

## **A conciliação nos Juizados Especiais Federais: promessa ou realidade?**

## **La conciliation dans les Cours Fédérales Spéciales: promesse ou réalité?**

Elton Fogaça da Costa<sup>1</sup>

### RESUMO

O artigo é resultado de uma reflexão sobre as experiências conciliatórias no âmbito dos Juizados Especiais Federais - JEFs. Tal reflexão surgiu a partir de uma pesquisa empírica cujo objetivo era realizar um diagnóstico da estrutura e funcionamento dos JEFs em sua primeira década de existência. Após a análise dos dados, constatou-se que, apesar de facilitar o acesso ao Poder Judiciário e aproximar a Justiça Federal do cidadão/sociedade, os Juizados Especiais Federais ainda representam um projeto em desenvolvimento. No que concerne à conciliação, o que se percebe é que ainda há um grande descompasso entre a teoria e realidade. Mesmo sendo um princípio norteador do projeto Juizados Especiais Federais, a conciliação acontece muito mais formalmente que substancialmente. Embora presente nas estatísticas oficiais dos Juizados, em regra, a prática conciliatória ainda está muito longe de ser um diálogo e, por consequência, um genuíno acordo entre as partes.

### PALAVRAS-CHAVE

Acesso à justiça; Juizados Especiais Federais; Conciliação.

### RÉSUMÉ

L'article est le résultat d'une réflexion sur les expériences de conciliation au cadre des Cours Fédérales Spéciales. Telle réflexion est sortie de la recherche empirique dont l'objectif était d'effectuer un diagnostic de la structure et du fonctionnement des CSFs dans sa première décennie d'existence. Après l'analyse des données c'était vérifié que les CSFs sont toujours un projet en développement malgré l'accès facile à l'appareil judiciaire et le rapprochement de la justice fédéral aux citoyens et à la société. En ce qui concerne la conciliation nous voyons qu'il y a encore une grande disparité entre la théorie et la réalité. La conciliation est un principe directeur du projet des Cours Fédérales Spéciales, cependant elle ne se produit pas

---

<sup>1</sup> Doutorando em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Professor dos cursos de Direito e Relações Internacionais da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI.

autant dans la pratique, elle est plutôt formelle. Bien que présent dans les statistiques officielles des CSFs, la pratique de conciliation est encore loin d'être un dialogue en conséquence un vrai accord entre les parties.

## MOTS-CLÉS

L'accès à la justice ; Cours Fédérales Spéciales ; Conciliation.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo é resultado de uma reflexão sobre as experiências conciliatórias nos Juizados Especiais Federais - JEFs.

A reflexão ora proposta surgiu em razão da participação do autor deste trabalho em uma pesquisa sobre a estrutura e funcionamento dos Juizados Especiais Federais – JEFs, realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, em parceria com o Conselho da Justiça Federal – CJF, entre os anos de 2011 e 2012. Apesar de a pesquisa ter sido conduzida em todo o território nacional, este pesquisador só participou das atividades de campo nos estados do Acre, Amazonas, Maranhão, Pará, Rondônia e Roraima. Neste sentido, o estudo é embasado na experiência de campo do autor deste artigo e no relatório final de pesquisa produzido pelas equipes do IPEA/CJF.

Sem desconsiderar o objetivo geral da pesquisa e o projeto do IPEA/CJF, este texto foi produzido a partir de uma problemática, a princípio, muito simples e, no entanto, relativamente complexa: como vem sendo realizada a conciliação no âmbito dos Juizados Especiais Federais? Em se tratando de um órgão no qual a grande maioria das demandas tem como réu o próprio Estado, como acontece essa prática conciliatória entre agência estatal e o cidadão? Em suma: a conciliação é uma promessa ou realidade?

Considerando que a conciliação pode ser tomada como um dos princípios norteadores do projeto Juizados Especiais Federais, em seu propósito de facilitar e simplificar o acesso à Justiça Federal, o presente estudo se justifica não só teórica como socialmente. Muito se fala sobre democratização do acesso à justiça, meios alternativos de composição de conflitos e incentivo à conciliação no âmbito do processo judicial, no entanto, ainda se diz muito pouco sobre a aplicabilidade destes princípios/diretrizes. Ao invés de propor uma reflexão meramente teórica, esse texto pretende extrapolar o domínio da normatividade e alcançar, em alguma medida e com alguns limites, o domínio da facticidade.

A partir da problemática ora proposta, surgiu uma hipótese que foi apresentada como resposta provisória à pergunta de partida: nestes 10 anos de existência, a conciliação é, ainda, mais uma promessa que uma realidade no âmbito dos Juizados Especiais Federais.

A fim de submeter a hipótese ao teste empírico, o marco teórico que orientou a elaboração deste trabalho veio da obra ‘Acesso à justiça’, de Mauro Cappelletti e Bryan Garth (em diálogo com outros textos). Embora a obra possa ser considerada relativamente antiga/desatualizada, este texto serviu e ainda serve de base para as atuais reflexões sobre o acesso à justiça, podendo contemplar as variáveis, categorias e conceitos operacionais da pesquisa.

No que concerne aos métodos e técnicas de pesquisa, utilizou-se o método de abordagem hipotético-dedutivo, fazendo uso de técnicas qualitativas, como a entrevista semi-estruturada e a observação direta, além da análise quanti e qualitativa de dados produzidos no relatório final do IPEA/CJF.

Após a análise dos dados, o resultado da pesquisa será apresentado, sucintamente, nas páginas deste artigo. O texto foi organizado em três tópicos: no primeiro, será trabalhado, de forma bem resumida, o marco teórico da pesquisa; no segundo, será problematizada a prática da conciliação e sua importância para o projeto Juizados Especiais Federais; no terceiro, será feita uma avaliação/reflexão da aplicabilidade do princípio da conciliação no âmbito dos Juizados Especiais Federais, momento em que será tratada a hipótese de pesquisa. No final, será apresentada a conclusão do pesquisador, avaliando se a hipótese de trabalho foi confirmada ou refutada.

## 1. O ACESSO À JUSTIÇA

Boaventura de Sousa Santos, em seu texto ‘A sociologia dos tribunais e a democratização da justiça’, capítulo VII da obra ‘Pela mão de Alice: o social e o político na pós modernidade’, ao analisar a constituição da sociologia do direito como ramo especializado da sociologia geral, assinala que é só a partir da segunda guerra mundial que a sociologia jurídica construiu sobre o direito um objeto de investigação próprio, mediante o uso de métodos e técnicas de investigação empíricas, além de produção teórica própria elaborada a partir dos resultados dessa investigação (SANTOS, 2005, p. 161 seq.).

Neste período, não só um novo enfoque teórico/científico, mas condições sociais “possibilitaram a orientação do interesse sociológico para as dimensões processuais,

institucionais e organizacionais do direito” (SANTOS, op. cit.). A complexificação das relações sociais, decorrentes, em grande medida, das transformações do modelo liberal de Estado para o Estado Providência, gerou a explosão da litigiosidade e o conseqüente aumento de demandas judiciais, vendo no Poder Judiciário uma via para a concretização dos direitos econômicos-sociais.

Sem condições de responder adequadamente as velhas e novas demandas, o sistema de administração da justiça se viu diante de uma crise que o continua desafiando até os dias atuais.

Diante deste cenário, ganhou força, nos últimos 40 anos, um movimento em prol da efetividade dos direitos, especialmente o direito de acesso à justiça, uma vez que a sua negação vem a gerar a negação dos demais direitos, demandando a superação de seus entraves históricos.

Nesta direção, reconhecendo que o acesso à justiça não pode ser reduzido ao simples acesso formal ao Poder Judiciário - propor ou contestar demanda - mas um direito social fundamental, os autores Mauro Cappelletti e Bryant Garth (CAPPELLETTI; GARTH, 1988) desenvolveram um estudo inovador<sup>2</sup>, enfatizando que o sistema jurídico precisa ser alcançado por todos e criar resultados socialmente mais justos, libertando o conceito de acesso à justiça da antiga visão individualista, herdada do modelo liberal de Estado, para uma noção substancial de efetividade e relevância social (LUZ, 2008, p. 42).

Reconhecendo os problemas da efetividade do acesso à justiça, Cappelletti e Garth indicaram os altos custos processuais, o excesso de formalismo e a morosidade judicial, bem como a lógica individualista - dificultando a tutela jurisdicional dos interesses supra-individuais -, como os principais entraves ao acesso à ordem jurídica justa.

De acordo com Boaventura, os obstáculos à efetividade do acesso à justiça são econômicos, sociais e culturais, enfatizando que os custos da tutela processual são proporcionalmente mais caros para os mais pobres, que são os maiores beneficiários das ações de pequeno valor, afastando ainda mais as classes menos favorecidas do sistema de administração da justiça - dupla vitimização (SANTOS, 2005, p. 167 seq.).

Após a reconhecimento destes entraves/obstáculos, Cappelletti e Garth apresentaram três “ondas” renovatórias como tendências teóricas e soluções práticas para o acesso à justiça: 1) prestação de assistência gratuita aos mais necessitados; 2) prestação de

---

<sup>2</sup> Esse estudo, conhecido como Projeto Florença, com pesquisas realizadas em diversos países da Europa e nos Estados Unidos, foi condensado em um amplo relatório, cuja introdução/opúsculo foi publicada originalmente em 1978 e, mas tarde, traduzida no Brasil com o título “Acesso à justiça”.

tutela jurisdicional aos interesses difusos e coletivos - supra-individuais; 3) simplificação e racionalização da prestação da tutela jurisdicional (SOUSA, 2011).

Entre as três, “essa terceira onda da reforma (...) centra a sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988). É a partir dela que se intensificaram os debates em torno da crise do Poder Judiciário e apresentação de alternativas ao modelo então vigente.

Como alternativas, surgiram várias propostas de facilitação do acesso material e formal ao sistema de justiça, partindo de reformas da estrutura e procedimentos judiciais até a propositura de mecanismos alternativos de composição de conflitos, consolidando a ideia de que o acesso à justiça pode ser alcançado até mesmo sem a intervenção do Poder Judiciário.

Segundo os autores, esse enfoque “não receia inovações radicais e compreensivas, que vão muito além da esfera de representação judicial” (CAPPELLETTI; GARTH, 1998, p. 71). Assim, uma série de inovações passaram a ser operadas não só em nível legislativo como, também, em nível estrutural. A título de exemplo, é possível citar a criação de órgãos especiais para processar demandas mais simples e o incentivo, cada vez maior, à utilização de mecanismos informais de solução dos litígios.

Tais mecanismos refletem, em alguma medida, um outro discurso que vem seduzindo acadêmicos e operadores do sistema de justiça: o discurso economicista/eficientista da análise econômica do direito – movimento *Law & Economics*<sup>3</sup>, que, entre outras medidas, propõe a maior substituição da ineficiente via jurisdicional estatal pelo poder de negociação da sociedade/mercado.

Esses mecanismos informais, como a própria expressão sugere, se apresentam como instrumentos extra-estatais através dos quais a sociedade civil possa resolver suas contendas sem fazer uso das vias judiciais. Entre eles, é possível citar a negociação, a conciliação, a mediação e a arbitragem.

Apesar de ser apresentada como mecanismo alternativo/informal, a conciliação também passou a ser utilizada e incentivada no âmbito do processo judicial. Em alguns casos, por exemplo, é possível até mesmo dizer que a conciliação foi elevada à

---

<sup>3</sup> Para o aprofundamento da leitura economicista/eficientista e seus reflexos para o sistema de administração da justiça, consultar: LINHARES, J. M. A; ROSA, A. M. **Diálogos com a *Law & Economics***. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

categoria de princípio: é o caso dos juizados especiais (no âmbito da Justiça Estadual ou da Justiça Federal).

Considerando a amplitude dos temas conciliação e juizados especiais que, isoladamente, mereceriam uma análise mais profunda que iria além dos propósitos deste artigo, o presente estudo irá se limitar à análise da conciliação no âmbito dos Juizados Especiais Federais - JEFs, isto é, a relação entre conciliação e acesso à justiça nos JEFs. Esse será o foco do próximo tópico.

## 2. ACESSO À JUSTIÇA E CONCILIAÇÃO: a promoção da prática conciliatória nos Juizados Especiais Federais

O projeto juizados especiais foi uma das formas encontradas para propiciar a democratização do acesso à justiça no país. A ideia era criar um órgão menos dispendioso para processar demandas mais simples, as então denominadas ‘pequenas causas’, sempre prezando pelo poder de negociação/transação entre as partes conflitantes.

No Brasil, embora os juizados especiais já existam desde meados da década de 80, os Juizados Especiais Federais só foram implementados no ano de 2002, após o advento da Emenda Constitucional 22, de 18 de março de 1999, e da Lei 10.259, de 12 de julho de 2001.

A criação dos Juizados Especiais Federais despontou, entre outros objetivos, como uma forma de desconstruir a imagem de órgão elitista, oneroso e distante do jurisdicionado que, ao longo de muito tempo, caracterizou a Justiça Federal no Brasil.

A proposta era simplificar e racionalizar a prestação jurisdicional a fim de propiciar um modelo processual menos formal, mais ágil e acessível, rompendo com a cultura da litigiosidade, promovendo o diálogo e a conciliação.

Em outras palavras, o propósito era/é consolidar uma cultura jurisdicional que pudesse/possa proteger direitos e, ao mesmo tempo, refletir valores que permitam a democratização do acesso à justiça no Brasil, possibilitando a reflexão permanente sobre o aprimoramento das instituições nacionais.

Na oportunidade de instalação dos JEFs, em Porto Alegre, o Ministro Paulo Roberto Saraiva da Costa Leite, então Presidente do CJF, afirmou tratar-se de um verdadeiro ‘divisor de águas’ na história do Judiciário brasileiro (DARÓS, 2012). A Justiça seria uma antes e outra depois da instalação dos JEFs.

Tentando reproduzir a experiência desenvolvida na Justiça Estadual, com os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, a implantação dos Juizados Especiais Federais foi orientada pelos princípios da **celeridade**, da **informalidade**, da **simplicidade**, da **oralidade** e da **economia processual**, buscando alcançar, na medida do possível, a **conciliação** e a **transação penal** (BRASIL/IPEA, 2012).

Em se tratando de conciliação, objeto privilegiado deste trabalho, é possível afirmar, conforme dito anteriormente, que a mesma foi elevada à condição de um dos princípios norteadores dos JEFs uma vez que, através dela, é possível concretizar os princípios da informalidade, simplicidade e oralidade, fundamentais para a própria filosofia dos juizados.

Não obstante a ampla produção teórica sobre o tema, a conciliação é apresentada no portal do CNJ na internet como um meio de resolver uma demanda jurídica/judicial de maneira simples e acessível (<http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/acesso-a-justica/conciliacao>). As próprias partes podem chegar à solução de um conflito de forma espontânea, voluntária e de comum acordo, sem precisarem da imposição de um terceiro.

Nestes termos, a conciliação pode ser definida como o mecanismo de composição de conflitos através do qual um terceiro imparcial, o conciliador, procura promover um acordo entre as partes através do entendimento entre as mesmas, com ou sem concessões recíprocas. A missão do conciliador é promover o diálogo ou mesmo sugerir uma solução e nunca impor uma decisão.

Logo, conforme o mesmo portal anteriormente citado, o processo conciliatório é, por excelência, argumentativo uma vez que as partes têm liberdade para dialogar e/ou aceitar as propostas sugeridas pelo conciliador. Eventual imposição comprometeria a própria essência da conciliação.

De acordo com essa perspectiva, a conciliação é uma forma de compreender o processo como um procedimento dialético e dialógico através do qual as partes envolvidas em um conflito de interesses não assumem uma posição eminentemente passiva diante de um terceiro imparcial que, substituindo a vontade das mesmas, decide a controvérsia aplicando o direito ao caso concreto.

Através da conciliação, as partes podem assumir uma posição mais ativa, fazendo do processo um instrumento argumentativo mediado pela razão, em que cada um pode apresentar suas razões em condições de igualdade e, livres de quaisquer coações ou

pressões, construam a solução da controvérsia, chegando a um acordo/consenso que possa ser bom, em alguma medida, para todos.

Assim, a conciliação pressupõe um ambiente conciliatório/amigável que assegure o diálogo entre as partes e não a imposição da vontade de um ao outro em razão de fatores econômicos, sociais, culturais ou mesmo técnico-jurídicos. Para tanto, é fundamental a condução dos trabalhos por pessoas/equipes técnica e socialmente capacitadas.

Após definir conciliação, vale destacar ainda a diferença entre a mesma e os demais mecanismos alternativos de composição de conflitos anteriormente citados: negociação, mediação e arbitragem.

Ao contrário da conciliação, a negociação representa o diálogo entre as partes sem qualquer intervenção de um terceiro. Na mediação, há a presença de um terceiro imparcial – o mediador, no entanto, o mesmo só irá mediar o diálogo entre as partes, sem apresentar qualquer proposta/sugestão de acordo. Na arbitragem, há um terceiro, o árbitro, que irá substituir a vontade das partes, apresentando uma solução à controvérsia.

Na rotina dos JEFs, há a previsão de audiências de conciliação, embora a possibilidade de acordo entre as partes esteja sempre em aberto, podendo acontecer até mesmo nas audiências de instrução de julgamento.

Tecnicamente falando, as audiências de conciliação visam promover o contato pessoal entre as partes, oportunizando o entendimento entre as mesmas e um eventual acordo que possa ensejar o fim do conflito. Já as audiências de instrução e julgamento “visam primordialmente à produção de provas sobre questões de fato, momento em que o juiz colhe o depoimento pessoal das partes, ouve testemunhas (e mesmo peritos) para formar o seu convencimento e proferir a sentença” (BRASIL, IPEA, 2012, p. 134).

Vale ressaltar, no entanto, que as audiências, sejam elas de conciliação ou de instrução e julgamento, não representam um procedimento obrigatório na dinâmica dos JEFs uma vez que demandas fundadas em questões exclusivamente de direito podem ser apreciadas e julgadas diretamente no gabinete do juiz, sem qualquer contato com as partes.

Sobre a conciliação é importante, ainda, destacar que a maior parte das demandas, nos JEFs, é de natureza previdenciária. Essa advertência é importante por que alguns magistrados questionam a moralidade do uso da conciliação em demandas previdenciárias, uma vez que o jurisdicionado pode se sentir compelido a abrir mão de seu direito integral – um direito social – em função da demora da Justiça.

Questionável ou não do ponto de vista moral, a conciliação é incentivada e realizada nos JEFs. Resta saber como as mesmas estão acontecendo: esse será o foco do próximo tópico.

### 3. ENTRE A PROMESSA E A REALIDADE: uma avaliação das experiências conciliatórias nos Juizados Especiais Federais

Considerando a problemática que orientou esta pesquisa, o que se percebeu é que a conciliação ainda representa, pelos mais variados motivos, um problema em aberto na dinâmica dos Juizados Especiais Federais.

De acordo com os dados coletados na pesquisa de campo, a realização de audiências exclusivas de conciliação não é regra nos JEFs: 49% dos Juizados visitados alegam não realiza-las. Outro dado interessante é que, no ano de 2011, apenas 14,9% das sentenças prolatadas foram homologatórias de acordo (BRASIL/IPEA, 2012, p. 135). Isto demonstra a falta de consenso sobre a importância da conciliação nos Juizados.

Não obstante o discurso oficial ser pelo incentivo da conciliação, fazendo da mesma um princípio de atuação, na prática, vários magistrados (sobretudo os que atuam na 4ª Região) se posicionam de forma contrária à prática da conciliação em demandas de natureza previdenciária (a maior parte das demandas nos JEFs) por considera-las “uma forma de “barganhar direitos” e por entender que os juizados federais não são um “mercado de descontos de direitos” (BRASIL/IPEA, 2012, p. 137).

Em se tratando das experiências conciliatórias, é importante destacar que a figura do conciliador, especialmente preparado para a função/arte de conciliar, está aquém daquilo que é esperado nos Juizados: apenas 42,1% das audiências são realizadas por conciliadores, 42,1% por juízes e 22,5% por servidores das varas que atuam como conciliadores. Entre esses profissionais, metade deles (50%) “não frequentaram cursos de capacitação e treinamento em princípios e técnicas de conciliação” (BRASIL/IPEA, 2012, p. 135).

Sendo capacitados ou não, os dados são ainda mais gritantes quando se percebe, em campo, que os responsáveis pela condução das audiências geralmente não demonstram quaisquer habilidades em técnicas conciliatórias. Raramente é possível perceber um ambiente conciliatório em que haja um diálogo equitativo e racional entre as partes para a construção de um efetivo acordo.

Na região Norte do país, por exemplo, não se viu, em qualquer juizado visitado, uma sala específica para audiências de conciliação, com estrutura física e mobiliário adequado para tanto, não havendo mesas em formato arredondado para permitir o diálogo mais aberto entre as partes.

Normalmente, as audiências de conciliação eram realizadas nas mesmas salas reservadas para as audiências de instrução e julgamento. Em cada sala, havia uma mesa retangular para as partes e, na frente, sempre uma mesa mais alta, com posição de destaque para o juiz ou qualquer outro servidor/conciliador que realizasse a audiência, criando um clima formal e relativamente opressor apesar de quaisquer tentativas de simplificação de procedimentos.

Em alguns lugares, onde a instalação dos JEFs era improvisada, foi possível encontrar salas de audiência com o formato de uma cozinha ou mesmo sala de audiência em espaço para o arquivamento de processos (COSTA, 2013).

Na mesma região Norte, em boa parte dos JEFs, eram agendadas audiências unas de conciliação, instrução e julgamento. Nestes casos, em um primeiro momento, na presença de um ‘conciliador’, que muitas vezes era um servidor do juizado/vara, as partes ‘tentavam’ a conciliação.

A maior das audiências diziam respeito à demandas de natureza previdenciária e o ator principal, em audiência, na maioria dos casos, era o representante do INSS (procurador/preposto): era ele quem analisava os autos e inquiria a parte. As perguntas, com pequenas variações, eram geralmente as mesmas. Se entendesse que havia prova ou indício de direito, reconhecia o benefício, responsabilizando o INSS pela concessão do mesmo. Os advogados do demandante, em regra, ficavam calados. Nestes casos, o juiz só vinha à sala de audiência no final do expediente para a realização da instrução e julgamento quando não ocorria ‘acordo’ (COSTA, 2012).

Só em locais onde todas as audiências eram presididas pelo juiz, percebia-se um cenário um pouco diferente, com o procurador do INSS menos ativo. Em Rio Branco/AC, onde se constatou a presença da Defensoria Pública da União - DPU, viu-se negociação entre as partes. Nas demais localidades, simplesmente não havia acordo: era o representante do INSS que decidia reconhecer ou não o direito e conceder o benefício. Era comum a parte autora sair de audiência sem compreender direito o que ali aconteceu (COSTA, 2012).

Havendo ou não um verdadeiro diálogo entre as partes, a ‘conciliação’ estava centrada em dois elementos, quais sejam, a existência do direito e os valores devidos. Em se tratando da existência do direito, sempre ficava um clima de dúvida no ar: os

procedimentos utilizados pelos representantes do INSS pareciam frágeis para indicar a existência ou não do direito da parte.

Com pequenas variações, as perguntas eram praticamente as mesmas. Os demandantes e eventuais testemunhas já entravam nas salas de audiência ‘sabendo’ quais eram as possíveis perguntas dos procuradores. Isto por que, em vários juizados, as partes autoras eram conduzidas por advogados ou mesmo representantes de escritórios de advocacia que as preparavam para as possíveis perguntas. Igualmente, era possível perceber os demandantes/testemunhas conversando entre si sobre as perguntas dos procuradores.

No que concerne aos valores devidos, os representantes do INSS apresentam uma ‘proposta padrão de acordo’. Em regra, não havia propriamente um acordo. Após reconhecer a existência do direito, o procurador ou preposto do INSS simplesmente dizia qual a valor do benefício a ser concedido à parte autora.

Conforme dito anteriormente, era incomum ver um advogado questionando esses percentuais e/ou negociando valores. Os autores pareciam não entender direito a dinâmica da audiência, sequer percebendo que estavam realizando um acordo sobre os seus direitos.

Conforme o relatório:

O acordo inclui a fixação de uma data de referência a partir da qual o ‘direito reconhecido’ passa a ter os devidos efeitos legais (se a data do fato que ensejou o direito, se a data do início do processo administrativo, se a data do indeferimento da esfera administrativa, se a data do ajuizamento da ação ou outra data), bem como o estabelecimento do percentual a que a parte terá direito sobre o valor total em atraso, considerando-se a data fixada como referência (BRASIL/IPEA, 2012, p. 137).

Assim, na maioria das demandas previdenciárias, após reconhecer a existência do direito, o INSS assumia a responsabilidade de conceder o benefício e pagar os valores retroativos, isto é, os valores devidos a partir de uma data de referência (consoante os parâmetros anteriormente citados) até o momento da celebração/homologação do acordo. Em algumas localidades da região Norte, segundo alguns servidores dos JEFs, os advogados costumavam ficar com os valores retroativos e as partes com o benefício.

A sensação que ficava é que a imensa quantidade de demandas inviabilizava uma investigação mais criteriosa acerca da existência do direito. Em função disso, eventuais erros, como a concessão de um benefício indevido, seria compensada pelo pagamento parcial dos valores retroativos em relação aos benefícios concedidos. A variação dos percentuais – 50

à 80 % - poderia seguir essa mesma lógica matemática: quanto maior a possibilidade de erro e/ou maior o número de demandas, menor o percentual para o pagamento dos valores retroativos<sup>4</sup>.

De acordo com um supervisor de JEF, vários escritórios de advocacia, conhecendo os limites do sistema, começaram a apostar na propositura de demandas em série. Sem estrutura para atender a imensa quantidade de pedidos, o INSS passou a negar várias dessas demandas, geralmente de segurados especiais – agricultores, pescadores, marisqueiros, entre outros – cuja condição de segurado especial é mais difícil de provar.

Com a negativa dos pedidos na esfera administrativa, esse volume de demanda passou a inchar o Poder Judiciário. Sem condições de investigar de forma mais criteriosa os pedidos, a possibilidade de erro se tornou maior. Isso gerou o que foi registrado anteriormente: um mercado previdenciário através do qual o reconhecimento de direitos está amparado em cálculos/barganha de direito.

Tal leitura parece expressar a preocupação de vários juízes em relação à conciliação nos JEFs. Ao invés de propiciar um diálogo entre as partes, a conciliação vem sendo usada como um procedimento estritamente formal e moralmente questionável para agilizar o andamento do processo, cumprir as metas de eficiência exigidas pelo Conselho Nacional de Justiça e Conselho da Justiça Federal e realizar a barganha de direitos.

Em casos não envolvendo demandas previdenciárias, em que o órgão demandando é a Caixa Econômica Federal ou mesmo a União, por exemplo, é possível observar uma experiência conciliatória um pouco distinta. Nestes casos, é mais comum ver na conciliação um diálogo/negociação entre as partes para a construção de um acordo entre as mesmas (BRASIL/IPEA, 2012, p. 139). Vale destacar, no entanto, que esses casos representam a minoria das demandas que chegam aos JEFs.

Nestes termos, é possível dizer que, apesar de casos bem sucedidos, na maior parte dos casos, a conciliação, conforme preconizam os discursos oficiais, é, ainda, mais uma promessa que uma realidade nos domínios dos Juizados Especiais Federais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O debate sobre a promoção do acesso à justiça no Brasil vem avançando bastante nas últimas três décadas. Esse avanço é consequência do processo de abertura

---

<sup>4</sup> Apesar de intuitiva, a leitura/interpretação desse dado está sendo registrada a fim de fomentar/instigar um estudo mais detalhado, com indicadores que melhor contemplem essa relação.

democrática que se iniciou com o fim de um regime autoritário - Ditadura Militar – e vem se fortalecendo após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

No âmbito da Justiça Federal, um passo importante para a democratização do acesso deu-se com a criação dos Juizados Especiais Federais – JEFs, órgão através do qual o Judiciário Federal vem procurando se desfazer de sua imagem elitista e se aproximando das pessoas mais simples. Após 10 anos de existência, apesar dos avanços/benefícios conquistados, percebe-se que há muito a se fazer para se falar de uma real democratização do acesso à Justiça Federal no país.

Embora a Justiça Federal seja a mesma em todo o território nacional, as condições de acesso não são as mesmas em todas as regiões: as peculiaridades locais/regionais precisam ser consideradas em se tratando de um debate profundo sobre a promoção do acesso à justiça em uma realidade tão plural como a brasileira.

Os princípios norteadores dos JEFs – celeridade, informalidade, simplicidade, oralidade, economia processual e conciliação - ainda estão longe daquilo que foi pensado em 2001, com a edição da Lei 10.259. Seguramente, muito se avançou em matéria quantitativa, restando, no entanto, o desafio de promover o mesmo avanço em matéria qualitativa. Sem isso, será impossível falar em democratização do acesso à justiça.

No que concerne à experiência conciliatória, objeto privilegiado desta pesquisa, ainda há uma lacuna muito grande entre o discurso oficial e as práticas conciliatórias, fazendo da conciliação mais uma promessa que uma realidade.

Apesar de incentivada, a prática conciliatória ainda não é regra na dinâmica dos Juizados Especiais Federais. De acordo com os números, a realização de audiências de conciliação e a homologação de acordos não refletem aquilo que preconiza o modelo institucional. Até então, é possível dizer que a conciliação é muito mais um procedimento formal que um momento/ato capaz de propiciar o diálogo/entendimento entre as partes.

Sem desconsiderar algumas experiências bem sucedidas, a prática da conciliação vem se perdendo em meio à burocracia jurisdicional e se consolidando como um ato/momento formal capaz de acelerar o curso do processo e promover as metas de eficiência impostas pelos conselhos de justiça.

Apesar de sedutor, o discurso efficientista não pode colocar em risco as regras de um sistema jurídico-político, comprometendo a realização de direitos/garantias sociais a partir da lógica econômica que, cada vez mais, vende a ideia da livre negociação ou negociação a qualquer custo.

Na maioria dos casos, ao contrário do que preconiza o modelo/discurso oficial, os ‘conciliadores’ não demonstram habilidades em princípios e técnicas conciliatórias; não há um verdadeiro acordo entre as partes, fazendo da conciliação um momento para o diálogo/entendimento.

Ademais, em se tratando de eventual acordo entre as partes demandantes e um órgão/agência estatal, é possível, inclusive, questionar o uso que vem sendo feito da conciliação, tornando a mesma um instrumento para a barganha/mercantilização de direitos, convertendo o Poder Judiciário em uma agência cuja atuação cada vez mais vem se aproximando das diretrizes do Mercado.

Esta conclusão, que representa o olhar de um pesquisador, vem a confirmar a hipótese de pesquisa – a conciliação é mais uma promessa que uma realidade -, trazendo sua contribuição para a realização de um debate crítico apreciativo em que o argumento de autoridade possa ser substituído pela autoridade do argumento.

Neste sentido, os dados produzidos pelo IPEA/CJF serão fundamentais para o aprofundamento do debate sobre a democratização do acesso à justiça no país. Isto poderá permitir que o debate jurídico-científico, ao invés de focar predominantemente em opiniões, valorize mais os dados coletados em pesquisas empírica e promova um diálogo maior entre a teoria e prática.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho da Justiça Federal (CJF). **Diagnóstico da estrutura e funcionamento dos Juizados Especiais Federais**. Série Pesquisas do CEJ – Centro de Estudos Judiciários. Brasília: CJF, 2003.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal (CJF). **Estatísticas da Justiça Federal**. Brasília: CJF, 2012. Disponível em: < <http://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-geral/estatistica-da-justica-federal/estatisticas-da-justica-federal>>.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Acesso à Justiça Federal: 10 anos de Juizados Especiais**. Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2012. (Série pesquisas do CEJ; 14).

BRASIL. Lei n. 10.259, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. **Diário Oficial eletrônico**, Poder Executivo, Brasília, 13 jul. 2001. P.1. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110259.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110259.htm)>. Acesso: 30 set. 2013.

CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. **Acesso à justiça**. Trad. de E. G. Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

COSTA, E. F. Acesso à Justiça Federal: 10 anos de Juizados Especiais. **Relatório de campo**. Texto inédito. Brasília: IPEA, 2012.

\_\_\_\_\_. O acesso à justiça e a atuação dos Juizados Especiais Federais na região da Amazônia Legal: uma experiência de pesquisa empírica em direito. In: **Acesso à justiça II** [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFSC; coordenação: Adriana Silva Mailart, José Querino Tavares Neto, Cláudia Maria Barbosa. Florianópolis: CONPEDI, 2014.

DARÓS, V. **A justiça federal e o acesso à jurisdição**. Disponível em: <<http://www.ibrajus.org.br/revista/artigo.asp?idArtigo=16>>. Acesso em: 12 set. 2011.

GABARDO, E. **Eficiência e legitimidade do Estado**. Uma análise das estruturas simbólicas do direito político. Barueri: Manole, 2003.

LUZ, V. C. **Assessoria jurídica popular no Brasil**: paradigmas, formação histórica e perspectivas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

POSNER, R. A. **Direito, pragmatismo e democracia**. Trad. de T. D. Carneiro e rev. de F. B. M. Pinto. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

\_\_\_\_\_. **Para além do direito**. Trad. de E. F. Silva. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

\_\_\_\_\_. **Problemas de filosofia do direito**. Trad. de J. L. Camargo e rev. de M. M. Prado. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ROSA, A. M. da; LINHARES, J. M. A. **Diálogos com a Law & Economics**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

SANTOS, B. S. **Para uma revolução democrática do acesso à justiça**. São Paulo: Cortez, 2007.

\_\_\_\_\_. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 2005.

SOUSA, A. F. **A contribuição do Programa de Assessoria Jurídica Universitária Popular – PAJUP para a efetividade do acesso à justiça na Vila Luizão**. 2011. 63 f. Trabalho de conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Curso de Graduação em Direito, Unidade de Ensino Superior Dom Bosco, São Luís, 2011.