicação e processos comunicativos organizacionais em vigor no âmbito dos Juizados Especiais Cíveis do Distrito Federal. Verificamos que a LAI — que materializa uma política pública de informação e comunicação, que objetiva um Estado mais dialógico e transparente com o cidadão —

somente foi recepcionada pelo CNJ em 2015 e no TJDFR no final de 2016. A grande inovação da recepção desta Lei no TJDFR é reconhecer expressamente que a LAI — tal como sustentamos desde o início deste trabalho — deve valer tanto para as unidades administrativas quanto judiciais do Tribunal. Ou seja, todos os dados, informações e conhecimentos gerados e custodiados pelo órgão devem ser norteados pela transparência, clareza, simplicidade, prestados de forma objetiva e ágil.

Este é o início de um longo processo. Da publicação da LAI até a sua recepção oficial no TJDFR se passaram quase seis anos. O processo de mudança da cultura organizacional, que se espera com esta normatização, pode ser ainda mais lento. De forma que, provavelmente, ainda veremos por muito mais tempo este aparente descompasso e desencontro de um Estado (sentido amplo) que edita uma política sendo o mesmo que resiste em aplicá-lo no dia a dia de seus processos organizacionais.

Identificamos as principais rotinas e descrevemos os fluxos da comunicação de cada uma delas, identificando os procedimentos mais burocráticos e os mais céleres. Verificamos que a mesma rotina pode ser executada de maneira mais célere ou mais demorada a depender do juizado e dos servidores envolvidos. Além do impacto econômico, a morosidade da Justiça proporcionalmente penaliza mais as partes com menos recursos. Isto significa que priorizar procedimentos e fluxos de comunicação mais céleres e menos burocratizados contribui para um acesso mais efetivo às camadas com menor renda e escolaridade.

Logo no início da pesquisa identificamos de pronto que o acesso formal à Justiça era desigual. Pessoas com maior renda e escolaridade possuem uma participação quase duas vezes maior do que as com menor renda e escolaridade. Então a dúvida era se, uma vez dentro do Judiciário, os processos comunicacionais contribuíam para equalizar as desigualdades, gerando resultados equânimes. Percebemos que um atendimento pessoal e uma comunicação processual realizada em consonância com os princípios da comunicação pública contribuem para que pessoas menos abastadas tenham acesso e efetividade nos juizados especiais.

De modo que, a aplicação dos princípios constitucionais voltados à comunicação pública contribuiria para superar, ou pelo menos minimizar, o quadro de dominação ideológica impregnado no Estado brasileiro, em especial, no Judiciário, onde se criam barreiras para o cidadão exercer seus direitos. A comunicação pública — respaldada em princípios como impessoalidade e isonomia; simplicidade e clareza; celeridade e objetividade; acesso e transparência — contribui, sim, com a democracia e o exercício da cidadania.

Ainda há resistências profundas entre magistrados e servidores. Entre a positivação e a consolidação de um Judiciário em consonância com os ditames da LAI e dos princípios da comunicação pública ainda há um longo caminho de luta.

Para além das estruturas formais, é preciso pensar um modelo de Justiça que responda a complexidade das novas demandas, em que o direito seja concebido para além dos códigos, das leis e do Estado, este último que comunica para as pessoas: você não pode fazer Justiça com as próprias mãos, eu tenho o monopólio do poder coercitivo. O pluralismo jurídico é afastado pelo modelo hegemônico ocidental. Afastamos o “poder” coercitivo da comunidade, dos vizinhos, de padres, pastores, e até mesmo dos pais (vide a polêmica Lei da Palmada). Mas o Estado não consegue solucionar tudo. O Leviatã não responde a todas as questões. A Justiça formal tenta colonizar o mundo e impedir qualquer meio de organização coercitiva social. Exemplo disto são as várias decisões penalizando consumidores pelo “abuso no direito de reclamar”⁵⁵, com postagens no site *Reclame Aqui* e nas redes sociais. Mas a pesquisa revelou que, principalmente em comunidades carentes, a sentença contra pessoa física, com poucos bens e recursos, tem pouca efetividade na execução. É preciso, portanto, buscar novas formas de se realizar a Justiça, mas o Estado diz *não* e a sociedade se vê abandonada sem a resolução de seus conflitos.

“Sem forma revolucionária não há arte revolucionária”, era o lema do russo Vladimir Maiakóvski (1893-1930), conhecido como o “poeta da Revolução”. Os juizados especiais se pretendiam colocar como uma forma revolucionária, mas dentro de um sistema de Justiça conservador. Pretendiam inaugurar um novo modelo de Justiça, mas foram erguidos em cima de bases convencionais, em que prevalece o jurisdicismo, em desprezo ao protagonismo social. Assim constituídos, os juizados especiais servem de solução paliativa, mas não cumprem com a promessa e o sonho do legislador constituinte: uma Justiça do povo, para o povo, capaz de resolver os conflitos com a participação da comunidade, dos cidadãos, tornando a sociedade mais justa, fraterna e solidária.

⁵⁵ Consumidor é condenado a indenizar por abuso no direito de reclamar, disponível em <<http://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2013/setembro/consumidor-e-condenado-a-indenizar-por-abuso-no-direito-de-reclamar>>; Por “abuso do direito de reclamar”, Justiça do DF condena consumidora a indenizar loja, disponível em <<http://noticias.r7.com/distrito-federal/por-abuso-do-direito-de-reclamar-justica-do-df-condena-consumidora-a-indenizar-loja-24082015>>. Acesso em 05/01/2016.

6.1.RECOMENDAÇÕES

Em Direito, quando um juiz concede algo além do pedido inicial do autor, diz-se que foi uma decisão *extra petita*, cabível de questionamento. Para parte da Academia, o chamado “saber militante” é por vezes criticado, pois extrapolaria os limites de atuação da ciência. Você deve produzir o conhecimento e a forma como este saber será apropriado pela sociedade não está mais em suas mãos, sustenta esta corrente.

No entanto, após dois anos de mergulho no objeto, desvelando seus dilemas e desafios, parece-nos inoportuno deixar de pontuar algumas sugestões para enfrentamento dos problemas verificados. Por via das dúvidas, consideraremos este tópico como *extra petita*, esperando que, ao contrário do que ocorre no mundo do Direito, não resulte em nulidade do julgamento.

Os Juizados Especiais da Fazenda Pública não foram objeto deste trabalho (só apareceram quando constatamos que o cidadão mais simples fazia confusão com os juizados normais), mas com o propósito de proporcionar acesso às populações com menor renda e escolaridade, o TJDFT precisa viabilizar para que os cidadãos possam demandar contra o GDF em qualquer Fórum e não apenas no Leal Fagundes. Sabemos que a barreira geográfica já se constitui por si só numa exclusão da parcela menos favorecida da sociedade.

Recomendamos que o TJDFT envide esforços para aprimorar o seu sistema de estatísticas, considerando as inconsistências encontradas nos relatórios. A disponibilidade destes dados, com séries históricas regulares, com os mesmos indicadores e parâmetros, contribui para a avaliação e tomada de decisão, constituindo-se em importante instrumento para se aprimorar a gestão. Especialmente com relação ao CEJUSC e as conciliações, importa manter as estatísticas da pauta convencional separadas das pautas específicas, concentradas e das semanas nacionais de conciliação.

Ainda que o Processo Judicial eletrônico – PJe não tenha sido objeto da observação direta nesta pesquisa, importa destacar a necessidade de simplificar ainda mais a linguagem no meio *online*, que por si só já é fonte de exclusão para boa parte dos brasileiros. No Brasil, quase metade dos domicílios não possuem computador ou acesso à internet e certamente o acesso por celular não oferece a mesma navegabilidade. Assim, urge que sejam feitos estudos para medir se a efetividade processual teve impacto a partir da implantação do PJe nas comunidades com menor renda e escolaridade e, portanto, com menos acesso à tecnologias da informação e comunicação.

Segundo o treinamento dos servidores com o PJe, com a informatização e digitalização dos processos, a plataforma acabaria com o chamado *tempo de prateleira*. No entanto, acreditamos que não é a mera informatização que vai tornar as rotinas mais ou menos céleres. A informatização tem o potencial de acabar com o *tempo de prateleira*, mas esta mudança somente ocorrerá se houver a respectiva mudança de mentalidade. Sem isso, o procedimento que era para ser simplificado continuará burocratizado. Por exemplo, quando os autos são recebidos do gabinete, há uma série de procedimentos a serem tomados. O servidor responsável por esta pasta no sistema PJe pode executar tais rotinas diretamente (muitas das quais se resolvem com dois *cliques*) ou simplesmente mudar o processo de pasta, para outra pessoa fazer o trabalho. Mas mudar de pasta não resolve o trabalho, apenas empurra para outro fazer. A atitude se coaduna com uma cultura hierarquizada, que separa *os que fazem* e os que *mandam fazer* o trabalho. Assim, cabe estudar em que medida o PJe contribui para a superação desta cultura.

Com a implementação integral do PJe nos juizados especiais cíveis do Distrito Federal, é importante estudar se o potencial de celeridade proporcionado pela automação está sendo efetivo, ou se a cultura organizacional enraizada contribui para manter práticas burocráticas a atravancar o andamento processual. Apenas para citar um exemplo: a certificação de prazo é feita automaticamente pelo PJe, mas ainda assim há servidores que fazem uma certidão certificando o prazo; uma completa redundância. Será que é o ser humano com medo de a automação tornar seu trabalho dispensável? Importa verificar se os princípios da comunicação pública estão sendo aplicados na comunicação processual e nos fluxos de comunicação eletrônica, ou o potencial transformador do PJe não se realizará.

Desejamos deixar registrado uma nota para reflexões futuras e amadurecimento da ideia. Pensando em termos de celeridade, objetividade, economia de recursos coletivos (investido em demandas individuais), talvez fosse necessário pensar numa inversão de papeis. Uma vez intimadas e citadas, as partes precisam ser protagonistas do acompanhamento processual em vez de esperar que o Estado invista mais dinheiro da coletividade para suas demandas individuais. Sobretudo com a migração do processo físico para a tramitação eletrônica, é possível vislumbrar um cenário, num futuro próximo, em que as partes têm a obrigação entrar no sistema em dias específicos para verificar o andamento e tomar ciência dos atos processuais pendentes de intimação.

Este acompanhamento processual proativo iria acarretar economia de recursos humanos e financeiros e conferir mais celeridade à tramitação. Qualquer intimação pode

aguardar meses na prateleira (ou pasta, para os processos eletrônicos) para chegar sua vez de um servidor expedir o mandado, intimar por telefone ou publicar no Diário Oficial (para partes com advogados). São ações que envolvem custos financeiros e tempo. Com a intimação proativa o processo teria andamento todo mês. Já existe uma vasta gama de tecnologias de comunicação que favorecem este tipo de solução, como o sistema *push* com mensagem por e-mail ou celular. É claro que se trata de uma proposta radical, a qual enfrentaria profundo estranhamento e resistência na classe dos advogados. Eles reclamam da morosidade, mas, na verdade, são os que mais capitalizam com a morosidade da Justiça. Obviamente, teríamos que pensar nos impactos na vida do cidadão comum, que faz o acompanhamento sem assistência profissional.

Na Academia, fomos surpreendidos com o quão imaturos estamos nas reflexões sobre a comunicação pública. Acreditamos ser um debate absolutamente necessário que pode ser provocado no âmbito do Laboratório de Políticas de Comunicação e de Cultura – LaPCom, com vistas a amadurecer o conceito e os princípios, e culminar, inclusive, com a edição de uma lei específica, a exemplo de países como a Itália, e talvez com a fundação de uma Associação Brasileira de Comunicadores Públicos, com seu código de conduta profissional e ética, a estimular o debate e a promover a cultura de uma comunicação pública cidadã. Não que a lei encerre o processo, como bem vimos, mas seria um instrumental interessante de reflexão no Estado brasileiro, rumo a patamares cada vez mais dialógicos com o cidadão. Encontramos aqui motivações para continuidade dos estudos e engajamentos futuros de pesquisa.

Em alinhamento a uma corrente de pensamento que não teme abraçar o “saber militante”, para a qual o ato de pesquisar perpassa a paixão pela aplicação do saber adquirido à vida real, e sua utilização como arma para mudar o mundo, que a nossa pesquisa ofereça munição na luta por uma Justiça melhor, a quem mais precisa, por meio de uma comunicação pública transformadora e cidadã.

BIBLIOGRAFIA

- Codice deontologico e di buona condotta dei comunicatori pubblici.* (2003). Acesso em 29 de dezembro de 2016, disponível em Associazione Italiana della Comunicazione Pubblica e Istituzionale:
http://server6.antherica.com/compublicportal2011/binary_files/allegatiszn/codice_deontologico_28061_72681.pdf
- ANDRADE, O. d. (1974). *Obras completas - Poesias reunidas* (4a. ed., Vol. 166). Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira.
- ANGROSINO, M. (2009). *Etnografia e Observação Participante*. (J. Fonseca, Trad.) Porto Alegre, RS: Artmed.
- BARBOSA, L. (2006). *O jeitinho brasileiro: a arte de ser mais igual do que os outros*. Rio de Janeiro, RJ: Campus / Elsevier.
- BARROS, A. T., & JUNQUEIRA, R. D. (2010). A elaboração do projeto de pesquisa. In: J. DUARTE, & A. (. BARROS, *Métodos e técnicas de Pesquisa em Comunicação* (pp. 33-50). São Paulo, SP: Atlas.
- BOBBIO, N., MATTEUCCI, N., & PASQUINO, G. (2010). *Dicionário de Política* (13a. ed., Vol. 2). Brasília: UnB.
- BORGES, T. B. (2009). *Celeridade processual e concretização dos direitos fundamentais sociais nos juizados especiais federais*. Recife, PE: Unicap.
- BOURDIEU, P. (1989). *O Poder Simbólico*. (F. Tomaz, Trad.) Rio de Janeiro, RJ: Bertrand.
- BRANDÃO, E. P. (2009). Conceito de Comunicação Pública. In: J. (. DUARTE, *Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público* (2 ed., pp. 1-33). São Paulo: Atlas.
- BRASIL. (1951). *Lei nº 1.521, de 26 de dezembro de 1951. Altera dispositivos da legislação vigente sobre crimes contra a economia popular*. Acesso em 19 de junho de 2016, disponível em Presidência da República: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1521.htm
- BRASIL. (1984). *Lei nº 7.244, de 7 de novembro de 1984. Dispõe sobre a criação e o funcionamento do Juizado Especial de Pequenas Causas*. Acesso em 25 de fevereiro de 2016, disponível em Presidência da República: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7244.htm
- BRASIL. (14 de abril de 1987). *Diário da Assembleia Nacional Constituinte, Suplemento 53*. Acesso em 25 de fevereiro de 2016, disponível em Câmara dos Deputados, Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público:
<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/sup53anc01mai1987.pdf>
- BRASIL. (5 de outubro de 1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Acesso em 10 de novembro de 2015, disponível em Presidência da República:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm

- BRASIL. (1995). *Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências*. Acesso em 15 de agosto de 2014, disponível em Presidência da República: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm
- BRASIL. (2002). *Portaria nº 91, de 4 de dezembro de 2002. Aprova a segunda edição, revista e atualizada, do Manual de Redação da Presidência da República*. Acesso em 30 de dezembro de 2016, disponível em Presidência da República: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Portaria/P91-02.htm
- BRASIL. (2011). *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal*. Acesso em 2 de setembro de 2014, disponível em Presidência da República: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm
- BRASIL, P. d. (2002). *Manual de Redação da Presidência da República*. Acesso em 09 de novembro de 2015, disponível em Presidência da República: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/manual/manual.htm
- CGI.br. (2015). *Pesquisa TIC Domicílios*. Acesso em 10 de janeiro de 2017, disponível em Comitê Gestor da Internet no Brasil : http://www.cgi.br/media/docs/publicacoes/2/TIC_Dom_2015_LIVRO_ELETRONICO.pdf
- CHIAVENATO, I. (2005). *Gerenciando com as Pessoas*. São Paulo: Elsevier.
- CHIAVENATO, I. (2006). *Administração Geral e Pública*. São Paulo: Campus.
- CNJ. (2009). *Resolução nº 85 de setembro de 2009. Dispõe sobre a Comunicação Social no âmbito do Poder Judiciário*. Acesso em 15 de janeiro de 2017, disponível em CNJ - Atos Normativos: <http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=98>
- CNJ. (2013). *Síntese de dados do diagnóstico sobre Juizados Especiais Cíveis*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Conselho Nacional de Justiça,.
- CNJ. (2015). *Justiça em Números*. Acesso em 18 de dezembro de 2016, disponível em Conselho Nacional de Justiça: ftp://ftp.cnj.jus.br/Justica_em_Numeros/relatorio_jn2015.zip
- CNJ. (2015). *Resolução 215 de 16 de dezembro de 2015. Dispõe, no âmbito do Poder Judiciário, sobre o acesso à informação e a aplicação da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Acesso em 15 de janeiro de 2017, disponível em CNJ - Atos Administrativos: <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=3062>
- CNJ. (2015). *Resolução nº 211 de 15 de dezembro de 2015. Institui a Estratégia Nacional de Tecnologia da Informação e Comunicação do Poder Judiciário (ENTIC-JUD)*. Acesso em 15 de janeiro de 2017, disponível em CNJ - Atos Administrativos: <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=3052>
- CNJ. (2016). *Justiça em Números*. Acesso em 17 de dezembro de 2016, disponível em Conselho Nacional de Justiça:

<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/10/b8f46be3dbb344931a933579915488.pdf>

CNJ, C. N. (2015). *Perfil do acesso à justiça nos juizados especiais cíveis*. SILVA, Paulo Eduardo Alves (Coord). Brasília: Conselho Nacional de Justiça, Departamento de Pesquisas Judiciárias.

CODEPLAN, C. d. (2013). *Distrito Federal em Síntese: Informações Socioeconômicas e Geográficas 2012*. Acesso em 21 de março de 2015, disponível em http://www.codeplan.df.gov.br/images/CODEPLAN/PDF/pesquisa_socioeconomica/df_em_sintese/Sintese_de_Informacoes_Socioeconomicas_2012.pdf

COSTA, J. R. (2006). *Comunicação de Interesse Público: Idéias que movem pessoas e fazem um mundo melhor*. São Paulo, SP: Jaboticaba.

COSTA, M. J. (2011). *Acesso à Justiça e Cidadania: Uma Análise do Papel do Advogado na Lei 9.099/95*. Salvador, BA: Universidade Católica de Salvador.

DAMATTA, R. (1986). *O que faz o brasil, Brasil?* Rio de Janeiro, RJ: Rocco.

DAMATTA, R. (1997). *A casa & a rua: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil* (5 ed.). Rio de Janeiro, RJ: Rocco.

DEL BIANCO, N. R., ESCH, C. E., & MOREIRA, S. V. (2013). *Observatório da radiodifusão pública na América Latina: balanço de um ano de atuação*. Acesso em 30 de dezembro de 2016, disponível em Eptic Online 15(2): <http://www.seer.ufs.br/index.php/eptic/article/viewFile/940/812>

DIAS, F. S. (2012). *O Direito Fundamental à Tutela Jurisdicional Efetiva e a Utilização do Processo Eletrônico nos Juizados Especiais Cíveis*. São Paulo, SP: Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas.

DUARTE, J. (. (2009). *Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público* (2a. ed.). São Paulo, SP: Atlas.

DUARTE, J. (2009). Instrumentos de comunicação pública. In: J. (. DUARTE, *Comunicação Pública: Estado, mercado, Sociedade e Interesse Público* (2 ed., pp. 59-). São Paulo: Atlas.

DUARTE, J. (s/d). *Comunicação Pública*. Acesso em 15 de janeiro de 2017, disponível em Comunicação & Crise: <http://www.jforni.jor.br/forni/files/ComP%C3%BAblicaJDuartevf.pdf>

ESCRIVÃO FILHO, A., & SOUSA JUNIOR, J. G. (2016). *Para um debate teórico-conceitual e político sobre os direitos humanos*. Belo Horizonte, DF: D`Placido.

FAORO, R. (2012). *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro* (5 ed.). São Paulo, SP: Globo.

FARIA, J. E. (1989). O modelo liberal de direito e Estado. In: J. E. FARIA, *Direito e Justiça: a Função Social do Judiciário* (pp. 19-25). São Paulo: Ática.

- FARIA, J. E. (1989). Ordem legal x Mudança social: a crise do Judiciário e a formação do magistrado. In: J. E. FARIA, *Direito e Justiça: A Função Social do Judiciário* (pp. 95-110). São Paulo: Ática.
- FEITOSA, G. R. (2005). *Magistratura, cidadania e acesso a justiça : os juizados especiais cíveis da cidade de São Paulo*. São Paulo, SP: Unicamp.
- FIORIN, J. L. (2012). *Linguagem e ideologia* (8a. ed.). São Paulo, SP: Ática.
- FOUCAULT, M. (2012). *A origem do discurso: aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970*. São Paulo, SP: Loyola.
- FREIRE, P. (2016). *Pedagogia do Oprimido* (60 ed.). Rio de Janeiro: Paz & Terra.
- FREYRE, G. (1985). *Gilberto Freyre: conferência de 1985 do 2o. Congresso Brasileiro de Psicanálise d'A Causa Freudiana do Brasil, realizado no Rio de Janeiro (Arquivo de vídeo)*. Acesso em 22 de maio de 2016, disponível em YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=9OgPnt9rtqc>
- GALLARDO, H. (2014). *Teoria crítica: matrizes e possibilidades de direitos humanos* (1a. ed.). (P. Fernandes, Trad.) São Paulo, SP: Unesp.
- GERALDES, E. C., & NEGRINI, V. (set./dez. de 2014). Políticas públicas de comunicação e cidadania digital. *Revista de Estudos da Comunicação*, 15(38), 325-337.
- GERALDES, E., & REIS, L. M. (2012). *Da cultura da opacidade à cultura da transparência: apontamentos sobre a Lei do Acesso à Informação Pública*. Acesso em 27 de setembro de 2014, disponível em Intercom: <http://www.intercom.org.br/sis/2012/resumos/R7-2167-1.pdf>
- GERALDES, E., & SOUSA, J. (2013). *As Dimensões Comunicacionais da Lei de Acesso à Informação Pública*. Acesso em 27 de setembro de 2014, disponível em Intercom: <http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2013/resumos/R8-1502-1.pdf>
- HASWANI, M. (2010). Comunicação Estatal. In: S. B. Comunicação, *Enciclopédia INTERCOM de Comunicação V.1 Conceitos* (p. 261). São Paulo: Intercom.
- HASWANI, M. (2012). O discurso obscuro das leis. In: H. M. (org.), *Comunicação pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas* (p. 411). São Paulo, SP: ECA/USP.
- HASWANI, M. F. (2011). Comunicação pública 360 graus e a garantia de direitos. In: M. M. KUNSCH (Org.), *Comunicação pública, sociedade e cidadania* (1 ed., pp. 81-97). São Caetano do Sul, SP: Difusão.
- HASWANI, M. F. (2013). *Comunicação Pública: bases e abrangências* (1 ed.). São Paulo, SP: Saraiva.
- HOBBS, T. (2002). *Do Cidadão* (3 ed.). (R. J. RIBEIRO, Trad.) São Paulo, SP: Martins Fontes.
- INAF. (maio de 2016). *Inaf 2015 - Alfabetismo no Mundo do Trabalho*. Acesso em 14 de dezembro de 2016, disponível em Instituto Paulo Montenegro: http://www.ipm.org.br/pt-br/programas/inaf/relatoriosinafbrasil/Relatorio%20Inaf%20Brasil%2020112012/INAFEstudosEspeciais_2016_Letramento_e_Mundo_do_Trabalho.pdf

- IPEA. (fevereiro de 2011). *Custo unitário do processo de execução fiscal da União*. Acesso em 13 de janeiro de 2017, disponível em Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada : http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/887/1/livro_custounitario.pdf
- ITALIA, D. d. (2005). *Direttiva sulla semplificazione del linguaggio della Pubblica Amministrazione*. Acesso em 29 de dezembro de 2016, disponível em Compubblica : http://server6.antherica.com/compubblicaportal2011/binary_files/library/direttiva_semplificazione_linguaggio.50_41041.pdf
- KUNSCH, M. M. (2011). *Comunicação Pública, Sociedade e Cidadania* (1a. ed.). São Caetano do Sul, SP: Difusão.
- LIEDTKE, P. L., & CURTINOV, J. (2016). *Comunicação pública no Brasil: passado, presente e futuro*. Acesso em 27 de dezembro de 2016, disponível em Comunicação Pública Vol.11 nº 20 : <https://cp.revues.org/1171>
- LIMA, R. A. (2011). *Linguagem Jurídica e Acesso À Justiça: a Presença de Expressões Latinas nas Sentenças de Juizados Especiais Cíveis*. Rio Branco, AC: Universidade Federal do Acre.
- LIMA, V. (2001). *Mídia, Teoria e Política*. São Paulo, SP: Editora Perseu Abramo.
- LIMA, V. A. (2011). *Comunicação e cultura: as ideias de Paulo Freire* (2 ed.). Brasília, DF: UnB.
- LOPEZ, L. R. (1988). *Cultura brasileira: de 1808 ao pré-modernismo. Série Síntese Universitária*. Porto Alegre, RS: Editora da Universidade UFRGS.
- LYRA FILHO, R. (1986). Desordem e Processo: Um Pós-fácio Explicativo. In: D. A. LYRA, *Desordem e Processo: Estudos sobre o Direito em Homenagem a Roberto Lyra Filho* (pp. 263-333). Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor.
- LYRA FILHO, R. (2012). *O que é Direito* (21a. ed.). São Paulo: Brasiliense.
- MARCHIORI, M. R. (2009). As interconexões entre cultura organizacional e comunicação. In: M. M. KUNSCH, *Comunicação Organizacional: linguagem, gestão e perspectivas* (Vol. 2, p. 359). São Paulo, SP: Saraiva.
- MARTINO, L. C. (2007). Uma Questão Prévia: existem teorias da Comunicação? In: L. C. MARTINO, *Teorias da Comunicação: Poucas ou Muitas?* São Paulo, SP: Ateliê.
- MARTINS, G. d., & THEÓPHILO, C. R. (2009). *Metodologia da Investigação Científica para Ciências Sociais Aplicadas* (2a ed.). São Paulo, SP: Atlas.
- MATOS, H. (. (2013). *Comunicação Pública: interlocuções, interlocutores e perspectivas*. São Paulo, SP: Escola de Comunicações e Artes (ECA).
- MATOS, H. (2009). Comunicação pública, esfera pública e capital social. In: J. (. DUARTE, *Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público* (pp. 47-58). São Paulo: Atlas.

- MENDEL, T. (2011). *Serviço público de radiodifusão: um estudo de direito comparado*. Acesso em 30 de dezembro de 2016, disponível em Unesco:
<http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002147/214765por.pdf>
- MIRANDA, A. N., PETRILLO, M. R., & OLIVEIRA F.º, W. R. (s.d.). *Origens históricas dos juizados especiais de pequenas causas e sua problemática atual: a experiência americana, européia, japonesa e brasileira e os desafios globais*. Acesso em 12 de 11 de 2015, disponível em Faculdade Estácio:
http://www.estacio.br/site/juizados_especiais/artigos/artigofinal_grupo1.pdf
- MOURA, D., GERALDES, E., & et alii, (. (2011). *Comunicação e Cidadania: Conceitos e Processos*. Brasília, DF: Francis.
- NICOLITT, A. (2012). *Guerra contra o 'juridiquês' pode levar a mudanças em projetos de lei*. Acesso em 15 de agosto de 2014, disponível em Senado Federal:
<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2012/06/27/guerra-contra-o-2018juridiques2019-pode-levar-a-mudancas-em-projetos-de-lei>
- NUPEMEC, N. P. (2014). *Mediação e Conciliação no TJDF*. Acesso em 10 de junho de 2015, disponível em TJDF: <http://www.tjdft.jus.br/institucional/2a-vice-presidencia/nupemec/relatorios-1/nupemec/Mediacao%20e%20Conciliacao%20no%20TJDFT%20-%2010%2012%202014%20-2.pdf>
- NUPEMEC, N. P. (2014). *Mediação e Conciliação no TJDF*. Brasília: TJDF.
- OLIVEIRA, A. A. (2010). *Alguns fatores limitadores da celeridade da prestação jurisdicional no âmbito dos juizados especiais federais da 4ª região*. Rio de Janeiro, RJ: FGV.
- OLIVEIRA, H. C. (2012). *Avaliação da Qualidade de Juizados Especiais Cíveis Estaduais*. Rio Grande do Norte, RN: Universidade Potiguar.
- OLIVEIRA, M. J. (2004). *Comunicação Pública*. Campinas, SP: Alínea.
- Organicom. (2006). *Comunicação pública e governamental*. Acesso em 26 de dezembro de 2016, disponível em Organicom:
<http://www.revistaorganicom.org.br/sistema/index.php/organicom/issue/view/4/showToc>
- ORTIZ, R. (2012). *Cultura Brasileira e Identidade nacional*. São Paulo, SP: Brasiliense.
- PEREIRA, J. L. (2013). *Implicações do discurso eficientista neoliberal no movimento de ampliação do acesso à justiça: a experiência dos Juizados Especiais Federais*. São Leopoldo, RS: Unisinos.
- PINTO, O. P. (2003). *Efetividade dos Juizados Especiais na concretização dos direitos de cidadania*. Recife, PE: UFPE.
- PINTO, O. P. (08 de agosto de 2008). *Abordagem histórica e jurídica dos juizados de pequenas causas aos atuais juizados especiais cíveis e criminais brasileiros*. Acesso em 25 de fevereiro de 2016, disponível em TJDF:

<http://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/artigos/2008/abordagem-historica-e-juridica-dos-juizados-de-pequenas-causas-aos-atuais-juizados-especiais-civeis-e-criminais-brasileiros-parte-i-juiza-oriana-piske-de-azevedo-magalhaes-pinto>

- QUEIROZ, Á. V. (2008). *Repensando o atendimento inicial nos Juizados Especiais Cíveis do Estado de Rondônia*. Rio de Janeiro, RJ: FGV.
- QUIROGA, T. (2013). *Pensando a Episteme Comunicacional* (2a. ed.). Campina Grande, PB: Editora Eduepb.
- RAMOS, M. C. (2007). Sobre a importância de repensar e renovar a idéia de sociedade civil. In: M. C. RAMOS, & S. d. SANTOS, *Políticas de comunicação: buscas teóricas e práticas*. São Paulo, SP: Paulus.
- RIBEIRO, D. (2015). *O povo brasileiro: A formação e o sentido do Brasil* (3a. ed.). São Paulo, SP: Global.
- ROLANDO, S. (2010). *La comunicazione pubblica per una grande società* (1 ed.). Milão, Itália: Etas.
- ROLANDO, S. (2011). A dinâmica evolutiva da comunicação pública. In: M. M. KUNSH, *Comunicação Pública, Sociedade e Cidadania* (1 ed., pp. 23-37). São Caetano do Sul, SP: Difusão.
- ROLANDO, S. (2012). *A Comunicação da área pública*. Acesso em 29 de dezembro de 2016, disponível em ABERJE:
http://www.aberje.siteprofissional.com/acervo_colunas_ver.asp?ID_COLUNA=911&ID_COLUNISTA=95
- ROUSSEAU, J.-J. (1999). *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens* (2 ed.). (M. E. GALVÃO, Trad.) São Paulo, SP: Martins Fontes.
- SALGADO, S. M. (2011). *Acesso à Justiça e seus Princípios Estruturantes*. Itajaí, SC: Universidade do Vale do Itajaí.
- SANTOS, B. d. (1988). *O discurso e o poder: ensaio sobre a sociologia da retórica jurídica*. Porto Alegre, PR: Sergio Antonio Fabris Editor.
- SANTOS, B. d. (1989). Introdução à sociologia da administração da justiça. In: J. E. FARIA, *Direito e Justiça: a Função Social do Judiciário*. São Paulo, SP: Ática.
- SANTOS, B. d. (1989). Justiça popular, dualidade de poderes e estratégia socialista. In: J. E. FARIA, *Direito e Justiça: A Função Social do Judiciário* (pp. 185-205). São Paulo: Ática.
- SANTOS, B. d. (2008). *A gramática do tempo* (2 ed.). São Paulo, SP: Cortez.
- SANTOS, B. d. (2013). Direitos humanos, democracia e desenvolvimento. In: B. d. SANTOS, & M. CHAUÍ. São Paulo: Cortez.
- SANTOS, B. d. (2014). *A justiça popular em Cabo Verde*. São Paulo, SP: Cortez.

- SEPE, S. (s.d.). *La semplificazione del linguaggio amministrativo*. Acesso em 29 de dezembro de 2016, disponível em <http://www.matteoviale.it/biblioteche/approfondimenti/sepe.pdf>
- SODRÉ, M. (2014). *A ciência do comum*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes.
- SOUSA JR, J. G., & Outros. (2016). *O Direito Achado na Rua V. 8 - Introdução Crítica ao Direito à Comunicação e à Informação*. Brasília: FAC Livros.
- SOUSA JUNIOR, J. G. (2008). *Ideias para a Cidadania e para a Justiça*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor.
- SOUSA JUNIOR, J. G. (2011). *Direito como Liberdade - O Direito Achado na Rua*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor.
- SOUSA, J., GERALDES, E., & PAULINO, F. (jan./abr. de 2016). A participação das assessorias de comunicação do GDF na aplicação da Lei de Acesso à Informação. *MATRIZES*, 10, 165-179.
- SOUZA, L. R. (2011). *Efeitos de Obstáculo à Justiça: uma Análise de Sentenças Judiciais de Juizados Especiais*. Goiânia, GO: UFG - Universidade Federal de Goiás.
- SPE, S. d. (2016). *Relatório da Distribuição Pessoal da Renda e da Riqueza da População Brasileira*. Acesso em 5 de janeiro de 2017, disponível em Ministério da Fazenda: <http://www.spe.fazenda.gov.br/noticias/distribuicao-pessoal-da-renda-e-da-riqueza-da-populacao-brasileira/relatorio-distribuicao-da-renda-2016-05-09.pdf>
- SUASSUNA, A. (1975). *A Pena e a Lei* (2a. ed.). Rio de Janeiro, RJ: Agir.
- TJDFT. (2012). *Portaria GPR 395 de 2 de abril de 2012. Estabelece a Política de Comunicação Social do TJDFT e dispõe sobre os princípios regulatórios das atividades de Comunicação Social e Marketing Institucional do TJDFT*. Acesso em 15 de janeiro de 2017, disponível em TJDFT - Publicações: <http://www.tjdft.jus.br/publicacoes/publicacoes-oficiais/portarias-gpr/2012/00395.html>
- TJDFT. (s/d). *O que é mediação e conciliação?*. Acesso em 6 de janeiro de 2017, disponível em Canal conciliar: <http://www.tjdft.jus.br/institucional/2a-vice-presidencia/nupemec/mediacao-e-conciliacao/o-que-e-mediacao-e-conciliacao>
- TJDFT, C. d. (18 de julho de 2016). *Boletim de Produtividade Mensal dos Juízos do Distrito Federal*. Acesso em 07 de dezembro de 2016, disponível em TJDFT: <http://www.tjdft.jus.br/institucional/corregedoria/produtividade/produtividade-dos-juizos/ano-2016/6EstatstcadosJuzosJunho2016.pdf>
- TJDFT, G. d. (2014). *Resolução 17, de 17 de novembro de 2014. Institui a Política de Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação – PGTIC*. Acesso em 15 de janeiro de 2017, disponível em TJDFT - Resoluções do Pleno: <http://www.tjdft.jus.br/publicacoes/publicacoes-oficiais/resolucoes-do-pleno/2014/resolucao-17-de-17-11-2014>
- TJDFT, G. d. (2016). *Resolução 21, de 8 de novembro de 2016. Dispõe, no âmbito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios - TJDFT, sobre o Sistema de Gestão de Segurança da*

Informação - SGSI e a Política Corporativa de Segurança da Informação - PCSI. Acesso em 15 de janeiro de 2016, disponível em TJDFE - Publicações:
<http://www.tjdft.jus.br/publicacoes/publicacoes-oficiais/resolucoes-do-pleno/2016/resolucao-21-de-08-11-2016>

TJDFT, P. C. (2016). *Portaria Conjunta 102, de 10 de novembro de 2016. Dispõe no âmbito do TJDFE sobre a aplicação da Resolução 215/2015, do CNJ, e da Lei 12.527/2011, especialmente em relação à disponibilidade e ao acesso à informação pública*. Acesso em 15 de janeiro de 2017, disponível em TJDFE Publicações: <http://www.tjdft.jus.br/publicacoes/publicacoes-oficiais/portarias-conjuntas-gpr-e-cg/2016/portaria-conjunta-102-de-10-11-2016>

TORQUATO, G. (2014). O comunicador não deve ser um fazedor de coisas, mas um estrategista. In: V. NEGRINI, *Comunicação Organizacional em Entidades Representativas de Classe* (1 ed., pp. 274-285). São Paulo: Baraúna.

VALIM, M. P. (2012). *Acesso à Justiça e Núcleos de Primeiro Atendimento Junto aos JEC's: Uma Análise do Campo Jurídico na Região dos Lagos/RJ*. Rio de Janeiro, RJ: Universidade Gama Filho.

WASHINGTON. (2000). *Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos*. Acesso em 20 de setembro de 2014, disponível em Organização dos Estados Americanos (OEA):
<http://www.cidh.oas.org/Basicos/Portugues/s.Convencao.Libertade.de.Expressao.htm>

WEBER, M. H. (2011). Estratégias da comunicação de Estado e a disputa por visibilidade e opinião. In: M. M. KUNSCH, *Comunicação Pública, Sociedade e Cidadania* (pp. 101-119). São Caetano do Sul: Difusão.

ZEMOR, P. (1995). *La Communication Publique*. (E. BRANDÃO, Trad.) Paris: PUF.

ZÉMOR, P. (2009). As formas da comunicação pública. In: J. (. DUARTE, *Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público* (2 ed., pp. 214-245). São Paulo: Atlas.

ZÉMOR, P. (2009). *Como anda a Comunicação Pública?* Acesso em 27 de dezembro de 2016, disponível em Revista do Serviço Público v. 60, n. 2 :
<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/21>

APÊNDICE I


CÁLCULO DO ÍNDICE DE ESCOLARIDADE POR REGIÃO ADMINISTRATIVA (2011)

Distrito Federal e Regiões Administrativas (1)	População (2)	Analfabeto, sabe ler e escrever alfabetização de adultos (3)	Maternal, creche, jardim I e II/Pré Escolar (4)	Fundamental incompleto (5)	Fundamental completo (6)	Médio incompleto (7)	Médio completo (8)	Superior incompleto (9)	Superior completo (10)	Crianças de 6 a 14 anos fora da escola (11)	Não sabe (12)	Menor de seis anos fora da escola (13)	Resultado (14)	Índice Escolaridade (15)
FATOR DE MULTIPLICAÇÃO =>		X1	X0	X2	X3	X4	X5	X6	X7	X0	X0	X0	=SOMA(3:13)	=14/2
Brasília	209.926	1.479	0	40130	15108	39492	165280	146052	730541	0	0	0	1.138.082	5
Gama	127.475	6.652	0	73248	25674	57108	146215	51348	91987	0	0	0	452.232	4
Taguatinga	197.783	6.184	0	92260	38199	68180	238790	119352	236915	0	0	0	799.880	4
Brazlândia	49.418	2.998	0	38208	8928	21448	47075	13554	16401	0	0	0	148.612	3
Sobradinho	59.024	1.605	0	27728	9021	20388	73525	34404	77245	0	0	0	243.916	4
Planaltina	161.812	9.759	0	131412	29277	69076	155325	41076	49714	0	0	0	485.639	3
Paranoá	42.427	2.281	0	36188	7968	18184	36275	9522	9730	0	0	0	120.148	3
Núcleo Bandeirante	22.569	421	0	9970	4029	6420	29705	14682	29876	0	0	0	95.103	4
Ceilândia	404.287	20.883	0	293856	88008	168656	408215	126192	129129	0	0	0	1.234.939	3
Guará	107.817	1.853	0	39886	14058	29496	139310	78684	178766	0	0	0	482.053	4
Cruzeiro	31.230	363	0	10052	4077	7964	39830	23046	62951	0	0	0	148.283	5
Samambaia	201.871	11.102	0	153798	36018	88048	209160	64032	56364	0	0	0	618.522	3
Santa Maria	119.444	5.209	0	85400	22452	52532	149670	34554	37233	0	0	0	387.050	3
São Sebastião	77.793	3.617	0	66096	14439	34884	75255	14874	13272	0	0	0	222.437	3
Recanto das Emas	124.755	5.106	0	97718	26781	57456	127655	32844	18774	0	0	0	366.334	3
Lago Sul	29.677	188	0	5154	2214	4148	16105	16026	124047	0	0	0	167.882	6

Distrito Federal e Regiões Administrativas (1)	População (2)	Analfabeto, sabe ler e escrever alfabetização de adultos (3)	Maternal, creche, jardim I e II/Pré Escolar (4)	Fundamental incompleto (5)	Fundamental completo (6)	Médio incompleto (7)	Médio completo (8)	Superior incompleto (9)	Superior completo (10)	Crianças de 6 a 14 anos fora da escola (11)	Não sabe (12)	Menor de seis anos fora da escola (13)	Resultado (14)	Índice Escolaridade (15)
Riacho Fundo	35.268	1.492	0	19794	7068	12632	45320	18006	22435	0	0	0	126.747	4
Lago Norte	33.526	254	0	4680	1638	2652	15410	23988	148400	0	0	0	197.022	6
Candangolândia	15.953	576	0	9350	2826	6384	21240	7800	10136	0	0	0	58.312	4
Águas Claras	109.935	576	0	38412	12450	31536	102305	81258	234745	0	0	0	501.282	5
Riacho Fundo II	37.051	576	0	26462	7977	17748	43650	10380	10206	0	0	0	116.999	3
Sudoeste/Octogonal	51.565	576	0	6038	1794	7940	24615	30678	215124	0	0	0	286.765	6
Varjão	9.021	576	0	8296	1506	4016	6850	1932	1127	0	0	0	24.303	3
Park Way	19.648	576	0	6050	1587	4308	14340	12924	58114	0	0	0	97.899	5
SCIA - Estrutural	32.148	576	0	33618	4986	14252	20130	3354	1232	0	0	0	78.148	2
Sobradinho II	94.279	576	0	49724	14226	36056	103165	44598	102270	0	0	0	350.615	4
Jardim Botânico	23.856	576	0	5898	1686	4116	15435	16050	78932	0	0	0	122.693	5
Itapoã	56.360	576	0	56238	10197	22692	33745	4254	2051	0	0	0	129.753	2
Setor Ind. e Abast.	2.448	576	0	1208	654	1208	2935	804	1876	0	0	0	9.261	4
Vicente Pires	67.783	576	0	32458	11397	23852	70200	47250	89649	0	0	0	275.382	4

Fonte: Elaboração própria com dados da Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – PDAD/2011 (CODEPLAN, 2013).

APÊNDICE II

	PROTOCOLO DE OBSERVAÇÃO ANÁLISE DOS PROCESSOS			
	Data ____/____/2015		Fórum () LEAL FAGUNDES () PARANOÁ	
Juizado	Tipo de ação:		Valor da causa: R\$	
Autor Profissão	Bairro	() PJ	() H	() M
Autor com () advogado () defensor? Desde () início () sentença			() Sim	() Não
Requerido (Nome)			() PF	() PJ
Requerido com advogado?			() Sim	() Não
Data início: ____/____/____	Data conciliação: ____/____/____	Data sentença: ____/____/____	Data arquivo: ____/____/____	
Teve acordo? () Sim () Não Valor R\$ _____				
Cumprimento voluntário: () Sim () Não Data cumprimento: ____/____/____				
Sentença pró: () Autor () Requerido () Improcedente () Sem mérito	Turma recursal? () Sim () Não	Sentença mantida? () Sim () Não () Parcial	Sentença - qtas pág.:	
			Autos - qtas pág.:	
	Data envio ____/____/____	Data acordão ____/____/____	Alvará – pago em: ____/____/____	
Teve condenação? () Sim () Não Valor R\$ _____				
Cumprimento voluntário: () Sim () Não Data cumprimento: ____/____/____				
Autor peticionou? Qual pedido? Aceito/Indeferido?				
Requerido peticionou? Qual pedido? Aceito/Indeferido?				
Qual motivo extinção do processo?				
Outras observações:				

ANEXO I

<p>TJDFT Poder Judiciário da União TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS</p> <p>Secretaria Geral da Corregedoria - SGC Subsecretaria de Apoio aos Juizados Especiais e às Turmas Recursais - SUAJET Posto de Redução a Termo e de Distribuição do Paranoá - PRTDPar</p>
<p align="center">FORMULÁRIO DE OBSERVAÇÕES (AÇÃO DE CONHECIMENTO)</p>
<p align="center"><u>INFORMAÇÕES E ADVERTÊNCIAS SOBRE OS PRINCIPAIS ASPECTOS DO PROCESSO NO JUIZADO ESPECIAL CÍVEL</u></p> <ul style="list-style-type: none">• O exercício do direito de ação no Juizado Especial Cível é facultativo para a parte autora que, se assim escolher, aceitará expressamente os limites procedimentais da Lei 9.099/95, como a inexistência de prova pericial, citação por edital e, via de regra, a impossibilidade de se requerer medidas cautelares, liminares, representação por procuração e todos os instrumentos processuais existentes somente na Justiça Comum, além do fato de que, no Juizado Especial, a obrigação de cuidar do processo é exclusivamente da parte autora.• A responsabilidade pelo fornecimento, procedência e veracidade de todas as informações e dados da petição é exclusivamente da parte autora, a qual declara ter lido, conferido e compreendido todo o conteúdo da mesma.• <u>Na audiência de conciliação, as partes deverão apresentar ao juiz todos os documentos com os quais pretendem provar o direito alegado.</u> No caso de audiência única (conciliação, instrução e julgamento), <u>poderão ser ouvidas até 03 (três) testemunhas por parte, as quais deverão comparecer independentemente de intimação ou, se for necessária, poderá ser requerida a intimação das testemunhas no balcão da Vara, com pelo menos 05 (cinco) dias de antecedência da data da audiência.</u>• Além das testemunhas, são consideradas provas: recibos, fotos, orçamentos, contratos ou quaisquer outros documentos relacionados à causa.• <u>A ausência injustificada da parte autora implicará a extinção do processo sem julgamento do mérito,</u> nos termos do parágrafo 2º, artigo 51, da Lei 9.099/95, <u>com a possibilidade de condenação ao pagamento das custas (despesas do processo)</u> e, não comparecendo, fica intimada a tomar ciência da sentença de extinção no balcão da Vara, no prazo de 10 dias, contados da data da audiência.• A ausência injustificada da parte ré implicará a presunção de que os fatos alegados no processo são verdadeiros, com a conseqüente possibilidade de condenação por revelia, isto é, falta de defesa (parágrafo 1º, artigo 18, da Lei 9.099/95).• Se ocorrer litigância de má fé, ou seja, quando alguém requer um direito que sabe (ou devia saber) que não possui ou que não existe; ou quando aciona o judiciário por espírito de emulação, isto é, apenas para causar transtornos a outrem, por rivalidade; ou ainda quando utiliza quaisquer meios desleais durante o processo, com o objetivo de vencer, retardar ou impossibilitar o julgamento, poderá sofrer condenação ao pagamento de multa, além das custas processuais e eventuais honorários advocatícios (artigo 55, da Lei 9.099/95, e artigos 16, 17 e 18 do Código de Processo Civil).• Se a parte autora der causa ao arquivamento do processo por 03 vezes, ocorrerá a perempção (parágrafo único, artigo 268, do Código de Processo Civil), ou seja, a parte autora não poderá mais ingressar em Juízo com o mesmo pedido.• As partes deverão comunicar eventuais mudanças de endereço ocorridas no curso do processo, sob pena de ser considerada válida a intimação enviada ao local anterior.• Os Juizados Especiais sempre buscam um acordo entre as partes, razão pela qual <u>a presença pessoal das partes nas audiências é obrigatória, não sendo admitida a representação por terceiros, nem mesmo com procuração.</u>



TJDFT

Poder Judiciário da União
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS

Secretaria Geral da Corregedoria - SGC
Subsecretaria de Apoio aos Juizados Especiais e às Turmas Recursais - SUAJET
Posto de Redução a Termo e de Distribuição do Paranoá - PRDPar

- A pessoa jurídica (ME e EPP) deverá ser representada pelo sócio, gerente, administrador ou preposto, portando cópias do ato constitutivo da empresa, do comprovante de inscrição do CNPJ na Receita Federal (www.receita.fazenda.gov.br), do DIF – Documento de Identificação Fiscal e, quando for o caso, da Carta de Preposto.
- No ato da distribuição nenhum dos documentos apresentados é recolhido (exceto no caso de ME ou EPP), os quais deverão ser trazidos somente no dia da audiência. Contudo, o esquecimento de quaisquer dos documentos necessários à comprovação de suas alegações poderá prejudicar o seu direito, pois não haverá outra oportunidade para trazê-los.
- O termo de acordo deverá ser bem guardado pelas partes, pois não ficarão documentados na Vara do Juizado. Se não for cumprido, o termo de acordo original deverá ser levado diretamente ao Cartório do Juizado aonde tramitou o processo, juntamente com todos os documentos que comprovem o descumprimento da obrigação, para que seja iniciada a fase de cumprimento de sentença, oportunidade em que poderão ser indicados bens de propriedade do devedor passíveis de penhora, no caso de quantia a receber.
- Se a parte interessada for intimada a tomar providências no processo e, mesmo assim, deixá-lo parado por mais de 30 (trinta) dias, o mesmo será arquivado, **sem novas intimações**.
- As informações sobre processos somente serão prestadas às partes interessadas **pessoalmente**, no balcão da Vara, de 2ª a 6ª feira das 12:00 as 19:00 horas. Algumas informações sobre o processo também poderão ser obtidas pelo site: www.tjdft.jus.br (1ª INSTANCIA – consulta processos).
- Caso as partes cheguem a um acordo amigável em relação ao processo, a qualquer momento antes da audiência de conciliação ou de instrução e julgamento, deverão levar ao balcão da Vara uma cópia do termo de acordo para ser homologado pelo juiz.
- O usuário que necessitar de assistência advocatícia para acompanhamento do seu processo deverá contratar advogado particular ou procurar a Defensoria Pública ou os Núcleos de Prática Jurídica das Faculdades de Direito, haja vista que, conforme o artigo 1º, inciso II, da Lei 8.906/94, são privativas de advogado as atividades de consultoria, assessoria e direção jurídicas em geral.

DECLARO CIÊNCIA DA AUDIÊNCIA DESIGNADA PARA O DIA E HORA INDICADOS ABAIXO:

JUIZADO ESPECIAL CIVEL
 AUDIÊNCIA DE CONCILIAÇÃO, INSTRUÇÃO E
 JULGAMENTO
 Distribuição : 2014.08.1.000523-0 ALEATORIA
 Distribuição CNJ: 0000515-54 2014.8.07.0008
 Vara: 1 JUIZ CIV E CRIM E DE VIOL DOM DO PAR - CV
 Horário Func.: 12:00 ÀS 19:00 HORAS
 Data Audiência: 26/02/2014 Hora: 13:40
 Local Aud.: TERREO

Oliver Alves de S. Souza
ASSINATURA

Nome por extenso: _____

CIRG/CPF: 020 278 941-10



TJDFT

Poder Judiciário da União
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS

1º Juizado Cível e Criminal e 1º Juizado de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher – Paranoá/DF

Autos nº _____

**ADVERTÊNCIAS À PARTE AUTORAL QUANTO
À AUDIÊNCIA DE CONCILIAÇÃO, INSTRUÇÃO
E JULGAMENTO (AUDIÊNCIA UNA)**

Além das informações constantes dos formulários fornecidos pelo Posto de Redução a Termo desta Circunscrição Judiciária, a Parte Autoral deverá atentar-se para as seguintes observações e advertências, imprescindíveis à realização da AUDIÊNCIA UNA:

1. A parte Autoral deverá apresentar todas as provas relativas à demanda na audiência de conciliação, instrução e julgamento (**AUDIÊNCIA UNA**);
2. Caso seja imprescindível a produção de prova oral à instrução do processo, a parte ficará incumbida de apresentar sua(s) testemunha(s) à **AUDIÊNCIA UNA, as quais poderão ser trazidas a Juízo independentemente de intimação**. Cada parte poderá trazer até **03 (TRÊS) TESTEMUNHAS** (Art. 34 da Lei nº 9099/95);
3. Eventual requerimento para intimação de testemunhas deverá ser apresentado à Secretaria do 1º Juizado do Paranoá com **antecedência mínima de 05 (cinco) dias** da data da **AUDIÊNCIA UNA**. O rol de testemunhas deverá conter o nome completo, endereço e, se possível, o(s) telefone(s) e o documento de identificação das testemunhas.

DECLARO CIÊNCIA DAS OBSERVAÇÕES E ADVERTÊNCIAS ACIMA INDICADAS

(Parte Autoral)

Nome por extenso: _____

Assinatura

Oliver Alves de Franco

Documento de identificação _____

GLOSSÁRIO

1º Grau – composto pelos Juízes de Direito, pelas varas, pelos fóruns, pelos tribunais do júri (encarregado de julgar crimes dolosos contra a vida), pelos juizados especiais e suas turmas recursais. (CNJ, Justiça em Números, 2016)

2º Grau – é representado pelos Tribunais de Justiça (TJs). Nele, os magistrados são desembargadores, que têm entre as principais atribuições o julgamento de demandas de competência originária e de recursos interpostos contra decisões proferidas no primeiro grau. (CNJ, Justiça em Números, 2016)

Acordão – decisão proferida por um colegiado de magistrados, por exemplo, a Turma Recursal dos Juizados Especiais.

Audiência una – São as audiências designadas para realização numa sessão única da conciliação, instrução e julgamento. Caso não haja acordo entre as partes, as provas (documentais e testemunhais) já são colhidas, a contestação é juntada e o magistrado já pode sentenciar na hora.

Autos – reunião organizada daquilo que se envia para dar início a um processo judicial.

Autuação – ato de colocar em processo. Ajuizada a ação, o processo forma-se pela autuação da petição inicial com os documentos apresentados pelo autor.

BacenJud – sistema que interliga a Justiça ao Banco Central e às instituições bancárias, para agilizar a solicitação de informações e o envio de ordens judiciais ao Sistema Financeiro Nacional, via internet.

Baixa – o marco final da tramitação, em que se encerram todas as atividades jurisdicionais e cartorárias no processo.

Cartório Judicial – Também chamados de Serventia ou Secretaria. É onde ficam os servidores que movimentam os processos (expedições, intimações, citações, certidões, publicações, etc.); atendem as partes; recebem as petições, etc, sob coordenação do diretor de Secretaria.

CEJUSC-BSB – Centro Judiciário de Solução de Conflitos e de Cidadania de Brasília. É a unidade responsável pela realização de sessões de conciliação e mediação processuais e pré-processuais das Varas Cíveis e de Fazenda de Brasília, além da demanda remanescente das Circunscrições que ainda não contam com Centros Judiciários. Não se confunde com o CEJUSC-JEC/BSB, que faz parte do objeto desta pesquisa.

Circunscrição judiciária – é a delimitação territorial da área de competência onde o magistrado exerce sua autoridade. Por exemplo, a circunscrição judiciária de Brasília atende às regiões administrativas de Brasília, Cruzeiro, Lago Sul, Lago Norte, Sudoeste/Octogonal, Varjão, SCIA - Setor Complementar de Indústria e Abastecimento (Estrutural), Jardim Botânico, e SIA - Setor de Indústria e Abastecimento. Já a circunscrição judiciária do Paranoá atende ao Paranoá e Itapoã, além dos condomínios da região.

Citação – ato pelo qual se chama a juízo o réu ou o interessado a fim de se defender. Para a validade do processo é indispensável a citação inicial do réu. Conforme a Lei nº 9.099/1995,

nos Juizados Especiais, a citação é feita por correspondência, com aviso de recebimento em mão própria. Tratando-se de pessoa jurídica ou firma individual, mediante entrega ao encarregado da recepção, que será obrigatoriamente identificado. A citação conterá cópia do pedido inicial, dia e hora para comparecimento do citando e advertência de que, não comparecendo, considerar-se-ão verdadeiras as alegações iniciais e será proferido julgamento. O comparecimento espontâneo suprirá a falta ou nulidade da citação.

Competência – é a delimitação do poder judicante; é a faculdade que a lei concede a servidor, juiz ou tribunal para decidir determinadas questões.

Contestação – é a peça de defesa do réu; instrumento pelo qual o réu rebate os argumentos do autor, para negar a demanda. No âmbito dos juizados especiais, a contestação pode ser apresentada por escrito ou oralmente.

Desídia – inércia do autor que deixa de dar impulso processual de sua responsabilidade.

Distribuição – é a designação do juízo que irá analisar a demanda. Nesta fase, o pedido do autor recebe um número de identificação do processo e, nos JEC's, a data da audiência de conciliação. A distribuição é feita por um sistema informatizado, de forma que haja equilíbrio entre o número de processos por juízo.

Escuta ativa – trata-se de uma técnica de comunicação utilizada nas audiências de conciliação, por meio da qual o conciliador que deve mostrar que está ouvindo com atenção, fazer validação de sentimentos, parafrasear o que foi dito, sem julgamentos, destacar os interesses comuns das partes.

Gabinete – É onde fica o magistrado e os servidores – oficial de Gabinete e secretário de Audiência – que o auxiliam na elaboração de sentenças, despachos, decisões, e na realização de audiências.

Intimação – ato judicial pelo qual se notifica determinada pessoa dos termos ou atos de um processo. Nos JEC, as intimações serão feitas na forma prevista para citação, ou por qualquer outro meio idôneo de comunicação. Tornou-se comum, por exemplo, as intimações por telefone. As partes obrigatoriamente devem comunicar ao juízo as mudanças de endereço ocorridas ao longo do processo. Na ausência de comunicação, considera-se eficaz a intimação enviada ao local anteriormente indicado.

Juizados Especiais – criados pela Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, os juizados especiais têm competência para a conciliação, o processamento, o julgamento e a execução das causas cíveis de menor complexidade (causas cujo valor não exceda a quarenta vezes o salário mínimo, por exemplo) e das infrações penais de menor potencial ofensivo, ou seja, as contravenções penais e os crimes para os quais a lei defina pena máxima não superior a dois anos. (CNJ, Justiça em Números, 2016)

Jurisdição – poder do Estado, decorrente de sua soberania, para editar leis e ministrar a justiça; poder legal, no qual são investidos certos órgãos e pessoas (magistrados, desembargadores), de aplicar o direito aos casos concretos.

Jurisdicionado – cidadão que participa de um processo como requerente (autor) ou requerido (réu).

Lotação de referência – estabelece a quantidade ideal de servidores para cada unidade do TJDF. O número é estipulado a partir de estudo prévio elaborado pela Presidência do TJDF.

e publicado em portaria específica. O documento vigente é a Portaria GPR 1022, de 11 de junho de 2015. Nem sempre a lotação de referência corresponde ao total de servidores efetivamente lotados na unidade. Muitas vezes, há *déficit* ou excedente de pessoal.

Pedido de contraposto – no bojo da contestação, trata-se de um pedido formulado pelo réu em desfavor do autor, cuja fundamentação se baseia nos mesmos fatos da controvérsia.

Pregão – ato pelo qual o conciliador ou alguém designado por este chama as partes à audiência. O pregão consiste na chamada das partes e advogados, para que entrem na sala e tomem os assentos que lhes cabem. Deve ser feito em voz alta e clara e tem a finalidade de evitar eventuais desatenções que causam a ausência dos que não atenderem a ele.

Preliminares da contestação – são arguições meramente processuais, cujo exame e solução devem preceder à apreciação do mérito do litígio. Nas preliminares, o réu pode alegar, por exemplo, inexistência ou nulidade da citação, incompetência absoluta, incapacidade da parte, etc.

Região Administrativa – funcionalmente, se assemelham a uma prefeitura municipal, mas sem autonomia plena. Em 2012, o Distrito Federal estava dividido em 31 regiões administrativas.

Renajud – sistema on-line de restrição judicial de veículos, que interliga o Judiciário ao Departamento Nacional de Trânsito (Denatran). A ferramenta eletrônica permite consultas e envio, em tempo real, à base de dados do Registro Nacional de Veículos Automotores (Renavam), de ordens judiciais de restrições de veículos de pessoas condenadas em ações judiciais.

Requerente – cidadão que demanda uma ação no Judiciário. É o autor da demanda cível nos Juizados Especiais.

Requerido – cidadão contra quem é demandada uma ação no Judiciário. É o réu na demanda cível nos Juizados Especiais.

Revelia – estado ou qualidade de revel, ou seja, é alguém que não comparece em julgamento (ou comparece e não apresenta defesa), após citação.

Turmas recursais – integradas por juízes em exercício no primeiro grau, são encarregadas de julgar recursos apresentados contra decisões dos juizados especiais. (CNJ, Justiça em Números, 2016)