

**UNIVERSIDADE DE RIBEIRÃO PRETO – UNAERP
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITOS COLETIVOS E CIDADANIA**

VILSON PEDRO NERY

**SISTEMA DE MÚLTIPLAS PORTAS E ACESSO À JUSTIÇA: AS
OUVIDORIAS PÚBLICAS NA PREVENÇÃO, SOLUÇÃO E
TRATAMENTO DE CONFLITOS**

**RIBEIRÃO PRETO
2022**

VILSON PEDRO NERY

**SISTEMA DE MÚLTIPLAS PORTAS E ACESSO À JUSTIÇA: AS
OUVIDORIAS PÚBLICAS NA PREVENÇÃO, SOLUÇÃO E
TRATAMENTO DE CONFLITOS**

Dissertação apresentada como requisito parcial para
aprovação no Programa de Mestrado em Direitos
Coletivos e Cidadania da Universidade de Ribeirão
Preto, sob a orientação do Prof. Dr. Juvêncio Borges
Silva

RIBEIRÃO PRETO
2022

Ficha catalográfica preparada pelo Centro de Processamento
Técnico da Biblioteca Central da UNAERP

- Universidade de Ribeirão Preto -

NERY, Wilson Pedro, 1966-
N443s Sistema de múltiplas portas e acesso à Justiça : as ouvidorias
públicas na prevenção, solução e tratamento de conflitos / Wilson
Pedro Nery. – Ribeirão Preto, 2022.
128 f. : il. color.

Orientador: Prof.º Dr.º Juvêncio Borges Silva.

Dissertação (mestrado) - Universidade de Ribeirão Preto,
UNAERP, Mestrado em Direitos Coletivos e Cidadania, 2022.

1. Cidadania. 2. Ouvidorias. 3. Acesso à Justiça. 4. Direitos.
II. Título.

CDD 340

VILSON PEDRO NERY

**SISTEMA DE MÚLTIPLAS PORTAS: AS OUVIDORIAS PÚBLICAS NA
PREVENÇÃO, SOLUÇÃO E TRATAMENTO DE CONFLITOS**

Dissertação de Mestrado apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em Direito
da Universidade de Ribeirão Preto para
obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de Concentração: Direitos Coletivos e Cidadania

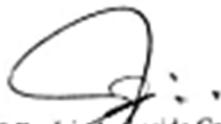
Data da defesa: 06 de julho de 2022

Resultado: Aprovado

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Juvêncio Borges Silva
Presidente
Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP



Prof. Dr. Jair Aparecido Cardoso
Universidade de São Paulo – USP



Prof. Dr. Rafael Tomaz de Oliveira
Universidade de Ribeirão Preto - UNAERP

RIBEIRÃO PRETO
2022

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMB	Associação dos Magistrados Brasileiros
CEJUSC	Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania
CF	Constituição Federal de 1988
CGE	Controladoria Geral do Estado de Mato Grosso
CGU	Controladoria Geral da União
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CPC	Código de Processo Civil
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
LAI	Lei de Acesso à Informação
OGE	Ouvidoria Geral do Estado de Mato Grosso
SES	Secretaria Estadual de Saúde de Mato Grosso
SEDUC	Secretaria Estadual de Educação
SESP	Secretaria Estadual de Segurança Pública
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça

RESUMO

Em que pese o expressivo rol de direitos previstos na Constituição Federal de 1988, sua efetividade em prol da cidadania ainda é uma meta a ser alcançada. Diversos são os empecilhos que impedem a fruição de direitos, procrastinando a concretude do acesso substancial à justiça. Esta pesquisa tem por objetivo mostrar o sistema de ouvidorias públicas existentes nos órgãos e entidades, e sua correlação com o sistema de Justiça Multiportas. A investigação começa reportando o processo de criação geracional de direitos, a estruturação da prestação de serviços públicos, e evidenciando a ouvidoria pública como link de acesso do cidadão à Administração pública sem mediação. Por fim apresenta o funcionamento da Ouvidoria Geral do Estado de Mato Grosso, sua estrutura, atribuições legais e alguns resultados alcançados no período de 2020 e 2021. O método utilizado é qualitativo, com revisão de literatura, pesquisa bibliográfica relacionada ao tema, consulta a fontes secundárias consistentes em relatórios de agências oficiais como o Conselho Nacional de Justiça e Controladoria Geral do Estado de Mato Grosso. Utilizou-se os softwares Bizagi Process Modeler® e Atlas.ti® para estética e bibliometria. Conclui-se que a ouvidoria pública presta serviços relevantes à cidadania, facilitando o controle social e a avaliação contínua dos serviços públicos, diminuindo a necessidade de ingresso ao sistema judicial para concretização de direitos. A classificação de uma ouvidoria pública como opção de acesso à justiça é relevante, porque se reconhece que a ela foi atribuída a aptidão de ombudsman, em defesa da melhora na prestação de serviço público.

Palavras-chave: cidadania; direitos; ouvidoria pública; justiça multiportas.

ABSTRACT

Despite the expressive list of rights provided for in the Federal Constitution of 1988, its effectiveness in favor of citizenship is still a finish line to be achieved. There are several obstacles that prevent the enjoyment of rights, procrastinating the concreteness of substantial access to justice. This research aims to show the existing public ombudsman system in agencies and entities, and its correlation with the Multidoor Justice system. The investigation begins by reporting the process of generational creation of rights, the structuring of the provision of public services, and highlighting the public ombudsman as a link for citizens to access public administration without mediation. Finally, it presents the functioning of the General Ombudsman of the State of Mato Grosso, its structure, legal attributions and some results achieved in the period 2020 and 2021. The method used is qualitative, with literature review, bibliographic research related to the topic, consultation of sources consistent in reports from official agencies such as the National Council of Justice and the Comptroller General of the State of Mato Grosso. Bizagi Process Modeler® and MaxQda® software were used for aesthetics and bibliometry. It is concluded that the public ombudsman provides services relevant to citizenship, facilitating social control and the continuous evaluation of public services, reducing the need to enter the judicial system to implement rights. The classification of a public ombudsman as an option for accessing justice is relevant, because it is recognized that it was given the aptitude of ombudsman, in defense of improving the provision of public service.

Keywords: citizenship; rights; public ombudsman; multi-door justice.

I OS DESAFIOS ESTRUTURAIS DO ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL PELA VIA JUDICIAL	14
1.1 O processo de criação dos Direitos	17
1.2 A Revolução Burguesa	19
1.3 A Revolução Industrial	22
1.4 A Revolução Russa de 1917	24
1.5 Direitos de terceira geração	26
1.6 Constitucionalização dos direitos	27
1.7 Conceitos de acesso à justiça	30
1.8 Consciência social como fator de busca de direitos	32
1.9 Legislações deficientes	34
1.10 Defeitos no serviço provocados por usuários	36
1.11 Defeitos no serviço provocado por juízes	38
1.12 Dimensões de uma ação judicial	38
1.13 Custas judiciais	40
1.14 Pequenos valores	40
1.15 Duração do processo	41
1.16 Litigantes habituais e litigantes eventuais	42
1.17 Ritos complexos e vestes talares	42
1.18 Conselho Nacional de Justiça	43
1.19 Resolução nº 125 do CNJ	45
1.20 Tratados internacionais	46
1.21 Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos	47
1.22 Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos	48
1.23 Convenção Americana dos Direitos Humanos	48
1.24 Convenção Europeia dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais	49
II O SISTEMA MULTIPORTAS E ACESSO À JUSTIÇA	51
2.1 Um conceito de Justiça Multiportas	52
2.2 Quem é o professor Frank Sander?	52
2.3 Vantagens em relação ao sistema judicial	55
2.4 Tempestividade	57
2.5 Qualidade do serviço prestado (customização)	59
2.6 Alternativas de acesso à justiça	59
2.7 Reformas processuais	61
2.8 Súmula vinculante	62
2.9 Razoável duração do processo	63
2.10 Tolerância	65
2.11 Ameaças à Democracia	67
2.12 Crise e transformação	68
2.13 Metodologias de solução de conflitos de interesse	69
2.14 Arbitragem (Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996)	70
2.15 Resolução nº 125 do CNJ	70
2.16 Lei da Mediação (Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015)	70
2.17 Código de Processo Civil (Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015)	71
III MULTIFACES DOS MÉTODOS ADEQUADOS DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS	73

3.1 Justiça informal	73
3.2 MASC - Métodos Alternativos de Solução de Conflitos	74
3.3 Procedimentos do MASC	75
3.4 ADR Movement - Alternative Dispute Resolution	76
3.5 Avaliação do terceiro neutro	77
3.6 Minitrial	77
3.7 Juiz de aluguel	78
3.8. Modelagem de DSD - Desenho de Sistemas de Disputa	79
3.9. Partes na Arbitragem	80
3.10 Partes na mediação	80
3.11 Partes na facilitação assistida	81
3.12 Negociações competitivas e negociações colaborativas	82
3.13 Cultura de paz	82
3.14 ODR - Resolução Online de Disputas	83
IV OUVIDORIAS PÚBLICAS COMO CANAL MULTIPORTAS DE ACESSO À JUSTIÇA	86
4.1 Modelação de macrofunções	87
4.2 A Ouvidoria Geral de Mato Grosso - OGE	88
4.3 Sistema de redes	89
4.4 Dados de atuação do sistema de ouvidorias no ano de 2020	93
4.5 Formas de recepção da demanda	95
4.6 Tempo para devolução da resposta	96
4.7 Portal Transparência	97
4.8 Lei de Acesso à Informação	98
V OUVIDORIAS PÚBLICAS: RELATÓRIOS CORONAVÍRUS (2021) E OS ANEXOS DAS SOLICITAÇÕES – CASOS DE PREVENÇÃO DE LITÍGIO	101
5.1 Álcool em gel	104
5.2 Escola	108
5.3 Exame	110
5.4 Febre	112
5.5 Isolamento social	112
5.6 Máscara de proteção	115
5.7 Vacinação	117
CONCLUSÃO	122
REFERÊNCIAS	125

INTRODUÇÃO

A grande diferença entre os seres humanos e os animais é a possibilidade da autodeterminação, a capacidade de raciocinar, reconhecer ameaças, arquitetar soluções para os problemas que surgem, e planejar a sua forma de sobrevivência. Uma das causas geradoras de conflitos é a invasão da esfera de direitos de terceiros. Desde a infância a criança aprende na escola, e no seio da própria família, que ela possui uma liberdade controlada, cuja limitação é o não-ingresso no espaço de direito das outras pessoas.

A opção de viver em coletividade trouxe algumas limitações aos seres humanos, que se obrigam a renunciar a uma parcela de seus direitos em favor da coletividade. Essa renúncia do particular em favor do coletivo, na verdade, se revela uma grande tática de sobrevivência. Nas primeiras organizações humanas, quando o homem era o “coletor caçador”, a organização em bandos era essencial. Sempre que um dos caçadores saía para sua atividade finalística, os demais membros do coletivo acompanhavam seu desempenho, e ao fim do dia o produto da caça (ou da coleta) era dividido com seus companheiros. Mesmo aquele caçador coletor que não conseguiu sucesso naquele dia, tinha acesso aos alimentos obtidos pelo grupo a que pertencia. A renúncia da individualidade, portanto, como se vê, tinha por objeto a própria sobrevivência individual.

No mundo contemporâneo, por liberalidade, a pessoa permite que uma instituição abstrata chamada *estado* lhe subtraia alguns direitos, ou simplesmente limite o exercício destes. Em contrapartida espera desse mesmo ente abstrato que seja capaz de promover a pacificação social e crie as condições necessárias para a vida social em segurança, condição essencial para a manutenção da vida, a busca pela paz, e do progresso social.

Trata-se de uma expectativa de primeira grandeza que não pode ser frustrada, pena de criar a sensação de insegurança existencial e diminuir as expectativas em relação à democracia e seus construtos operacionais.

Um dos efeitos das revoluções populares ocorridas desde o século XIX foi o reconhecimento das necessidades do homem, que passou a contar com um acervo de direitos de ordem social, políticos, econômicos e de natureza coletiva, que trazem a promessa de fornecer mais segurança, proteção à vida plena e a vedação de injusta agressão estatal. No entanto a mesma ficção organizacional que se apoderou de alguns direitos do indivíduo, o ente

abstrato chamado estado, titular do monopólio da violência e dos poderes para a solução dos conflitos, falha fragorosamente na distribuição de justiça, causando bastante frustração.

O Estado-juiz que deveria ser eficiente para dar as soluções às ameaças de violação de direitos não cumpriu a sua função mais elementar: cuidar do cidadão, proteger a organização social e pacificar os conflitos de interesse.

Existem ainda as situações em que o serviço de justiça é entregue, mas com baixa qualidade, fora do prazo e não resolve as querelas nascidas nas relações sociais, de modo que apresenta uma sensível inefetividade.

A presente pesquisa tem três caminhos distintos que busca trilhar. O primeiro é buscar um retrato simplificado do processo de criação de direitos sociais a partir das grandes revoluções sociais da humanidade. O segundo, e não menos importante, é reconhecer o fenômeno chamado justiça multiportas, um grande portfólio de métodos e procedimentos de solução de conflitos de interesse, que não são submetidos diretamente ao escrutínio do Poder Judiciário. Na terceira vértice da pesquisa, o principal objeto da investigação, será demonstrado que a ouvidoria pública possui a capacidade de se credenciar a entregar produtos de justiça social, o que a caracteriza como uma dimensão de justiça multiportas.

É necessário que se busque identificar algumas das causas da falta de resultados no chamado sistema de justiça estatal, com base em análise na sua arquitetura organizacional, os números de resolutividade publicados em relatórios oficiais, destacando os pontos positivos e aspectos negativos. Os dados quantitativos e qualitativos publicados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) são indicadores importantes para compreender algumas das dificuldades do sistema de justiça no Brasil.

A pesquisa buscará conhecer a estruturação do Estado Democrático de Direitos a partir da Constituição Federal de 1988 e o processo de institucionalização do catálogo de direitos fundamentais, sociais, de cidadania e de fruição coletiva, com o propósito de destacar a importância destes na evolução social, conferindo a sua efetividade. A descrição histórica do processo de criação de direitos e as formas de acesso à justiça, para a validação destes, será o tema do primeiro capítulo deste trabalho, com base em conclusões de pesquisa bibliográfica, sob o título “Os desafios estruturais do acesso à Justiça no Brasil pela via judicial”.

Depois de conhecer o processo histórico de criação deste acervo de direitos a pesquisa buscará compreender o sistema de Justiça Multiportas, um movimento de acesso à justiça que começa nos corredores da Harvard University (EUA), no ano de 1976, com o professor Frank Sander. Com base na bibliografia sobre o assunto serão apresentados os principais conceitos do sistema multiportas, os aspectos favoráveis, suas vantagens em relação

a um processo judicial convencional e, por fim, a descrição dos instrumentos existentes em nosso sistema legal que lhe dão concretude.

O conceito de justiça multiportas engloba os procedimentos de arbitragem, mediação, e conciliação como instrumentos mais conhecidos pela população, ainda que a prática nos processos de negociação tenha gerado outros instrumentos. Esses novos meios independem de atuação estatal. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em diversas normas por ele criadas, e o Código de Processo Civil de 2015 (CPC), veiculam alguns artefatos de solução de conflito englobados pelo sistema de justiça multiportas. O segundo capítulo da pesquisa reúne essas informações sob o título “O sistema de Justiça Multiportas” e para fins didáticos resume o conceito na locução “sistema multiportas”, com base em informações bibliográficas e pesquisas produzidas pela academia.

No terceiro capítulo a pesquisa vai demonstrar as “Multifaces dos métodos adequados de solução de controvérsias”, resumidas no acrônimo MASC, se debruçando em informações recentes sobre métodos e procedimentos inovadores. O acrônimo ADR (Alternative Dispute Resolution) descreve o mesmo processo, e o ODR (On line Dispute Resolution) se refere à solução de controvérsias nos ambientes e meios virtuais (internet). Em face da situação de urgência sanitária decorrente do coronavírus, até mesmo algumas soluções remotas para solução de conflitos vêm sendo adotadas, especialmente a partir do ano de 2020. Além disso, neste capítulo serão narrados alguns dos métodos de solução de conflitos aplicados em diversos países, mas que ainda não são muito conhecidos na realidade brasileira.

E na parte de encerramento da pesquisa pretende-se demonstrar que as Ouvidorias Públicas podem ser enquadradas como um instrumento a merecer a conceituação de canal de Justiça Multiportas. No capítulo quarto a pesquisa descreve a Ouvidoria Geral do Estado de Mato Grosso (OGE/MT), todo o seu processo legal de criação, as competências legais, as formas de atuação, sua dimensão de “ombudsman” e a capacidade de dar concretude de direitos.

A pesquisa irá demonstrar que o debate sobre a institucionalização das ouvidorias foi relegado em segundo plano pelo legislador constituinte, e diversas atribuições naturalmente destas foram transferidas ao Ministério Público, principalmente a fiscalização sobre a efetividade da prestação de serviços públicos, em defesa dos usuários de serviços prestados pelos entes estatais.

Ocorre que a Ouvidoria Pública evoluiu, e uma série de normas atuais lhe dão afeição robusta e capacidade para mediar e solucionar conflitos entre particulares, ou entre estes e a administração pública. É o caso da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 2011), a Lei nº 1460, de 2017, que instituiu o código de proteção e defesa dos usuários dos serviços

públicos, e a Lei nº 13.709, de 2018, conhecida como a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).

A parte inédita desta pesquisa, e o principal objetivo da investigação, está no quarto capítulo. Nele serão demonstrados aspectos de conformação legal das ouvidorias públicas, seu processo de criação e, particularmente, será demonstrado o funcionamento da Ouvidoria Geral do Estado de Mato Grosso. Sob o título “Ouvidorias Públicas como canal multiportas” a pesquisa pretende demonstrar que as ouvidorias se qualificam como opção de justiça multiportas. Possuem capacidade técnica e legal para prevenir e mediar conflitos, além de fiscalizar a prestação de serviços públicos e defender o cidadão, dando concretude aos direitos de cidadania.

A Ouvidoria Pública presta um serviço que vem se popularizando graças à sua eficiência no atendimento às demandas da população que busca um serviço público. A Ouvidoria integra a estrutura da administração pública, e possui atribuição e receber as denúncias e reclamações dos usuários de serviço público, colabora com a solução dos casos concretos e elabora relatórios propondo melhorias dos serviços, com base nas reclamações trazidas pela sociedade.

Conforme já antecipado, no quarto capítulo será demonstrado como se organiza juridicamente a Ouvidoria Geral do Estado de Mato Grosso, criada no ano de 2004, e de que modo atende a milhares de demandas todos os anos. A Ouvidoria Pública possui canais diretos de fala e escuta com a população usuária de serviços públicos, inclusive se prestando em diversas situações a mediar a distribuição de justiça.

Com base no relatório da Controladoria Geral do Estado de Mato Grosso (CGE) relativo ao ano de 2020, serão demonstrados os números de atendimentos da população em relação a denúncias, reclamações, pedidos de informação, solicitação e elogios. A tempestividade da resposta, obediência a prazos legais e a efetividade da Ouvidoria Pública de Mato Grosso serão úteis para reivindicar o *status* de canal de justiça multiportas e instrumento de concreção da cidadania.

Além do relatório anual sobre a atuação da OGE no ano de 2020, a pesquisa busca elementos em diversos instrumentos normativos que disciplinam o sistema de ouvidorias públicas, e nas informações bibliográficas, fontes desta parte da pesquisa.

Por fim, com o auxílio do software Atlas.ti® serão analisados relatórios feitos pela OGE/MT no ano de 2021, com base em demandas da população relacionadas ao tema Covid 19, no capítulo quinto da dissertação. Os relatórios semanais, criados no ano de 2020 a partir das provocações da população, passaram a ser quinzenais no segundo semestre de 2021. Eles

tinham como objetivo subsidiar as autoridades governamentais nos processos de tomada de decisão. A pesquisa se valeu de informações buscadas nos relatórios, que foram publicados no Portal Transparência do Estado de Mato Grosso, e dos respectivos anexos, mantidos parcialmente restritos tendo em vista a previsão da LGPD. Esse cuidado de preservação de dados e informações sensíveis foi observado pelo pesquisador.

I OS DESAFIOS ESTRUTURAIS DO ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL PELA VIA JUDICIAL

Para iniciar o relato desta investigação é importante buscar um retrato do processo de criação de direitos, que evolui na medida em que se altera a forma de organização das sociedades. A pesquisa buscará fazer uma abordagem mostrando o processo histórico da formulação dos direitos fundamentais, sociais e políticos, narrando eventos históricos e suas repercussões, recuperando alguns movimentos revolucionários ocorridos ao longo da história.

A pretensão não chega a ponto de se desejar uma análise exaustiva das informações das fontes históricas, porque não é este o escopo da pesquisa. Pretende-se tão somente discorrer sobre alguns acontecimentos que resultaram na criação de direitos, buscando fontes reconhecidas cientificamente.

Esse retrato representado pelas revoluções populares ao longo da história foi importante como fonte de informação científica, facilitando a compreensão das lutas por direitos. Ao custo de lágrimas e sangue de homens e mulheres que lutaram por seus sonhos de liberdade, houve a afirmação dos direitos que hoje constam do texto positivado na Constituição Federal do Brasil.

É desnecessária a classificação dos direitos em categorias, na medida em que não existe uma hierarquia entre eles, no entanto a separação dos direitos em primeira, segunda e terceira geração (ou dimensão) será observada, para efeitos didáticos e para facilitar o entrelaçamento do processo histórico de lutas e de afirmação dos direitos.

A sociedade brasileira tem na Constituição Federal a fiadora da validação deste catálogo de direitos civis e de cidadania. Este documento foi elaborado num momento de transição de uma ditadura sanguinária e violenta para uma democracia restaurada, de modo que o direito passou a ser um valor (bem) desejado, e o seu exercício se torna uma necessidade de todas as pessoas.

A pesquisa se propõe a retratar um perfil do sistema judicial do Brasil, evidenciando as virtudes existentes e mostrando algumas das suas deformações visíveis, responsáveis pela falha no processo de distribuição de justiça, e nas limitações ao pleno exercício de direitos pela via processual burocrática.

O avanço dos direitos fundamentais, e em boa medida os direitos sociais concedidos ao cidadão brasileiro, foi possível graças à configuração de um perfil político garantidor no interior do texto constitucional, típico de um momento de desejo de mudanças sociais e políticas. Ao mencionar essas características do texto constitucional Mendes [et al] (2007) relata que a sociedade compreendeu que o núcleo dos direitos fundamentais carecia de alocação em

documento jurídico situado no topo do sistema, em face de sua importância. Para o autor citado a menção a direitos sociais e individuais já no preâmbulo da Constituição Federal bem demonstra a vontade do legislador constituinte em categorizar adequadamente tal espécie de direitos.

O autor em referência, mesmo sendo um jurista de perfil conservador, também reconhece o processo histórico de geração de direitos como derivado de um processo revolucionário:

Outra perspectiva histórica situa a evolução dos direitos fundamentais em três gerações. A primeira delas abrange os direitos referidos nas Revoluções americana e francesa. São os primeiros a ser positivados, daí serem ditos de *primeira geração*. Pretendia-se, sobretudo, fixar uma esfera de autonomia pessoal refratária às expansões do Poder. Daí esses direitos traduzirem-se em postulados de abstenção dos governantes, criando obrigações de não fazer, de não intervir sobre aspectos da vida pessoal de cada indivíduo. São considerados indispensáveis a todos os homens, ostentando, pois, pretensão universalista. (MENDES et al, 2007, p. 223)

Ainda de acordo com Gilmar Ferreira Mendes (2007), os direitos fundamentais não seriam absolutos, ao menos em um momento inicial, não podendo pretender a condição de validade em todo tempo e lugar. Deste modo, os direitos fundamentais fariam sentido somente em determinado contexto histórico. Enquanto os direitos de abstenção visam assegurar o *status* do indivíduo, os direitos à prestação positiva reclamam a participação estatal no sentido de atenuar as desigualdades, moldando o futuro da sociedade em melhores condições, principalmente do hipossuficiente.

Seriam os direitos reconhecidos como sendo de uma segunda geração:

Os chamados direitos a prestações materiais recebem o rótulo de direitos a prestação em sentido estrito. Resultam da concepção social do Estado. São tidos como os direitos sociais por excelência. Estão concebidos com o propósito de atenuar desigualdades de fato na sociedade, visando ensejar que a libertação das necessidades aproveite o gozo da liberdade efetiva por um maior número de indivíduos. O seu objeto consiste numa utilidade concreta (bem ou serviço). (MENDES et al, 2007, p. 249)

É bem verdade que a conjuntura política e social vivida pelo Brasil no período da Ditadura militar, e no pós-ditadura, em muito se assemelhava aos contextos identificados nos diversos países da América Latina. A sociedade sonhava com um ambiente de paz e a segurança para alcançar boas condições de vida e de fruição de liberdades democráticas. Todavia, a carência de instrumentos legais oponíveis contra a tirania do Estado demonstrava que os governos até então buscavam administrar com o instrumental da agressão e violência. Em sentido oposto ao que desejava a população.

Sensível a essa vertente, a arquitetura da CF se preocupou em dar uma resposta eficaz, estipulando os direitos fundamentais, e prevendo a estrutura burocrática de validação, destacando-se o Poder Judiciário, as Defensorias e o Ministério Público como agentes de entrega do serviço de justiça. Além de considerar o advogado como indispensável para a administração da justiça.

O acesso à justiça é um direito fundamental e não se localiza em apenas uma parte do texto constitucional. Coube ao legislador estabelecer e institucionalizar o sistema de justiça com *expertise* e instrumentos adequados para o afastamento da ameaça aos direitos, implementando um Estado de Justiça e bem-estar social.

A Constituição de 1988 foi prodigiosa com o Poder Judiciário, lhe dedicando todo o Capítulo III, reservando competências próprias inclusive para a edição de normas, mesmo aquelas de natureza orçamentária. O art. 95 fala das amplas garantias da magistratura nacional, que vão da vitaliciedade, irredutibilidade de subsídios, passando pela inamovibilidade, salvo por interesse público.

Pode-se, então, partir de uma premissa maior, que a Constituição criou um sistema de direitos e em seguida, como consequência lógica, estabeleceu todo o sistema de estrutura administrativa e de agentes públicos detentores de garantias singulares para efetivar o estado sonhado pelo legislador constituinte. Esses direitos estavam represados no inconsciente da coletividade, e era necessário implementar uma modelagem que permitisse seu reconhecimento e validação.

É preciso admitir que o legislador constituinte foi virtuoso no processo de elaboração do catálogo de direitos e, no mesmo documento em que foi celebrada a criação desses agrupamentos de direitos, foi estabelecido o sistema de garantias (direito aplicado). A Constituição Federal deu ao Poder Judiciário o honroso atributo de garantidor da aplicação desses direitos. Assim o legislador completa a sua missão, instituindo os direitos fundamentais no extenso rol do art. 5º, e depois estrutura o serviço administrativo encarregado de tão nobre encargo.

A doutrina constitucionalista nacional estabelece como muita clareza a atribuição do Poder Judiciário, bem como a garantia prevista a seus agentes. Segundo José Afonso da Silva (1998):

O princípio da *proteção judiciária*, também chamado de *princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional*, constitui em verdade, a principal garantia dos direitos subjetivos. Mas ele, por seu turno, fundamenta-se no princípio da separação de poderes, reconhecido pela doutrina como garantia das garantias constitucionais. Aí se junta uma constelação de garantias: a da independência e imparcialidade do juiz, a do

juiz natural ou constitucional, a do direito de ação e de defesa. Tudo ínsito nas regras do art. 5º, XXXV, LIV e LV (SILVA, 1998, p. 431).

Na opinião do abalizado doutrinador a tarefa mais relevante das instituições republicanas, representada pela proteção de direitos fundamentais da pessoa humana, foi atribuída ao Poder Judiciário, e não a um outro setor burocrático da administração pública. Do mesmo modo os instrumentos processuais, representados pelas ações constitucionais, e as garantias de liberdade de atuação dos juizes, foram alocados no texto constitucional. Silva (1998) afirma que a efetividade dos direitos foi alcançada por meio de recursos e meios jurídicos a que se denominam garantias constitucionais dos direitos fundamentais.

A positivação dos direitos fundamentais dá nova dimensão e sentido a direitos tradicionalmente conhecidos, mas há que se admitir que sua efetividade encontrou barreiras nas falhas do sistema judicial no Brasil, e tal carência pode prejudicar a cidadania e o próprio regime democrático. A alegoria nesse sentido é bem esclarecedora. O estado cria os direitos sociais, como mera ficção, mas não é capaz de emprestar-lhe concretude, gerando uma frustração coletiva que ameaça o próprio sistema democrático. Todos os pressupostos admitidos pela doutrina constitucionalista, como requisitos essenciais de uma democracia, estão presentes na Constituição brasileira.

Todavia, ao não se tornar concretamente direitos, não passariam de mera ficção ou promessa.

1.1 O processo de criação dos Direitos

Os operadores do direito reconhecem a importância estratégica da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), documento multilateral elaborado em 10 de dezembro de 1948. A Declaração é um dos documentos jurídicos mais relevantes para a proteção e reconhecimento dos direitos humanos, se destacando por sua universalidade (esfera global). O acordo multilateral lançou as premissas transformadoras dos indivíduos singulares, e não somente os Estados, em sujeitos jurídicos no plano do Direito Internacional.

Para o escopo desta pesquisa é importante revelar o valor deste documento e de outros tratados internacionais aplicados à espécie, pelo alcance de seu objeto e as consequências desencadeadas no processo civilizatório. A partir deste marco jurídico foi possível detectar uma preocupação do Direito Internacional com relação à pessoa humana, obrigando os estados a editarem normas protetivas baseadas principalmente naqueles princípios norteadores.

Todavia, a pavimentação dos direitos fundamentais, no campo que nos interessa, começa em período anterior, e é importante destacar esses eram momentos de insurgência social, em regra. A origem revolucionária dos direitos significa que o processo de sua elaboração tem início com a crítica e a revolta das populações contra os abusos em desfavor de setores sociais. Deste embate surgem direitos, como resultado da luta.

Não existe um direito dado, e sim um direito conquistado.

O estabelecimento de marcos normativos não ocorreu em momento histórico específico, sabe-se que a luta por direitos é um processo contínuo que possui interligação com os movimentos de evolução da vida em sociedade. Cada acontecimento singularmente considerado teve sua importância para o contexto de geração de direitos. A seu modo, e de acordo com a intensidade do esforço de seus atores, cada processo revolucionário experimentado pelo homem foi útil para concretar a longa estrada de luta por direitos.

Por obediência a razões de ordem didática, e seguindo a orientação doutrinária de Silva (1998), tem-se que os direitos constitucionais pertencem a duas categorias distintas, meramente para efeitos de estudo (ante a diversidade de entendimentos doutrinários), as quais somadas representam o compromisso de determinada sociedade com os direitos ali configurados. Para o autor citado, há que se considerar o momento histórico desse direito de qualidade constitucional, e o compromisso daquela população com os instrumentos e processos típicos dos regimes democráticos.

Didaticamente, as duas categorias referenciadas pelo autor, ora serão classificadas em princípios.

Os princípios *político-constitucionais*, para o autor antes está mencionado, são representados pelas normas conformadoras do direito constitucional positivo, e deles é que se originam as normas particulares regulando a vida social. São decisões políticas fundamentais sobre a existência política da nação, e estariam alocadas principalmente entre os artigos 1º a 4º da nossa Carta Magna.

Em parte, essas normas se aplicam ao cidadão na relação abstrata com o regime e o estado, e se relacionam com a forma pela qual as pessoas percebem as estruturas da administração pública.

Já os princípios *jurídico-constitucionais* são informadores da ordem jurídica nacional, e se reportam aos desdobramentos dos direitos fundamentais, portanto se abeberam do processo histórico de construção de direitos. Dentre estes, merecem atenção os princípios da constitucionalidade, da legalidade, da isonomia, e aqueles decorrentes da declaração de direitos:

proteção social dos trabalhadores, direitos sociais, proteção da família, da infância, entre outros de igual envergadura.

Portanto, os princípios jurídico-constitucionais buscam sua legitimidade e pertinência com os direitos fundamentais, que nasceu nos processos de lutas e revoluções sociais, adquirindo importância no processo de evolução das sociedades. Esses princípios apresentam uma razoável separação entre os direitos do cidadão individualmente considerado, e as atribuições do estado, que deve garanti-los.

O próximo passo desta investigação, de acordo com os parágrafos seguintes, é a revisitação de alguns processos revolucionários registrados na história humana e suas principais características e reflexo causal na construção de direitos. Geralmente são os momentos em que as populações se levantam contra os abusos da classe dominante ou de um estado opressor. Esse levante representou uma ressignificação de organização estatal, a mudança radical na relação entre as classes, a afirmação de direitos de minorias e, por fim, a estruturação de novos modelos de sociedades.

Serão apresentados alguns eventos históricos, momentos de reação social contra as injustiças e a violência, quando pessoas reclamaram das condições desequilibradas da distribuição de poder, das relações de violência e submissão a agentes estatais, enfrentamento com as classes mais abastadas, se insurgindo contra a precariedade e as condições insalubres do trabalho, entre outras vulnerabilidades.

Desse heróico esforço, muitas vezes banhado por sangue e lágrimas de homens e mulheres, é que surgiram grande parte dos direitos fundamentais fruídos pelas gerações atuais, o que revela sua interface de natureza universal e histórica.

1.2 A Revolução Burguesa

Conforme já dito na pesquisa, não existe um marco inicial específico no processo de criação de direitos, mas iniciar o relato apresentando alguns aspectos da Revolução Francesa bem demonstra a importância que esse evento histórico possui, e sua influência nas mudanças vividas pela história humana.

O sucesso na tarefa de retratar os grandes movimentos revolucionários da sociedade se completa quando gera uma observação sobre a origem científica das espécies de direitos fundamentais, classificadas em gerações ou dimensões. Foi a partir das ideias desencadeadas pelo Iluminismo, e graças aos resultados políticos da Revolução Francesa, que os direitos passaram a ser classificados como “geração” (ou dimensão, porque não se superam), de acordo

com a origem temporal, pela natureza de seu destinatário e pela ideia que se desejava afirmar. No entanto foi somente em períodos posteriores desta revolta popular que a classificação recebeu a devida importância.

Segundo lição de Mazzuoli (2014), a proposta de divisão dos direitos humanos em gerações foi proposta por Karel Vasak em conferência ministrada no Instituto Internacional de Direitos Humanos, na cidade de Estrasburgo, no ano de 1979. Naquele momento ficou estabelecido que os direitos de liberdade estariam contidos na primeira geração (ou dimensão); os direitos de igualdade, representariam a segunda geração e, os direitos de fraternidade seriam conhecidos como sendo de terceira geração.

Aqui é necessário dizer que a locução “geração de direitos” possui íntima relação com a “dimensão de direitos”, podendo utilizar-se uma ou outra classificação, a depender do ambiente e contexto no qual são tratadas. O sentido da palavra “geração” de direitos guarda identidade com o termo “dimensão” de direitos.

A história revela que bem antes Revolução Francesa ocorreram diversos outros acontecimentos igualmente relevantes para o nascimento e institucionalização de direitos. Entre eles se destacam a celebração da Magna Carta de 1215¹, assinada pelo rei “João Sem Terra”, e que foi importante para a configuração espacial da Grã-Bretanha e para a história do constitucionalismo (ainda que restrita a defesa dos proprietários de terras). A Paz de Westfalia (1648), tratando de direitos internacionais, o Habeas Corpus Act (1679) para proteger a liberdade de locomoção, o Bill of Rights (1688) limitando o poder dos monarcas e a Declaração de Direitos do Bom Povo de Virgínia, de 1776, importante no processo de criação dos Estados Unidos América como uma nação de princípios.

Sobre a constituição elaborada pelo baronato inglês em harmonia com o rei João Sem Terra, é necessário destacar algumas especificidades em relação ao documento em questão. O rei João Sem Terra tinha esse nome porque assumiu o trono sem ter sido herdeiro de propriedades rurais e nem estabeleceu guerras em busca de território. Governou a Inglaterra por 16 anos e foi um voraz cobrador de tributos. O acordo com a burguesia local, que o alçou a história do constitucionalismo, se limitava ao processo de cobrança de impostos, portanto restrito na relação com os barões.

A Revolução Francesa (1789) tinha por objetivo encerrar um regime despótico alicerçado no direito de nascença, e uma combinação da burguesia com os trabalhadores possibilitou a deposição da nobreza e do rei, com a instauração de um regime político com

¹Magna Charta Libertatum

feições liberais. Além de mirar a diluição do poder político entre todos os súditos, a Revolução Burguesa² queria defender os interesses individuais contra o Estado, atacar o poder ilimitado da Monarquia e pedir o fim dos privilégios da nobreza.

Na parte final do Século XVIII a França vivia uma situação de crescimento econômico, acumulação de riquezas nas camadas mais privilegiadas, e uma efervescência cultural, com a difusão de escritas e charges, mensagens que conseguiam atingir grande parte da população. Na economia o país detinha a metade dos numerários existentes na Europa, o país começava a se industrializar, mas a população agrária ainda era a maioria.

A nobreza e o clero centralizavam o acesso aos privilégios concedidos pelo rei, e inclusive faziam jus a isenções fiscais, não se sujeitavam a recolher os mesmos tributos que os pequenos comerciantes eram obrigados. Essa gestão de privilégios pontuais tinha por consequência a necessidade cada vez maior de aumentar a tributação de toda a população em geral para manter os privilégios abusivos da classe dominante.

Naquela época a França possuía uma população de 25 milhões de habitantes, Paris era a cidade mais densamente povoada do continente, e a sua capital intelectual, segundo Coggiola (2019). Ainda que o rei tenha concedido alguns benefícios à população insurgente, pressionado pelas ideias iluministas, um grave problema climático ocorrido no ano de 1788 resultou na perda de lavouras inteiras. Isso obrigou os camponeses a se refugiar nas cidades a procura de sobrevivência, inclusive para ver satisfeita a necessidade mais elementar: alimentação. Esse fato foi importante para aumentar o descontentamento da plebe com a nobreza.

Os luxos e benefícios exclusivos da Monarquia eram um escárnio aos empobrecidos, ante a sua exorbitância e desproporção. Consta que a rainha Maria Antonieta, no auge dos atos pré-revolucionários, foi alertada sobre os gastos exagerados que fazia às custas do erário, e concordou em diminuir os privilégios reais, reduzindo o séquito de seu bebê recém-nascido para “apenas” 80 pessoas.

Coggiola (2019) narra os acontecimentos revolucionários com minúcias:

Em resposta ao rei, a população de Paris, em 12 de julho, se mobilizou e tomou todas as ruas da cidade. Os líderes revolucionários conclamavam todos a pegar em armas. O rei decidiu reagir fechando a Assembleia, mas foi impedido pela sublevação popular de Paris, reproduzida a seguir em outras cidades e no campo. Entretanto, multiplicavam-se os panfletos, evidenciando a mobilização política de todas as classes da sociedade francesa. Nobres, como o conde d’Antraigues, e clérigos como o abade Emmanuel Sieyès, começaram a defender a ideia de que o “Terceiro Estado” era *todo* o Estado. [...] Em toda a França foram constituídas unidades da milícia e governos provisórios. Não era, como esclareceu o Duque de Liancourt a um incrédulo Luís XVI, uma *revolta*, mas uma *revolução*. Os acontecimentos precipitaram-se quando a

² Por envolver os liberais no processo revolucionário, a Revolução Francesa também é conhecida como Revolução Burguesa.

agitação tomou conta das ruas: em 13 de julho constituíram-se as Milícias de Paris, organizações militares populares. A 14 de julho, populares armados invadiram o Arsenal dos Inválidos, à procura de munições e, em seguida, invadiram a Bastilha, a antiga fortaleza que fora outrora transformada em prisão política. [...] Caía assim o principal símbolo do absolutismo monárquico. (COGGIOLA, 2019, p. 233).

O processo que deflagrou a Revolução Francesa foi vigoroso, composto de uma série de acontecimentos concatenados e que envolveram tanto os mais abastados, mas longe do poder, quanto os famintos e desassistidos, estes sem nenhuma capacidade de reagir sozinhos contra a arrogância e violência da nobreza. As ideias reformistas que eram discutidas em Paris, somadas ao crescimento econômico e político da França no Século XVIII, escancaravam o anacronismo e a contradição em manter o regime em vigor. A Revolução Francesa foi representada pela queda da Bastilha, uma vez que a prisão era uma das faces mais conhecidas do poder real, que encarcerava os insurgentes ao menor sinal de crítica ao regime.

Ao estabelecer novos parâmetros para a condução de uma sociedade burguesa e capitalista, em lugar da sociedade feudal e aristocrática, foi evidenciada uma nova concepção de estado e poder político, que seria decisiva para mudanças em todo o mundo, inclusive no Brasil, ainda que somente nos séculos seguintes.

1.3 A Revolução Industrial

Para guardar organização temporal, a Revolução Industrial precede a Revolução Francesa enquanto evento histórico, data de 1760, pois se trata de um processo que começa no século XVIII e se prolonga até o século XIX. As relações sociais se alteram bruscamente com a Revolução Industrial, principalmente pelo nascimento de novas formas de relações trabalhistas e as modificações dos modos de produção. Mas é inegável que a Revolução Francesa exerceu grande influência na geração dos direitos incidentes sobre essas novas relações sociais e econômicas.

A partir da invenção do relógio mecânico, já na Idade Moderna, tem início na Europa o movimento que seria conhecido com a Primeira Revolução Industrial, e especialmente na Inglaterra esse acontecimento possuiria um significado bem diferente. O fenômeno consistiu na produção de máquinas e a exploração da força de trabalho humano, resultando em robustas modificações em todas as esferas das relações sociais. Principalmente o nascimento de uma burguesia industrial, detentora dos meios de produção, e o surgimento de uma classe assalariada, possuidora dos atributos do trabalho.

A Inglaterra detinha todas as condições necessárias para a alocação dos homens naquelas máquinas que anteriormente eram tocadas pela tração animal. Além do “exército industrial de reserva” os bretões possuíam as colônias dispersas em outros continentes, os quais garantiam a matéria prima para o funcionamento das indústrias. Essa liberalização da indústria, em substituição ao mercantilismo na orientação econômica, segundo Coggiola (2014), representou um progresso tecnológico com o aumento da produtividade.

Por evidência, ocorria a concentração de renda entre os países que lideravam a Revolução Industrial. Em determinado período a Inglaterra importou da Índia uma quantidade de mercadorias equivalente a 6,3 milhões de libras e importou produtos que equivaliam a 600 mil libras, um déficit na balança de quase 90%.

Naquele estágio do desenvolvimento do capitalismo foi possível observar algumas transformações altamente relevantes e que geraram múltiplas consequências sociais e econômicas. Ocorreu o movimento de migração do capital e das forças produtivas para outras etapas dos processos.

Até então, no artesanato, o trabalhador participava de todas as etapas do trabalho, da transformação da matéria prima até o produto final. Já na manufatura, os comerciantes contratam os artesãos, fornecem matérias primas e negociam o produto. Na fábrica os comerciantes se tornam proprietários dos meios de produção e transformam as coisas graças à utilização da mão de obra operária.

Diferente de outras revoluções de grande adesão popular, a modificação socioeconômica do mundo a partir das inovações conhecidas como Revolução Industrial, teve por objeto a crescente substituição da força humana para o manuseio de máquinas, utilizando outras formas inovadoras.

Segundo Nascimento (1998):

Dentre as conquistas da Revolução Industrial do Século XVIII, a utilização das forças motrizes distintas da força muscular do homem e dos animais foi um dos acontecimentos de maior destaque, porque permitiu a evolução do maquinismo. Dizem os historiadores que a primeira máquina a vapor saiu das fábricas de Soho, em 1775, destinando-se a uma mina de carvão. Depois, outra máquina foi feita para mover altos-fornos, em Broseley. Assim, a produção mecânica do movimento punha-se em substituição à produção hidráulica. As suas aplicações subsequentes foram muitas, servindo para o abastecimento de águas de Paris, para as empresas industriais da Inglaterra, para as atividades dos moinhos, para a indústria cerâmica e, também, para a indústria da tecelagem. Na Inglaterra, em 1800, podiam-se contar 11 máquinas a vapor em Birmingham, 20 em Leeds e 32 em Manchester. O advento da máquina a vapor permitiu a instalação de uma indústria onde houvesse carvão, e a Inglaterra foi especialmente favorecida. A indústria têxtil-algodoeira instalou-se no condado de Lancaster, perto de Liverpool, e das suas necessidades surgiram inventos como a *flying-shuttle* (lançadeira volante), devida a John Kay, em 1733, a máquina de fiar, patenteada em 1738 por John Watt e Lewis Paul, a *mule-jenny*, de Samuel Crompton

que é uma modalidade de máquina de fiar, o tear mecânico, de Edmund Cartwright, em 1748 etc. (NASCIMENTO, 1998, p. 5 e 6).

Sob o aspecto que interessa a esta investigação, a Revolução Industrial foi responsável pelo surgimento de uma nova classe social, o trabalhador assalariado. Ele passou a exigir os direitos sociais (gestados na revolução francesa), principalmente jornadas de trabalho compatíveis com a sua capacidade física, e o pagamento justo pelos serviços prestados. Portanto, os direitos sociais, como o trabalho remunerado, passam a ter importância neste momento da história da humanidade, constituindo-se em direitos humanos de segunda geração ou dimensão.

O processo de criação de direitos fundamentais e o constitucionalismo foram marcados pelo surgimento das Constituições do México (1917) e de Weimar (1919) que instituiu a república alemã, e ambos os documentos seriam vetores do nascimento do estado de bem-estar social.

Novamente em respeito ao processo histórico e à cronologia dos fatos, as constituições mexicana e alemã não foram exatamente os primeiros documentos deste porte a veicularem os direitos fundamentais. No Brasil a Constituição Imperial de 1824³ já trazia no *caput* do artigo 179 a necessidade de proteção à “*inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte*” [...].

Nos 34 incisos seguintes do art. 179 a Constituição Imperial elenca uma série de direitos fundamentais, e no inciso 35 criaria o estado de exceção, nas hipóteses ali descritas. A Constituição Imperial já continha algumas ideias que seriam consagradas pela Constituição de 1988.

1.4 A Revolução Russa de 1917

Uma investigação que busque retratar os processos históricos de produção dos direitos fundamentais deve considerar os acontecimentos que resultaram nas revoluções soviéticas e as tentativas de modificação das relações sociais. Os movimentos ocorridos na Rússia, e depois na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), são importantes tanto na moldagem das relações de classes, quanto na relação entre os cidadãos e o estado.

³ CONSTITUIÇÃO POLITICA DO IMPERIO DO BRAZIL (DE 25 DE MARÇO DE 1824) - Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824. Carta de Lei de 25 de Março de 1824 - (Vide Lei nº 234 de 1841) - Manda observar a Constituição Política do Imperio, offerecida e jurada por Sua Magestade o Imperador.

De algum modo há semelhanças entre os atos preparatórios da Revolução Francesa de 1789 com a Revolução Russa de 1917, destacando-se o clima de descontentamento que leva a insurreição popular contra o poder dos Czares. À semelhança da monarquia francesa deposta, que exagerava no abuso de seus poderes e na distribuição de privilégios a quem lhe fosse próximo, também os sucessivos Czares assim agiam, o que acendeu a indignação da população russa.

É claro que o desfecho daqueles movimentos ocorridos no início do Século XX na Rússia é importante para a geopolítica contemporânea, e deve ser considerado na elaboração deste trabalho investigativo. A classe trabalhadora russa estava descontente em face dos diversos problemas que os atingiam, com a falta de condições dignas de sobrevivência e a desídia da classe dominante, de modo que o povo resolveu dialogar com o Czar para apresentarlhe as suas reivindicações e propor mudanças na forma de governar o país continental.

Todavia os manifestantes foram recebidos com violência nas cercanias do palácio e muitos morreram. Numa segunda tentativa de revolta, os soldados resolveram aderir aos populares, abandonando o Czar, e os bolcheviques (trabalhadores em processo de revolução) tiveram uma adesão de peso ao processo revolucionário. A história relata que havia uma organização popular antecedente que favoreceu o processo revolucionário.

De acordo com Linera (2018):

Foi necessário que a própria sociedade criasse, por experiência própria, formas organizativas territoriais, os soviets, que tomassem em suas mãos a deliberação e controle dos assuntos comuns, que de fato criaram uma dualidade de poderes efetiva, sobre a qual os bolcheviques não fizeram mais que propor sua realização em escala nacional. E, claro, também foi necessário, anteriormente, um longo e paciente trabalho de influência, presença e liderança política e moral dos bolcheviques nas classes sociais trabalhadoras, especialmente operários, que permitisse que suas bandeiras e ações não só encontrassem o respaldo das classes trabalhadoras já insurgidas, mas, sobretudo, que fosse assumida e enriquecida por elas. Tudo isso representou a revolução em marcha. (LINERA, 2018, p. 33 e 34).

Consta que a população da cidade de Petrogrado⁴ sofria com a falta de pão, havia descontentamento de parcela do exército russo em relação ao Czar, em parte porque os soldados estavam exauridos pelas batalhas contra a Alemanha. A soma desses fatores resultou na marcha de populares e operários contra o Palácio de Inverno, onde estava o Czar Nicolau II, familiares e pessoas próximas a ele. Como visto, a revolta reuniu os insurgentes do exército, o povo

⁴ A cidade viria a ser chamado de Leningrado após a Revolução e na atualidade seu nome é São Petersburgo.

faminto e os operários inflamados pelo discurso de Vladimir Lenin⁵ o líder revolucionário que organizava os bolcheviques.

Ao retratar esse momento histórico, Linera (2018, p. 23) destaca sua grandeza:

A revolução Soviética de 1917 é o acontecimento político mundial mais importante do século XX, pois muda a história moderna dos Estados, divide em dois e em escala planetária as ideias políticas dominantes, transforma os imaginários sociais dos povos devolvendo-lhes seu papel de sujeitos da história, inova os cenários de guerra e introduz a ideia de uma alternativa (um mundo) possível no curso da humanidade. Com a Revolução de 1917, o que até então era uma ideia marginal, uma consigna política, uma proposta acadêmica ou uma expectativa guardada na intimidade do mundo operário transformou-se em matéria, em realidade visível, em existência palpável.

É certo que os operários assumiram as instâncias do governo russo, mas em pouco tempo foram vencidos pelo burocrata Joseph Stalin, que assume o poder logo após a morte precoce do revolucionário Vladimir Lênin, cinco anos após a Revolução. Stalin inicia uma feroz perseguição contra seus amigos, os inimigos declarados e alguns correligionários políticos que discordavam de suas ideias, gerando um clima de beligerância.

Sua gestão expandiu o poderio russo na Eurásia, mas o custo da conquista foi a morte precoce de muitos concidadãos, principalmente no interior das geladas prisões siberianas. Aqueles que ousavam discordar de Stalin eram submetidos a penas de trabalhos forçados, e a história registra que poucos sobreviveram.

1.5 Direitos de terceira geração

O mundo foi abalado pelos horrores verificados na Segunda Guerra Mundial, de modo que a humanidade resolveu catalogar alguns valores de fraternidade ou solidariedade, que a doutrina reconhece como direitos de terceira geração, entre eles os direitos de comunidade, destinado a proteger todos os homens e mulheres.

E, nesse sentido, nasce o *Estado constitucional*.

Alexandre de Moraes (2013) menciona um Estado constitucional, um Estado de direito e Estado democrático, como sendo sinônimos. Os conceitos sobre a origem de estado são demonstrados histórica e sistematicamente pelo autor, todavia a ciência ignora aspectos de sua formação original. Na visão do constitucionalista citado, os historiadores demonstram que as organizações humanas surgem e se sucedem com a complexização das relações no interior dos

⁵Vladimir Ilyich Ulianov, com pseudônimo Vladimir Lenin, foi um revolucionário comunista, político e teórico político russo que serviu como chefe de governo da Rússia Soviética de 1917 a 1924. Transformou a Rússia em União Soviética, reunindo 15 países.

grupos sociais. Alguns estados, como por exemplo o antigo Egito e o próprio Estado medieval, não poderiam ser tratados como escravagistas. Logo, haveria dessemelhança entre aquelas organizações, e as práticas evidenciadas na Alemanha nazista.

Segundo Lenza (2011) existem alguns problemas que preocupam toda a população mundial, independente das fronteiras nacionais, tais como a preservação ambiental dos bens da natureza, a proteção dos direitos dos consumidores diante dos mais fortes, entre tantos outros da mesma estirpe.

Em síntese, essa nova categoria transcende o direito individual e almeja todo o gênero humano, ainda acrescentando os seguintes direitos ao cidadão: ao desenvolvimento; à comunicação e à propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade. Bem se vê que são valores universais.

O mesmo autor trata dos direitos de quarta geração, como a democracia, o direito à informação e o pluralismo de ideias, além do direito vinculado ao patrimônio genético, que decorreriam dos riscos nascidos com o avanço da engenharia genética. Para Lenza (2011) a preocupação com o meio ambiente remontaria ao Direito Romano, e teria relação com a proteção da limpeza das águas, o combate ao barulho, à fumaça e a defesa da preservação de áreas plantadas.

Diz o autor sobre a pretensão protetiva:

Buscaremos estabelecer um equilíbrio entre os direitos humanos, o direito ao desenvolvimento e o direito a um meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações. Isso porque, conforme ao Art. 1º da *Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento das Nações Unidas*, adotada pela Res. N. 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 04.12.86, o direito ao desenvolvimento é um direito inalienável de toda pessoa humana e de todos os povos, em virtude do qual estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar, garantindo-se a plena realização dos direitos humanos e liberdades fundamentais. (LENZA, 2011, p. 1089).

Avançando bem mais em seu estudo sobre os planos geracionais de direitos fundamentais, Lenza (2011) ainda estenderia o catálogo de direitos a uma quinta dimensão, o que parece muito instigante, mas tal abordagem não interessaria primariamente a esta pesquisa em curso.

1.6 Constitucionalização dos direitos

Tratando sobre a constitucionalização de direitos, José Afonso da Silva (1998) acredita que o núcleo central dos direitos sociais se constitui pelo direito ao trabalho e pelo direito à seguridade social. Desse modo é relevante deduzir que a estruturação da administração pública

é necessária para dar concretude a esses direitos sociais. Para o autor citado, a Constituição brasileira buscou estabelecer os meios de tornar eficazes tais direitos, inclusive criando fontes de recursos para o funcionamento da estrutura da administração do sistema de justiça.

Quanto a garantia dos direitos constitucionais, ela reside e consiste na eficácia e aplicabilidade imediata das normas constitucionalizadas, devendo existir uma estrutura administrativa política e judicial que lhe dê eficácia e validação.

A evolução do pensamento jurídico ocidental se divide entre o Constitucionalismo antigo ou clássico, da Idade Média e Idade Moderna, segundo a doutrina de Pedro Lenza (2011), que cita o caso dos hebreus que davam aos profetas o poder de fiscalizar os atos governamentais que extrapolavam os limites bíblicos, como um exemplo do Constitucionalismo Antigo. Depois do Clássico vem o exemplo do Constitucionalismo da Idade Média, com a edição da Magna Carta de 1215 como o grande marco icônico.

Há contestações sobre a natureza democrática do ajuste feito pelo Rei João Sem Terra com o baronato, se possuía ou não uma natureza constitucional, já que a principal demanda era a diminuição dos poderes do rei com relação a taxaço dos negócios de grandes proprietários ingleses.

E, por fim, na Idade Moderna, destacam-se o *Petition of Rights*, o *Habeas Corpus Act*, entre outros marcos igualmente relevantes.

Para Pedro Lenza (2011), o Constitucionalismo se consubstancia num documento que imponha governo limitado, que zele pela garantia de direitos, e que tenha a dimensão estruturante de uma organização política e social de uma comunidade.

Diz o autor:

Neste sentido, o constitucionalismo moderno representará uma técnica específica de limitação do poder com fins garantísticos. O conceito de constitucionalismo transporta, assim, um claro juízo de valor. É, no fundo, uma teoria normativa de política, tal como a teoria da democracia ou da teoria do liberalismo. (LENZA, 2011, p. 54).

O Constitucionalismo moderno é representado por documentos escritos que possuem o propósito de conter os arbítrios decorrentes do exercício de poder. Para Lenza (2011) a ideia de constituição programática é muito bem representada pela Constituição do Brasil. O texto de 1988 possui um conteúdo social, estabelece as normas programáticas ou metas que devem ser alcançadas pelos governos, dando concretude através da instituição de direitos fundamentais e entregas de serviços públicos ao cidadão.

Demonstrando a sua feição liberal, segundo Alexandre de Moraes (2013), o Estado de Direito se configura como o Constitucionalismo liberal do Século XIX, e destaca a Constituição

de Cádiz, de 1812, a Constituição de Portugal, no mesmo sentido a primeira Constituição brasileira, e a Constituição belga de 1831. Na opinião do autor a necessidade de racionalização e até de humanização das relações entre o povo e o estado, fez com que os textos constitucionais exigissem que, em todo o espectro de ação estatal, haja a preponderância das normas jurídicas, e que atuação do estado se limite aos permissivos legais.

Para os defensores das ideias veiculadas na doutrina de Mendes (2007) a institucionalização dos direitos fundamentais como normas obrigatórias decorre de um processo histórico, e implica em reconhecer que não seriam os mesmos, nas diferentes épocas, o que já foi referenciado nesta pesquisa. Com relação à qualidade e força desses direitos, Silva (1998) os divide em princípios político-constitucionais ou normas-princípios, e em princípios jurídico-constitucionais, que são informadores da ordem jurídica nacional, e por vezes se constituem em desdobramentos dos direitos fundamentais.

Tal separação também já mereceu referência.

Mas o caso é que a Constituição de 1988 estabeleceu em seus diversos dispositivos o acervo de garantias de direitos, e os instrumentos processuais necessários ao seu exercício, construídos pelas revoluções históricas na busca de direitos civis, sociais, políticos e coletivos.

O Capítulo I da CF reproduz no artigo 5º e em seus 78 incisos e quatro parágrafos, uma série de direitos e garantias individuais, e o *caput* já afasta dúvidas sobre sua abrangência. Diz o texto que “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes [...]”.

Os incisos se encarregam de descrever individualizar os direitos e garantias.

Os artigos 6º e 7º buscam evidenciar os direitos sociais postos à disposição da sociedade e o direito ao trabalho, com a devida abrangência para os trabalhadores rurais, até então cidadãos invisíveis para a organização social e o Estado.

Para Silva (1998) o sistema constitucional brasileiro possui alguma vanguarda na proteção de direitos fundamentais, mencionando a iniciativa da Constituição do Império em positivizar direitos fundamentais:

As constituições brasileiras sempre inscreveram uma declaração dos direitos do homem brasileiro e estrangeiro residente no país. Já observamos, antes, até, que a primeira constituição, no mundo, a subjetivar e positivizar os direitos do homem, dando-lhe concreção jurídica efetiva, foi a do Império do Brasil, de 1824, anterior, portanto, à da Bélgica de 1831, a que se tem dado tal primazia. (SILVA, 1998, p. 174).

Ao mesmo tempo em que garante os direitos fundamentais e os direitos sociais da população brasileira, a Constituição Federal possui outra atribuição de grande relevância, que é a de garantir a autoridade constitucional sobre todo o sistema jurídico. Segundo Lenza (2011) o legislador constituinte originário instituiu mecanismos para o controle dos atos normativos, verificando a adequação destes aos preceitos constitucionais. A ideia de controle pressupõe um escalonamento normativo em que a Constituição ocupa o grau máximo na hierarquia, sendo norma de validade para os demais atos normativos do sistema jurídico.

Importante resgate histórico sobre a origem da verificação de constitucionalidade.

O controle vertical de constitucionalidade decorre da experiência da Suprema Corte dos Estados Unidos, ao decidir o caso *Marbury vs. Madison*. O então presidente John Adams foi derrotado na eleição que consagrou Thomas Jefferson na presidência, mas antes de deixar o cargo nomeia alguns juízes, entre eles William Marbury. Com Jefferson na presidência, o secretário de estado James Madison se nega a concluir o ato administrativo de nomeação de Marbury e a controvérsia foi posta à apreciação da Suprema Corte.

Após dois anos de análise, o juiz John Marshall decidiu que não se harmonizava com a Constituição dos Estados Unidos o texto que estava disposto no *Judiciary Act*, lei que previa a competência da Corte Suprema para julgar aquela espécie de processo. A rigor é a primeira decisão sobre controle de constitucionalidade a que se tem conhecimento.

Essa decisão influenciou o constitucionalismo brasileiro:

Pode-se afirmar que a maioria da doutrina brasileira acatou, inclusive por influência do direito norte-americano, a caracterização da teoria da nulidade ao se declarar a inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo (afetando o plano da validade). Trata-se, nesse sentido, de ato declaratório que reconhece uma situação pretérita, qual seja, “vício congênito”, de “nascimento” do ato normativo. (LENZA, 2011, p. 220)

A ideia de controle de constitucionalidade foi absorvida pelo constitucionalismo contido em nossas normas, havendo diversas instâncias que podem aferir a compatibilidade da lei ou ato normativo ao disposto na Constituição Federal.

1.7 Conceitos de acesso à justiça

Até este momento a dissertação procurou verificar a origem histórica dos direitos, os processos revolucionários e a sua institucionalização nos diversos sistemas jurídicos, em especial na Constituição Federal de 1988. A preocupação agora se volta a uma visão mais utilitarista da Constituição, dos direitos fundamentais e as formas de fruição, em regra por meio do Poder Judiciário, a quem foi dada a atribuição de entregar o serviço de justiça.

De início calha perquirir: qual o significado de *justiça*?

Antes de discorrer sobre o sentido semântico e filosófico necessário para a compreensão do significado de *justiça*, é necessária uma breve incursão em bases filosóficas (ABBOUD; CARNIO; OLIVEIRA, 2020, p. 57) sobre o conceito desta palavra. Para os autores há uma impossibilidade de se dissociar a análise do sentido do termo justiça sem apreciar o fundamento do conceito de Direito. Citam que uma das primeiras definições que se conhece veio de Aristóteles, apoiado no princípio da igualdade e da virtude. Reconhecem que o termo carrega alguma ambiguidade.

Os mesmos autores trazem em sua conclusão em que se busca explicar o que é o Direito, estabelecendo duas vertentes. Arrematam dizendo que o conceito de Direito decorre das próprias relações humanas, argumentando que se trata de um conceito equívoco, à semelhança do que ocorre com o conceito de justiça.

Na atualidade o modo de acesso à justiça mais visível ocorre quando a pessoa propõe uma ação perante o sistema judicial, demonstra a existência de um conflito de interesses ou um prenúncio de litígio, e solicita uma solução legal adequada aos seus interesses. Não existem muitas dúvidas sobre esse ponto de vista, em que a concretude de direitos se dá pela mediação dos agentes do sistema de justiça.

Conclui-se, sob este enfoque, que justiça seria apenas a solução oferecida pelo Poder Judiciário nas contendas postas à sua apreciação e, pela lógica instituída (dever ser), o cidadão deveria se conformar com a solução oferecida pelo juiz em suas decisões, obtendo, portanto, a prestação do serviço de justiça.

Essa visão fica bem clara na lição de Alexandre Cesar (2002) que faz sua crítica a essa visão reducionista:

Quando se fala em acesso à justiça, a imagem do senso comum que nos vem imediatamente à cabeça é a de acesso aos meandros dos Fóruns e Tribunais, aos processos, buscando assegurar direitos e exigir deveres; o acesso à tutela jurisdicional da função estatal competente, o Poder Judiciário; “dar às barras da Justiça”. Acesso à justiça também é isto, desta vez o senso comum não está equivocado, porém não é, de forma alguma, somente isto. Dentro de uma concepção axiológica de justiça, o acesso a ela não fica reduzido ao sinônimo de acesso ao Judiciário e suas instituições, mas sim, a “uma ordem de valores e direitos fundamentais para o ser humano”, não restritos ao ordenamento jurídico processual. (CESAR, 2002, p. 49)

As diversas interpretações sobre os conceitos de acesso à justiça são importantes para esta investigação, porque o que se proporá nas linhas adiante serão novas formas de obter a mesma concretude de direitos. É evidente que de início será necessário demonstrar algumas virtudes e defeitos do sistema de justiça que limitam bastante a fruição de direitos fundamentais pelas vias institucionais.

Nas próximas linhas serão demonstrados alguns problemas existentes no sistema de justiça, e nesse conjunto se engloba a atuação do Poder Judiciário, Ministério Público, Polícias estaduais e Federal, Defensoria Pública e Advocacia. Essa digressão é útil para a compreensão das falhas no processo de entrega de justiça pelas vias judiciais.

Pode-se dizer que o acesso à justiça é uma promessa ou previsão de regras claras dos direitos existentes e as formas de validação, a existência de estrutura administrativa adequada, capaz de receber, tratar e devolver os processos em tempo razoável, com procedimentos que permitem o exercício da defesa, o contraditório e uma satisfação final com o serviço público entregue ao usuário.

Considerando que muitos direitos não admitem postergação, são perecíveis se não exercidos (concedidos, fruídos) no tempo adequado, é pertinente que o sistema de justiça preveja uma porta de entrada para o cidadão por meio do processo judicial, com o acolhimento adequado das partes, e indique a porta de saída por onde os litigantes deixariam o ambiente forense satisfeitos, certos de que a justiça prevaleceu naquele caso concreto. A crença de uma decisão judicial justa reclama que ela seja proferida de acordo com as leis, seja distributiva, tempestiva e que que solucione o conflito trazendo sensação de conforto para todos os envolvidos.

Tecnicamente tratando de acesso à justiça, Cappelletti (1988) apresenta uma definição que vai um pouco além:

Embora o acesso efetivo à Justiça venha sendo crescentemente aceito como um direito social básico nas modernas sociedades, o conceito de “efetividade” é, por si só, algo vago. A efetividade perfeita, no contexto de um direito substantivo, poderia ser expressa como a “igualdade de armas” – a garantia de que a conclusão final depende apenas dos méritos jurídicos relativos das partes antagônicas sem relação com referências que sejam estranhas ao Direito e que, no entanto, afetam a afirmação e reivindicação de direitos. (CAPPELLETTI, 1988, p. 13)

O pensamento do autor citado pode ser compactado em dois tópicos, sem prejuízo de sua compreensão: o acesso à justiça deve ser igualmente disponibilizado a todos, e os resultados por ele produzidos devem ser individual e socialmente justos. Em outras palavras, o serviço deve ser bem-feito, os direitos fundamentais e sociais precisam receber a validação do sistema de justiça.

1.8 Consciência social como fator de busca de direitos

O Brasil possui um *déficit* histórico na distribuição de direitos para as suas populações, e a redemocratização, consubstanciada na transição política entre a ditadura e as eleições livres

e diretas, gerou uma grande expectativa na população. Esse sentimento de pertencimento, de nação e de cidadania despertou o desejo de influenciar a organização política e social na busca de uma ordem mais justa.

Nesse sentido a CF consolidou conceitos como cidadania, justiça social, ordem democrática, organização popular, conselhos de políticas públicas, transparência e prestação de contas. Nesse novo ambiente a pessoa pode procurar a validação de seus direitos diretamente, por meio de um processo eleitoral, ou mesmo auxiliado por uma organização social.

Os processos de evolução das organizações de controle social, tais como a igreja, os sindicatos, as associações de moradores, entre as diversas entidades da chamada sociedade civil organizada, fomentaram a difusão de conhecimento dos direitos que as populações podem pleitear junto ao estado.

Além dos direitos previstos no âmbito dos textos anteriores, a CF garantiu as diversas dimensões de direitos humanos em seus dispositivos, motivando as pessoas na busca por sua validação. Mas existem outros fatores de reconhecida relevância que colaboram diretamente com a judicialização de conflitos.

É evidente que primeiro deles seria o despertar da consciência social, em que a população sai do período da Ditadura militar, que impedia a livre circulação de informações e punia inclusive a simples leitura de alguns textos tidos como “subversivos”. A Ditadura permitiu e incentivou a tortura, e o assassinado de trabalhadores e estudantes.

Ultrapassado aquele momento triste da história nacional, a população começa a perceber que existem muito mais opções em todos os campos da vida a lhe esperar. A liberdade civil, a possibilidade de enfrentar instituições de estado sem medo, protestando pelo reconhecimento de garantias como a liberdade de locomoção, um julgamento justo, um juiz imparcial, e uma regra de processo devidamente prescrita em lei, conjunto este que se transforma em produto de primeira necessidade a ser disponibilizado a todos, indistintamente.

Inspirado na Constituição Federal, as normas infraconstitucionais passaram a representar esse momento de oxigenação normativa, nos diversos campos das relações humanas. O Código de Processo Civil (CPC) e suas inovações são fatores que fomentam a busca pelo sistema de justiça, segundo Cesar (2002):

No Brasil, aspecto a ser considerado nas questões mais abrangentes de acesso à justiça, extrapolando os limites do mero acesso aos tribunais e atuando junto aos operadores e aplicadores jurídicos, diz respeito à doutrina instrumentalista do direito processual, conceituada como a “conscientização de que a importância do processo está em seus resultados”, ou seja, a concepção de que seus institutos devem estar voltados à tutela jurisdicional do direito material em conflito, buscando mais justiça e menos tecnicismo.[...] Entre nós, a questão do acesso à justiça somente toma contornos transformadores após o final da ditadura militar, nos primórdios da década

de oitenta. Foi com o retorno do Estado de Direito e, sobretudo, com a Constituição de 5 de outubro de 1988, que se conferiram ao jurisdicionado as garantias de pleno acesso à justiça, como também outras garantias fundamentais – devido processo legal, juiz natural, contraditório e ampla defesa, publicidade dos atos judiciais, fundamentação obrigatória das decisões – que apesar de previstas na Carta anterior, se caracterizam na vigente. (CESAR, 2002, p. 68 e 69)

O autor faz uma menção interessante, sobre a vigência de normas de garantias na Constituição antecedente, mas para fins de justificação as primeiras normas de direitos fundamentais se fizeram presentes na Constituição de 1824, conforme já referenciado nesta pesquisa, o que é um mérito jurídico e científico do Direito Constitucional brasileiro.

Em paralelo ao registro do despertar da sociedade pelos seus direitos, esta pesquisa dedica parte de suas investigações ao funcionamento do sistema de justiça, demonstrando alguns fatores que contribuem com a litigiosidade e acabam por fomentar o aparente colapso do sistema, com a judicialização excessiva.

1.9 Legislações deficientes

O Brasil adotou o regime político republicano de governo e a forma federativa de organização estatal, o que implica reconhecer a competência normativa concorrente de mais de um ente político em diversas matérias. Nem sempre as leis, decretos, portarias e regulamentos são claros, importando em admitir que a existência de uma profusão de processos judiciais questionando matérias controvertidas.

Em nosso sistema jurídico é possível que toda norma possa ser questionada em juízo, e em regra qualquer pessoa está legitimada para demandar perante o Poder Judiciário, resultando em longas discussões sobre normas teoricamente deficientes.

Um relatório produzido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e publicado no ano de 2012⁶, mostra quais são os 100 maiores litigantes nos três ramos do sistema de justiça, compreendidas as esferas federal, estadual e a trabalhista. O setor público federal é parte em 12,14 % das demandas judicializadas e se estabelece no primeiro lugar no volume de demandas. Na segunda colocação estão os bancos, com 10,88% dos processos. Em terceiro lugar, o setor público municipal, com 6,88% dos processos distribuídos. Na quarta posição está o poder público estadual, com 3,75% e em quinto lugar aparecem as empresas de telefonia, com 1,84% das ações ajuizadas.

⁶ CNJ, 100 maiores litigantes2012. Disponível em: < https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/100_maiores_litigantes.pdf>. Acesso em 12 de mai de 2021.

Note-se que o Poder Público, nas esferas municipal, estadual e federal, é o grande litigante, sendo parte em cerca de 20% dos processos judiciais em curso, e os outros dois grandes litigantes são regulados pelo estado (sistema financeiro e telefonia). No caso dos bancos existem as regras próprias ditadas pelo estado, e as empresas de telefonia são executoras de serviços públicos mediante concessões.

Logo, as falhas atribuídas aos textos legais, dúvidas sobre sua interpretação e aplicação, falhas na fiscalização e controle de concessionárias de serviços públicos e do sistema financeiro, são causas evidentes do congestionamento do sistema de justiça, contribuindo com sua deficiência.

Calha trazer à colação uma definição de Barcellos (2008, p. 112) sobre os conceitos de *políticas públicas* e o mínimo de aderência às boas práticas que a população espera desta prestação feita pelo estado:

Em primeiro lugar, convém estabelecer uma convenção terminológica. A expressão *política pública* pode designar, de forma geral, a “*coordenação dos meios à disposição do Estado, harmonizando as atividades estatais e privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados*”. Nesse sentido, trata-se de conceito bastante abrangente que envolve não apenas a prestação de serviços ou o desenvolvimento de atividades executivas diretamente pelo Estado, como também a sua atuação normativa, reguladora e de fomento, nas mais diversas áreas. Com efeito, a combinação de um conjunto normativo adequado, uma regulação eficiente, uma política de fomento bem estruturada e ações concretas do Poder Público poderá conduzir os esforços públicos e as iniciativas privadas para o atingimento dos fins considerados valiosos pela Constituição e pela sociedade.

Desse modo é forçoso reconhecer que a profusão de processos judiciais com a participação dos entes da administração pública em um dos polos da demanda, pode ser considerada causa concorrente de algumas falhas de planejamento, execução, controle e vigilância da prestação de serviços públicos pelo sistema de justiça. A excessiva judicialização dos bens da vida contribui de forma contundente para a morosidade nos serviços do sistema de justiça prejudicando a tempestividade da concreção de direitos.

Dito antes sobre a legislação deficiente, é oportuno reproduzir uma passagem na obra de Maquiavel (1996, p. 100):

Depois de haver considerado minuciosamente as qualidades dos principados que no princípio me propus a discutir e depois de haver em parte considerado as causas de sua estabilidade ou instabilidade e mostrado os modos pelos quais muitos procuraram conquistá-los e conservá-los, resta-me agora discorrer de maneira geral sobre os meios de ofensiva e defesa que cada principado pode adotar. Dissemos antes como é necessário a um príncipe contar com boas fundações, caso contrário estará arruinado. As bases principais de todos os Estados – sejam novos, antigos ou mistos – são as boas leis e os bons exércitos. E porque não pode haver boas leis onde não há bons exércitos e onde há bons exércitos convém haver boas leis, deixarei de lado a discussão das leis e falarei dos exércitos.

Adaptando os ensinamentos do filósofo florentino para os propósitos desta pesquisa, se o estado possui boas leis ele pode ter um bom guardião, e essa atribuição é do sistema de justiça. Mas se não possuir boas leis e um sistema de justiça incapaz de emprestar solução pacífica e eficaz nos conflitos de interesse, então causará descontentamento no seio da população corroborando pela destruição de sua reputação.

Conforme já retratado neste trabalho, as revoltas populares que resultaram em mudanças começaram com a decisão da população em maximizar as suas reivindicações por melhores condições de vida, mais eficiente atuação do estado e de seus agentes reguladores. Então é importante repisar que a violência contra as minorias, o abuso das autoridades e a injustiça na distribuição de riqueza são fatores que favorecem as revoluções. Ainda que a classe dominante se sinta confortável com o *status quo*, mal sabe ela que sua intransigência pode resultar em derrotas futuras.

Não é difícil admitir-se uma futura revolta contra a má prestação de serviços por parte do Poder Judiciário. Existem críticas bastante ácidas vindas de diversos da sociedade contra a má qualidade dos serviços judiciais, pela excessiva demora na tramitação processual, estrutura inadequada de fóruns e tribunais, inclusive relacionadas a arquitetura de acesso físico aos ambientes forenses.

1.10 Defeitos no serviço provocados por usuários

Todavia nem sempre a falha na prestação e serviços pode ser atribuída ao Poder Judiciário e seus agentes, porque existem aquelas situações em que a própria pessoa que busca o sistema de justiça dá causa às falhas evidenciadas na prestação do serviço. Um dos exemplos é relatado por um professor de física e escritor.

O físico Leonard Mlodinow, pesquisador do Instituto de Tecnologia da Califórnia e Instituto Max Planck, em Munique, foi consultor de programas televisivos e filmes de ficção de conteúdo científico. Entre seus diversos trabalhos bem-sucedidos há registros de colaboração nas conhecidas séries televisivas “MacGyver” e “Jornada nas Estrelas”.

No ano de 2018 ele publicou uma obra científica tratando das evoluções da neurociência sob o título “Subliminar: como o inconsciente influencia nossas vidas”. No livro há menções a uma pesquisa realizada num caso de condenação em processo criminal onde ocorreu uma falha grotesca no sistema de justiça, por culpa da vítima, da falibilidade do cérebro (recordação de eventos) e da retenção de lembranças importantes, referentes a um caso submetido a julgamento.

Segundo o relato trazido por Mlodinow (2018) consta que na cidade de Burlington, na Carolina do Norte (EUA), existe uma pequena localidade vinculada economicamente à produção de tabaco, foi palco de um estupro ocorrido no ano de 1984, em que a vítima era uma jovem chamada Jennifer Thompson. Após o delito ela se esforçou para reter o semblante do criminoso. O fato ocorreu durante a madrugada, por volta das três horas, após o bandido ter entrado no apartamento de Jennifer, cortado a linha telefônica e quebrado a lâmpada que iluminava a porta da entrada.

A vítima conseguiu escapar do agressor e no dia seguinte prestou algumas informações à polícia que permitiram a prisão de um suposto acusado chamado Ronald Cotton, de 20 anos de idade. Três dias após a prisão do suspeito a vítima foi chamada a fazer o reconhecimento fotográfico do agressor com base nos retratos que constavam dos arquivos da polícia. Apontou a foto que mostrava a pessoa que fora presa, Ronald Cotton, e que estava alinhado numa fila ao lado de cinco homens, para o ato de reconhecimento. A vítima não teve dúvidas que apontara o verdadeiro criminoso, tendo sido submetida a realizar duplo reconhecimento, fotográfico e presencial.

Leonard Mlodinow (2018) relata que cerca de 75 mil exames de reconhecimento acontecem todos os anos nas unidades de polícia dos EUA, e as estatísticas comprovam que em 25% das vezes as pessoas se enganam, indicando alguém que a polícia sabe não ser o criminoso, está ali apenas para figuração, ao lado de acusados de outros delitos e mesmo agentes policiais. Com base no depoimento da vítima, Ronald Cotton foi condenado em um julgamento que durou cerca de 40 minutos.

Já cumprindo sua pena, o prisioneiro foi trabalhar na cozinha da penitenciária e lá conheceu outro detento, Bobby Poole, com quem possuía alguma semelhança física. Ele estava preso também pelo crime de estupro, e acabou confessando que cometeu o delito contra Jennifer Thompson, o que levou a revisões judiciais do caso. Com as inovações da tecnologia pericial, a mesma técnica utilizada no famoso caso *OJ Simpson* foi usada para refazer a análise dos vestígios do crime, inclusive exames de DNA, e que por fim comprovaram a inocência de Ronald Cotton, condenado a duas penas de prisão perpétua por um crime que não cometeu.

A obra de Leonard Mlodinow (2018) trata de temas da neurociência, memórias, inconsciente, e demonstra o quão falhas são as lembranças das pessoas, mas que são frequentemente usadas para acusações injustas e condenações arbitrárias. Nesse particular percebe-se uma grave deficiência imputada aos agentes de polícia e peritos criminais, cujas conclusões são utilizadas em processos sancionatórios.

1.11 Defeitos no serviço provocado por juízes

O Prêmio Nobel de Economia, escritor Daniel Kahneman, publicou um *bestseller* sob o título “Rápido e devagar: duas formas de pensar”, no ano de 2012, onde trata de neurociência e de economia comportamental. O autor pesquisa o que ele chama de arquitetura comportamental e o mecanismo biológico que as pessoas usam nas diversas tomadas de decisões diárias.

Na obra, Kahneman (2018) mostra uma pesquisa retratada no “Proceedings of the National Academy of Sciences”, experimento que monitorou o comportamento de oito juízes israelenses atuantes na vara de execução penal, durante as tomadas de decisões, e suas reações foram avaliadas.

Segundo se concluiu, os juízes revisam durante todo dia os processos de condenados que pedem a soltura com base nos critérios legais de progressão no regime de cumprimento de penas em regime fechado, atendendo somente 35% dos pedidos com a concessão do direito pleiteado. Os casos são apresentados aos juízes de forma aleatória e a análise de cada um leva, em média, uns 6 minutos. A pesquisa levou em consideração o tempo gasto por cada juiz para proferir a sua decisão no processo de progressão de regime, e os três intervalos para refeição, tudo registrado no horário exato em que ocorreram.

Um gráfico demonstra claramente que, logo após consumir a sua refeição, o comportamento dos julgadores apresenta mudança, e em 65% dos casos os pedidos dos advogados dos presos são aceitos pelos magistrados. Logo em seguida a taxa de decisões favoráveis piora, até a refeição seguinte. Ainda que haja muitas explicações sobre esse fenômeno, os pesquisadores acreditam que juízes cansados e famintos estariam predispostos a negar os pedidos formulados pelos presos e seus advogados.

1.12 Dimensões de uma ação judicial

Com a criação do estado liberal e a institucionalização de direitos, a defesa dos cânones democráticos teve a preocupação de prever as formas e instrumentos para o exercício desse novo feixe de direitos fundamentais. Após a descrição sobre as falhas na prestação de serviços relacionados à infraestrutura do sistema de justiça, necessário se faz uma imersão dentro do processo judicial.

A pesquisa já demonstrou que o mesmo processo legislativo e revolucionário que criou o direito, instituiu as formas de sua validação, que a rigor se dá pelo ingresso de uma ação

judicial. A seguir serão arrolados alguns dos aspectos positivos e negativos que contribuem para uma boa prestação jurisdicional, e que estão ligados diretamente com as marchas e fluxos processuais.

Nesta quadra será descrito o acesso à justiça na concepção utilitarista de um serviço público de primeira grandeza, que deve ser prestado pelo estado, e cuja finalidade é a satisfação do cliente (cidadão).

O processo judicial é uma teia de relações entre pessoas, agentes públicos e instituições estatais, em que se busca um bem comum: a pacificação social. E nesse sentido se apresenta relevante a lição de Abboud, Carnio e Oliveira (2020, p. 49) para contribuir com o entendimento sobre essa teia de relações:

A compreensão de uma ideia sistêmica em termos científicos e aplicados à sociedade – e destas para o direito – foi construída de maneira singular por Niklas Luhmann. Vale ressaltar, já de início, que, como afirma Marcelo Neves, para a teoria dos sistemas, a evolução social não se configura como um processo de progressão para uma vida melhor. Ou seja, a evolução não se dirige a um fim determinado ou à realização de um ideal ou de um valor.

O processo judicial, em regra, possui diversos atores, em que os principais são o autor da demanda, o réu e, por fim o estado juiz, representado pelo sistema de justiça, aí incluído o magistrado e os servidores do sistema judicial. Também integram o processo os advogados das partes, o *parquet*, peritos, testemunhas e agentes do sistema de segurança. No campo da justiça criminal há a relevante atuação das polícias e peritos forenses. É a concatenação da atuação dessa coletividade que dá vigor, clareza, efetividade e os resultados esperados conforme a lei e a justiça.

Em situações normais, a cada ato judicial corresponde um tempo e modo de sua prática, desde a citação do réu, intimação de testemunhas, realização de audiências, perícias, inspeções judiciais e atos de mediação e conciliação. Em algumas situações a prática do ato fora do prazo da lei implica em nulidade decorrente da preclusão, mas nem sempre a demora na realização do ato decorre de vontade do agente. Dificuldades de localizar pessoas para receber a citação do processo ou a intimação para algum ato, a demora na publicação de decisões nos jornais institucionais, a dedicação do juiz aos processos urgentes, são apenas alguns dos exemplos de situações corriqueiras que colaboram com a lentidão na marcha processual.

A seguir serão descritas algumas variáveis de grande importância para o estudo em curso, e que apontam para as causas de baixa efetividade da prestação do serviço de justiça, gerando danos a credibilidade do sistema.

1.13 Custas judiciais

Sempre que precisa confirmar a aplicabilidade de um direito ou se defender em um processo judicial o cidadão se defronta primeiramente com as chamadas custas processuais, valores pecuniários que englobam as taxas de distribuição da ação (ou da defesa, se cabível, eis que há a sucumbência final) e as outras despesas do processo como as diligências, expedição de documentos e confecção de perícias, principalmente. Além disso há os honorários do advogado contratado, ao lado das despesas geradas pela sucumbência, a condenação do vencido em suportar todas as despesas geradas ao longo do processo.

A preocupação com as custas judiciais é algo universalmente verificado, segundo Cappelletti (2008):

O alto custo para as partes é particularmente óbvio para o “Sistema Americano”, que não obriga o vencido a reembolsar ao vencedor os honorários despendidos com seu advogado. Mas os altos custos também agem como uma barreira poderosa sob o sistema, mais amplamente difundido, que impõe ao vencido os ônus da sucumbência. Neste caso, a menos que o litigante em potencial esteja certo de vencer – o que é de fato extremamente raro, dadas as normais incertezas do processo – ele deve enfrentar um risco ainda maior do que o verificado nos Estados Unidos. A penalidade para o vencido em países que adotam o princípio da sucumbência é aproximadamente duas vezes maior – ele pagará o custo de ambas as partes. (CAPPELLETTI, 2008, p. 16 e 17).

A antecipação das despesas do processo é um dos fatores que inibe o hipossuficiente a litigar, e muitas vezes o obriga a suportar uma injustiça, como, por exemplo, a ilegal negativação de seu nome perante os sistemas de restrição de crédito, ou mesmo uma cobrança abusiva. Segundo Cesar (2002), num país com uma distribuição de renda tão desigual como se percebe no Brasil, a questão econômica é fator limitador do acesso à justiça. Ele se refere ao montante das custas judiciais que são cobrados, valores dos honorários advocatícios e a longa duração dos processos.

1.14 Pequenos valores

Em sua obra que trata do acesso à justiça, Cappelletti (1988) apresenta uma constatação interessante: quando o interesse econômico a ser buscado representa pequenos valores, a injustiça é ainda maior, porque a pessoa lesada percebe que é mais caro litigar, inclusive com o risco de perder a ação, do que absorver o prejuízo de uma cobrança indevida ou de um serviço mal prestado.

O autor citado relata que por vezes o custo do processo pode significar o equivalente ao montante econômico da controvérsia, ou mesmo consumir todo o valor buscado, de forma que o processo se torna uma inutilidade.

Em tais circunstâncias o cidadão lesado não possui nenhum amparo, porque sofreu uma avaria em seu patrimônio moral ou material, todavia o sistema de justiça não está preparado para atender a esse tipo de demandante. Mesmo que ele consiga chegar até o protocolo de uma reclamação num juizado especial cível, por exemplo, a probabilidade de que o argumento de uma grande empresa, por meio de um grupo de advogados bem-preparados, causará bem mais impacto nos agentes do sistema de justiça, facilitando uma decisão favorável a quem lesou direitos.

De início os juizados especiais se revelaram uma boa solução para o pequeno litigante, mas a falta de planejamento dos tribunais impediu a efetividade de suas decisões. Não basta que uma decisão singular possa afastar uma lesão num caso concreto. O agente violador de direitos, geralmente uma grande empresa, precisa ser sancionado pela recorrência com a qual é acionado.

Na atualidade, diante do custo e do risco de propor uma demanda contra uma grande empresa, mesmo num juizado especial, muitas pessoas sentem-se desmotivadas em buscar a tutela de seus direitos. Para as empresas, chamadas grandes litigantes, as condenações esparsas e eventuais acabam não tendo surtido efeitos na melhora de sua performance na relação com os consumidores. Os relatórios do CNJ mencionados neste estudo revelam que os problemas relacionados a violação de direitos de consumidores estão entre as maiores fontes de demandas judiciais.

1.15 Duração do processo

Esse problema é tão crônico que o legislador brasileiro resolveu incluir o direito à razoável duração do processo como um dos direitos de primeira grandeza do artigo 5º da Constituição Federal. Souza (2000) alerta que a demora excessiva no julgamento possui relação com a baixa efetividade da prestação jurisdicional, e Cappelletti (1988) lembra que naquelas situações em que se discute uma questão que envolva finanças, a demora significa desvalorização monetária e perda direta.

O relatório *Justiça em Números* (Edição 2020) elaborado pelo CNJ publicou alguns dados alarmantes sobre a duração dos processos em tramitação. O tempo médio de duração dos processos em curso no 2º grau é de 2 anos e 1 mês, e na fase de conhecimento de 1º grau é de

3 anos e 6 meses. Já na fase de execução o tempo médio no 1º grau é de 6 anos e 9 meses de tramitação. Sem dúvida esse é um dos grandes gargalos do acesso à justiça, porque a demora ajuda exatamente a pessoa que violou o direito de outrem, seja num contrato não cumprido, ou na postergação de um pagamento.

Há que se reconhecer que uma pessoa que está sofrendo uma ameaça iminente a um direito seu, não pode esperar pelo tempo do sistema de justiça, uma vez que os direitos perecíveis reclamam uma atenção específica. A decisão só é justa se afastar a ameaça, e se for proferida no tempo adequado à solução.

1.16 Litigantes habituais e litigantes eventuais

Esse conceito possui relação subjetiva com os *clientes* do processo judicial e descreve como habituais aqueles que são acostumados a litigar e, portanto, possuem muito mais familiaridade com o acesso à justiça. Já os litigantes eventuais, ainda que sejam a maioria, estão em desvantagem na arena do contencioso, uma vez que raramente acionam o sistema judicial.

Segundo Cappelletti (1988) os litigantes habituais têm maior experiência com o direito, e podem bem planejar os seus processos. Além disso eles podem estabelecer relações de proximidade com os membros da instância que decide, e podem diluir seus riscos no grande volume de processos que distribui.

Portanto as empresas possuem muito mais possibilidades de buscar a proteção do sistema de justiça e é incentivada pela própria engrenagem judicial (postergar um pagamento graças a decisão judicial é um ativo importante). Ainda há que se reconhecer que o alto volume de processos permite ao litigante habitual testar as suas teses em relação aos assuntos de suas atividades negociais. Empresa seria essencialmente um litigante habitual porque o sistema o favorece imensamente.

1.17 Ritos complexos e vestes talares

O Brasil é um país privilegiado, possuidor de muitas riquezas naturais, uma vasta extensão territorial e tem uma posição de liderança no subcontinente sul-americano, inclusive no bloco do Mercosul, mas a sua população é majoritariamente empobrecida, graças às disfunções nas políticas de distribuição de renda.

Isso faz com que o cidadão comum, o homem médio de que fala a literatura jurídica, tenha um receio natural em frequentar os tribunais e estabelecer tratativas com servidores

públicos em busca de validação de seus direitos. Um dos fatores que causa desconforto é a ritualidade excessiva, a começar pelas vestes talares.

Para entender o significado das vestes talares busca-se inspiração em documento do Ministério Público do Estado do Paraná⁷, que as descreve como sendo “*vestimentas ritualísticas por parte dos envolvidos, promotores, juízes e advogados, assim como os auxiliares judiciários que simbolizem e representem o Estado nesta função. O juiz usa a toga, enquanto advogados e membros do Ministério Público utilizam a beca*”.

A utilização dessa estética visual pelos magistrados não está claramente prevista na Lei Orgânica da Magistratura (LC nº 35, de 1979) mas foi estabelecida no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (STF)⁸, que assim dispõe:

Art. 16. Os Ministros têm as prerrogativas, garantias, direitos e incompatibilidades inerentes ao exercício da magistratura.

Parágrafo único. Receberão o tratamento de Excelência, conservando o título e as honras correspondentes, mesmo após a aposentadoria, e usarão vestes talares, nas sessões solenes, e capas, nas sessões ordinárias ou extraordinárias.

A adoção de ritos simplificados para receber as pessoas no ambiente forense e a utilização de palavras que possam ser compreendidas pela população em geral já foi objeto de muitas preocupações, buscando facilitar o acesso à justiça, mas é certo que ainda imperam as formalidades.

1.18 Conselho Nacional de Justiça

Não se discute a importância do Conselho Nacional de Justiça, além de agente fiscalizador o CNJ atua na produção de normas de organização e funcionamento ao sistema de justiça. Assim, além da atribuição de “agência reguladora”, responsável pela elaboração e divulgação de relatórios periódicos sobre as atividades do sistema judicial, o CNJ é responsável por outras atividades, buscando sua validade na matriz constitucional.

A Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, alterou substancialmente a Constituição Federal, criando um órgão de controle administrativo do Poder Judiciário, dando-lhe a envergadura de Conselho Nacional de Justiça, com atributos de órgão do Poder Judiciário.

⁷ Disponível em: <<https://memorial.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=223>>. Acesso em 18 de fev de 2021.

⁸ Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF.pdf>>. Acesso em 18 de fev de 2021.

Gilmar Mendes (2007) diz que, em linhas gerais, cabe ao CNJ zelar pela autonomia do Poder Judiciário, inclusive editar atos regulamentares; receber e processar reclamações e representações contra os órgãos do Poder Judiciário, nas situações em que inerte a corregedoria natural local, se estendendo esta competência aos serviços auxiliares, como as serventias extrajudiciais; representar ao Ministério Público nos casos de abuso de autoridade ou crime contra a Administração Pública; rever, de ofício ou mediante ato de interessado, aquelas demandas disciplinares julgadas há menos de um ano; e elaborar relatórios estatísticos e gerenciais sobre a situação do Poder Judiciário.

Segundo o autor:

Trata-se, como se pode ver, de amplo feixe de atribuições concernentes à supervisão administrativa e financeira das atividades do Poder Judiciário nacional. Competência de grande significado institucional, nesse contexto, é aquela referente à expedição de atos regulamentares. É uma das atribuições que, certamente, tem ensejado maiores contestações e polêmicas. (MENDES, 2007, p. 939)

A existência de um órgão de controle externo não foi bem recebida por parte de alguns setores da magistratura nacional, cuja criação foi objeto catalisador de polêmica em seu início. A doutrina cita a tentativa da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) contra alguns dispositivos dos quais discordava, que acabaram sendo objeto de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal. O processo gerou a ADI nº 3367/DF, sob a relatoria do então ministro Cezar Peluso, e acabou sendo julgada improcedente.

Esse julgado é assim retratado na obra de Gilmar Ferreira Mendes (2007, p. 940):

O Tribunal rejeitou a tese de afronta ao princípio da separação de Poderes, enfatizando que, tal como concebido, o Conselho Nacional de Justiça configura órgão administrativo interno do Poder Judiciário e não instrumento de controle externo, e que, em sua maioria, os membros que o compõem são integrantes do Poder Judiciário. Assinalou-se, também, que o próprio Congresso Nacional havia aprovado proposta de emenda que impõe aos membros do Conselho as mesmas restrições e impedimentos constitucionais impostos aos juízes, o que estaria a sinalizar a plena integração do órgão na estrutura do Poder Judiciário. Ademais, por expressa disposição constitucional, os atos do Conselho estão submetidos ao controle judicial do Supremo Tribunal Federal.

Há que registrar que os membros do STF não se submetem ao controle do Conselho Nacional de Justiça, permanecendo sujeitos ao julgamento pelo próprio Tribunal em caso de processo-crime, e nas hipóteses de crime de responsabilidade serão julgados pelo Senado Federal.

Os aspectos infraconstitucionais referentes ao funcionamento do CNJ estão disciplinados por meio da Lei nº 11.364, de 2006, que trata das atividades de apoio ao CNJ. No

que se trata de suas atribuições institucionais, nesta data vigora a Resolução nº 67, de 3 de março de 2009, que aprovou o Regimento Interno do Conselho.

A instituição do CNJ trouxe alguma modernização ao sistema de justiça, principalmente Poder Judiciário e os serviços auxiliares, como as serventias extrajudiciais. Em nenhum momento foi possível perceber na atuação do Conselho uma ameaça ao Judiciário, como temiam os magistrados representados pela AMB. Ao contrário, reforçou garantia e efetividade de sua atuação.

Segundo José Afonso da Silva (1999, p. 576):

Aos órgãos jurisdicionais, consoante vimos, incumbe a solução dos conflitos de interesses, aplicando a lei aos casos concretos, inclusive contra o governo e a administração. Essa elevada missão, que interfere com a liberdade humana e se destina a tutelar os direitos subjetivos, só poderia ser confiada a um poder do Estado, distinto do Legislativo e do Executivo, que fosse cercado de garantias constitucionais de independência. Essas garantias assim se discriminam: (1) *garantias institucionais*, as que protegem o Poder Judiciário como um todo, e que se desdobram em *garantias de autonomia orgânico-administrativa e financeira*; (2) *garantias funcionais* ou de *órgãos*, que asseguram a independência e a imparcialidade dos membros do Poder Judiciário, previstas, aliás, tanto em razão do próprio titular, mas em favor ainda da própria instituição.

As garantias funcionais dos órgãos do Poder Judiciário ganham relevância porque permitem ao juiz executar as suas atribuições sem o risco de perseguições políticas decorrentes de suas decisões. A *vitaliciedade* concede ao juiz a certeza de que exercerá o seu cargo durante toda a sua vida, só podendo ser punida com a perda da investidura naquelas hipóteses rasas previstas em lei. A inamovibilidade é a garantia de que não será removido do local onde exerce suas atribuições, a não ser em caso de interesse público, e por decisão da maioria do tribunal onde esteja vinculado. A irredutibilidade de subsídio significa uma proteção à remuneração recebida pelo juiz, que não pode sofrer redução sob nenhuma justificativa.

Todas essas garantias, ainda que de natureza constitucional, já estavam contidas na Lei Orgânica da Magistratura Nacional (Lei Complementar nº 135, de 1979) e foram positivadas pelo legislador constituinte no texto da Carta Magna.

1.19 Resolução nº 125 do CNJ

Para o escopo específico desta investigação, um dos documentos mais longevos e de maior relevância foi uma resolução editada pelo CNJ no ano de 2010, e que trazia em seu bojo a estética do que seriam as opções alternativas para a solução de conflitos de interesse. Foi uma resolução pioneira e que consolidaria uma tendência de mudança de paradigma, conhecida como sistema multiportas.

Ao cumprir a sua missão institucional referente ao controle do Poder Judiciário e buscando dar efetividade à prestação jurisdicional, o CNJ elaborou a Resolução nº 125, em 29 de novembro de 2010, dispondo sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário. Por meio dessa medida, a adoção dos ideais do sistema multiportas começa a ser incentivada através de medidas que disciplinam o tratamento inicial das demandas que chegam ao Poder Judiciário.

De acordo com a Resolução 125, cabe aos órgãos judiciários a oferta de mecanismos de soluções de controvérsias como a mediação e a conciliação, reconhecidos como meios pacíficos e consensuais de solução de conflitos. Para isso os tribunais devem centralizar as estruturas judiciárias dedicadas à mediação (Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos) e capacitar servidores, conciliadores e mediadores para o exercício desta política pública.

De acordo com o art. 8º da Resolução 125, para atender aos Juizados ou Varas com competência nas áreas cível, fazendária, previdenciária, de família ou dos Juizados Especiais Cíveis, Criminais e Fazendários, devem os tribunais instituir e instalar os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania, CEJUSCs. Cabe a eles a realização das sessões e audiências de conciliação e mediação que estejam a cargo de conciliadores e mediadores, além de atender e orientar os cidadãos.

O CNJ criou um portal na Internet para incentivar o sistema de mediação e conciliação⁹.

Essa iniciativa do Conselho Nacional de Justiça, que data do ano de 2010 e está ainda em processo de consolidação, demonstra a viabilidade do sistema multiportas, e de que é possível a ampliação das formas de acesso à justiça com a agregação de outras instituições da Administração, como as Ouvidorias Públicas, como formas de mediação e resolução de conflitos pelos meios menos onerosos aos cofres públicos e com alta efetividade e satisfação dos usuários do serviço público. Na mesma assentada o CNJ criou um Código de Ética de Conciliadores e Mediadores Judiciais, com apenas 8 (oito) artigos, evidenciando a preocupação com a qualidade dos serviços entregues à população.

1.20 Tratados internacionais

A estética da arquitetura administrativa dos países, principalmente daqueles chamados de *democracias participativas*, é a existência de uma separação dos poderes em porções e

⁹ Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/conciliacao-e-mediacao/>>. Acesso em 18 de fev de 2021.

competências distintas. Nessas nações é instituído um órgão que produz a legislação, outro que as executa, e nas situações de inobservância das normas há um sistema de justiça com aptidão para julgar os conflitos decorrentes das violações às normas.

O sistema de justiça é um órgão universalmente reconhecido como aquele que detém competências de pacificação de conflitos, e isso consta de inúmeros tratados internacionais atualmente em vigor.

Além da ordem jurídica nacional outros documentos nascidos a partir de acordos multilaterais possuem a intenção de criar formas socialmente adequadas para a solução de controvérsias. O Brasil possui tradição democrática e se associa aos órgãos multilaterais, oferecendo sua contribuição na elaboração de direitos e sujeitando-se às decisões tomadas por esses organismos. Os tratados são relacionados com o acesso à justiça, sem obstar a existência de outros meios de solução pacífica de controvérsias.

Os textos legais mais importantes podem ser encontrados no artigo 14 do Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos, no Artigo 7º da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos¹⁰, no Artigo 8º da Convenção Americana dos Direitos Humanos, e no Artigo 6º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos.

1.21 Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos

Entre as grandes preocupações dos países está a existência de um sistema de justiça que possua as qualidades necessárias para conferir pacificação judicial, solução de controvérsias e valorização de suas decisões. O tema encontra previsão inclusive no Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos, que foi internalizado em nosso sistema jurídico por meio do Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992, de onde se destaca:

ARTIGO 14 - 1. Todas as pessoas são iguais perante os tribunais e as cortes de justiça. Toda pessoa terá o direito de ser ouvida publicamente e com devidas garantias por um tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido por lei, na apuração de qualquer acusação de caráter penal formulada contra ela ou na determinação de seus direitos e obrigações de caráter civil. A imprensa e o público poderão ser excluídos

¹⁰ Artigo 7º - 1. Toda pessoa tem o direito a que sua causa seja apreciada. Esse direito compreende:

- a) o direito de recorrer aos tribunais nacionais competentes contra qualquer ato que viole os direitos fundamentais que lhe são reconhecidos e garantidos pelas convenções, leis, regulamentos e costumes em vigor;
- b) o direito de presunção de inocência até que a sua culpabilidade seja reconhecida por um tribunal competente;
- c) o direito de defesa, incluindo o de ser assistido por um defensor de sua livre escolha;
- d) o direito de ser julgado em um prazo razoável por um tribunal imparcial.

2. Ninguém pode ser condenado por uma ação ou omissão que não constituía, no momento em que foi cometida, uma infração legalmente punível. Nenhuma pena pode ser prescrita se não estiver prevista no momento em que a infração foi cometida. A pena é pessoal e pode atingir apenas o delinqüente.

de parte da totalidade de um julgamento, quer por motivo de moral pública, de ordem pública ou de segurança nacional em uma sociedade democrática, quer quando o interesse da vida privada das Partes o exija, que na medida em que isso seja estritamente necessário na opinião da justiça, em circunstâncias específicas, nas quais a publicidade venha a prejudicar os interesses da justiça; entretanto, qualquer sentença proferida em matéria penal ou civil deverá torna-se pública, a menos que o interesse de menores exija procedimento oposto, ou processo diga respeito à controvérsia matrimoniais ou à tutela de menores.

A maior parte das disposições e referem a liberdades e garantias perante a justiça criminal, todavia como se trata da imposição de conceitos e princípios é certo que os seus efeitos são extensivos aos demais ramos do direito.

1.22 Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos

É possível denotar que entre os diversos instrumentos multilaterais a exigência de um sistema de justiça independente e eficiente é uma unanimidade, o que também significa que existe um problema disfuncional no sistema desde a origem. No continente africano ainda há o problema da colonização, feita por diversos países europeus, e que impuseram usos, costumes e configurações jurídicas distintas. No entanto há avanços. A Carta Africana fala sobre a duração razoável do processo, bem como na existência de um duplo grau de jurisdição, permitindo que toda decisão judicial possa ser desafiada.

1.23 Convenção Americana dos Direitos Humanos

Seguindo a mesma trilha que outros continentes, também a América possui um tratado entre as nações sobre o direito que a população possui de ter acesso a um sistema de justiça que seja funcional e que atenda às expectativas da cidadania. Nele consta que o país necessita criar uma estrutura com aptidão e independência para validar direitos, conforme consta no art. 8º da Convenção Americana de Direitos Humanos:

Artigo 8. Garantias judiciais

1. Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.
2. Toda pessoa acusada de delito tem direito a que se presuma sua inocência enquanto não se comprove legalmente sua culpa. Durante o processo, toda pessoa tem direito, em plena igualdade, às seguintes garantias mínimas:

- a. direito do acusado de ser assistido gratuitamente por tradutor ou intérprete, se não compreender ou não falar o idioma do juízo ou tribunal;
 - b. comunicação prévia e pormenorizada ao acusado da acusação formulada;
 - c. concessão ao acusado do tempo e dos meios adequados para a preparação de sua defesa;
 - d. direito do acusado de defender-se pessoalmente ou de ser assistido por um defensor de sua escolha e de comunicar-se, livremente e em particular, com seu defensor;
 - e. direito irrenunciável de ser assistido por um defensor proporcionado pelo Estado, remunerado ou não, segundo a legislação interna, se o acusado não se defender ele próprio nem nomear defensor dentro do prazo estabelecido pela lei;
 - f. direito da defesa de inquirir as testemunhas presentes no tribunal e de obter o comparecimento, como testemunhas ou peritos, de outras pessoas que possam lançar luz sobre os fatos;
 - g. direito de não ser obrigado a depor contra si mesma, nem a declarar-se culpada;
 - e
 - h. direito de recorrer da sentença para juiz ou tribunal superior.
3. A confissão do acusado só é válida se feita sem coação de nenhuma natureza.
 4. O acusado absolvido por sentença passada em julgado não poderá ser submetido a novo processo pelos mesmos fatos.
 5. O processo penal deve ser público, salvo no que for necessário para preservar os interesses da justiça.

O texto acima permite uma interpretação direcionada também à esfera atrelada a processos penais, todavia o Direito Internacional reclama algumas garantias que devem ser observadas em todas as espécies de processo, seja ele civil, criminal, administrativo etc. É possível notar, por exemplo, que ali são evidenciadas as necessidades de que as leis prevejam um duplo grau de jurisdição, a disciplina da celeridade na tramitação dos processos, e uma adequada solução às controvérsias colocadas à apreciação do estado.

1.24 Convenção Europeia dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais

Apenas para concluir este raciocínio, a “Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais”, também conhecida como o Estatuto de Roma prevê a palavra *justiça* em seu texto em 5 oportunidades, a palavra *direito* é mencionada exatas 122 vezes e o termo *juiz* é citado em 21 passagens.

Os tratados internacionais acima referenciados demonstram com muita clareza que foi necessário que as ações de todo mundo, reunidas com propósito de buscar uma qualidade na distribuição de justiça, obrigaram-se mutuamente a instituir em documentos escritos, internamente e no âmbito de sua autonomia e soberania, a institucionalização de um sistema de justiça operante. É um contributo conferido ao progresso da humanidade. Em documentos escritos foram sugeridos desenhos de uma estrutura burocrática garantidora de justiça, impostos às regras internas dos diversos países.

Diante quadro atual da prestação dos serviços judiciais no Brasil é possível deduzir que existem falhas graves na estruturação do sistema de justiça, resultando em entrega deficiente, excessivamente onerosa aos cofres públicos, e que impede a concretude de direitos. O Brasil descumpre diretamente um dever constitucional e uma obrigação que desafia o controle de convencionalidade.

II O SISTEMA MULTIPORTAS E ACESSO À JUSTIÇA

Neste capítulo a pesquisa tratará dos diversos modelos de atuação do sistema multiportas. Sempre que possível será feita uma comparação entre estes instrumentos, já consagrados ou não, e a proposta principal desta investigação: ouvidoria pública com dimensão multiportas.

A ideia é conceitual de sistema multiportas decorre de uma grande preocupação dos operadores de direito quanto à falta de efetividade do processo judicial. Preocupados com o *déficit* de resultado demonstrado pelos instrumentos institucionais do judiciário para tratar das demandas apresentadas pela sociedade, outras opções foram pensadas. O sistema de justiça multiportas é resultado desta busca, em direção a um sistema que permita o acesso à justiça por diversos meios, alternativos a um processo judicial, mais célere, menos burocrático e com entrega satisfatória.

Nesta parte, o maior desafio da pesquisa é localizar um conceito juridicamente adequado para descrever o fenômeno conhecido como *justiça multiportas*. De acordo com a doutrina aplicada à espécie, o assunto agrega diversos sinônimos possíveis, tais como Justiça Multiportas, Tribunal Multiportas, entre muitos outros, e sua principal interface é apresentar um catálogo de procedimentos auxiliares na efetivação e concretude de direitos, acessível a todos.

A origem simbólica do termo não guarda controvérsia.

Durante um evento jurídico ocorrido no ano de 1976 nos Estados Unidos, no qual se discutia o aperfeiçoamento e a democratização dos meios de acesso à justiça, o professor Frank Sander, da Universidade de Harvard, apresentou seus pontos de vista à comunidade jurídica dos Estados Unidos sobre as formas de acesso ao sistema judicial. Presente naquele ato, um jornalista da associação dos advogados publicou reportagem de capa sobre o seminário jurídico, ilustrando seu texto com uma imagem de diversas portas posicionadas lado a lado, que se abriam aos demandantes como opções customizadas para a solução de conflitos.

Essa imagem da reportagem, que representava os debates sobre mediação, conciliação, arbitragem, juizados especiais, entre outros, acabou gerando o imaginário de que a justiça agora poderia ser multiportas.

O cidadão que sofria a limitação de direitos poderia buscar um processo judicial, com todos as suas virtudes e regras de procedimento bastante rígidas, com fluxos codificados, se sujeitando eventualmente às agruras da demora na concreção de seus desejos. Mas poderia

conhecer algumas daquelas opções *alternativas* de acesso à justiça, sem as amarras de um processo submetido à apreciação de um juiz ou tribunal.

2.1 Um conceito de Justiça Multiportas

O escopo da pesquisa é propor a ampliação das alternativas de acesso à justiça mediante o fortalecimento do sistema de justiça multiportas, agregando as ouvidorias públicas como uma outra opção viável na busca por justiça e efetivação de direitos. Para facilitar a narração é necessário que se busque simplificar a conceituação do movimento de justiça multiportas, para fins pedagógicos e com o intento de facilitar a descrição.

De acordo com Almeida (2012) o professor Frank Sander, da Faculdade de Direito de Harvard, lecionou diversas disciplinas naquela instituição, tais como Direito de Família, Direito Tributário, e principalmente Resolução Alternativa de Conflitos, via mediação e negociação. Portanto, era bastante familiarizado com o processo de distribuição de justiça pelos canais estatais.

As angústias decorrentes do *déficit* na entrega da prestação jurisdicional o inquietavam, e no ano de 1976 proferiu uma conferência intitulada “Variedades de Processamentos de Conflitos”, a pedido do presidente da Suprema Corte dos Estados Unidos. Esse evento acabou chamando a atenção da imprensa e, conforme já mencionado, uma revista publicou a imagem de diversas portas indicando que, em uma delas haveria a solução adequada a um conflito para o qual se buscava uma solução. Essas portas fictícias que se abriam ao cidadão em busca de justiça gerou o conceito de Tribunal Multiportas.

2.2 Quem é o professor Frank Sander?

Um dos nomes mais relevantes um dos nomes mais relevantes, quando se discute o conceito de justiça, é o do professor Frank Sander. Mas afinal, de quem está se falando? Segundo Almeida (2012, p.27), Sander possui um vínculo com a Universidade de Harvard há mais de 45 anos. Ocupou o cargo de reitor da instituição entre os anos de 1987 e 2000. Nascido na Alemanha, transferiu-se com a família para os Estados Unidos ainda aos 13 anos de idade. Sua primeira formação acadêmica foi em Matemática, no ano de 1949, na mesma Universidade de Harvard e seu ingresso no mundo do Direito deu-se em 1952. Foi assessor da presidência da Suprema Corte dos EUA, e atuou como advogado do apelante na divisão tributária no Departamento de Justiça dos EUA.

Escreveu diversas obras sobre sistemas de resolução de conflitos. Integrou o comitê permanente sobre a resolução de conflitos da Ordem dos Advogados dos Estados Unidos. Promoveu workshop sobre este tema em países como o Canadá, Austrália, Nova Zelândia e Noruega. Também foi consultor sobre métodos alternativos de solução de conflito em países como Israel e Cingapura, além de proferir palestras sobre o assunto em muitos países ao redor do mundo.

Neste capítulo será debatido o conceito de justiça multiportas, buscando uma simplificação descritiva do instituto, considerando que não há pacificação conceitual entre os pesquisadores. A investigação irá demonstrar as opções consolidadas, inclusive já gravadas em normas positivas, e as revelações de modelos inovadores de acesso à justiça originados no curso da pandemia do Coronavírus, no ano 2020.

Pode-se conceituar justiça multiportas como aqueles procedimentos simplificados de acesso à justiça e resolução de conflitos, baseado na conciliação de interesses e no consenso entre as partes, utilizando opções alternativas a um processo judicial.

Diversas significações de justiça multiportas foram selecionadas nos estudos de Sales & Sousa (2011):

[...] Assim como em português tal instituto pode ser denominado Sistema das Múltiplas Portas ou Multiportas, sem que altere o seu significado, também nos Estados Unidos são variadas as suas formas de denominação (*Multi-door courthouse (MDCH)*, *multidoor Center (MDC)*, *Courthouse of many doors*, *Multidoor Program*). De qualquer forma que seja escrito ou falado, o instituto permanece sendo um programa conectado à corte (*court-connected*) no qual litigantes são providos com a escolha de processos variados de resolução de disputas. Em outras palavras, entende-se por Sistema de Múltiplas Portas nas Cortes o nome dado aos programas relacionados com cortes nos quais escritórios centrais recebem todas as demandas do tribunal ou corte e assessores especialmente treinados guiam os casos aos procedimentos de resolução de conflitos mais apropriados (KESSLER, 1988, p. 577). Assim, professor Sander visualizou, no futuro, não simplesmente uma *courthouse*, mas um centro de resolução de conflitos ou uma corte com múltiplas portas na qual litigantes seriam selecionados e canalizados para uma variedade de mecanismos de resolução de disputas, tais como mediação, arbitragem, corte superior, *fact-finding*, *ombudsman* ... (SALES & SOUSA, 2012)

Esta pesquisa tem a intenção de demonstrar que existem outras opções ao cidadão que busca a proteção do estado para garantir o acesso à justiça e uma eficiente prevenção de conflitos, principalmente relacionados à prestação de serviços públicos. Essa “porta a mais” é a ouvidoria pública, e para simplificar a compreensão serão utilizadas as locuções “justiça multiportas” ou “sistema multiportas” para referir-se ao assunto. No final deverá ser demonstrado que o sistema de ouvidorias públicas é uma opção viável de concretização da cidadania, de controle social e de fiscalização da prestação de serviços públicos.

É senso comum a crença de que o sistema de justiça multiportas se aplicava estritamente ao ambiente judicial, e cabia ao judiciário apresentar múltiplas opções de solução de conflitos de interesses. Essa entrega de serviços era feita mediante técnicas de arbitragem, mediação e conciliação. Como passar do tempo o conceito se amplia e atualmente o CNJ propõe que até mesmo os cartórios extrajudiciais promovam atos de mediação em sua rotina administrativa.

Um conjunto de leis em vigor já impõe às ouvidorias algumas atribuições, e em decorrência de tais autorizações legais elas se credenciam para atuar na prevenção de conflitos, além de mediar as controvérsias existentes.

É forçoso reconhecer que o objetivo da pesquisa é audacioso porque almeja apontar um instrumento administrativo já existente em todos os espaços administrativos, e que possui a autorização legal para entregar diversos serviços buscados pela cidadania, como um novo canal multiportas. Em regra, as ouvidorias recebem denúncias, reclamações, sugestões, pedidos de informação e inclusive cadastram¹¹ os elogios de cidadãos satisfeitos com determinado serviço público que lhe foi prestado.

O grande volume de processos envolvendo conflitos de interesses, distribuídos aos órgãos do Poder Judiciário, é um dos problemas mais lembrados para justificar a demora e a má prestação desse tipo de serviço. Alguns relatórios elaborados pelo CNJ apontam os maiores demandantes no Brasil e indicam os órgãos da administração como grandes e contumazes litigantes. Diante de tal premissa é possível concluir que a longa duração dos processos judiciais e a demora na entrega prestação jurisdicional tem nos entes administrativos um de seus culpados, um causador do alto volume de processos judiciais em tramitação.

Os diversos ministérios, autarquias federais, secretarias de estado, prefeituras, entidades da administração indireta possuem em sua estrutura administrativa uma ouvidoria ou *ombudsman*. Na medida em que nessas estruturas existe uma unidade legalmente competente e tecnicamente capaz de mediar conflitos, evitar demandas e calcular a satisfação da população com a entrega dos serviços públicos, é possível crer na ampliação dos legitimados a distribuir justiça via sistema multiportas.

Neste capítulo serão demonstrados alguns instrumentos já reconhecidos como opções de justiça multiportas e, sempre que possível, descrever-se-á a sua semelhança com o perfil das ouvidorias públicas. É uma “antecipação” à resposta da pesquisa. Do mesmo modo serão

¹¹ Quando um elogio é registrado na Ouvidoria a informação é repassada ao Setor de RH onde está lotado o servidor elogiado.

apontadas algumas das vantagens da utilização desses instrumentos de solução de conflitos de interesses, os comparando com o tradicional processo judicial.

2.3 Vantagens em relação ao sistema judicial

Existem diversas críticas ao atual sistema político no Brasil e talvez essas desilusões da população seja causada pelas falhas das estruturas estatais na defesa dos direitos da sociedade. Os desapontamentos estão relacionados ao processo de concretização de direitos. Esse processo engloba a criação do direito material (legislativo) e se estende até a ineficácia na concretude de direitos pela via instrumental (judiciário e executivo). Pretende-se indicar algumas adequações ao sistema de justiça multiportas para que não se repitam os “gargalos” de acesso à justiça identificados nos sistemas tradicionalmente existentes.

A sociedade reconhece que a Constituição Federal inovou a ordem jurídica e garantiu diversos direitos fundamentais que eram objeto de demanda por parte da população brasileira. A mesma CF dotou o Poder Judiciário e seus membros das atribuições e garantias necessárias para uma boa entrega de serviços. Há um grande leque de garantias funcionais a juízes e tribunais para o desempenho de sua missão, mas não existe um meio eficaz para controlar (e medir) a qualidade nos produtos, entrega tempestiva, satisfação na solução de conflitos e pacificação social. Via de regra a insatisfação social com o sistema chega até o CNJ, e já existem soluções propostas para a melhora na entrega dos serviços.

No entanto, o sistema de justiça não se moderniza com a mesma velocidade que a sociedade evolui e nem acompanha o ritmo da sofisticação dos conflitos. Bobbio (1992) fala na ocorrência inversa daquilo que se designa desmonopolização do poder econômico e ideológico. Em outras palavras, há um avançado processo de remonopolização do poder econômico com a concentração de poderes em empresas e bancos.

É bastante comum que agentes privados atuem dentro das estruturas estatais, como assessores e conselheiros de agentes políticos, e ao fim dos mandatos eletivos destes, os assessores passem a integrar as organizações privadas. É o que se convencionou chamar de *porta giratória*.

Chama-se porta giratória o movimento ficcional de um agente que atua dentro do estado regulador, inclusive escrevendo e estabelecendo as normas, estruturando e modelando as agências de controle. Num segundo momento, ao passar pela porta *imaginária*, o agente deixa de integrar o ente público e se alinha ao lado do setor privado, supostamente controlado pelo

estado, defendendo os interesses do particular, contra os entes públicos, baseado em normas que o próprio agente ajudou a criar.

Assim, de acordo com o autor citado, há uma ilusão de que o sistema político é autossuficiente para se manter independente diante do globalismo e das entidades privadas multinacionais. Nesse sentido, ainda de acordo com Bobbio (1992), a possibilidade de estruturação do poder popular, com o exercício do controle “a partir de baixo”, é uma das formas mais eficientes de contestação.

Comparada à democracia rousseauiana, segundo Bobbio (1992), o modelo de participação social contemporâneo está em crise sob três aspectos: 1) a participação institucional resulta na formação de uma maioria parlamentar, o resultado prático da democracia burguesa, além de não representar os reais interesses populares, as decisões são tomadas em outras instâncias, e o parlamento apenas os ratifica; 2) mesmo que efetivamente o parlamento fosse o centro das decisões, a rigor se vê um sistema que se auto preserva e acima de tudo formaliza a vontade de uma específica parcela populacional; 3) a participação popular não é livre, direta e nem eficiente, na medida em que as eleições são manipuladas por aparelhos ideológicos (propaganda, televisão, internet, redes sociais etc.), por sindicatos e empresas, gerando uma despolitização das massas.

Portanto, pode-se dizer que o sistema de justiça não consegue melhorar a sua performance diante desse ritmo de mudanças políticas e sociais, devendo a ciência buscar novos meios de prevenção e solução de conflitos.

Alertado pelos defeitos do sistema de justiça, os adeptos das técnicas de justiça multiportas devem se atentar para não repetir os vícios, deixar de tangenciar as mesmas regras e ritos customizadas para outras instituições. Não deve ser mera reprodução do alquebrado e ineficiente sistema judiciário.

Por *Justiça* propriamente dita deve se compreender o ato de “dar a cada um o que é seu” como preleciona Ulpiano¹², e considerar a necessidade aristotélica de tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais na medida de sua desigualdade.

¹² O princípio em estudo provém do preceito de Ulpiano, e consta no Digesto: “Iuris praecepta sunt haec: honeste vivere, alterum non laedere, suum cuique tribuere” – “Os preceitos do direitos são estes: viver honestamente, não lesar a outrem, dar a cada um o que é seu.” [...] Eneu Domício Ulpiano, foi um jurista romano, e sua obra influenciou a evolução dos direitos romano e bizantino. [...] (“Princípio alterum non laedere (neminem laedere), dignidade humana e boa-fé”, por Wilson de Alcântara Buzachi Vivian, [inhttps://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-civil/principio-alterum-non-laedere-neminem-laedere-dignidade-humana-e-boa-fe/](https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-civil/principio-alterum-non-laedere-neminem-laedere-dignidade-humana-e-boa-fe/)).

O sistema de justiça multiportas não pode se restringir ao ambiente forense, porque a cidadania se realiza em diversos espaços da vida em sociedade e há que se valorizar a educação popular para a participação. Inicialmente os instrumentos multiportas eram a arbitragem, a mediação e a conciliação. Em nosso sistema jurídico todos eles foram positivados. E outras opções estão nascendo.

Nesta pesquisa se busca demonstrar os diversos instrumentos de justiça multiportas, inclusive as ouvidorias públicas, um espaço legítimo de participação social, onde a liberdade é máxima e o cidadão pode reclamar sobre a qualidade de qualquer serviço público, mesmo durante a sua prestação.

A reação do usuário de serviços é medida por sistemas próprios de ouvidoria e compõe uma métrica eficiente e legítima, baseada em reiteração de casos, para que seja avaliada com segurança a atuação estatal. A avaliação da satisfação da população com a qualidade dos serviços prestados é uma das formas de prevenir o nascimento de conflitos.

Em outras palavras, a participação popular através das ouvidorias públicas, reclamando atenção e denunciando os atos dos agentes públicos e a qualidade da gestão administrativa, pode ser entendida como insumo de qualidade para auxiliar a “tomada de decisão apoiada”, permitindo que a arquitetura de serviços se baseie no conjunto das reclamações apresentadas pelos usuários de serviços.

O maior prestador de serviços para a sociedade é a Administração pública nas três esferas governamentais, portanto é natural que os direitos de grandeza constitucional, encartados no artigo 5º da CF, signifiquem a entrega de Justiça em seu modelo mais singelo. Ampliar o rol de prestadores de justiça multiportas, acolhendo a adesão das Ouvidorias Públicas, é afastar o *déficit* de legitimidade denunciado por Bobbio (1992) e enriquece o processo de pacificação social.

O sistema multiportas possui diversos instrumentos já consagrados pela população. Suas vantagens em relação ao processo judicial convencional são relevantes, e valorizam a autonomia das pessoas de buscar a solução de seus conflitos sem a intervenção estatal. À rigor, todos os instrumentos de solução de conflitos, ranqueados no sistema multiportas, prestigiam a autonomia da vontade, são modelos de autoafirmação das pessoas.

2.4 Tempestividade

Entre as maiores dificuldades do sistema de justiça está a entrega dos serviços no tempo em que é solicitado pelo cidadão, o que se revela em prejuízo certo para o demandante.

Quando se busca, por exemplo, o acesso a medicamentos, tratamentos médicos e internações hospitalares, o tempo da resposta pode significar o perecimento de uma vida. Por essa razão, a dimensão multiportas da Ouvidoria Pública é vantajosa porque possui obrigação legal de oferecer a resposta tempestivamente (há prazo assinalado em lei).

Na medida em que a ouvidoria pública oferece a resposta adequada no tempo devido satisfaz a população que buscou uma proteção ou uma medida de justiça, é fortalecido o elo entre administração e o cidadão, importando em sucesso ao gestor que, geralmente, milita no espaço político.

O sistema multiportas, em sua essência, traz no elemento da celeridade uma de suas grandes qualidades, uma vez que ao privilegiar uma solução mediada do conflito, em que as partes podem juntas buscar uma solução, não dependendo da ação de terceiros, certamente o fim almejado é alcançado com maior brevidade. É bem diferente de um processo judicial, que se desenrola na forma de ritos que devem ser obedecidos, eventuais dúvidas somente serão solucionadas depois de realização dos atos probatórios complexos, inclusive perícias sofisticadas.

No sistema multiportas e seus processos consensuais, o empirismo das partes envolvidas se sobrepõe aos sistemas probatórios processuais, sem perder a essência dos desejos demonstrados pelas partes em conflito de interesses. Essa é mais uma das qualidades do sistema multiportas: ele capacita as pessoas para o exercício da cidadania, o conhecimento de seus direitos e os modos de exercê-los.

Em um sistema regular de ouvidorias públicas, quando a pessoa solicita um serviço público e ele não é prestado adequadamente, a reclamação é formulada diretamente junto à estrutura responsável por essa entrega. Seja uma consulta médica especializada, a violação da ordem de preferência de inscritos no cadastro de habitação popular, ou o desvio de recursos na execução de um contrato público. A solução será dada a partir de provocação ao próprio prestador deste serviço (ente estatal).

No sistema de ouvidoria o cidadão pode reclamar sobre a qualidade do serviço e denunciar falhas do atendimento médico ou do agente público responsável pela regulação e controle, usando o exemplo do cadastro habitacional, ou do fiscal de um contrato público.

Sabe-se que o agente da ouvidoria pública pode agir como *ombudsman*, buscar o documento ou informação onde quer que ela se encontre nas unidades administrativas, e a recusa de um servidor em atender a essa demanda, ou um boicote identificado, significa a instauração de um processo disciplinar que pode levar à aplicação de sanção administrativa contra aquele infrator.

2.5 Qualidade do serviço prestado (customização)

Quando o cidadão procura validar o seu direito por meio de uma reclamação, denúncia ou um pedido encaminhado por meio da Ouvidorias Públicas, ele sabe exatamente a sua pretensão. Ele é o melhor juiz para avaliar a qualidade do serviço público que foi prestado, porque o seu sentimento de satisfação ou insatisfação é que será mostrado para a ouvidoria pública. Um sinal positivo significa que a administração está no caminho correto e, em sentido inverso, as reclamações recorrentes indicam a necessidade de alteração na configuração do serviço prestado.

Deste modo, ao se qualificar como prestador de justiça multiportas a Ouvidoria Pública sabe que pode entregar um serviço customizado, capaz de satisfazer o cidadão que se relaciona a administração. Graças às reclamações da população, e a modificação do perfil de prestação de serviços públicos, é possível que a justiça seja entregue na exata medida esperada por aquele que procura uma solução ao caso concreto. Quando a entrega do serviço gerar uma satisfação integral do cidadão, certamente a concretização de um direito ocorreu no tempo e na forma que o solicitante desejou.

2.6 Alternativas de acesso à justiça

A definição de um conceito ideal para designar o sistema de justiça multiportas é objeto de debates há algum tempo, mas ainda não foi pensado um conceito fechado, que afaste eventuais ambiguidades. Multiportas pode ser considerado um conjunto de ideias que almejam a satisfação do cidadão no processo de busca e validação de seus direitos fundamentais. O próprio texto constitucional traz em seu interior alguns desejos centrais de justiça e pacificação social¹³, com base em instrumentos jurídicos que o estado deve colocar à disposição de toda a sociedade.

Vemos em Cesar (2002) que o debate sobre as formas de acesso à justiça não é novo, e uma das conclusões da doutrina é a necessidade de perseguir a eliminação das restrições pontualmente identificadas como óbices à efetivação de direitos. Os obstáculos de acesso à

¹³ Preâmbulo da Constituição Federal: "Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL" [...]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em 7 de abr de 2021.

justiça são diversos, incluídos aqueles já identificados no primeiro capítulo desta pesquisa. A eles se adicionam a dificuldade de compreensão do discurso jurídico, com seu universo científico particular e a desnecessária utilização de estrangeirismos, os ritos tradicionais dos tribunais como, por exemplo, o uso das vestes talares por juízes e advogados, e exigência de uso de roupas formais para que o homem do povo ingresse no ambiente forense.

Entre as proposições de facilitação de acesso à justiça, o autor busca justificativa em Cappelletti (1989) que citou a eliminação da necessidade de advogados para “facilitar” a celeridade processual, ideia que se pareceu inadequada. É que os grandes litigantes, corporações nacionais e estrangeiras, possuem o seu quadro de assessores técnicos bem estruturados e preparados para atuar em qualquer grau de jurisdição. Ao eliminar a assistência de advogado o sistema deixará em situação de inferioridade a parte que mais necessita dessa orientação técnica, o que resultará na balança da justiça pendendo para o lado do mais forte.

Naturalmente que o sistema de justiça multiportas, com o incremento que esta pesquisa sugere, não necessita de assistência de advogado para que o cidadão demande internamente nas unidades prestadoras de serviço público. A linguagem utilizada nesta relação é aquela escolhida pelo cidadão pelo seu uso cotidiano.

Quando o cidadão faz um pedido, uma reclamação, ou uma solicitação à ouvidoria pública, ele o faz com as suas próprias palavras, indicando adequadamente o bem da vida que procura. Esse é um aspecto relevante da ouvidoria pública como canal de justiça multiportas, porque ele empodera o demandante, permitindo que ele formule com suas próprias palavras sobre a pretensão que deseja ver satisfeita. É o usuário do serviço público litigando ou demandando no interior da administração pela boa prestação de serviços, uma visão bem interessante de controle social.

O próprio autor antes citado, fala na “paridade de armas” para que haja um equilíbrio no processo de busca de justiça, e isso revela uma das naturezas do sistema de ouvidorias, reforçando sua dimensão de justiça multiportas. Cesar (2002) diz que se deve assegurar o controle social no sistema de distribuição de justiça, referindo-se à participação de juízes leigos nos processos, e sobre formas de controle externo da atuação judicial (corregedorias etc.). Ocorre que esse controle encontra bastante limitação, exatamente pelos defeitos do Poder Judiciário e sua histórica resistência a qualquer espécie de cobrança externa.

Já as ouvidorias públicas estão sob permanente vigilância da população, e submetidos ao controle administrativo, hierárquico e correcional. Ao reclamar ou denunciar perante uma Ouvidoria Pública o cidadão controla a narrativa e indica com clareza a sua pretensão, não encontrando limites ou barreiras que o coloquem em situação de inferioridade.

2.7 Reformas processuais

As regras processuais preveem as hipóteses em que são publicadas as decisões do juiz, seu conteúdo, o prazo e as possibilidades de recurso, pedidos de correção ou esclarecimentos sobre a decisão. Esse rito é criticado por alguns operadores do direito, que acreditam que isso contribui para a falta de celeridade na tramitação processual. Respondendo a essa expectativa social, o legislador houve por bem em propor mudanças nas normas de procedimentos. O objetivo foi alterar as diretrizes processuais em benefício da celeridade no fluxo das demandas, buscando estabilidade das decisões judiciais, e limitando as possibilidades de interposição de recursos.

Nesta parte a pesquisa vai demonstrar os instrumentos de justiça multiportas acolhidos no Código Processual Civil de 2015, que ingressaram na ordem jurídica com o objetivo de melhorar a entrega dos serviços de justiça. Há que se esclarecer que os procedimentos abarcados pelo sistema de justiça multiportas não possuem ritos rígidos e instrumentos padrão. Para cada espécie de procedimento há uma conformação específica, mas nenhuma delas objetivando limitar direitos o impor obrigatoriedades as partes em litígio.

Todavia, os diversos procedimentos catalogados no sistema de justiça multiportas já encontram guarida em nosso sistema legal, inclusive no Código de Processo Civil de 2015. O CPC foi generoso ao acolher em seu bojo diversas possibilidades de métodos alternativos de solução de controvérsias, com o propósito de acelerar a entrega dos serviços reclamados pela cidadania.

Uma prática bastante utilizada pelo legislador brasileiro é a de remendar procedimentos e implantar a modificação sistemática de normas, o que ele chama pomposamente de “reforma” legal. Ocorre que o sentido semântico de reforma, tal como a gramática estabelece, é a modificação de algo ou alguma coisa, com o propósito de incremento, customização e racionalidade.

Em muitas situações as reformas legais apresentadas pelos congressistas à população são fontes de novos litígios, como já mencionado nesta pesquisa, e é bastante comum que provoquem alguma piora daquilo que se buscou reformar. Atualmente algumas fontes de processos judiciais se relacionam com as aposentadorias, cuja política foi alterada em período recente. É a demonstração de que uma “reforma” de lei pode gerar uma piora em sua interpretação e aplicação. Aquele que sentir-se prejudicado certamente buscará a restauração de seus direitos.

Todavia não se deve esquecer que todos os setores sociais, dos juristas às lideranças políticas, das entidades da sociedade organizada aos cidadãos em sua singularidade, são igualmente responsáveis pela busca do progresso e da paz social. É interesse de todos que haja igualdade, paz e segurança jurídica. Desse modo a validação dos direitos materiais previstos no sistema jurídico e os ideais de justiça implicam no reconhecimento do potencial do sistema multiportas. Algumas iniciativas de mudança legislativa serão relacionadas com a indicação de sua operabilidade dentro do sistema de justiça.

2.8 Súmula vinculante

Uma das modificações implantadas em nosso sistema processual foi a adoção da súmula vinculante, impondo às partes, seus advogados e julgadores de piso, a obediência às interpretações consolidadas pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. A proposta visa alcançar a diminuição das opções de recursos contra decisões judiciais, obrigando os litigantes à aceitação das soluções oferecidas pelas instâncias inferiores (juízes e tribunais), porque harmônicas com as súmulas editadas.

Segundo parte da doutrina a mudança foi bem aceita, e de acordo com o entendimento de Cianci (2009), a institucionalização da súmula vinculante em nosso sistema processual teve por inspiração uma suposta aproximação do *civil law* do *common law*. Ainda segundo a doutrina citada, a mudança foi útil e necessária, inclusive porque permitiu uma uniformização jurisprudencial baseada em interpretações consolidadas.

Para Cianci,

Em nosso ordenamento jurídico, a súmula vinculante tem proximidade com a sistemática de controle de constitucionalidade, segundo a qual o Supremo Tribunal Federal emite decisões com força vinculativa, de modo a submeter o Judiciário e a Administração a seus ditames.

A adoção de sumula vinculante – e aqui vai a crítica – será um paliativo incapaz de proporcionar desafogo ao Poder Judiciário e de consequências desastrosas para a evolução do direito. O enxame de demandas ocorre ANTES da demoradíssima cristalização do entendimento do Judiciário, por meio de súmula; depois disso, rareia o inconformismo recursal, dada a força persuasiva que naturalmente dela emana. A Administração Pública, que, por força de seu gigantismo, é considerada a grande responsável pelos inúmeros recursos em andamento, tem mecanismos internos de representação para dispensa de recursos nos casos já sumulados. (CIANCI, 2009, p. 32/33).

A autora elencou alguns defeitos no processo de consolidação das súmulas, citando interpretações do Superior Tribunal de Justiça (STJ) em matéria criminal, referindo-se a leis e não à Constituição Federal. Ainda que de observância obrigatória, as controvérsias deram azo à insegurança jurídica. A autora refere-se a súmulas em matéria criminal tombadas sob os

números 171¹⁴ e 174¹⁵, do STJ. A segunda foi inclusive cancelada em momento posterior, evidenciando uma inconsistência do sistema de precedentes sumulares, e naqueles casos citados não se prestou a trazer a almejada segurança jurídica e nem estabilizou a interpretação da norma, como esperado. A crítica às sumulas editadas pelo STJ serviram para alertar a necessidade de estabilidade nas súmulas vinculantes.

Consta na Lei nº 11.417, de 19 de dezembro de 2006, no art. 2º:

O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, editar enunciado de súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma prevista nesta Lei.

A vontade expressa da lei foi clara, tendo por objetivo evitar e prevenir conflitos, impondo a interpretação aos contornos da súmula vinculante, observado o critério de segurança jurídica nas relações sociais.

2.9 Razoável duração do processo

A celeridade da prestação de serviços públicos é uma necessidade que se torna cada vez mais urgente, principalmente nesta quadra temporal do século XXI em que as comunicações são instantâneas, o mundo está interligado em redes sociais cibernéticas. As coisas e as relações se transformam numa velocidade inimaginável há pouco tempo, bastando alguns cliques em aplicativos inteligentes de smartphone. O mundo já vive a realidade da sociedade 5.0. A internet das coisas, os aplicativos eletrônicos e softwares já desconstroem e produzem outros paradigmas.

O cidadão que busca uma repartição pública ou particular para acessar um produto ou serviço já possui a sua programação de rotina, incluído tempo para trabalho e estudo, que envolve horários pré-determinados para a realização de cada um de suas tarefas. A demora injustificada ou um atraso desmesurado significa perecimento de direitos, que vão desde a perda de uma chance até a sujeição a danos mensuráveis, evidenciados em prejuízos materiais ou ranhuras na reputação.

¹⁴Súmula 171 - Cominadas cumulativamente, em lei especial, penas privativa de liberdade e pecuniária, é defeso a substituição da prisão por multa. (Súmula 171, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 23/10/1996, DJ 31/10/1996).

¹⁵Súmula 174(CANCELADA) - No crime de roubo, a intimidação feita com arma de brinquedo autoriza o aumento da pena. (Súmula 174, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 23/10/1996, DJ 31/10/1996, p. 42124) SÚMULA CANCELADA:A Terceira Seção, na sessão de 24/10/2002, ao julgar o REsp 213.054/SP, determinou o CANCELAMENTO da Súmula 174 do STJ (DJ 11/11/2002, p. 148).

Ao realizar a sua crítica relacionada a nada razoável duração do processo em nosso sistema judicial, Cianci (2009) apresenta um resgate histórico demonstrando que há muito tempo esse tema aflige a população. Antes mesmo de ser constitucionalizado como um princípio, a celeridade processual já era tema de debates pela sociedade e pela administração pública.

Relata a autora que

A razoável duração do processo, alçada a nível constitucional pela Emenda Constitucional n. 45, não surgiu como novidade no sistema pátrio, não só porque se revela como resultado do princípio da inafastabilidade da jurisdição na concepção que se coloca, como também porque já encontrava previsão na Convenção europeia para salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, subscrita em 4-11-1950 sob a égide da qual sobreveio o Pacto de San Juan¹⁶ (sic) da Costa Rica, incorporado ao direito pátrio pelo Decreto n. 678, de 6-11-1992.

Para a figuração do exato significado e alcance do tema, a doutrina tem debatido os diversos enfoques capazes de dar suporte à efetividade do direito fundamental a celeridade processual, em especial, a responsabilidade do Estado, o princípio da cooperação entre os sujeitos do processo e as demais garantias processuais (CIANCI, 2009, p. 55/56).

Ocorre que a celeridade na tramitação judicial e administrativa estabeleceu um princípio constitucional, com as características que lhe são atribuídas, mas o ordenamento jurídico não foi capaz de lhe dar concretude. Coube ao legislador a produção de leis, algumas delas regulando as ações das ouvidorias públicas, para estabelecer os prazos de atendimento e entrega dos serviços públicos.

Aproveitando para destacar uma qualidade relevante das ouvidorias públicas em relação ao tempo de entrega dos serviços públicas, que é a previsão expressa de tempo de resposta às demandas do cidadão.

Quando um demandante solicita a um órgão ou entidade pública uma informação com base na Lei nº 121.527, de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI) o prazo para a devolução da resposta é de 20 (vinte) dias, prorrogáveis por mais 10 (dez), se for absolutamente necessário para o tratamento adequado de documentos e dados (art. 11, parágrafos 1º e 2º).

Há mais exemplos de prazo peremptório imposto às ouvidorias, comprovando sua vinculação ao princípio da celeridade. As demandas (reclamações, denúncias etc.) devem ser respondidas em até trinta dias, conforme previsto na Lei nº 13.460, de 2017 em seu art. 16.

A lei nº 13.460 dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos. Em seu bojo são criadas algumas atribuições para as ouvidorias públicas,

¹⁶ Equívoco de redação, a capital da Costa Rica é *San José* e não *San Juan*.

permitindo a execução de ações em defesa da cidadania e da vigilância pela qualidade dos serviços públicos, que se amoldam ao conceito de justiça multiportas.

A Lei nº 13.460, no art. 13, deixa bem claro o papel da Ouvidoria Pública como um verdadeiro fiscal da prestação de serviços, inclusive prevendo a possibilidade de que sejam propostas melhorias nas políticas públicas a partir da reclamação popular.

Outro aspecto bastante relevante é que a ouvidoria age preventivamente, atuando antes mesmo que o conflito surja. Isso se dá com a emissão de relatórios periódicos baseados nas reclamações recebidas, demonstrando os pontos vulneráveis da gestão, e no mesmo documento são apresentadas sugestões de melhorias, com base nas informações técnicas disponíveis, inclusive estatísticas.

Assim dispõe a lei:

Art. 13. As ouvidorias terão como atribuições precípua, sem prejuízo de outras estabelecidas em regulamento específico:

I - promover a participação do usuário na administração pública, em cooperação com outras entidades de defesa do usuário;

II - acompanhar a prestação dos serviços, visando a garantir a sua efetividade;

III - propor aperfeiçoamentos na prestação dos serviços;

IV - auxiliar na prevenção e correção dos atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos nesta Lei;

V - propor a adoção de medidas para a defesa dos direitos do usuário, em observância às determinações desta Lei;

VI - receber, analisar e encaminhar às autoridades competentes as manifestações, acompanhando o tratamento e a efetiva conclusão das manifestações de usuário perante órgão ou entidade a que se vincula; e

VII - promover a adoção de mediação e conciliação entre o usuário e o órgão ou a entidade pública, sem prejuízo de outros órgãos competentes.

Deste modo, é possível deduzir que a pretensão de celeridade na entrega dos serviços de justiça é uma realidade quando se refere à atuação das ouvidorias públicas, estruturas típicas da administração que possuem agilidade e permissão legal para a fiscalização na entrega de serviços públicos. É um contraponto interessante com o sistema de justiça, cuja morosa tramitação de processos implica na redução de sua taxa de sucesso na solução e pacificação de conflitos.

2.10 Tolerância

A forma de utilização da mediação por meio de um processo judicial é bem ampla, ressalta a imagem de duas pessoas com interesses comuns, mas que estão em flagrante conflito, buscando um juiz para dizer quem possui razão em determinado caso concreto. Pode-se

imaginar que a intolerância é uma das causas mais relevantes para explicar o surgimento de conflitos de interesses.

Ao escrever a apresentação de sua tradução da clássica obra de Voltaire, o “Tratado sobre a tolerância”, o escritor Ciro Mioranza se reporta de modo particular à intolerância religiosa que se manifesta em diversas partes do planeta nestas décadas iniciais do século XXI. O livro menciona alguns detalhes sobre a morte de um protestante sabidamente inocente, ocorrida na cidade de Toulouse, localizada em região periférica da França. Neste *Tratado* a questão religiosa adquire a centralidade da narrativa, demonstrando o quão a não aceitação da alteridade ainda gera dissenso na sociedade contemporânea.

Na obra referenciada, Voltaire (2017) relata a execução e morte de um réu chamado Jean Calas, ocorrida em março de 1762, após um viciado processo criminal em que oito juízes votam por sua condenação, mesmo sem a existência de provas hábeis a justificar o édito condenatório. Aos juízes restavam apenas convicções sobre os fatos e a acusação, como bases para fundamentar a aplicação da sanção capital. O acusado foi condenado pela morte de seu filho, supostamente cometendo o delito por motivação religiosa, ainda que todas as provas, inclusive as testemunhais e circunstanciais, indicassem que ocorreu um trágico episódio de suicídio.

No curso da obra de Voltaire, é demonstrado que havia dois juízes, em particular, em conflito de opiniões: um que acreditava piamente na inocência de Jean Calas, e antecipava a sua absolvição, mas em contrapartida o outro magistrado tinha uma posição absolutamente distinta, e que desejava a condenação do acusado, já tendo firmado a sua convicção. Discutiram publicamente sobre suas posições e acabaram por se afastar do julgamento. Todavia o magistrado contrário ao investigado retornou a tempo de integrar o júri e proferir seu voto condenatório, desequilibrando o resultado em favor da punição de Jean Calas.

O *Tratado* é uma obra que recupera alguns acontecimentos históricos para repercutir os efeitos dos malefícios provocados pela intolerância no processo evolutivo da humanidade. E pedagogicamente aponta alguns exemplos de tolerância.

Nesse sentido é o relato de Voltaire (2017):

Entre os antigos romanos, desde Rômulo até a época em que os cristãos começaram a disputar espaço com os sacerdotes do império, não se encontra um único homem perseguido por suas opiniões. Cícero duvidava de tudo, Lucrecio negava tudo e jamais lhe foi dirigida a mínima recriminação por isso. A liberdade chegava a tal ponto que Plínio, o naturalista, começa seu livro negando a existência de um deus e dizendo também que há um só deles, o sol. Ao falar do inferno, Cícero diz: “*Non est anustamexcorsquaecredat*” – não há mesmo uma velha imbecil que creia nele. Juvenal escreve: “*Nec puericredant*” (Sátira II, verso 152) – nem mesmo as crianças acreditam. No teatro em Roma cantavam: “*Post mortem nihil est, iaque mors nihil*”

(Sêneca, Troades; coro ao final do segundo ato) – nada há depois da morte e a morte não é nada.

Podemos detestar essas máximas e, quando muito, perdoar um povo que não tinha acesso ao evangelho. São falas, são ímpias, mas devemos concluir que os romanos eram muito tolerantes, porquanto essas máximas jamais suscitaram qualquer murmúrio (VOLTAIRE, 2017, p. 47).

Ao longo dessa obra de Voltaire é feita uma crítica ao julgamento injusto, que resultou na anulação da condenação tardiamente, após a morte do acusado, e foram mencionados alguns eventos históricos para demonstrar um mundo tolerante e compreensivo. Por evidência, uma parcela significativa das iniciativas de litigância via processos judiciais são efeitos da intolerância que se verifica no seio das relações sociais.

O processo de validação de direitos e busca por justiça precisa reconhecer a existência dessa intolerância, compreender o fenômeno, como meio eficaz de inibir a sua incidência.

No sistema de justiça multiportas é exigida a demonstração da tolerância em todo o processo, na medida em que as partes devem reconhecer que existe um conflito de interesse, mas que pode haver uma solução mediada e iluminada por instrumentos pacifistas, atendendo a expectativa de ambos.

Nos sistemas de ouvidorias a população é atendida de maneira uniforme, os ritos e instrumentos eletrônicos são universais, o que mitiga eventuais demonstrações de intolerância ao cidadão que busca validar um direito que lhe assiste. Ademais, a Ouvidoria Pública está para o cidadão como um defensor de direitos, reconhecendo que há uma obrigação estatal de prestar um serviço público, e o direito de um cidadão de receber aquela prestação na forma desejada.

2.11 Ameaças à Democracia

Um ponto de bastante relevância é a ideia de Democracia como base para a existência de um estado prestador de serviços e bastante eficiente no papel de distribuidor dos bens da vida que são necessários para a evolução da vida em sociedade. Quando o cidadão não consegue perceber no Estado uma figura que lhe seja amigável e que se apresente como provedor das suas necessidades, o próprio sistema democrático sofre abalo e se torna vulnerável.

Sobre a discussão dos processos de fortalecimento e enfraquecimento das democracias contemporâneas, um elemento essencial é perceber a Administração pública como agente prestador de serviços. Quando essa entrega sofre avaria, a crença popular na democracia também enfraquece. De acordo com Levitsky (2018) até mesmo a ascensão do fascismo pode

ser creditada à falta de confiança que a população italiana depositava no sistema democrático então em vigor.

O autor assim descreve a chegada de Mussolini ao poder:

Este foi o começo da lendária “Marcha sobre Roma” de Mussolini. A imagem de multidões de camisas-negras atravessando o Rubicão para tomar o poder do Estado liberal italiano tornou-se um cânone fascista, repetido em feriados nacionais e nos livros escolares infantis ao longo dos anos 1920 e 1930. Mussolini fez sua parte para sacralizar o mito. Na última parada no trem antes de Roma naquele dia, ele considerou a possibilidade de desembarcar e entrar na cidade montado a cavalo, cercado por seus guardas. Embora o plano tenha sido abandonado, posteriormente ele fez tudo o que pôde para fortalecer a lenda de sua ascensão ao poder como, nas suas próprias palavras, uma “revolução” e um “ato insurrecional” que lançou uma nova era fascista. (LEVITSKY, 2018, p. 24).

Pode até ser natural que algumas figuras políticas consigam chegar ao poder pelos meios democráticos, entre eles a eleição decorrente de votação popular e depois se voltem contra as próprias pessoas que o elegeram. É o caso de Mussolini na Itália, Adolf Hitler na Alemanha e Alberto Fujimori no vizinho sul-americano Peru. Todavia o processo que pavimentou e permite a ocorrência desses fatos trágicos, em regra, começa com a destruição da crença na democracia. O fascista se apresenta como um *outsider* do sistema, captura a simpatia popular e assume o poder.

Ainda de acordo com Levitsky (2018):

Contudo, nem sempre os políticos revelam toda a plenitude do seu autoritarismo antes de chegar ao poder. Alguns aderem a normas democráticas no começo de suas carreiras, só para depois abandoná-las. Pensemos no primeiro-ministro húngaro Viktor Orbán. Orbán e seu partido Fidesz começaram como democratas liberais no final dos anos 1980; e em seu primeiro mandato como primeiro-ministro, entre 1998 e 2002, Orbán governou democraticamente. Sua guinada autoritária depois de retornar ao poder em 2010 foi uma genuína surpresa. (LEVITSKY, 2018, p. 31).

Nesse sentido, o fortalecimento das ouvidorias públicas como dimensões da justiça multiportas é a própria valorização da democracia, eis que o controle social exercido pela população se movimenta também no sentido de preservar as estruturas democráticas. A validação de direitos por meio da justiça multiportas é um modelo sofisticado de controle social, em que o cidadão controla primeiramente o próprio direito em casos concretamente demonstrados, e por consequência fortalece a democracia.

2.12 Crise e transformação

O mundo vive uma crise de paradigmas, conflitos bélicos e econômicos, crise sanitária, e uma beligerância sem precedentes, o que torna a identificação de novos sistemas de resolução de conflitos algo interessante e necessário. A sociedade humana já há muito sofre com as crises

geradas pelos desequilíbrios representados pela acumulação de riquezas, benefícios, privilégios e poderes em favor de pequenos grupos.

Esse não é um fato novo e a história demonstra que o processo de aperfeiçoamento da sociedade vem ocorrendo há muito tempo, e alguns os reflexos do desequilíbrio como elemento motor de transformação foram citados na obra de Friedrich Engel (1991):

[... na constituição grega da época heroica vemos, ainda em vigor, a antiga organização gentílica, mas já observamos igualmente o começo de sua decadência: o direito paterno, com herança dos haveres pelos filhos, facilitando a acumulação de riquezas da família e tornando está um poder contrário às gens; a diferenciação de riquezas, repercutindo sobre a constituição social pela formação dos primeiros rudimentos de uma nobreza hereditária e de uma monarquia; (ENGELS, 1991, p. 119)

Segundo Capra

As últimas duas décadas de nosso século vêm registrando um estado de profunda crise mundial. É uma crise complexa, multidimensional, cujas facetas afetam todos os aspectos da nossa vida – a saúde e o modo de vida, a qualidade do meio ambiente e das relações sociais, da economia, tecnologia e política. É uma crise de dimensões intelectuais, morais e espirituais; uma crise de escala e premência sem precedentes em toda a história da humanidade. Pela primeira vez, temos que nos defrontar com a real ameaça de extinção da raça humana e de toda a vida no planeta. (CAPRA, 1982, p. 19).

A busca pela solução pacífica dos conflitos deve ser meta presente no planejamento das ações da administração pública, da academia em seu processo de planejamento pedagógico, e das lideranças políticas que exercem influências na opinião pública. A adoção de métodos conciliatórios para a satisfação de direitos é um valor tangenciável que deve ser de conhecimento de toda a população.

2.13 Metodologias de solução de conflitos de interesse

O debate sobre a instituição de novos métodos para a solução de conflitos e controvérsias não é novo, ainda que tenha ganho contornos científicos a partir do evento que gerou o sistema multiportas. Trata-se do evento de advogados estadunidenses ocorrido no ano de 1976. No Brasil a busca de solução ao problema começa com a instituição legal a arbitragem, em 1996, se aperfeiçoa no ano de 2010 com a Resolução 125 do CNJ, consolidando-se com a edição do novo CPC, no ano de 2015.

Nesta fase da pesquisa serão demonstradas as modelagens de arbitragem, conciliação e mediação, eis que são as formas mais relevantes de autocomposição e heterocomposição que formam o sistema de justiça multiportas. A arbitragem possui lei própria, é utilizada vários tipos de contratos e negócios, inclusive quando celebrados entre sujeitos de direito público externo.

Vários desses contratos preveem a arbitragem como método de solução de controvérsias decorrentes do negócio jurídico. A conciliação foi encampada pelo Código de Processo Civil, que a incentiva em todas as fases do processo judicial. A mediação possui lei própria e é amplamente explorada também pelo CPC.

2.14 Arbitragem (Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996)

A Lei federal nº 9.307, de 23 de setembro de 1996 implantou no ordenamento jurídico os dispositivos que permitem a adoção da arbitragem como forma de solução negociada de conflitos, por decisão de um terceiro, escolhido previamente pelas partes. A arbitragem já existe há muito tempo nas relações internacionais, mas a sua implantação nas relações privadas é iniciativa bem mais recente.

Conforme disposto no art. 3º da norma, são dois os instrumentos utilizados no processo de arbitragem. Os interessados podem submeter a solução de seus litígios ao juízo arbitral mediante uma convenção de arbitragem, materializada numa *cláusula compromissória* ou *compromisso arbitral*. A sentença arbitral é título executivo judicial.

2.15 Resolução nº 125 do CNJ

O Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 125, em 29/11/2010 criando a “Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário”. Através dessa iniciativa os órgãos do Poder Judiciário passaram a adotar estruturas, programas e normas prestigiando a solução de conflitos por meios de autocomposição.

A Resolução 125 sofreu modificações trazidas pela Emenda nº 1, de 31 de janeiro de 2013; Emenda nº 2, de 8 de março de 2016; Resolução nº 290, de 13 de agosto de 2019 e Resolução nº 326, de 26 de junho de 2020. Nesse texto a palavra *mediação* está presente em 88 oportunidades, e o termo *conciliação* foi escrito 85 vezes, evidenciando com clareza os propósitos almejados pela norma do CNJ.

2.16 Lei da Mediação (Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015)

O ano de 2015 foi bem favorável aos produtos do sistema de justiça multiportas, eis que antes mesmo diante da entrada em vigor do novo Código de Processo Civil, o legislador

resolveu implementar a solução de conflitos via mediação. O CPC foi publicado em 16 de março de 2015, e tinha que respeitar um ano de *vacatio legis*. Já a Lei nº 13.140, publicada em 26 de junho de 2015, obedecia ao prazo de 180 dias para obter plena validade e eficácia.

O art. 2º da Lei 13.140 trouxe os princípios orientadores do processo de solução de conflito via mediação:

Art. 2º A mediação será orientada pelos seguintes princípios:

- I - imparcialidade do mediador;
- II - isonomia entre as partes;
- III - oralidade;
- IV - informalidade;
- V - autonomia da vontade das partes;
- VI - busca do consenso;
- VII - confidencialidade;
- VIII - boa-fé.

Foi prevista inclusive a possibilidade que os entes públicos criassem seus procedimentos de solução negociada de conflitos, uma opção visionária com o objetivo de diminuir o excesso de litígios levados ao Poder Judiciário:

Art. 32. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, onde houver, com competência para:

- I - dirimir conflitos entre órgãos e entidades da administração pública;
- II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público;
- III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta

Ainda que a norma já esteja no sistema jurídico há algum tempo, as iniciativas das procuradorias de estados e município em criar o seu ambiente de negociação e mediação ainda é bastante tímida, se comparada ao seu potencial gerador de benefícios às partes, inclusive econômicos.

2.17 Código de Processo Civil (Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015)

Diante da estrutura jurídica de norma processual civil, o Código de Processo Civil de 2015 acolheu em seu interior aqueles procedimentos reconhecidos pelo sistema de justiça multiportas. A vantagem do CPC é que se trata de norma cogente, portanto a incorporação da mediação e da conciliação como métodos processuais lhes dão um valor agregado.

Outro aspecto a merecer relevância é que a partir da adoção desses ritos no CPC foi possível apresentar uma conceituação jurídica aos institutos em comento, afastando eventuais questionamentos sobre a sua aplicação e validade.

Logo em seu art. 3º, no parágrafo 3º, o CPC trata desses institutos:

[...] § 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

O Código de Processo tornou obrigatório alguns dos dispositivos previstos na Resolução 125 do CNJ:

Art. 165. Os tribunais criarão centros judiciários de solução consensual de conflitos, responsáveis pela realização de sessões e audiências de conciliação e mediação e pelo desenvolvimento de programas destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição.

Pode-se dizer que o país reconhece a necessidade de enriquecer o sistema jurídico com a institucionalização de normas e ritos que favoreçam a entrega de justiça mediante o uso de métodos alternativos de solução de conflitos. Essa visão possui diversos benefícios, entre eles o sentido pedagógico de sensibilizar a população de que há meios pacíficos de solução de controvérsias que podem ser moldados pelo próprio cidadão, mediante o uso recorrente desses canais alternativos.

III MULTIFACES DOS MÉTODOS ADEQUADOS DE SOLUÇÃO DE CONTROVÉRSIAS

As pessoas são criativas e, ao lado das soluções clássicas do sistema multiportas, diversos outros procedimentos já estão sendo utilizados com relativo sucesso na solução de conflitos. Do mesmo modo que a sociedade evolui com o tempo, aperfeiçoando os métodos e instrumentos, inovando em fluxos e absorvendo as conclusões trazidas pela ciência do Direito, também as opções de acesso à justiça sofrem esses impactos.

Nas locução questionadora de Paulo Eduardo Alves da Silva (2021, p. 13), a resolução de disputas pode ser alcançada pelo uso de métodos adequados para resultados possíveis, ou um método possível para resultados adequados? A resposta para esta pergunta pode ser compreendida de muitas formas, dadas as diversas possibilidades que se abrem para a resolução de conflitos de interesse por métodos diferentes de uma sentença judicial.

A locução “métodos adequados de solução de controvérsias” possui inspiração na doutrina aplicada a espécie. Já há muito que os estudiosos do tema não aceitam tratar essas soluções e iniciativas pacificadoras como meras opções “alternativas” para solução de controvérsias. Ada Pellegrini Grinover (2012, p. 95) fala em métodos *complementares* de solução de controvérsias, ampliando ainda mais a possibilidade de interpretação.

Essas soluções inovadoras são conhecidas também como “métodos adequados de solução de controvérsias” para alguns autores. Paulo Eduardo Alves da Silva (2021) reconhece que as disputas de interesses nas sociedades contemporâneas são inevitáveis, e são claros reflexos da luta da sociedade brasileira por direitos. Para o autor, o mecanismo estatal baseado em direito processual possui amarras que impedem a solução rápida dos conflitos e é uma das causas que justificam a adoção da modelagem intitulada “métodos adequados”.

3.1 Justiça informal

Os chamados métodos adequados de solução de controvérsias são aqueles ainda tratados de métodos alternativos de acesso à justiça, soluções buscadas por particulares em diversas fontes, para moldar a solução dos conflitos de interesse. São conhecidos como “justiça informal” porque independem da ativação do sistema de justiça estatal e em muitos casos a própria execução das avenças passa à margem do judiciário.

O pesquisador Paulo Eduardo Alves da Silva (2021) não opina sobre a qualidade das soluções extrajudiciais de conflitos, se melhor ou pior do que as decisões judiciais, mas acredita que o Brasil chegou tarde a essa discussão, com pelo menos 20 anos de atraso. Para ele a arbitragem deixa de ser privilégio do comércio internacional, estando presente em contratos empresariais diversos, a mediação e a conciliação são aplicadas no campo cível, trabalhista e até mesmo em soluções de querelas advindos do campo criminal.

A negociação, antes restrita a atividade dos advogados, agora ganha espaço em cursos de mediação e de formação jurídica, demonstrando que a academia também já se atentou à nova realidade.

3.2 MASC - Métodos Alternativos de Solução de Conflitos

A sigla MASC é de grande utilização na atualidade, o acrônimo significa Métodos Alternativos de Solução de Conflitos e conceitua o conjunto das soluções extrajudicial de solução de conflitos de interesse. Paulo Eduardo Alves da Silva (2021) fala em MASC como um conjunto de métodos, que são diferentes entre si, possui funções distintas e apresenta soluções customizadas de acordo com a espécie de disputa.

Segundo o mesmo autor, a própria comparação entre arbitragem e mediação são manifestações de justiça informal, todavia são opções distintas, manejadas em tempos diferentes. No caso da arbitragem ela consta do próprio contrato ou acordo inaugural de um ajuste de vontades, com previsão específica de solução por um árbitro no caso de um futuro conflito de interesses. Essa é a característica temporal mais comum da arbitragem. O autor narra que a “clientela” da arbitragem seria uma camada específica da população. Já a mediação – e a conciliação inclusive – seriam oferecidas inicialmente a uma clientela marginal, no sentido econômico.

A falta de rigidez dos MASC é uma de suas melhores características. Os métodos alternativos de solução de controvérsias, ou *métodos complementares*, como trata Ada Pellegrini Grinover (2012) se notabilizam por essa elasticidade, permitindo aquilo que se chama de customização na solução de pacificação dos conflitos de interesses. É a garantia de que a solução alcançada se assemelha ao que o postulante imaginou no início do processo de solução negociada.

3.3 Procedimentos do MASC

É certo que a Constituição Federal prevê que o Poder Judiciário sempre será chamado quando for necessária sua intervenção para a solução pacífica de um conflito de interesses, modelo em que se revela claramente o princípio/postulado da inafastabilidade da jurisdição. Todavia também é notória a incapacidade evidenciada pelo sistema de justiça para a efetiva entrega da prestação prometida.

Dessa atuação falha resultam fenômenos como a morosidade processual, a inefetividade das entregas de serviços, e a falta de adequação de algumas soluções apresentadas. É cada vez mais comuns aquelas situações em que a própria parte demonstra o interesse em buscar uma solução alternativa para alcançar o bem da vida que almeja, deliberadamente recusando o sistema de justiça.

O acrônimo MASC significa “meios alternativos de solução de conflitos”, e representa um conjunto de métodos simplificados para a solução de disputas. Sua equivalência na língua inglesa é a sigla ADR, o conceito de “alternative dispute resolution”. À rigor, ADR e MASC possuem o mesmo significado, e a menção a ambos em diferentes partes da pesquisa se justifica porque as diversas fontes consultadas fazem a opção a um e a outro, em momentos distintos.

A professora Ada Pellegrini Grinover (2012, p. 95) vai mais longe e concebe essas novas opções como métodos complementares para a solução de controvérsias, como já afirmado nesta pesquisa, elevando essa metodologia à condição de instrumento acessório de busca pela justiça, ou mediação paraprocessual. Os métodos são de heterocomposição (arbitragem) ou autocomposição (conciliação e mediação).

Conforme já foi narrado em linhas anteriores, os métodos alternativos de solução de conflitos são múltiplos, e existe a vantagem de que a evolução das relações dos grupos sociais, as inovações trazidas pela ciência, bem como a criatividade dos operadores do direito, permitem que a cada dia sejam apresentados novos instrumentos negociais, com a mesma concepção. Ao fim, se busca a solução de conflitos junto ao Poder Judiciário de modo opcional, invertendo uma lógica conceitual

Os MASCs podem ser catalogados sob a inspiração de justiça multiportas, visto que as soluções de controvérsias apresentavam duas soluções possíveis: o acordo entre as partes ou a decisão judicial. No primeiro caso a solução seria produzida pelas partes em conflito, com ou sem a intervenção de um terceiro, e a última refere-se à solução também produzida por terceiro,

cabendo aos conflitantes a aceitação compulsória. A adjudicação da solução dos conflitos ao Poder Judiciário possui diversos defeitos, conforme já foi demonstrado nesta pesquisa, além do que o vício da morosidade processual é ainda piorado quando a solução entregue pela sentença não é aquela almejada pela parte, a princípio.

3.4 ADR Movement - Alternative Dispute Resolution

Para fins didáticos é necessário discorrer, ainda que brevemente, sobre o movimento alternativo representado pela sigla ADR (Alternative Dispute resolution), uma vez que essa conceituação nasce a partir dos debates do professor Frank Santander com os operadores do Direito. Conforme já foi demonstrado os dois acrônimos (MASC e ADR) possuem praticamente o mesmo significado e, a rigor, buscam o mesmo objeto: a reunião e classificação de métodos de solução de conflitos que não passem pela apreciação do Poder Judiciário.

Segundo Marco Antônio Garcia Lopes Lorencini (2021) desde os primórdios do ensino jurídico no Brasil se aprende que, onde há sociedade há direitos, e pode-se dizer que onde há sociedade existe conflito. De acordo com este autor, a visão que se tem dos modos alternativos de solução de conflitos nos países de *civil law* da Europa Ocidental é diferente daquele que se tem nos países de *common law*. Para ele, a busca do Poder Judiciário em países como os Estados Unidos é a regra, de modo que todas as outras soluções seriam tarjadas como “alternativas”.

Diante desta classificação, Marco Antônio Garcia Lopes Lorencini (2021) ensina que ADR, ou *Alternative Dispute Resolution*, seria o gênero das diversas espécies de formas de solução consideradas alternativas. O conhecido ADR Movement propõe a defesa de que as formas de solução não se exaurem apenas na mediação e na conciliação. O grande atrativo do ADR seria a informalidade, o que permite explorar a naturalidade das pessoas para fixar a melhor atenção das partes.

A seguir serão demonstrados o funcionamento de várias modelagens de solução de controvérsias, com a aplicação de técnicas negociais em casos concretos, especificando o momento adequado, a viabilidade do instrumento escolhido, e a amplitude da possível solução do conflito de interesses, inclusive a viabilidade da intervenção de terceiros (heterocomposição) ou autocomposição.

3.5 Avaliação do terceiro neutro

Bastante interessante esse método apresentado por Marco Antônio Garcia Lopes Lorencini (2021). A técnica da Avaliação de Terceiro Neutro permite que uma pessoa, não o julgador, acesse e analise os aspectos do caso, verificando documentos, entrevistando as partes separadamente, os advogados destes, colher os diversos elementos de convencimento. Após essas diligências o terceiro neutro pode emitir o seu parecer, devidamente fundamentado, e que não vincula necessariamente as partes.

Todavia essa modalidade ainda não é popularizada no Brasil, o que é lamentável, pois bem que poderia auxiliar na solução de querelas relacionadas a pontos de prova específicos, que reclamam uma opinião especializada. De acordo com o autor, essa técnica é bastante útil para solucionar disputas que já foram colocadas à apreciação do judiciário, mas não se limite a essas situações.

O procedimento da Avaliação de Terceiro Neutro é uma representação bastante clara da elasticidade dos processos relacionados a solução negociada de controvérsias. Afinal, é possível perceber a simplicidade, as múltiplas possibilidades, e a adequação do método usado para a solução do conflito, o que pode contribuir para a satisfação final dos litigantes.

3.6 Minitrial

Outra técnica inovadora, o Minitrial tem origem em relação de natureza privada e é utilizado desde o ano de 1977 para solucionar conflitos vinculados à indenização, construção civil e lei antitruste. Para Marco Antônio Garcia Lopes Lorencini (2021) o Minitrial é inaugurado com um contrato prevendo os deveres de confidencialidade e a impossibilidade do uso das informações colhidas ao longo do processo.

Estruturalmente o Minitrial reproduz os atos de um processo judicial, sem vincular as partes, e o terceiro neutro que preside o *trial*, geralmente um advogado, e a técnica não possui o atributo da coerção.

Mesmo que as provas produzidas no Minitrial não possam ser aproveitadas em juízo, nas situações de inefetividade do procedimento, existem as vantagens de antecipar as provas que devam ser produzidas em eventual processo judicial decorrente do insucesso desta intervenção.

3.7 Juiz de aluguel

É do mesmo autor Marco Antônio Garcia Lopes Lorencini (2021) a informação sobre a utilização do “*rent a judge*”, ou juiz de aluguel, por alguns tribunais judiciais dos Estados Unidos. Relata o autor que as partes podem convencionar, na presença de um tribunal, que aquele conflito pode ser mediado por um juiz escolhido pelas partes, geralmente um magistrado aposentado que possua *expertise* em relação ao tema especialmente discutido na controvérsia.

Quando atua no processo o juiz de aluguel usa a lei processual em vigor e aplica o direito material adequado, reproduzindo os atos na presença das partes. Seu poder na direção do processo se iguala a um juiz de direito, sem os atributos da coerção. Para Marco Antônio Garcia Lopes Lorencini (2021) é possível que o juiz de aluguel seja chamado para analisar apenas uma parte da disputa, já em apreciação pelo judiciário, e a solução incidental se integra ao processo em curso.

Um aspecto que merece relevância. O processo conduzido por um juiz de aluguel, tratando de questão incidental que interessa a um processo judicial, não é integralmente juntado aos autos do processo judicial. Somente a decisão final é que será encartada no feito, e ele poderá ser desafiado em recurso a instância de grau superior.

É uma técnica bastante inovadora. Ela possui algumas vantagens que merecem ser destacadas, entre elas a possibilidade da utilização de profissionais aposentados, com bastante experiência na resolução de conflitos. Esse mediador traz toda uma carga de experiência acumulada, contribuindo para a solução da controvérsia.

É senso comum no mundo atual que não é muito difundida a utilização da pessoa aposentada no mercado de trabalho, o que corrobora para a segregação de pessoas que estão no auge de sua capacitação intelectual. Com relação aos operadores do direito, a ideia de que um juiz aposentado possa intervir nos processos, incentivar acordos e moldar a mediação, propor e instrumentalizar a produção de provas é algo relevante.

Além do juiz de aluguel essa modalidade poderia ampliar o espectro de profissionais, agregando economistas, contabilistas e professores, somente para citar alguns exemplos. O sistema de justiça, seja o oficial ou o complementar, ganharia quando os profissionais experimentados participassem dos processos de solução negociada de conflitos de interesse. É uma mão de obra qualificada, já fora do mercado convencional de trabalho, que emprestariam sua experiência profissional.

3.8. Modelagem de DSD - Desenho de Sistemas de Disputa

Vem dos ensinamentos de Diego Faleck (2021) a técnica intitulada DSD, ou Desenho de Sistemas de Disputas. Seria o *desenho* de um sistema que busca o controle do processo de resolução de disputa pelas próprias partes. O autor entende que um especialista em DSD pode liderar um esforço analítico, interdisciplinar e criativo para desenhar sistema extrajudiciais capazes de lidar com os desafios e apresentar solução rápida e eficiente que atenda aos interesses das partes.

Entre os exemplos de DSD está o fundo de compensação desenhado por Kenneth Feinberg, por nomeação do presidente dos Estados Unidos Barack Obama, em 2010. O fundo de 23 bilhões de dólares foi usado para indenizar as vítimas do vazamento de petróleo no Golfo do México, evento de responsabilidade da petroleira inglesa *British Petroleum*. Diego Faleck (2021) diz que o DSD criado por Feinberg distribuiu aproximadamente 9 bilhões de dólares a mais de 7.000 famílias das vítimas e demais beneficiários do evento terrorista.

O Brasil criou a Câmara de Indenização 3054 (CI 3054) para indenizar os familiares das vítimas do acidente aéreo com o voo TAM 3054, ocorrido em São Paulo, no ano de 2007. Na ocasião morreram 199 pessoas. Segundo o autor, os familiares relataram satisfação com os resultados, o DSD permitiu maior conforto e tranquilidade, com um equilíbrio entre elas e as empresas. Cerca de 2010 beneficiários foram indenizados na CI 3054, sendo que as mais de 80 ações em curso no Brasil e no exterior chegaram a acordos cujas negociações levaram em consideração os parâmetros estabelecidos na Câmara de Indenização.

Outro exemplo brasileiro foi o Programa de Indenização 447 (PI 447) para familiares de vítimas do acidente aéreo com o voo *Air France 447*, ocorrido em maio de 2009. O acidente ocorreu em território de águas internacionais e provocou a morte de 228 vítimas fatais, sendo que 58 delas eram de nacionalidade brasileira. A solução deste caso foi mais complexa tendo em vista a multiplicidade de sistemas jurídicos incidentes e os diversos critérios de indenização. O PI 447 resultou na indenização de 80 beneficiários, cujo montante que se mostrou interessante para as partes e todos os atores envolvidos no processo de solução do conflito.

Por fim, o exemplo de DSD relacionado ao rompimento da barragem de Fundão, no município de Mariana/MG, de propriedade da mineradora Samarco. O DSD criado foi o PIM (Programa de Indenização Mediada), instituído pela Fundação Renova no bojo do TTAC (Termo de Transação e Ajustamento de Conduta) celebrado com autoridades estaduais em federais, em 2016. O escopo busca indenizar 30.000 famílias impactadas diretamente por danos

gerais (pesca, agricultura etc.), e outras 300 mil pessoas em razão dos danos morais decorrentes da falta de água. São 60 mediadores atuando em diversos escritórios ao longo dos trechos do Rio Doce.

3.9. Partes na Arbitragem

A lógica sistemática processual se repete na arbitragem, segundo Célia Regina Zapparoli (2021), para quem a presença das partes não se limita à presença física do agente na relação de conflito. Há que se considerar a natureza do conflito, a fim de que se obtenha a melhor arquitetura para a composição e solução da controvérsia.

Para ela, no processo de arbitragem, pode-se considerar como partes todo aquele que estiver envolvido na disputa arbitrada, definidos no contrato ou no compromisso arbitral, sendo que o árbitro é o agente ao qual se confia o julgamento.

A diferença crucial entre a decisão judicial e a arbitragem reside no aspecto de que as pessoas não podem escolher o julgador que irá proferir a decisão em seu processo, mas isso não se aplica à arbitragem. Não pode ser suprimido o uso de provas técnicas no processo, e mesmo que o juiz seja um *expert* no assunto especializado a que se busca comprovar, é exigida a nomeação de um perito. Na arbitragem, ao contrário, o árbitro é escolhido pelas partes, podendo ser um profissional ou mais. Preferencialmente que o árbitro seja conhecedor do objeto que inaugurou a disputa.

A lei da arbitragem incentiva que empresas e consumidores estabeleçam acordos para que os conflitos decorrentes das relações de consumo possam ser dirimidos por juízes arbitrais. Essa intenção da lei não obteve muita efetividade, talvez até por despreparo dos profissionais envolvidos. No entanto o instrumento não deixa de ter o seu valor, e é necessário que toda a comunidade jurídica possa difundir a sua utilização, incentivar o seu uso, e destacar os seus pontos positivos na busca das soluções negociadas.

3.10 Partes na mediação

A mesma autora que trata sobre a arbitragem entende que na mediação o conceito de “partes” é bastante ampliado. Célia Regina Zapparoli (2021) alerta que dificilmente uma mediação envolve apenas dois sujeitos. Entre eles se destaca o mediador, o observador, o advogado, o julgador, o fiscal da lei, entre outros.

O mediador deve prestigiar a externalidade em relação ao conflito. De acordo com a autora, o mediador nunca será um terceiro em relação ao processo para a solução do conflito. Ela defende que o mediador é parte, sofrendo todos os efeitos de suas inter-relações com os presentes e os demais que se sujeitam aos efeitos multidirecionais daquela solução criada. De acordo com a autora, o mediador possui uma dimensão multiparcial (segundo conceito aplicado em curso de mediadores na Argentina).

Isso quer dizer que ora ele volta o seu foco e atenção para uma das partes, e ora dedica sua atenção ao outro partícipe. No entanto essa comunicação feita em direção a uma parte atinge também todos os envolvidos naquele processo, de modo que a multiparcialidade, de acordo com o entendimento da autora, não seria um conceito totalmente adequado.

3.11 Partes na facilitação assistida

Célia Regina Zapparolli (2021) afirma que existem poucos estudos sobre a “facilitação assistida”, um processo técnico para a articulação de redes e instrumentos visando emprestar soluções a demandas específicas, no campo coletivo. São demandas coletivas ou individuais homogêneas, decorrentes de conflitos institucionais e sociais.

Na facilitação assistida os resultados são predeterminados a partir de metas planejadas e a parcialidade do facilitador se inclina a favor do resultado a ser alcançado. Segundo Célia Regina Zapparolli (2021) a facilitação assistida é um método interessante para promover a implementação de políticas públicas em temas como saúde, educação, transporte urbano etc. Por serem de naturezas semelhantes, a esse rol podem ser acrescidos os dilemas sociais relacionados à carência de reforma agrária, regularização fundiária urbana e direito à moradia.

A autora traz o exemplo da facilitação assistida no âmbito da Justiça Comunitária, do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDF). No *case* apresentado por ela existia um problema relacionado ao transporte interestadual, já que não era prevista a gratuidade de passagens e nem a existência de veículos adaptados para o transporte de pessoas com deficiência (PCD). A facilitação assistida foi conduzida por agentes comunitários e técnicos do TJDF, a partir de um plano estratégico estabelecido com metas, etapas e cronogramas. O propósito era que fosse possível um serviço de transporte digno e funcional para aquela população, e gratuidade das passagens para usuários e acompanhantes.

3.12 Negociações competitivas e negociações colaborativas

De acordo com Daniela Monteiro Gabbay (2021) existem diversos tipos de negociação para a solução de conflitos, e elas podem se revestir de aspectos competitivos ou de dimensões colaborativas, cada qual com as suas consequências em relação ao objeto buscado.

A *abordagem competitiva* parte da premissa de que uma parte ganha e a outra necessariamente precisa perder e diante da escassez natural, há uma briga para a garantia do melhor da maior fatia do objeto litigado. A *abordagem colaborativa*, ao contrário, permite que haja um esforço conjunto dos atores criando valor e buscando a solução que for mais vantajosa para ambos. O problema, segundo a autora, é quando uma parte atua de forma colaborativa e a outra age em franca competição.

A autora cita o dilema do negociador, que se assemelha ao *dilema do prisioneiro*, e trata desse problema. É quando há a prisão de dois suspeitos do cometimento de um crime, sem a existência de provas suficientes de autoria. Separados no cárcere, ambos recebem propostas de colaboração. Se houver delação (*rectius*, colaboração premiada), o delator sai livre e o delatado é condenado a 10 anos de prisão. Se ambos ficarem em silêncio, há condenação em seis meses de prisão. Se ambos delatarem, cada um é condenado a uma pena de cinco anos de restrição de liberdade.

Portanto, a estratégia do negociador depende de sua habilidade e da estratégia da outra parte que está negociando. O modelo de negociação baseado em princípios sugere que os negociadores sejam separados do problema, focar nos interesses em disputa, e não nos interesses das partes. Inventar opções de ganho mútuo e insistir em critérios objetivos. A negociação pressupõe um processo contínuo, com a preparação, condução das negociações, resultado, implementação da solução alcançada. Ao final é realizada uma avaliação do processo buscando identificar se houve a satisfação dos interesses em disputa e a extinção do conflito negociado.

3.13 Cultura de paz

Não há o desenvolvimento articulado de uma cultura de paz em nossa sociedade, no sentido de informar e prestigiar as formas pacíficas de soluções de controvérsias, sendo que a cultura da sentença é largamente ensinada nas escolas de direito. Fernanda Tartuce (2021) traz um retrato da busca pela paz, que deve ser um processo iniciado na formação da pessoa desde a mais tenra idade. Segundo ela, o filho que apanha de um colega na escola não deve ser

incentivado a revidar a agressão de que foi vítima. Já existe em algumas escolas um espaço dedicado à mediação escolar.

Segundo ela, o incentivo a formas pacíficas de solução de conflitos deve ser incluído na grade curricular dos cursos de Direito. A I Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Conflitos, promovida pelo Conselho da Justiça Federal em 2016, aprovou o Enunciado 24, com o seguinte teor: “sugere-se que as faculdades de direito instituem disciplinas autônomas e obrigatórias e projetos de extensão destinados à mediação, à conciliação e à arbitragem, nos termos dos artigos 2º, 1º, VIII e 8º, ambos da resolução CNE/SES nº 9, de 29 de setembro de 2004”.

O caminho é longo e tortuoso. Fernanda Tartuce (2021) fala sobre a existência da “cultura da sentença”, mas que professores precisam mostrar aos graduandos em direito que existem soluções dinâmicas e eficazes, com o uso dos instrumentos jurídicos para a solução de conflitos. Ela percebe que as novas gerações já revelam uma disposição para conhecer as diversas alternativas para a solução de conflitos, céleres e eficientes. A autora alerta que o sucesso desse processo de distribuição de justiça deve ser qualitativamente considerado, contribuindo para a pacificação social e busca da cultura da paz.

3.14 ODR - Resolução Online de Disputas

O mundo está cada vez mais tecnológico, está em pleno vigor a 4ª Revolução Industrial, o mundo 5.0. A maioria das residências ao redor do globo terrestre já possui, ou pelo menos as pessoas conhecem, algum aplicativo de computador ou smartphone com aptidão para executar tarefas domésticas. A tecnologia contribui com o trabalho da pessoa, ou facilita o acesso a serviços públicos.

Com tantas virtudes, é claro que a tecnologia também foi chamada a protagonizar um método de solução de conflitos que utilize seus predicados. Nesse caso o método é remoto, está vinculando partes mesmo geograficamente distantes, que podem buscar uma solução pacífica para um conflito existente ou prestes a nascer.

Também conhecida pela sigla ODR, a *Online Dispute Resolution* demonstra o uso das soluções de tecnologia da informação para a composição das diversas espécies de conflitos. No ano de 2020 as soluções tecnológicas que já eram implantadas no sistema de justiça sofreram os impactos da pandemia do coronavírus, que obrigou as pessoas a manterem-se isoladas e distantes fisicamente umas das outras, se comunicando com o uso de aplicativos de celular e computador que transmitem áudio e vídeo em tempo real.

As plataformas de comunicação síncrona facilitaram o uso de soluções virtuais para as sessões de mediação e conciliação. A Lei federal nº 13.994, de 24 de abril de 2020, alterou a Lei dos Juizados Especiais Cíveis, prevendo que “é cabível a conciliação não presencial conduzida pelo Juizado mediante o emprego dos recursos tecnológicos disponíveis de transmissão de sons e imagens em tempo real, devendo o resultado da tentativa de conciliação ser reduzido a escrito com os anexos pertinentes”.

Nesses casos é essencial que todas as pessoas estejam *on line* no mesmo ambiente virtual, não podendo ser punida a parte que não dispuser de recursos tecnológicos para acessar as plataformas digitais. Segundo Fernanda Tartuce (2021) as regras e técnicas aplicadas nos eventos presenciais merecem observação nos processos tratados remotamente, inclusive o oferecimento de informações relacionadas às vantagens e desvantagens das soluções alcançadas no conflito ali tratado.

A autora encerra dizendo que em relação aos ODR devem ser considerados fatores altamente sensíveis como a dificuldade de acesso à tecnologia que atinge as populações hipossuficientes, o nível cultural dos litigantes, permitindo uma igualdade entre as partes. Mesmo atuando em ambiente virtual, os agentes que atuam na ODR, segundo Fernanda Tartuce (2021) não podem olvidar as técnicas que são peculiares ao processo presencial.

Para Flávia Zanferdini e Rafael Oliveira (2019) o ODR é uma ferramenta valiosíssima inclusive porque permite uma solução de conflito entre partes que estejam em países diferentes, e muitas vezes sob a influência de sistemas jurídicos diferentes. Os autores reconhecem existir um pluralismo jurídico, e que isso facilita a solução das controvérsias pelo meio do ODR. Trata-se de um complemento das tecnologias negociais, uma vez que as próprias corporações que possuem múltiplos negócios podem criar os ambientes virtuais onde se operam a resolução *on line* de conflitos.

Durante o ano de 2020 as pessoas sofreram com os problemas relacionados a pandemia do coronavírus, a população foi chamada a permanecer em casa, limitando a circulação e evitando aglomerações com o propósito de impedir a circulação do vírus. Essa limitação do tráfego de pessoas, como forma de frear a transmissão da doença, favoreceu a utilização de aplicativos e serviços remotos.

As grandes empresas de tecnologia criaram aplicativos e ambientes virtuais para comercialização de diversos tipos de produtos e serviços. Em tal situação, como forma de fidelizar os seus clientes, e dar concretude a uma boa entrega dos serviços, as empresas também são interessadas em dar soluções rápidas de conflitos relacionados a falhas na entrega de produtos e defeitos em geral. Ora, se o negócio foi celebrado no ambiente virtual, se o defeito

foi identificado no ambiente virtual, nada mais natural que também neste ambiente eletrônico seja instituído um sistema de solução online de conflitos.

Segundo Zanferdini e Oliveira (2012) o primeiro registro de resolução on line de conflitos foi desenvolvido pelo site E-Bay, e inobstante a tecnologia, preferiu-se que pessoas atuassem como mediadores e conciliadores. A comunicação entre os envolvidos se dava com o uso de correio eletrônico (e-mail) reproduzindo estratégias utilizadas no mundo real, espelhando virtualmente o comportamento que já era conhecido.

Os autores tratam como sendo meios alternativos para a solução de conflitos de igual envergadura e traçam semelhanças entre ambos, ainda que um tenha eficácia no meio virtual (ODR), e outro no âmbito presencial (ADR). Ademais, garantem o uso do ODR não se trata de uma hipótese de redução ou exclusão da proteção estatal, ou mesmo uma limitação do acesso ao judiciário, garantido constitucionalmente.

O que ocorre, segundo Zanferdini e Oliveira (2019), é que a crise do Poder Judiciário é evidente, de modo que a sociedade busca novas formas de resolver conflitos, que sejam mais aderentes e eficazes quanto aos anseios dos litigantes. Para os autores, a sociedade é pluralista, de modo que se faz necessário o fomento à existência de múltiplos métodos de solução de litígios, entre eles o ODR, que se revelou atraente como instrumento de pacificação.

Ao discorrer sobre novos direitos de uma sociedade de massa, o acolhimento de soluções processuais pelo novo CPC, Zanferdini & Outros (2020) reafirma que os meios de comunicação de massa exercem forte influência na sociedade contemporânea, o que facilita a adoção dos métodos de Online Dispute Resolution. São vantajosos e eficientes, afirmam os autores. A edição da Lei de Mediação e a redação do art.334, §7º do CPC permitem que a internet e os meios virtuais sejam palco de aplicação dos métodos de solução de conflitos de que aqui se trata.

IV OUVIDORIAS PÚBLICAS COMO CANAL MULTIPORTAS DE ACESSO À JUSTIÇA

O processo de escolhas do legislador constituinte contou com a opção de institucionalizar a ouvidoria pública, com características de *ombudsman*, mas com a indicação deste agente de controle pelo parlamento. Simplificando: em toda unidade administrativa do executivo haveria um fiscal indicado pelo legislativo. A proposta não foi bem aceita e o Brasil perdeu a opção de ampliar a sua capacidade de fiscalização e autogestão das políticas públicas, com menor custo e mais efetividade, na forma esperada pela sociedade. É certo que o modelo pensado, com uma “longa manus” do parlamento na execução de políticas era inadequado.

Com relação ao controle da gestão pelos órgãos externos à administração, como o Parlamento, os Tribunais de Contas e as Controladorias, não houve oposição à construção do modelo. Desse modo, em franca obediência ao disposto nos artigos 70 a 75 da Constituição Federal, que disciplina a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da Administração, a norma infraconstitucional estabeleceu os modos de controle a ser observado pelos agentes públicos, órgãos e entidades da Administração.

São dois modelos de controle, classificados como interno e externo, de acordo com a origem de quem o executa. Nesta última modelagem, o controle externo se faz pelo Parlamento (auxiliado pelos Tribunais de Contas da União, Estados, DF e municípios, quando existentes), pelos órgãos do Ministério Público e pela população em geral. Cabe na classificação a inclusão do “controle social” das políticas públicas e da atuação dos agentes, exercidos pelos cidadãos.

O modelo de controle interno, que interessa à pesquisa, é realizado no interior da administração pelas Controladorias e Auditorias internas, que fiscalizam contratos, condutas e prestações de contas. Ainda que não possuam poderes coercitivos, como aplicar sanções ou multas, a atuação é eficiente porque nessa modelagem são verificados os processos previamente, com a realização de testes. Se determinado serviço, produto ou obra contratada não for vantajoso para a administração, o próprio controle preventivo pode alertar para esse defeito.

Modernamente, o controle interno é exercido mediante quatro macrofunções distintas: ouvidoria, controle, auditoria e corregedoria.

Isso quer significar que uma conduta de um agente da administração, se inadequada, pode ser objeto de denúncia recebida na *ouvidoria*, que trata a informação. Após essa fase, se

constatada a necessidade, poderá ser *auditado* eventual contrato celebrado por agente, em prejuízo do interesse público; pode ser impostas recomendações de conduta, via o *controle* preventivo, e por fim pode ser deflagrado um procedimento disciplinar, pela *corregedoria*, que pode sancionar um servidor público ou mesmo uma pessoa jurídica que tenha provocado danos ao erário.

Na construção da pesquisa o objeto de investigação é a Ouvidoria, o seu funcionamento, sua efetividade e os potenciais efeitos positivos na concreção de direitos da cidadania.

4.1 Modelação de macrofunções

O processo de institucionalização da Controladoria Geral da União (CGU) no modelo atual, englobando as quatro macrofunções de controle, a saber: ouvidoria, correição, controle e auditoria, gerou inspiração aos diversos entes republicanos, que entenderam ser pertinente observar tal forma de organização administrativa.

É o caso da Controladoria Geral do Estado de Mato Grosso (CGE), criada por meio da Lei estadual nº 4.087, de 11 de julho de 1979, como Auditoria Geral do Estado - AGE (art. 30, V), e que absorveu as macrofunções de Ouvidoria e Correição por meio da Lei Complementar nº 413, de 20 de dezembro de 2010 (art.8º). No processo evolucionário de organização institucional, no ano de 2014, por meio da Lei Complementar nº 550, de 27 de novembro de 2014, a antiga Auditoria Geral do Estado se transforma em Controladoria Geral do Estado (CGE), recebendo em definitivo as atribuições de Ouvidoria no âmbito do Poder Executivo estadual.

No espaço da gestão federal, a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, dispôs sobre a reforma administrativa e criou o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União - CGU, com as atribuições já bastante ampliadas, e que seriam modificadas e aperfeiçoadas ao longo do tempo.

Em Mato Grosso, a Ouvidoria Geral foi criada por meio da Lei Complementar nº 162, de 29 de março de 2004, e a norma deu-lhe feições de *ombudsman*, fiscal dos serviços públicos e agente com capacidade de propor melhorias na qualidade dos serviços públicos entregues para a população.

4.2 A Ouvidoria Geral de Mato Grosso - OGE

Neste resumo interessa a investigação dos detalhes relacionados às dimensões da macrofunção de Ouvidoria e, para efeito de compreensão, recorte e limite do tema, ela será aqui tratada simplesmente como Ouvidoria Pública. Trata-se de instrumento administrativo altamente importante para a cidadania, mas que enfrenta dificuldade para se firmar institucionalmente, em parte graças a objeções que lhe são impostas desde a discussão havida no processo constituinte.

Conforme já reportado em linhas pretéritas, na Constituinte havia parlamentares que propunham a criação de ouvidorias no modelo de *ombudsman*, a partir da nomeação de ouvidores indicados pelo Legislativo e designados por ato do Executivo, com a função de fiscalizar internamente as ações dos gestores públicos no interior das unidades administrativas. No entanto, segundo Lyra (2014), a tarefa de fiscalização da administração pública foi confiada ao Ministério Público, reduzindo drasticamente a importância das ouvidorias e *ombudsman*.

Como paradigma de atuação, vamos colacionar evidências sobre a organização e funcionamento da Ouvidoria Pública do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso. Instituída como Ouvidoria Geral do Estado de Mato Grosso por meio da Lei Complementar nº 162, de 2004, este serviço público possui um rico feixe de atribuições típicas de agente fiscal da prestação de serviços públicos.

De acordo com a lei de criação, a Ouvidoria Pública é defensora do cidadão e ainda possui competências para indicar soluções e propor adequações de políticas públicas aos gestores, com base no volume e nas espécies de denúncias recebidas e tratadas em relatórios analíticos.

Para que seja bem compreendido o complexo de atuação da Controladoria Geral do Estado de Mato Grosso (CGE) na macrofunção de Ouvidoria, será necessário um recorte sobre a sua organização jurídica. Além das obrigações decorrentes da lei de criação, também as atribuições criadas por meio da Lei de Acesso à Informação, da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e do Código do Usuário dos Serviços Públicos, a partir das regulamentações locais, são atribuídas à Ouvidoria Geral do Estado.

Conforme já dito na pesquisa, a Ouvidoria Geral foi criada por norma específica, e no curso do tempo a Ouvidoria, como macrofunção de controle, foi absorvida pela Controladoria Geral do Estado, e executada por meio de uma Secretaria Adjunta. Deste modo,

a CGE é órgão central do sistema de Ouvidorias Públicas no âmbito do Poder Executivo estadual de Mato Grosso.

4.3 Sistema de redes

O modelo de interação descrito por Luhmann, conforme o entendimento de Zymler (2015), com referência à procedimentalização no Direito Administrativo, ajuda a explicar o modo de operação em rede que foi adotado pela Ouvidoria Geral de Mato Grosso. De acordo com as normas de regência, a começar pela Lei Complementar nº 162, de 2004, as Ouvidorias setoriais, inclusive aquelas que vierem a ser criadas, são sempre vinculadas operacionalmente à Ouvidoria Geral do Estado de Mato Grosso (art. 4º).

E a Lei Complementar nº 550, de 27 de novembro de 2014, dispôs no seu artigo 23 que a Controladoria Geral do Estado é o Órgão Central da rede de ouvidorias, e ao sistema organicamente se integram as unidades setoriais e as especializadas.

Entende-se por especializada a Ouvidoria Pública que possui uma lei específica explicando as suas atribuições e a sua localização no espaço administrativo. Existem as Ouvidorias cujos titulares são escolhidos pela população em processo democrático e público, como a Ouvidoria de Polícia, exemplo clássico de controle social (controle externo da atuação das polícias).

As ouvidorias setoriais estão vinculadas à alta administração nos órgãos e entidades (secretarias, entidades autárquicas e fundacionais). Ouvidorias subsetoriais são aquelas ligadas e subordinadas a cada uma das unidades setoriais, e independem de uma lei específica de criação, como uma ouvidoria especializada. Trata-se de mais uma atribuição administrativa, permitindo que um servidor possa dedicar-se a receber denúncias e reclamações presenciais nas unidades hospitalares, por exemplo, sem prejuízo das atribuições específicas de seu cargo efetivo.

Seguindo a rota traçada pela Constituição Federal, foi constituído no Brasil um microsistema jurídico de transparência das informações públicas e de proteção de dados pessoais em poder da Administração. Assim, a Lei nº 13.460, de 2017, reforça que as Ouvidorias são responsáveis pela promoção, acompanhamento e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos.

Em Mato Grosso a regulamentação desta norma veio por meio do Decreto nº 195, de 12 de agosto de 2019. A Lei federal nº 12.527, de 2011, conhecida como Lei Acesso à Informação (LAI), permite o acesso da população às informações e dados sobre políticas

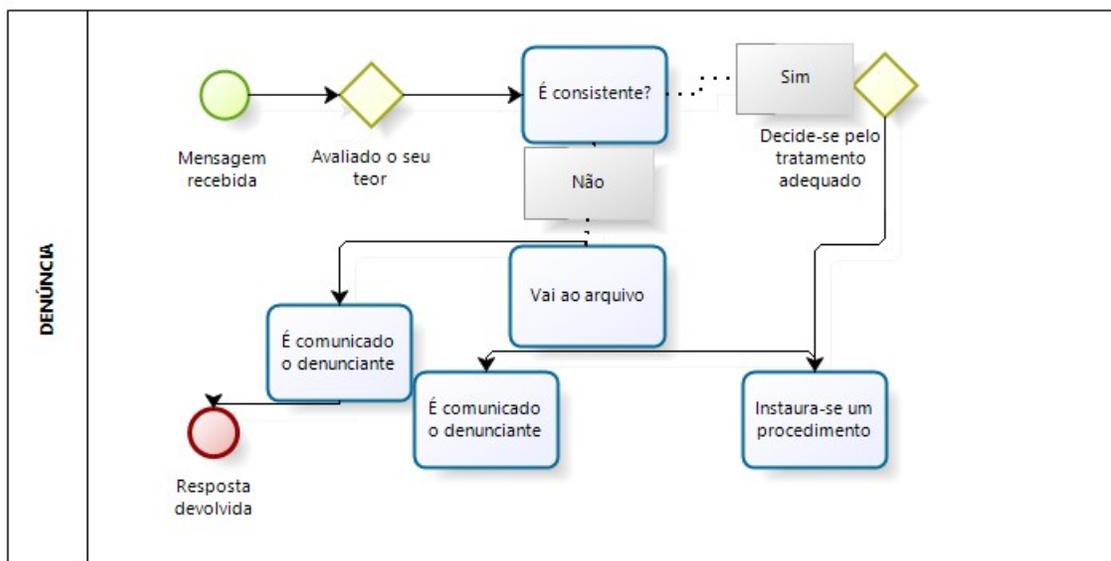
públicas e ações administrativas, e sua aplicação foi regulamentada por meio do Decreto nº 806, de 22 de janeiro de 2021, disciplinando tanto a proteção de dados pessoais sensíveis, como a previsão de salvaguardas à identidade dos denunciante.

É cediço que a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, conhecida como Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), impõe a proteção aos dados sensíveis, armazenados em sistemas públicos e privados. E que a Resolução nº 3, de 13 de setembro de 2019, da Rede Nacional de Ouvidorias, publicada no Diário Oficial da União de 16/09/2019 (Ed. nº 179, Seção 1, p. 97) estabelece as medidas de salvaguardas para a proteção dos denunciante. O escopo é proteger aquele cidadão que busca uma Ouvidoria Pública para veicular a sua demanda, como, por exemplo, formular uma reclamação ou denúncia contra um agente público.

No caso de Mato Grosso, as demandas classificadas como *reclamação* ou *denúncia* recebem tratamento específico, em que a identidade do denunciante é *anonimizada* e *pseudonimizada*, com o propósito de oferecer segurança ao denunciante. Seguindo a premissa da proteção de dados, o sistema operacional Fale Cidadão já possui a estrutura funcional que viabiliza esse tratamento sigiloso.

Sobre a reclamação, o tratamento recebe na OGE a seguinte configuração:

Fluxograma 1



Elaborado pelo autor com uso do software Bizagi®

A demanda é recebida pela Ouvidoria Geral, podendo ser instruída com áudio, vídeo, fotografias, e sofre o primeiro tratamento. Se não tiver elementos mínimos, vai ao arquivo e o cidadão recebe essa comunicação. Se houver fundamentos adequados, a denúncia é

encaminhada à autoridade máxima da unidade onde recai a acusação, e após o tratamento adequado é devolvida ao demandante. Por tratamento adequado compreende-se a instauração de um processo de tomada de contas, processo disciplinar, ou envio das informações aos órgãos policiais ou do Ministério Público. De tudo isso o denunciante é comunicado, inclusive com a possibilidade de acompanhar a tramitação dos procedimentos, na medida em que os números e respectivos links de acesso são enviados por e-mail. No momento do registro da demanda no sistema de ouvidoria, uma mensagem com indicação do número e uma senha é encaminhada ao requerente.

A Lei Complementar nº 162, de 2004, e a Lei Complementar nº 550, de 2014, regulamentam o sistema de ouvidorias do Poder Executivo, são instrumentos de fomento à transparência ativa, com a disponibilização de informações e dados no Portal Transparência, atribuição da Controladoria Geral do Estado, e ainda executa as ações de transparência passiva, recebendo as manifestação e denúncias da população. Ela prevê que a reiteração de reclamações pode indicar a existência de uma falha nos serviços prestados, e um alerta deve ser enviada à administração.

Por essa razão o perfil de competência dos agentes da ouvidoria deve ser compatível com a atribuição, de modo que importante é a previsão do Decreto nº 195, de 09 de agosto de 2019:

[...]Art. 1º A Controladoria Geral do Estado (CGE) fará a recepção, o tratamento e envio de resposta tempestiva aos usuários dos serviços públicos, respondendo às manifestações feitas pelo cidadão junto à Administração, garantindo a efetividade dos direitos relativos à boa prestação de serviços públicos.

§ 1º A rede de Ouvidoria do Poder Executivo estadual possui a Controladoria Geral do Estado como Órgão Central; uma Secretaria Adjunta de Ouvidoria Geral, as Ouvidorias Setoriais e as Ouvidorias Especializadas.

§ 2º As Ouvidorias Setoriais deverão estar diretamente vinculadas ao dirigente superior da estrutura organizacional dos órgãos e entidades públicas, conferindo-lhes nível de hierarquia compatível com a relevância e complexidade de suas funções, para que possam cumprir sua missão propositiva.

§ 3º A nomeação do cargo de Ouvidor Setorial ou Ouvidor Especializado poderá recair sobre qualquer servidor, efetivo ou não, e deverá conter parecer prévio da Controladoria Geral do Estado, exceto:

- I - quando for escolhido por votação prevista em lei; ou
- II - quando a nomeação já for disciplinada por norma legal.

Tal premissa, a necessidade de manifestação prévia da Controladoria Geral do Estado conforme previsto no Decreto nº 195, sobre a nomeação do ouvidor e com relação ao ato posterior de desligamento, possui relação com a obrigação institucional de proteger as

informações, os documentos e os dados em poder das ouvidorias e seu quadro funcional. Tudo em harmonia com a Lei nº 13.460, de 2017 e a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais.

A Orientação Técnica nº 0001/2020 da CGE/MT dispõe que:

[...] 1. O processo de nomeação ou designação de Ouvidor Setorial ou Ouvidor Especializado depende de manifestação prévia da Controladora Geral do Estado, que também deverá ser comunicada com antecedência sobre eventuais desligamentos e suas justificativas, como forma a prevenir aqueles riscos relacionados às informações em processo de tratamento. [...]

O sistema eletrônico corporativo Fale Cidadão é considerado ferramenta institucional, de acordo com o Decreto nº 806, de 22 de janeiro de 2021 (art. 11, parágrafo único). O sistema possibilita que as demandas da população (denúncias, reclamações, pedidos de informação etc.) sejam recebidas diretamente na Ouvidoria Geral e distribuídos às unidades setoriais.

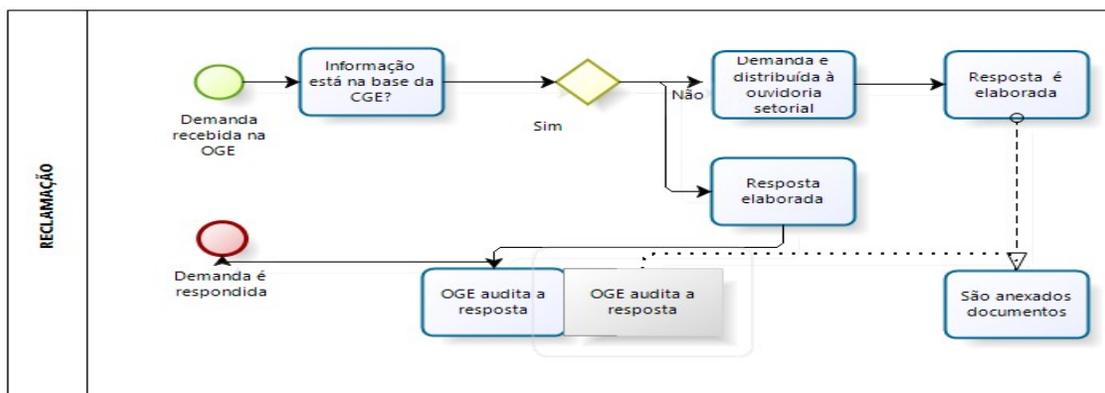
Após o tratamento desta informação, tendo por balizamento jurídico as normas locais e federais, o tratamento e a resposta são auditados pela Controladora Geral do Estado e devolvidas ao demandante, desde que aderente às normas adequadas à espécie.

Na hipótese de ser revelado, no caso concreto, eventual violação de norma disciplinar, ou mesmo se restar evidente que há risco de lesão aos interesses jurídicos do Estado, imputável a servidor público ou fornecedor de produtos e serviços à administração, a demanda é encaminhada à Corregedoria Geral (atribuição centralizada na CGE) após o tratamento recebido na Ouvidoria.

Se o caso concreto recomendar a realização de uma Auditoria relacionada a um contrato, ou que exija uma ação de Controle preventivo, do mesmo modo receberá o tratamento especializado, no interior da própria Controladora Geral.

Com relação ao procedimento das reclamações:

Fluxograma 2



Elaborado pelo autor com uso do software Bizagi®

Eis as vantagens do enfeixamento das quatro macrofunções de controle num único órgão de controle interno específico, com quadros funcionais especializados e competências legais bem definidas. Uma única reclamação de um usuário de serviço público em Mato Grosso pode gerar uma auditoria em contrato ou serviço, um procedimento administrativo disciplinar contra um servidor, ou mesmo uma proposta de criação ou melhora de uma política pública estadual.

4.4 Dados de atuação do sistema de ouvidorias no ano de 2020

Inicialmente a pesquisa pretendia colher informações sobre um período mais alargado de atuação da CGE e OGR, buscando o volume de demandas recebidas pela Ouvidoria Geral de Mato Grosso em outros períodos. Mas a pandemia do Coronavírus impôs uma adequação, limitando temporalmente a pesquisa. E é relevante revelar que entre os anos de 2020 e 2021 os órgãos e entidades da administração pública sofreram processo de *reinvenção*.

Um exemplo bem claro foi a adoção do regime de trabalho remoto, ou *home office*, visando evitar deslocamentos, aglomeração de pessoas, e deste modo combatendo a propagação do coronavírus.

O ano de 2020 foi atípico em decorrência dos efeitos da pandemia do Covid 19, impondo novos modelos de atuação da administração pública, como forma de adaptação. Para as Ouvidorias Públicas, cuja mediação com a população se dá inclusive pelas vias digitais, a reorganização foi bem rápida.

Tendo em vista a necessidade de se evitar a propagação do vírus, as autoridades sanitárias impuseram a limitação de tráfego de pessoas, o combate às aglomerações, como medidas sanitárias necessárias a diminuir o contágio. Deste modo, ao pedir informações sobre o funcionamento de um serviço público, como a renovação da carteira de habilitação, ou a marcação de exames médicos, o usuário de serviços públicos utilizou largamente os canais da ouvidoria.

A rede de Ouvidorias do Governo de Mato Grosso atendeu a 26.311 manifestações da população no ano de 2020. O quantitativo é 31% superior ao total de demandas recebidas em 2019, quando foram atendidas 19.683 mensagens.

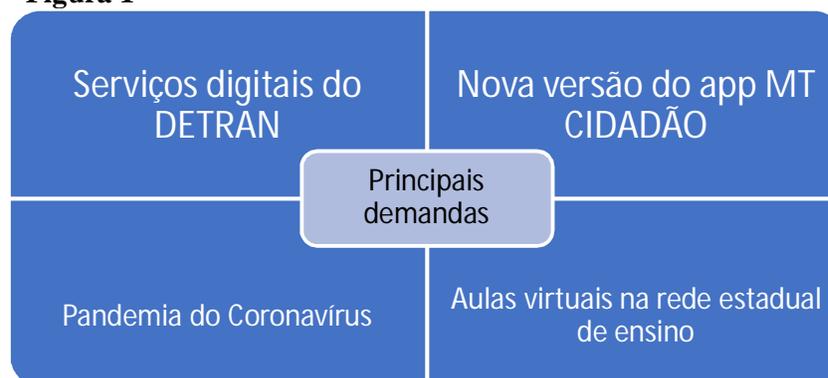
A tabela contida no gráfico a seguir relaciona a comparação a produtividade nos três últimos exercícios.

Tabela 1

Fonte: Adaptação do autor/Assessoria de Comunicação da CGE

De acordo com o balanço da Controladoria Geral do Estado, órgão responsável pela coordenação da atividade de Ouvidoria no Poder Executivo Estadual, o crescimento foi puxado por solicitações relacionadas a andamentos de processos eletrônicos. São pedidos de esclarecimentos sobre dúvidas decorrentes da ampliação dos serviços digitais do Departamento Estadual de Trânsito (Detran), das atualizações trazidas pela nova versão do aplicativo MT Cidadão (para *smartphone*), da pandemia do coronavírus e das aulas remotas nas escolas estaduais.

Informações bem condensadas na figura adiante, que indica a utilização maior dos serviços digitais disponibilizados pelo estado de Mato Grosso para a sua população. Praticamente todos os órgãos e entidades possuem algum grau de adoção de processos virtuais de prestação de serviços.

Figura 1

Fonte: Adaptação do autor/Assessoria de Comunicação da CGE/MT

Os números do balanço de atuação no ano de 2020 demonstram que a maior parte das demandas se relacionavam com algum pedido feito pelos usuários de serviços governamentais, por meio da rede de ouvidorias.

Tabela 2

NATUREZA	QUANTIDADE	PERCENTUAL
Solicitação	14.485	55%
Reclamação	6.284	24%
Denúncia	2.783	11%
Elogio	1.591	6%
Informação	827	3%
Sugestão	341	1%
TOTAL	26.311	100%

Fonte: adaptado da Assessoria de Comunicação da CGE

O maior volume de demanda foi destinado, pela ordem decrescente, ao Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN); à Secretaria de Estado de educação (SEDUC); à Secretaria de Estado de Saúde (SES); Secretaria de Estado de fazenda (SEFAZ); Procuradoria Geral do Estado (PGE); Ouvidoria Geral (CGE) e Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG).

Somadas, foram responsáveis por mais de 76% dos chamados.

4.5 Formas de recepção da demanda

Conforme já mencionado, o acesso à Ouvidoria Pública se dá por diversos meios, com o fim de facilitar a participação da população na fiscalização dos serviços públicos. O modal mais procurado é o *link* do sistema Fale Cidadão, que fica disponibilizado em todos os sites institucionais dos órgãos e das entidades estaduais, no Portal Transparência, no site da Ouvidoria Geral e aplicativos de smartphone.

O link nos portais, em busca do acesso ao sistema Fale Cidadão, foi o meio escolhido pela maioria da população demandante, totalizando 65,7% das demandas recebidas na OGE.

O aplicativo MT Cidadão foi o segundo mais utilizado, com 23,9% dos registros. O uso WhatsApp (65 98476-6548) apareceu na sequência, com 3,9% das manifestações; o e-mail (ouvidoria@controladoria.mt.gov.br) com 3,6% e os telefones (162 e 0800 647 1520) com 1,5% das entradas. As demais demandas foram direcionadas à Rede de Ouvidorias por carta ou presencialmente.

Tabela 3

MEIO DE RECEPÇÃO	PERCENTUAL
Portal institucional	65,7%
App MT Cidadão	23,9%
WatsApp	3,9%
E-mail	3,6%
Telefone	1,5%
Carta, balcão, outros	1,4%
TOTAL	100,0%

Fonte: Adaptação do autor/Assessoria de Comunicação da CGE/MT

A dificuldade causada pela grande extensão territorial do estado é superada pela ampliação as possibilidades de acesso aos canais de reclamações das ouvidorias, facilitando a atuação do controle social.

4.6 Tempo para devolução da resposta

Em média, 86,2% das manifestações na Rede de Ouvidorias foram respondidas em até 15 dias corridos, sendo 72,3% respondidas em até cinco dias. O prazo regulamentar para resposta é de até 15 dias, prorrogáveis por mais 15.

Em março do ano de 2020, a CGE, por meio da Secretaria Adjunta de Ouvidoria Geral e Transparência, passou a emitir relatórios semanais ao Gabinete de Situação, criado para o monitoramento e a adoção de medidas de enfrentamento ao Coronavírus. As informações semanais traziam as manifestações realizadas pela população na Rede de Ouvidorias do Estado envolvendo assuntos da pandemia. Uma amostragem desses relatórios e seus anexos compõe o Capítulo 5 desta dissertação.

Posteriormente, os boletins passaram a ser publicados no Portal Transparência, em local específico sobre as ações da Covid-19. De março a dezembro de 2020, foram expedidos 38 boletins, com o detalhamento de 1.521 mensagens recebidas com demandas relativas à pandemia.

O período de 2020 foi de muita atividade para a Ouvidoria Geral. Por meio da Secretaria Adjunta de Ouvidoria Geral e Transparência, foram elaborados nesse período 135 produtos de Ouvidoria e Transparência, dos quais 39 foram pareceres, 57 relatórios, 22 manifestações, 8 relatórios estatísticos de cumprimento da Lei de Acesso à Informação, 5 recomendações técnicas e 4 orientações técnicas.

4.7 Portal Transparência

O Portal Transparência do Governo de Mato Grosso, aos cuidados da OGE, obteve 1.221.776 acessos em 2020. O quantitativo é 5,1% superior ao número de acessos do ano anterior, quando a página somou 1.162.302 visualizações.

As visualizações do Portal Transparência em 2020 foram feitas por 251 mil usuários. Os assuntos mais procurados foram:

- ✓ lotação e remuneração dos servidores estaduais
- ✓ despesas
- ✓ contratos
- ✓ boletins de monitoramento dos casos de Covid-19

Ao longo do ano, à medida em que o Estado foi aprimorando a publicidade das compras emergenciais da Covid-19 no Portal Transparência, Mato Grosso evoluiu do conceito “bom” para “ótimo” em uma das edições da avaliação feita pela organização não-governamental "Transparência Internacional – Brasil".

A evolução foi alcançada mediante força-tarefa articulada entre a CGE, a Casa Civil/Secretaria Adjunta de Comunicação (Secom), a Secretaria de Estado de Saúde (SES), a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag) e a MTI para disponibilizar e atualizar o conteúdo no formato definido pela entidade Transparência Internacional – Brasil.

Como forma de dar publicidade às compras governamentais, no ano de 2020 foram transmitidas, ao vivo, 70 sessões de licitação pelo Portal Transparência. As transmissões envolveram certames realizados pelas seguintes instituições: Educação (Seduc), Saúde (SES), Infraestrutura e Logística (Sinfra), Segurança Pública (Sesp), Planejamento e Gestão (Seplag), Departamento de Trânsito (Detran) e Universidade do Estado de Mato Grosso (Unemat). Isso evita que a pessoa tenha que pedir informações sobre determinada licitação, porque além da transmissão ao vivo, os arquivos relacionados ao certame ficam disponíveis para download no ambiente virtual.

Desde o dia 27 de janeiro de 2020, os órgãos públicos estaduais estão obrigados a transmitir ao vivo as sessões de licitação e disponibilizar as gravações no Portal Transparência. A exigência está prevista na Lei nº 10.851/2019, a qual foi regulamentada pelo Decreto Estadual nº 186/2019.

Na ampliação de conteúdo no Portal Transparência, destaque-se a disponibilização de informações em tempo real da execução orçamentária e financeira do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento do Brasil Central, formado pelo Distrito Federal e os estados de Mato Grosso, Goiás, Mato Grosso do Sul, Maranhão, Rondônia e Tocantins. Outra medida visando prevenir dúvidas e conflitos sobre a atuação dos gestores públicos.

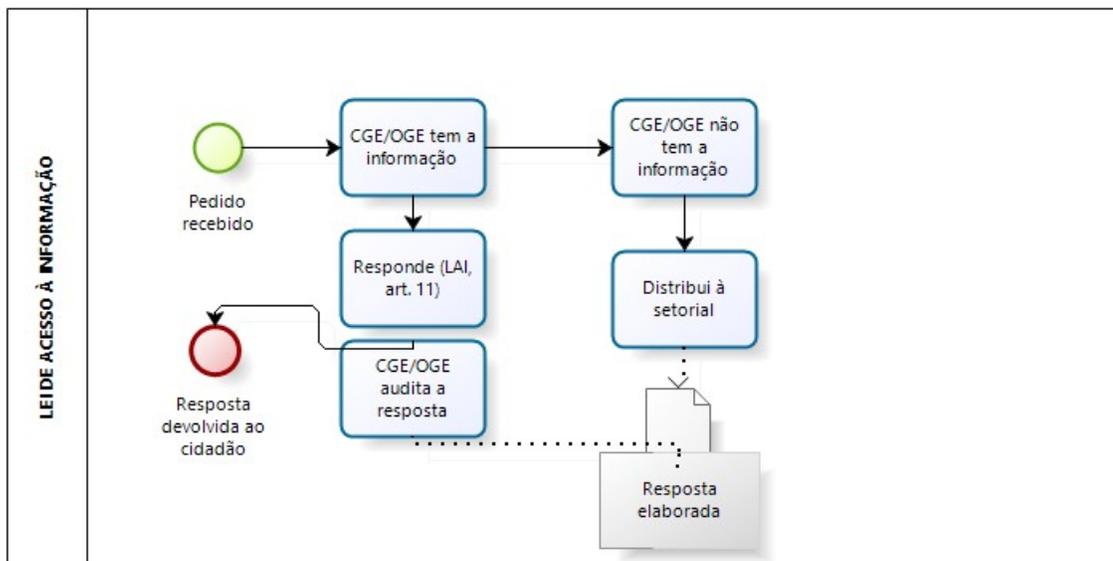
Também foram inseridas na ferramenta informações sobre concessão de diárias a agentes públicos estaduais, como nome do beneficiário, destino, duração, objetivos e despesas detalhadas da viagem. Esse instrumento auxilia inclusive o controle externo feito pelo Ministério Público e Tribunal de Contas.

4.8 Lei de Acesso à Informação

A Lei de Acesso à Informação (LAI) é um instrumento valioso colocado à disposição da sociedade, inclusive dos meios de comunicação, para acessar informações consolidadas sobre a atuação da administração. Em Mato Grosso a demanda é recebida pela Controladoria Geral do Estado, por meio da Ouvidoria Geral, e pode ser encaminhada por diversos meios: portais institucionais, presencialmente, por telefone ou aplicativos de smartphone.

Se a CGE tiver a informação sistematizada desde logo responde ao demandante. Caso contrário distribui a uma ouvidoria setorial, que elabora a resposta e junta documentos. Antes de ser devolvida, a resposta é auditada pela CGE/OGE conforme o seguinte fluxo de tratamento:

Fluxograma 3

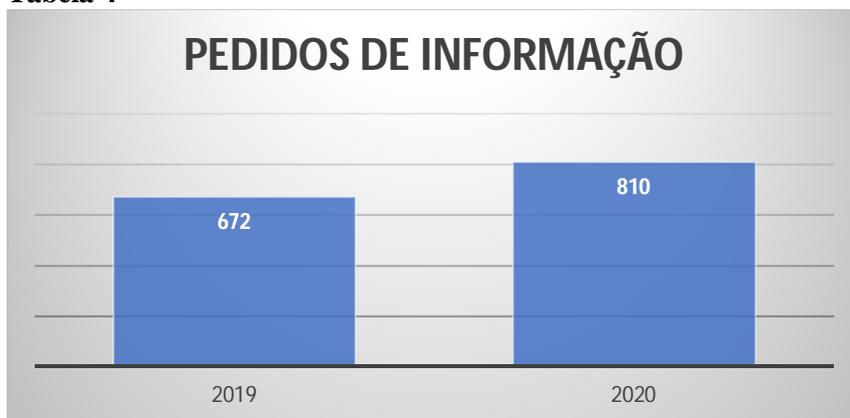


Elaborado pelo autor com uso do software Bizagi®

Durante o ano de 2020 foram recebidos 810 pedidos de informação com base na Lei de Acesso à Informação, o que significa um aumento de 22% em relação à 2019, quando foram apresentados 672 pedidos.

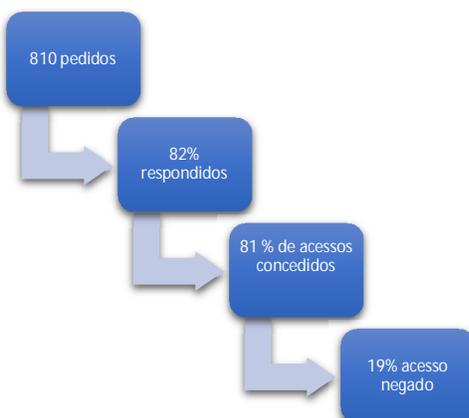
A tabela adiante demonstra com clareza que houve um salto na busca por informações nesse período, motivado em grande parte por assuntos relacionados às compras governamentais para o enfrentamento da pandemia.

Tabela 4



Fonte: Adaptação do autor/Assessoria de Comunicação da CGE/MT

Dos 810 pedidos de informação recebidos no ano de 2020, 82% (662) foram respondidos e 18% (148) estavam em análise até 31 de dezembro de 2020. Das 662 solicitações respondidas, 81% (537) tiveram o acesso concedido, seja por meio eletrônico ou físico, o que demonstra que o Estado tem cumprido a lógica de que a transparência é a regra e o sigilo é a exceção.

Figura 2

Fonte: Autor, com dados da ASCOM/CGE

Ao longo da pesquisa alguns dados históricos de atuação da OGE foram descartados pelo pesquisador, porque percebeu-se que havia uma alteração quantitativa dos pedidos recebidos na rede de ouvidoria. Os anos de 2020 e 2021 marcaram a reinvenção dos procedimentos administrativo provocado pela pandemia do coronavírus. Trazer esses dados para a pesquisa poderia gerar uma distorção, razão por que a análise foi restrita ao método qualitativo.

V OUVIDORIAS PÚBLICAS: RELATÓRIOS CORONAVÍRUS (2021) E OS ANEXOS DAS SOLICITAÇÕES – CASOS DE PREVENÇÃO DE LITÍGIO

Os anos de 2020 e 2021 foram especialmente difíceis para o desenvolvimento desta pesquisa científica, porque a pandemia de Covid 19 provocou a mudança no perfil da atuação das entidades da administração pública, em especial as ouvidorias. O isolamento social teve como consequência uma maior utilização de serviços eletrônicos e digitais, alterando o perfil das denúncias e reclamações.

A OGE decidiu selecionar as manifestações da população que tinham relação com o coronavírus, e elaborar relatórios específicos para orientar as tomadas de decisão governamentais em relação à pandemia. No início a periodicidade era semanal, e depois passaram a ser elaborados quinzenalmente. Foram elaborados 38 relatórios no total, a partir de palavras-chave relacionadas com a crise sanitária, principalmente “coronavírus” e variantes, como “covid”, “covid 19” e a grafia dessas palavras em caracteres caixa alta.

A análise da amostra utilizada neste capítulo se circunscreve a 10 (dez) relatórios específicos: números 01, 04, 05, 06, 07, 10, 13, 15, 17 e 19. Todos do ano de 2021. Para cada relatório existe um Anexo correspondente. Trata-se da íntegra da reclamação textual apresentada pelo cidadão, acompanhada ou não de documentos e arquivos de áudio e vídeo. O teor desses anexos são o fundamento do relatório elaborado.

O pesquisador recebeu os dados, e os analisou com o auxílio do software Atlas.ti®. Foram criados 07 (sete) códigos distintos, com palavras utilizadas pelo cidadão para registrar a sua demanda na Ouvidoria Geral, de acordo com a sua pretensão: Álcool gel; Escola; Exame; Febre; Isolamento; Máscara; Vacina.

Essas palavras foram escolhidas como *códigos* porque possuem relação com as solicitações, pedidos e reclamações da população de Mato Grosso no período. As demandas tinham origem e sentidos bastante diversificados. Tanto havia denúncia contra empresas que aumentaram os preços de produtos como o álcool gel, necessário para prevenir a contaminação, quanto pedido de informação referente aos limites do isolamento social.

Outras questões diretamente atreladas ao serviço público estadual foram registradas no período, como por exemplo as informações em busca de solucionar dúvidas sobre o calendário e a extensão da vacinação, e a forma como seriam ministradas as aulas presenciais na rede escolar.

Adiante são apresentados os resultados.

5.1 Álcool em gel

Logo nos primeiros meses da disseminação da contaminação pelo coronavírus algumas empresas que distribuíam produtos farmacêuticos e serviços relacionados ao combate da epidemia resolveram aumentar os preços cobrados da população. Não havia justificativa plausível, de acordo com as reclamações.

Coube às entidades da administração pública relacionadas à defesa do consumidor elaborar a tática de impedir os abusos e punir os maus empresários. As ações foram planejadas, em grande parte, com o auxílio do teor das reclamações apresentadas pela população junto à Ouvidoria Geral.

A coleta da informação junto aos anexos (texto bruto apresentado pelo cidadão) manteve a originalidade, não sendo feitas correções de digitação, grafia, ou formato da apresentação da manifestação no sistema. Em relação aos assuntos, além do tópico principal, aquele código criado pelo pesquisador no Atlas.ti®, a demanda pode envolver outros pedidos. No caso do tópico abaixo, para ilustrar um exemplo, as demandas se vinculam à inexistência de álcool em gel em banheiros de órgão público e escolas, superlotação de ônibus do transporte público, por exemplo. Mas foram agrupadas sob o código Álcool em gel.

Com relação ao fornecimento de álcool em gel, foram selecionadas as seguintes reclamações da população:

3:2 pp 12 – 15 em ANEXO RELATÓRIO 005-2021

Quando questionamos a administração, eles se limitam a dizer que o problema é no bombeamento e que já está sendo providenciado o conserto, mas estamos nessa situação há mais de duas semanas. É um absurdo total frente à situação de pandemia que estamos vivendo! Os servidores do prédio estão correndo risco de contraírem a Covid pelo simples fato de não poderem fazer a correta higienização das mãos, como manda o protocolo de segurança. Isso é caso de emergência sanitária! Pedimos que sejam tomadas providências urgentes!

*26/jan INTERMAT - Código Natureza Tipificação Assunto Mensagem
Data de Entrada Entidade 267056 Solicitação POLÍTICAS E
DIRETRIZES RESULTADO DE EXAME COVID 19 Sobre covid,
queria pegar o resultado, pois perdi o meu e a empresa me fez
solicitação*

28/jan SES 266573 Denúncia *POLÍTICAS E DIRETRIZES DENUNCIA* Sou técnica de enfermagem do Hospital Regional de Sinop/mt e venho aqui denunciar que até a data presente a vacina ainda não chegou aqui em nos que somos linha de frente. parece que a falta de interesse de alguns é enorme pela vida do trabalhador, *FICAMOS O TEMPO TODO ATENDENDO PESSOAS QUE CHEGAM ACIDENTADOS DE TUDO QUE É CANTO E ATÉ AGORA NÃO FOMOS NEM INFORMADOS SOBRE A VACINA ISSO É UM DECASO COM TRABALHADOR NEM A CCIH NÃO EXPLICOU O MOTIVO DO ATRASO SENDO QUE INFORMARAM ALGUNS QUE A VACINA ESTÁ NO HOSPITAL REGIONAL AQUI EM SINOP. ESPERAMOS RESPOSTA.*

26/jan SES 266651 Solicitação *POLÍTICAS E DIRETRIZES covid-19* ola boa tarde...estou sentindo um desconforto na garganta, estou com pouco paladar gostaria de fazer o teste de covid-19 o mais rápido. como faço e onde tenho que ir?

26/jan SES 266787 Reclamação *TRANSPORTE COLETIVO RODOVIÁRIO INTERMUNICIPAL DE PASSAGEIROS - STCRIP* Super lotação transporte intermunicipal de Várzea grande Gostaria pedir aos nobres membros MPE MT tome devidas providências em relação a super lotação transporte intermunicipal faz Cuiabá e VG. É um absurdo que está acontecendo e não se vê nenhum órgão fiscalizar tomar devidas providências. são ônibus super lotados, sabemos da gravidade dos casos da covid 19 um vírus letal. Os ônibus são todos sujos, a empresa união transporte não fornece álcool gel para os usuários. Chegamos a esperar por mais horas por um ônibus sair Cuiabá p vc e vice versa. Imagine nos bairros de Várzea grande. Alguém tem tomar providência devido a esses descasos. *NAO SE VE A AGER CUMPRINDO SUA PARTE EM RELACAO FISCALIZACAO TRANSPORTE INTERMUNICIPAL. ESTA SENDO*

*OMISSA, NUNCA SE VE NENHUM FISCAL AGER FZENDO ISSO.
27/jan AGER 266797*

*Reclamação POLÍTICAS E DIRETRIZES Covid-19 - Coronavírus
Por favor peçam para os funcionarios da escola estadual de Vera
usarem mascarar. O covid está tomando conta da cidade e você passa
lá na escola e quase todo mundo sem máscaras e ainda por cima se
aglomerando. Peçam para o pessoal da limpeza, para o pessoal da
secretaria e professores usarem mascarar. 27/jan SEDUC 266827*

*Solicitação POLÍTICAS E DIRETRIZES Covid-19 - Coronavírus
Boa tarde, Conforme informado pela imprensa, os testes rápidos de
anticorpos da Arena Pantanal seriam substituídos pelo teste de
antígeno. Essa substituição já foi feita ou por enquanto continua com
o teste antigo? 27/jan SES*

*Código Natureza Tipificação Assunto Mensagem Data de Entrada
Entidade 266794 Reclamação ATENDIMENTO AMBULATORIAL E
HOSPITALAR Covid-19 - Coronavírus No dia 26/01/2021, período
manhã, sobrinha paciente Roberto Moraes, o qual deu entrada no dia
12/01/2021, na U.T.I da Empresa Medial. Ligou na Ouvidoria,
relatando que seu Tio foi avisado do óbito no dia
22/01/2021 (sábado) sendo que teve morte cefálica na sexta anterior, e
somente foram avisados no dia seguinte, sem direito reconhecer corpo
do mesmo. Solicitou na ligação gravações das câmeras, porque seus
pertences foram entregues para esposa faltando aparelho celular, os
quais, querem ao menos lembranças e necessitam dados Bancários
gravados neste aparelho. Parente falecido aguarda providências e
retorno desta unidade. Sem mais para o momento.. Muito obrigado...
Registrado pela Ouvidoria Sub Setorial do Hospital Metropolitano de
Várzea Grande MT... 27/jan SES 266752*

*Sugestão HIGIENE E SEGURANÇA DO TRABALHO Servidores
afastados Não tarde Gostaria aqui de registrar a sugestão para que o*

nosso governador adquira vacinas para os servidores q estão afastados do trabalho por serem grupo de risco desde o mês de março de 2020. Ocorre q existem muitos servidores Jovens inclusive q estão fazendo corpo mole para voltar que descobriram q são hipertensos depois da COVID. Injustiça com quem nunca parou de trabalhar pegou COVID e tudo mais e continuam trabalhando para ele e para os que estão afastados. Esse tele ttrabalho não existe não trabalham nada nada. Existem vários trabalhos que poderiam ser realizados no tele mas não o fazem (posso relacionar varios) mas Não querem nada!! Aliás passear no shopping, nos bares, restaurante e viajando isso eles podem né. Se vacinar não tem como negar a volta ao trabalho! Peço que vacinem essa galera o quanto antes!!! 27/jan Casa Civil 266829

*Solicitação POLÍTICAS E DIRETRIZES Covid-19 - Coronavírus
Olá Boa Tarde Me chamo Emelly , Gostaria de uma informação se criança de 12 anos ,pode estar realizando este exame??? Aguardo a resposta! Desde já Agradeço. 27/jan SES 266831*

*Reclamação POLÍTICAS E DIRETRIZES Covid-19 - Coronavírus
Meu marido que tem 68 anos se sentiu mal esta madrugada com vomitos, sem ter nada para vomitar e diarreia, o que pide ser sintomas de covid, ja tentei fazer o agendamento para consulta na Arena Pantanal, pelo site e agendamento nao é feito , pois nao mandam o numero do codigo para finalizar atebdimenti. Gostaria de saber se não estao fazendo agendamento pelo site, pois ir para fila na madrugada fica sem condições pois meu marido sofre com algumas comorbidades como pressao alta , obesidade e pre- diabetico, já teve câncer e é uma pessoa que não consegue ficar muiro tempo em filas pois se sente mal. 27/jan SES 266832*

Reclamação HIGIENE E SEGURANÇA DO TRABALHO Covid-19 - Coronavírus Sou da Setasc e já tem uns dias não temos material de limpeza, as salas estão sendo limpas somente com água. Como manter

*o mínimo de higiene diante dos cuidados com prevenção para covid-19??? Não é ao acaso que vemos muitos casos positivos na secretaria.
27/jan SETASC*

266819 Denúncia ANALISES LABORATORIAIS DE VIGILÂNCIA EM SAÚDE Vacinas Gostaria de saber como foi dividida essa prioridade aqui no Hospital Regional de Sinop sobre a vacina? Que ate agora a recepção psicologia e serviço social que recebe os pacientes ficaram de fora? 27/jan SES 266884

*Denúncia ANALISES LABORATORIAIS DE VIGILÂNCIA EM SAÚDE VACINA COVID 19 Gostaria de fazer uma denuncia sobre médicos que não estão na linha de frente tomando a vacina.....isso é revoltante. Essa médica não está na linha de frente e tomou a vacina.....
SEGUE ANEXO 27/jan SES 266909*

Denúncia POLÍTICAS E DIRETRIZES Covid-19 - Coronavírus Assessores e diretores de Primavera do Leste, interpretam portaria errada e decidem convocar professores para cumprirem carga horária na escola, gerando aglomerações. Já ouve casos de professores que estavam contaminados, colocando em risco a vida dos demais servidores.

A seleção dos trechos dos relatórios obedeceu aos limites da LGPD, protegendo dados sensíveis, de modo que a manifestação que tramitou na ouvidoria, e aqui retratada na pesquisa, possa sofrer dificuldades de compreensão. A proteção dos dados pessoais do demandante, principalmente daquele que usa a ouvidoria pública para apresentar uma denúncia é um dos fatores que auxilia a boa reputação desse serviço junto à população.

5.2 Escola

Diante da necessidade de frear a proliferação do vírus, as autoridades do setor educacional resolveram suspender as aulas presenciais e passaram a elaborar uma estratégia de

oferta de aulas remotas, com o fornecimento de cartilhas a alunos, e notebook para os professores.

A política gerou algumas dúvidas na população, que buscou na Ouvidoria Geral uma explicação para compreender as diversas decisões governamentais. Diante dessas inquietações de alunos e seus pais, essas demandas foram utilizadas para o aperfeiçoamento do serviço, no período.

Da amostra foram selecionados os seguintes trechos:

1:1 p 7 em ANEXO RELATÓRIO 001-2021

Primeiramente quero deixar claro alguns fatos ocorridos, quando foi decidido ter aula online eu estava sem celular e não tinha computador, o que já dificultou bastante, e agora estou trabalhando o dia todo pq tenho responsabilidades e uma familia. Não tenho culpa dos problemas sociais, porém preciso do meu diploma. Depois que consegui dinheiro para arrumar o celular pedi que me transferisse para noite pq eu trabalho o dia todo, mas me negaram! Como eu iria conseguir terminar o ano sendo que trabalho o dia todo e não me transferiram para a noite. Eu ainda consegui concluir as atividades de alguns meses, com muitas dificuldades pq não tinha computador. Quero uma solução pq não tem condições de perder o ano letivo. Sendo que outros alunos passaram de ano sem ter concluído todas as atividades assim como eu. Será que o sistema tem seus preferidos? Disso eu não sei! Só preciso do meu diploma para ao menos conseguir ter uma vida digna! Peço uma posição o mais rápido possível pq aqui não consegui nada na escola!

30/dez SEDUC 260665 Solicitação POLÍTICAS E DIRETRIZES Covid-19 - Coronavírus Boa noite. Não estou me sentindo muito bem. Estou a 3 dias com dores no corpo, entre as juntas dos ossos, vista doendo, garganta inflamada e dores nas costas. Sentindo pouco sabor das coisas que como. Tanto eu como meu esposo estamos assim, porém ele não tá sentindo nem cheiro e apenas sabor de algumas coisas porém pouco.

30/dez SES 260687 Solicitação POLÍTICAS E DIRETRIZES Covid-19 - Coronavírus Dia 28 consultei no atendimento da arena pantanal, fiz exame sangue deu resultado não reagente, pelo motivo de só estar com 3 dias do sintoma. Fuo na UPA do verdão e consegui fazer o exame pela Narina, deu resultado Reagente. Como faço para pegar o kit Covid para eu tratar, tenho que remarcar? Estou fracone e não consigo ficar andando e perdendo tempo, tenho que pegar o kit de remédio , como faço? Posso or sem marcar eles me atendem?

Acima se vê a dificuldade de um aluno que reclamava a necessidade de um diploma, e do complemento de carga horária, mas houve a suspensão das aulas por causa da pandemia, o que lhe afetou. O outro caso se refere a pessoa, provavelmente vinculada ao sistema educacional, que narrava os sintomas da doença.

5.3 Exame

Nas principais cidades de Mato Grosso a Secretaria de Estado de Saúde (SES) definiu os chamados “hospitais de referência” para tratamento da Covid 19. A primeira estratégia era relacionada com a testagem da população, limitada pela escassez de recursos para esta política pública. Mesmo assim havia a possibilidade de que as pessoas pudessem agendar a realização de exames via sistema *on line*, o que não afastou as dúvidas e dificuldades, que foram registradas nas unidade de ouvidoria.

1:2 p 1 em ANEXO RELATÓRIO 001-2021

*ANEXO – MENSAGENS EM INTEIRO TEOR Código Natureza
Tipificação Assunto Mensagem Data de Entrada Entidade 259048
Reclamação POLÍTICAS E DIRETRIZES Agendamento de teste do
covid Estou a sete dias tentando e não consigo entrar no site Quando
enfim consegui entra fica essa mensagem repetitiva dizendo que não
tenho saldo pra enviar*

21/dez SES 259065 Reclamação POLÍTICAS E DIRETRIZES Covid-19 - Coronavírus Olá. Falo sobre a imensa dificuldade de agendar

uma consulta. Mesmo preenchendo todos nós s campos, o sistema manda preencher um campo já preenchido. Isso acontece várias vezes até esgotar o tempo. Ou então diz que vc não tem saldo para enviar o SMS.

21/dez SES 259068 Solicitação POLÍTICAS E DIRETRIZES Covid-19 - Coronavírus porque toda vez que vou finalizar o atendimento aparece saldo insuficiente

21/dez SES 259073 Reclamação POLÍTICAS E DIRETRIZES Não consigo agendar exame de Covid Não estou conseguindo agendar exame do Covid na arena, a mensagem que aparece é que não tenho saldo para SMS, isso não é verdade

21/dez SES 259086 Solicitação POLÍTICAS E DIRETRIZES Covid-19 - Coronavírus estou tentando agendar triagem na arena pantanal e não esta dando certo, da saldo insuficiente

21/dez SES 259087 Reclamação POLÍTICAS E DIRETRIZES Impossibilidade de agendamento nos meios disponibilizados Prezados, Venho a mais de uma semana tentando fazer o agendamento para teste de covid meu e de meus pais, ocorre que presencialmente os atendentes estão pedindo para que faça os agendamentos pelo site e no site está sendo impossível fazê-lo, primeiro aparecia a mensagem de senha virtual esgotada (detalhe que eu entro todo horário possível, até de madrugada). Mas hoje, quando finalmente o site me disponibiliza a tentativa de fazer o agendamento, na hora em que vou confirmar fica aparecendo a mensagem de "saldo insuficiente para enviar sms". Preciso fazer o exame, pois eu e meus pais (idosos) tivemos contato com pessoas que testaram positivo e temos alguns sintomas.

21/dez SES 259091 Informação DESENVOLVIMENTO DE SISTEMAS INFORMAÇÕES SOBRE ACESSO AO MICROSOFT

*TEAMS E PESQUISA DE OPINIÃO COM OS PAIS SOBRE
RETORNO DAS AULAS.*

Note-se que a seleção de reclamações relacionadas à dificuldade de agendar testes de covid trouxe uma informação relacionada ao uso de software de reuniões e aulas remotas, o Microsoft Teams.

5.4 Febre

As autoridades de saúde divulgaram informações à população como reconhecer os sintomas da contaminação do coronavírus, e as dúvidas que restavam sobre os procedimentos adequados eram apresentados por meio da Ouvidoria Geral.

7:1 p 1 em ANEXO RELATÓRIO 013-2021

*ANEXO – MENSAGENS EM INTEIRO TEOR Código Natureza
Tipificação Assunto Mensagem Data de Entrada Entidade 280324
Solicitação POLÍTICAS E DIRETRIZES Covid-19 - Coronavírus A
data do meu agendamento ficou para dia 02/04, no feriado, irá atender
normalmente mesmo?*

*01/Abr SES 280344 Solicitação REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS DE
SAÚDE Covid-19 - Coronavírus Bom dia! Minha filha está com febre
e dor de cabeça e n aso tem mais senhas para a Arena.*

No começo da pandemia o material dos pacientes utilizados para a testagem de coronavírus eram encaminhados a um laboratório fora do estado, credenciado pelo SUS. Mas a partir de abril de 2020 esses exames passaram a ser feitos em Cuiabá, com a chegada dos kits adquiridos pela Secretaria de Saúde. Por essa razão as reclamações de pessoas com sintomas passaram a ser solucionadas com maior rapidez.

5.5 Isolamento social

Uma das medidas impostas pelas autoridades sanitárias foi o isolamento social, consistente na obrigação de que as pessoas ficassem em suas casas, somente se deslocando fora

de sua residência para atender situações pontuais. Isso também gerou estresse na população, que buscou se informar diretamente pelos canais de ouvidoria. Mas algumas pessoas que receberam o atendimento tempestivamente usavam o canal da ouvidoria para elogiar o atendimento recebido.

1:3 pp 4 – 5 em ANEXO RELATÓRIO 001-2021

Agradeço e aguardo resposta.

23/dez SES 259766 Denúncia POLÍTICAS E DIRETRIZES Covid-19 - Coronavírus Prezados, Acabo de refazer o meu exame de Covid 19 positivo no dia 16 de dezembro, conforme o pedido por dois médicos, uma da triagem e outro da UPA vim refazer o exame. A enfermeira fez o exame INCOMPLETO, ou seja nos dois orifícios de onde se despeja o sangue a ser examinado ela só colocou em um, dessa maneira saiu um exame falso de que eu não estava reagente e nem saiu se eu desenvolvi anticorpos. Vale ressaltar que fui recomendada a fazer sorologia para ver se desenvolvi anticorpos. Porque estão vendendo exame de sorologia se o que o SUS fornece se fosse feito adequadamente daria o resultado? Qual é o esquema disso? Que nojo! Imoral, antiético, asqueroso que se faça lucro e "se darem bem" em cima de uma crise sanitária mundial, a pior se todas é essa MISÉRIA MORAL. Nojo! Espero providências cabíveis no âmbito civil e criminal.

23/dez SES 259768 Elogio ATENDIMENTO AO CIDADÃO Covid-19 - Coronavírus PARABÉNS A TODOS. ÓTIMO TRABALHO E ATENCIOSOS.

23/dez SES 259772 Elogio ATENDIMENTO AO CIDADÃO Covid-19 - Coronavírus Está de parabéns, o centro de triagem. Fui super bem atendida.

25/dez SES 259864 Reclamação POLÍTICAS E DIRETRIZES Covid-19 - Coronavírus Não estou conseguindo marcar agendamento para triagem. Não aceita meu cpf 24/dez

SES 259774 Elogio ATENDIMENTO AO CIDADÃO Covid-19 - Coronavírus Atendimento muito bem realizado e profissionais educados

25/dez SES - Código Natureza Tipificação Assunto Mensagem Data de Entrada Entidade 259884 Elogio ATENDIMENTO AO CIDADÃO Covid-19 - Coronavírus Gostaria de parabenizar ao governo Mauro Mendes pela iniciativa em nos ajudar com esse centro de triagem, pois nas UPAS a limitação pra fazer o teste é de apenas 20 testes diários. O que dificulta descobrir se estamos ou não com covid. Enquanto na Arena centenas de pessoas saem com resultado em mãos e com remédios para tratamento. Estive aí e fui bem recebida, só tenho a agradecer. Muito obrigada.

24/dez SES 259771 Solicitação POLÍTICAS E DIRETRIZES Covid-19 - Coronavírus Preciso de uma vaga para realizar o teste de Covid-19, o mais rápido possível, e não estou conseguindo agendar, já que não disponibiliza senhas para que eu possa estar indo. Estou com todos os sintomas da covid.

25/dez SES 259537 Reclamação POLÍTICAS E DIRETRIZES Covid-19 - Coronavírus Estou a dois dias (24/25-12-2020) tentando agendar pelo site, passo horas e diz que as senhas já esgotou. Desde a 00:00 estou clicando e mesma mensagem.

26/dez SES 259925 Reclamação POLÍTICAS E DIRETRIZES Agendamento Eletrônico teste rápido covid-19 Bom dia, o sistema não funciona, está sempre dando como senha esgotada, isso não é verdade, é falha do sistema, fiquei acordado a noite toda tentando, já fui pessoalmente na unidade arena pantanal conseguir a senha, sem

sucesso, hoje vou lá novamente, sem falar que é longe, deveria ter um ponto de atendimento aqui na região do coxipo, muitas vezes nem os atendentes estão sabendo dessa falha e não abre nenhuma exceção, já mandam os dias acidentados voltar pra casa e tentar a senha pela internet, poxa, isso é questão de saúde pública, é questão de calamidade pública, deve haver sensibilidade.

26/dez SES 260060 Solicitação POLÍTICAS E DIRETRIZES CORONAVIRUS Não está sendo feito agendamento para teste de Covid19 pelo site? 28/dez

SES 260074 Reclamação POLÍTICAS E DIRETRIZES Covid-19 - Coronavírus Estou desde o dia 24/12/20 tentando fazer o agendamento on-line para o teste do covid o no site está sempre mostrando senhas virtuais esgotadas. Passei todo o final de semana tentando e nada.

28/dez SES 260186 Solicitação REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SAÚDE Covid-19 - Coronavírus Gostaria de saber sobre quando fazer o teste após chegar de viagem de SP... o isolamento precisa ser de quantos dias antecedendo o exame? Grata

29/dez SES 260308 Reclamação POLÍTICAS E DIRETRIZES SENHA PELA INTERNET NAO FUNCIONA O AGENDAMENTO. ESTOU TENTANDO DESDE DO DIA 23/12. E SEMPRE APARECE. SENHA ESGOTADAS. JA TENTEI TODOS OS HORÁRIOS. SEMPRE A MESMA COISA.

5.6 Máscara de proteção

O uso de máscara de proteção foi difundido no seio social logo no início da pandemia, inclusive sendo estipuladas sanções em casos de desobediência. A população demonstrou na ouvidoria as dúvidas sobre essa imposição.

Assim, gostaria de expressar minha insatisfação com sua administração, sobretudo, em relação aos cuidados com a Pandemia em curso. Ou seja, tenho verificado inúmeras pessoas que circulam sem máscara e ou em flagrante desleixo... Não obstante isso, há uma efetiva limpeza dos equipamentos para exercício e locais de concentração. Infelizmente, não vejo nada sendo feito. Há uma preocupante falta de atenção e responsabilidade dos gestores do Parque. Assim, favor advertir os responsáveis para as devidas providencias. Grato.

08/jan SEMA 262884 Reclamação POLÍTICAS E DIRETRIZES Covid-19 - Coronavírus Des de segunda feira estou tentando pegar uma senha na internet pra fazer o exame mais não funciona vê o que podem fazer estou com o sintoma do vírus e meu esposo também precisamos fazer o exame

08/jan SES 263004 Solicitação POLÍTICAS E DIRETRIZES Covid-19 - Coronavírus Olá boa tarde.eu fui diagnóstica com covid-19 tem uma semana passei a tomar o kit porém estou me sentindo muito estranha. estou com mancha vermelha debaixo do peito está dolorida e estou com o estômago muito inchada dolorida não estou conseguindo ir ao banheiro já tem 4 dias. Não estou conseguindo fazer cocô. Somente muito xixi toda hora em grande quantidades. Sera q foi o efeito dos remédios que eu peguei do kit covid 19

08/jan SES 263029 Solicitação POLÍTICAS E DIRETRIZES Covid-19 - Coronavírus Boa Noite Gostaria de saber quais são os dias de atendimento para fazer o teste de covid na Arena Pantanal. Estou com alguns sintomas e tive contato com quem testou positivo. Preciso realizar o teste.

08/jan SES 263048 Solicitação POLÍTICAS E DIRETRIZES triagem NÃO ESTOU CONSEGUINDO AGENDAR UMA TRIAGEM PELO SITE . O QUE DEVO FAZER ?

09/jan SES Código Natureza Tipificação Assunto Mensagem Data de Entrada Entidade 263031 Elogio ATENDIMENTO AO CIDADÃO Covid Fui muito bem atendida desde a entrada, as meninas muito atenciosas ,local muito bem sinalizado, o médico muito educado e atencioso, pessoal da tomografia super ágeis e educados, toda equipe está de parabéns ,a farmácia também fui bem atendido, tempo de espera foi mínimo ótimo

08/jan SES 262656 Reclamação POLÍTICAS E DIRETRIZES Covid-19 - Coronavírus INFORMO QUE HOJE, DIA 09/01/2021, AS 00:20 O SISTEMA DE TRIAGEM JA ESTAVA ANUNCIANDO QUE NAO EXISTE MAIS SENHAS PARA LIBERAÇÃO. TEM 3 DIAS QUE ENCONTRA=SE DESSE JEITO.

08/jan SES 263047 Reclamação POLÍTICAS E DIRETRIZES Covid-19 - Coronavírus Faz uma semana que estou com todos os sintomas de COVID, entro exatamente as meia noite no site para pedir a senha virtual e todos os dias da como senhas esgotadas, impossível, 500 senhas acabar em 3 segundos! Fico eu e meus sintomas aqui

09/jan SES 263049 Solicitação POLÍTICAS E DIRETRIZES Triagem senha para o atendimento Gostaria de saber sobre as senhas pede pra entrar no site e somos informados pra entrar amanhã as 00:00 senhas esgotadas como menos de 4 segundos 500 senhas foram preenchidas.

Percebe-se que o termo “máscara de proteção” estava inserido em outros contextos nas reclamações acima, e a manutenção de somente uma parte da mensagem se deve a necessidade de proteger as informações sensíveis.

5.7 Vacinação

Com a descoberta das vacinas contra o coronavírus, o Estado de Mato Grosso procurou os meios mais céleres e menos onerosos para a aquisição dos imunizantes, inclusive

participando de consórcio com outras unidades da federação. Todavia teve que se submeter às regras de distribuição do medicamento impostas pela União, através do Sistema Único de Saúde (SUS).

As dúvidas das pessoas sobre o processo de vacinação foram recebidas pela Ouvidoria Geral, e devidamente tratadas. Diversas secretarias (unidades da administração direta) foram demandadas sobre o assunto “vacinação” conforme excertos abaixo:

3:1 pp 3 – 5 em ANEXO RELATÓRIO 005-2021

Olá, Dia 15/01 o Estado do MT resolveu manter as aulas presenciais suspensas, as aulas vão começar dia 08/02 de forma não presencial. Porém, dia 18/01, o Estado começará a vacinação a partir das 16h. Logo, não há motivos para não retornarem presencialmente. A educação não é menos importante do que a saúde, e a má gestão de que tem autoridade para liberar as aulas está abalando muitos alunos. Vacina é o que queriam, aulas presenciais é o que queremos.

18/jan SEDUC 265416 Solicitação EDUCAÇÃO BÁSICA E PROFISSIONAL INFORMAÇÃO Bom dia, gostaria de saber como será feito as aulas a distância esse ano , pois ano passado dos nove professores do meu filho somente o de matemática, ciências e história deram suas aulas corretamente, o restante quase nem entrava na plataforma para dar os 55 mim de aula, só passavam atividades, foi um ano perdido, sem adquirir conhecimento sobre o ano que estavam , meu filho estudava no nono ano da escola Militar Tiradentes de Nova Mutum, passou para o primeiro ano , tinha dias que a plataforma estava com problemas, nem o coordenador sabia resolver, alunos tiravam os colegas das aulas pela plataforma somente o professor de matemática sábia resolver, o restante não, muito menos o coordenador. Quero saber se esse ano vai ter as cinco aulas é se vai ter um horário das mesmas definidos com antecedência para que nós pais possamos fiscalizar. Não vamos aceitar mais um ano levado nas "coisas". Pois tudo está funcionando normalmente, e para vocês só na escola pública acontece a transmissão do vírus.

18/jan SEDUC Código Natureza Tipificação Assunto Mensagem Data de Entrada Entidade 265433 Denúncia POLÍTICAS E DIRETRIZES PRIORIDADE DA SESP/MT TAMBÉM NA VACINAÇÃO COVID19

Prezado sr. Secretário Alexandre Bustamante! Respeitosamente, neste momento de pandemia, esclareço que NÃO ESTOU DENUNCIANDO O SECRETÁRIO DA SESP/MT, mas denuncio o descaso dos governantes com os servidores da SESP/MT. Assisti no jornal da Gazeta Digital as prioridades do governo na escala de vacinação "A maior parte das vacinas será para trabalhadores da saúde e indígenas que moram em aldeias". E a Segurança Pública - SESP? Somos os maiores combatentes, após a SES, não só os nossos praças, mas todos que compõem a SESP/MT, principalmente os servidores da central da secretaria. Estamos expostos ao vírus a todo momento, e se tivermos mais contaminação até chegar a nossa vez? O senhor é o único meio de chegarmos até ao governador e incluir-nos (a Secretaria de Estado de Segurança Pública), também nas prioridades, estamos corpo a corpo com toda a população, sem mencionar, os que estão na fronteira, que estão adentrando em lugares perigosos, onde o vírus está em alta. Todos estamos correndo perigo. Solicito que o senhor como nosso Chefe Maior, seja o mediador com o governador, que também somos prioridade.

18/jan SESP 265383 Elogio ATENDIMENTO AO CIDADÃO Elogio Venho parabenizar a excelente estrutura montada para atender a população da grande Cuiabá, profissionais capacitados, educados, atenciosos, eficientes. Estão de parabéns por toda a organização, logística do centro de triagem. Parabéns novamente e gratidão pelo excelente atendimento.

18/jan SES 265527 Solicitação POLÍTICAS E DIRETRIZES Covid-19 - Coronavírus Em anexo - Solicitação da Associação de Pacientes com Doenças Inflamatórias Intestinais do Estado de Mato Grosso endereçada ao SECRETÁRIO DE ESTADO DE SAÚDE. inclusão dos

pacientes com doenças inflamatórias intestinais na 3ª (terceira) fase de vacinação (grupo de comorbidades) do Coronavírus.

18/jan SES 265450 Reclamação POLÍTICAS E DIRETRIZES Covid-19 - Coronavírus Todas as senhas enviadas via SMS aparecem como já utilizadas. Não consigo fazer meu agendamento para fazer o teste de COVID

18/jan SES 265452 Reclamação POLÍTICAS E DIRETRIZES Covid-19 - Coronavírus tem 3 dias que estou tentando marcar pra pegar a senha espero ate agora depois da meia noite ma hora de gerar a senha diz que senha ja gerada tente novamente! Impossivel pegar senha por esse site.

18/jan SES 265454 Reclamação POLÍTICAS E DIRETRIZES Covid-19 - Coronavírus não consigo concluir o agendamento para fazer o teste de Covid na Arena Pantanal

19/jan SES 265585 Solicitação POLÍTICAS E DIRETRIZES Covid-19 - Coronavírus Minha filha tem 17 anos e não consigo fazer agendamento dela pela internet o dela tem que ser presencial. É por que fiz o meu na segunda e constou covid

19/jan SES - Código Natureza Tipificação Assunto Mensagem Data de Entrada Entidade 265546 Sugestão ENSINO FUNDAMENTAL (INCLUSIVE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS, EDUCAÇÃO NO CAMPO E EDUCAÇÃO ESPECIAL) Covid-19 - Coronavírus Bom dia, gostaria quanto mãe de três meninos, um de 16 anos, 10 anos (autista) e outro de 08 anos, sou a única provedora da casa e trabalho fora durante todo o dia, aulas online, em especial aos menores de 10 e 08 anos não é compensativo para eles, eu não consigo desenvolver um trabalho de ensino pedagógico com eles, devido a falta de tempo, a noite não foi feito para crianças estudar, há não ser uma tarefa para casa. O maior de 16 anos já pode acompanhar aulas

online, pois já tem entendimento de leitura e interpretação, os menores não. Assim sendo SUGIRO que veja a possibilidade de aulas presenciais, pelo menos dia sim, outro não, ou com quantidades reduzidas, intercalando, mas tendo acesso ao profissional com tempo e preparado para contribuir grandemente no aprendizado pedagógico da criança.

As demandas mencionadas acima foram registradas no início do ano de 2021, quando as pessoas já possuíam bastante conhecimento sobre a pandemia, mas as dúvidas se concentravam na forma pela qual as vacinas seriam distribuídas.

CONCLUSÃO

O grau de insatisfação da população brasileira com o seu sistema de justiça, a proliferação de privilégios em algumas castas privilegiadas e a ampliação da desigualdade social, demonstram que o Poder Judiciário não tem sido eficiente na função de distribuir justiça, pacificar conflitos de interesses, dar concretude à cidadania e pavimentar uma sociedade justa e solidária.

Resta evidente que o contribuinte brasileiro não recebe o atendimento adequado de seu sistema de justiça, principalmente dos órgãos do Poder Judiciário, que não atende às suas pretensões, o que resulta em falha na entrega de justiça. Ainda que a Constituição Federal contenha um farto catálogo de direitos e o orçamento público possua a dotação financeira para cobrir tais atendimentos, os resultados são insatisfatórios e não contribuem para a evolução social e efetivação de direitos.

A radiografia do sistema, com suas deformidades, foi objeto de análise do Conselho Nacional de Justiça, que editou a Resolução nº 125, incentivando e institucionalizando a estrutura administrativa necessária para materializar as medidas alternativas para a solução de conflitos de interesses. Portanto, os métodos do MASC e do sistema multiportas são medidas desjudicializantes e de concreção de cidadania. O CNJ seguiu uma tendência já reconhecida e incentivada em outros países, e que foi incluída inclusive nos procedimentos reconhecidos pelo Código de Processo Civil de 2015.

Tais iniciativas tiveram num primeiro momento a pretensão de desafogar o Poder Judiciário, e apresentam um grau de efetividade, economicidade e satisfação dos usuários bem mais robusto ao demonstrado nos conflitos judicializados. Alguns dos instrumentos apresentados nesta pesquisa possuem condições de prevenir e evitar a instauração dos conflitos de interesse, portanto geram economia para a sociedade e para os cofres do estado. A eles deu-se o nome de sistema de justiça multiportas.

Além da arbitragem, amplamente utilizada em diversos procedimentos negociais até mesmo entre nações em disputa, das conhecidas sessões de mediação e de conciliação, dos recentes instrumentos mediados pelo uso da tecnologia, também a instauração procedimentos de ajustes logo após a ocorrência de grandes desastres aéreos e ambientais, são exemplos de sistema multiportas.

O objeto deste trabalho foi apresentar o funcionamento das Ouvidoria Geral do Estado de Mato Grosso no período entre 2020 e 2021, evidenciando seus principais atributos reconhecidos por diversos instrumentos normativos e alguns aspectos de seu funcionamento.

Além de ocupar-se de fiscalizar a prestação de serviços públicos, acolher as reclamações da população e dar uma resposta tempestiva às demandas, as ouvidorias podem emitir relatórios sobre as provocações recebidas e elaborar normas visando incrementar a entrega de serviços públicos. O objetivo foi demonstrar que as ouvidorias possuem competências que podem ser conhecidas como uma dimensão a mais do sistema multiportas, devendo ser criadas e implementadas as estruturas nos diversos órgãos e entidades da administração.

Foi demonstrado ao longo da pesquisa que a Ouvidoria Pública possui a *expertise* necessária para dar solução aos conflitos existentes entre o cidadão e a Administração pública, por serem parte da estrutura administrativa, uma vez que os ouvidores possuem conhecimento sobre o constructo burocrático. Um aspecto relevante da atuação da ouvidoria é a função de *ombudsman*, quando esse agente da administração pode ser provocado a dar uma solução adequada aos casos concretos, inclusive podendo propor melhorias na entrega dos serviços públicos a partir da identificação de falhas existentes.

Se percebe que a ouvidoria possui capacidade de pacificar e evitar a deflagração de conflitos, e atua num ambiente que envolve um dos grandes litigantes do sistema de justiça, os órgãos e entidades estatais. Desse modo, evitar a instauração de processos judiciais é um aspecto relevante que deve ser considerado pelos gestores públicos ao estruturar o funcionamento das ouvidorias.

Os temas demandados pela população junto a ouvidoria público, conforme reportado no capítulo 5, tratando dos dilemas trazidos pela pandemia, como a necessidade de vacinação, aulas remotas ou medidas de prevenção em órgãos públicos e transporte coletivo, foram feitos diretamente ao prestador de serviço. Se a administração não tivesse ciência dessas necessidades, desatendendo a distribuição de serviços adequados, certamente a população buscaria o controle judicial. Isso quer dizer que a ouvidoria pública evitou inquéritos civis, ações civis públicas, na exata medida em que atendeu tempestivamente a um reclamo da cidadania.

As atribuições das ouvidorias públicas, independentemente de serem vinculadas a um município, estado ou à administração federal, inclusive das entidades da administração indireta, estão previstas na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 2011), Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (Lei nº 13.709, de 2018), e Lei nº 13.460, de 2017, que disciplina sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Em algumas situações a atuação da ouvidoria foi ampliada, como no estado de Mato Grosso, que possui a Lei Complementar nº 162, de 2004, prevendo uma competência fiscalizadora para a Ouvidoria Geral.

Os números extraídos do relatório do ano de 2020 mostram que a Ouvidoria Geral de Mato Grosso recebeu 26.311 manifestações da população, quantidade ampliada no período em que o mundo passa a enfrentar a pandemia do Coronavírus. A forma de atuação daquela unidade administrativa evidencia que a população possui inúmeras opções para apresentar as suas demandas. Os meios tradicionais de provocação como a manifestação escrita (carta) e a reclamação pessoal (no balcão) foram afetados pelas medidas sanitárias relacionadas ao Covid-19. No entanto os meios tecnológicos, como aplicativos de smartphone e os canais da internet são cada vez mais utilizados pela população quando quer reclamar da qualidade de um serviço público, fazer uma denúncia ou uma reclamação.

A dimensão multiportas que se pretende dar às ouvidorias públicas fica bem evidente na Ouvidoria Geral de Mato Grosso. Ao receber demandas da população, que pode instruir seus pedidos com arquivos de texto, fotografias e áudio, é possível a contenção de conflitos potenciais e evitar prejuízos ao erário e à população, com essa dimensão de atuação preventiva. Evitar a instauração de processos judiciais e satisfazer os postulados do controle social é uma das faces mais relevantes da atuação da Ouvidoria Pública.

Os números do relatório da CGE no ano de 2020 evidencia que houve um incremento na busca pelos serviços da OGE. A amostra de 10 relatórios sobre Covid 19, analisada na pesquisa, demonstra que a melhora do serviço público foi provocada pelo próprio cidadão, que não teve que recorrer ao judiciário para obter um medicamento ou exame necessário. O rápido atendimento de pedido de informação através da LAI contribuiu para a melhor circulação de informações primárias, facilitando o controle social.

Diante disso conclui-se que a contribuição da pesquisa foi demonstrar o funcionamento da Ouvidoria Pública, dar-lhe dimensão de justiça multiportas, e sugerir que as entidades públicas possam aperfeiçoar o seu funcionamento. Editar normas claras, por meio de publicação de leis e decretos regulamentares, capacitar as equipes de atendimento e oferecer os instrumentos tecnológicos são iniciativas ao alcance de estados e municípios. Ao longo do tempo o gestor público pode usar o catálogo de reclamações a seu favor, se antecipando aos problemas, adotando medidas políticas que atendam ao anseio social.

A sugestões para futuras pesquisas sobre ouvidoria pública. Uma delas é a investigação sobre o funcionamento de ouvidorias que trabalham diretamente com população marginalizada, como as ouvidorias de polícia e das defensorias públicas estaduais. Além delas, a ouvidoria agrária, instituída pelo INCRA, com a missão de mediar conflitos relacionados ao setor fundiário, oferece amplo espaço para buscas científicas.

REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges. OLIVEIRA, Rafael Tomaz de. CARNIO, Henrique Garbellini. **Introdução ao Direito: Teoria, Filosofia e Sociologia do Direito** - 5. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2020. 703 p.

ALMEIDA, Rafael Alves de; ALMEIDA, Tania; CRESPO, Mariana Hernandez (org.). **Tribunal Multiportas: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2012. 188 p.

BARCELOS, Ana Paula de. *in* **Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”**. Porto Alegre : Livraria do Advogado, 2008.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de teoria do estado e da ciência política**.– 4. ed. – São Paulo : Saraiva, 1999. 280 p.

BERAS, Cesar. **Democracia, cidadania e sociedade civil**. Curitiba :Intersaberes, 2013. 191 p.

BOBBIO, Norberto, 1909. **A era dos direitos** / Norberto Bobbio; tradução Carlos Nelson Coutinho. 16 tiragem. Rio de Janeiro: Campus, 1992. 216 p.

BRASIL. Lei Complementar 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; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília: **Diário Oficial da União** de 18/11/2011 Edição extra.

_____. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Brasília: **Diário Oficial da União** de 27/06/2017.

CAPPELLETTI, Mauro. **Acesso à Justiça**. - tradução de Hellen Gracie Northfleet. Porto Alegre : Fabris, 1988. 168 p.

CAPRA, Fritjof. **O ponto de mutação**. Tradução Álvaro Cabral. São Paulo : Editora Cultrix, 1982, 445 p.

CESAR, Alexandre. **Acesso à justiça e cidadania**. Cuiabá :EdUFMT, 2002. 140 p.

CIANCI, Mirna. **O acesso à justiça e as reformas do CPC**. São Paulo : Saraiva, 2009. 232 p.

COGGIOLA, Osvaldo. **Do moderno ao contemporâneo: uma história do mundo na era do capital**. São Paulo : Editora Livraria da Física, 2019. 870 p.

CNJ, **Justiça em números 2020: ano-base 2019**. Brasília, CNJ, 2020.

_____. **100 maiores litigantes 2012**. Brasília, CNJ, 2012.

DESCARTES, René. **Discurso do método**. Tradução Ciro Mioranza. São Paulo :Lafonte, 2017. 79 p.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do estado**. Tradução Leandro Konder, 12ª ed., Rio de Janeiro : Editora Bertrand, 1991. 215 p.

FALECK, Diego. **Um passo adiante para resolver problemas complexos: desenho de sistema de disputas**. Negociação, mediação, conciliação e arbitragem. Curso de métodos adequados de solução de controvérsias. Rio de Janeiro : Editora Forense. p. 73-89, 2021.

GABBAY, Daniela Monteiro. **Negociação**. Negociação, mediação, conciliação e arbitragem. Curso de métodos adequados de solução de controvérsias. Rio de Janeiro : Editora Forense. p. 129-144, 2021.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Mediação paraprocessual**. Tribunal multiportas investindo capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil. FGV Editora. p. 95-100, 2012.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou a matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. Tradução Rosina D'Angina. São Paulo : Ícone, 2008. 487 p.

KAHNEMAN, Daniel. **Rápido e devagar: duas formas de pensar**. Rio de Janeiro :Objetiva, 2018. 608 p.

LEFELD, Neide. **Metodologia e conhecimento científico: horizontes virtuais**. Petrópolis/RJ : Vozes, 2007. 119 p.

LEVISTSKY, Steven. Como as democracias morrem. Tradução Renato Aguiar. 1ª ed., Rio de Janeiro : Zahar, 2018. 270 p.

LINERA, Álvaro García. **O que é uma revolução?** São Paulo : Expressão Popular, 2018. 128 p.

LYRA, Rubens Pinto (Org). **A Ouvidoria Pública no Brasil: modelos em disputa**. João Pessoa : Editora UFPB, 2014. 350 p.

LORENCINI, Marco Antônio Garcia Lopes. **Sistema Multiportas: opções para tratamento de conflitos de forma adequada**. Negociação, mediação, conciliação e arbitragem. Curso de métodos adequados de solução de controvérsias. Rio de Janeiro : Editora Forense. p. 43-66, 2021.

MATO GROSSO. **Balço CGE 2020**. Cuiabá, 2021.

_____. Lei Complementar nº 162, de 29 de março de 2004. **Cria a Ouvidora-geral do Estado de Mato Grosso no âmbito da Casa Civil**, e dá outras providências. DOE – Diário Oficial do Estado.

_____. Lei Complementar nº 550, de 27 de novembro de 2014. **Transforma a Auditoria Geral do Estado em Controladoria Geral do Estado**, dá novas atribuições e outras providências. DOE – Diário Oficial do Estado.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**: comentários de Napoleão Bonaparte. Tradução e notas de Edson Bini. 12ª ed. São Paulo :Hemus, 1996. 216 p.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 29 ed., São Paulo : Atlas, 2013 911

MLODINOW, Leonard. **Subliminar**: como o inconsciente influencia nossas vidas. Tradução de Cláudio Carina. 2ª ed. Rio de Janeiro :Zahar, 2018. 345 p.

NASCIMENTO, Amauri Mascaro. **Curso de Direito do Trabalho**: história e teoria geral do direito do trabalho: relações individuais e coletivas do trabalho. São Paulo : Saraiva, 1998. 934 p.

NEGOCIAÇÃO, MEDIAÇÃO, CONCILIAÇÃO E ARBITRAGEM: **curso de métodos adequados de solução de controvérsias** / Adolfo Braga Neto [et al]; coordenação Carlos Alberto de Salles, Marco Antônio Garcia Lopes Lorencini, Paulo Eduardo Alves da Silva. – 4 ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2021. 332 p.

NERY, Vilson Pedro. **A ouvidoria pública como protetora de direitos**. Revista Científica da Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman – Ano 3 – nº 03 – 2020, p. 183-190.

ROUSSEAU, Jean Jaques. **Do Contrato Social**. Tradução Rolando Roque da Silva, Edição eletrônica: Ed RidendoCastigat Mores, 2002.

SALES, Lilia Maia de Moraes; SOUSA, Mariana Almeida de. **O sistema de múltiplas portas e o judiciário brasileiro**. Revista Direitos Fundamentais e Justiça, ano 5. número 16. p. 204-220. julho/setembro, 2011.

SALIM, Jaqueline Malta; SILVA, Juvêncio Borges. **Relação entre direito e política sob a perspectiva de Niklas Luhmann: parâmetros para atuação política do Judiciário**. Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD) - Unisinos - ano 8, número 1. p.94-107. janeiro/abril, 2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 16ª ed., São Paulo : Malheiros, 1999. 970 p.

SILVA, Paulo Eduardo Alves da. **Resolução de disputas: métodos adequados para resultados possíveis e métodos possíveis para resultados adequados**. Negociação, mediação, conciliação e arbitragem. Curso de métodos adequados de solução de controvérsias. Rio de Janeiro : Editora Forense. p. 93-123, 2021.

SOUZA, Wilson Alves de. **Acesso à Justiça**. Salvador: Dois de Julho, 2013. 370 p.

TRIBUNAL MULTIPORTAS: **investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil**. Organizadores: Rafael Alves de Almeida, Tania Almeida, Maria Hernandez Crespo. - Rio de Janeiro: FGV, 2012. 188 p.

VIEIRA, Sônia Aguiar do Amaral. **Inviolabilidade da vida privada e da intimidade pelos meios eletrônicos**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002. 180 p.

VENTURI, Elton. **Suspensão de liminares e sentenças contrárias ao Poder Público**. 2ª ed. ver. e ampl. São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 210. 334 p.

VOLTAIRE. **Tratado sobre a tolerância**. Tradução Antônio Geraldo da Silva. São Paulo :Lafonte, 2017. 144 p.

ZANFERDINI, Flávia de Almeida Montingelli. SILVEIRA, Sebastião Sergio da. BUGALHO, Andreia Chiquini. **Resolução online de conflitos como ferramenta de cidadania e facilitação do acesso à justiça**. Revista Paradigma. Unaerp. Disponível em: < <https://revistas.unaerp.br/cbpcc/article/view/2165>>. Acesso em: 08 dez. 2021.

_____. OLIVEIRA, Rafael Tomaz de. **Pluralismo jurídico, tecnologia e a resolução online de conflitos**. Revista da Faculdade de Direito. UFG. v. 43, p.01-12, 2019.

ZAPPAROLLI, Célia Regina. **Procurando entender as partes nos meios de resolução pacífica de conflitos, prevenção e gestão de crises**. Negociação, mediação, conciliação e arbitragem. Curso de métodos adequados de solução de controvérsias. Rio de Janeiro : Editora Forense. p. 93-123, 2021.