

Fatores relacionados com o Índice de Conciliação nas Justiças Brasileiras

Autoria: Leonilson Gomes Souza, Fábio Jacinto Barreto

Resumo

A utilização de mecanismos alternativos de resolução de conflitos, como a conciliação e a mediação, tem sido uma das principais estratégias do Poder Judiciário brasileiro para enfrentar a grande demanda por serviços de justiça que congestionam os tribunais. No entanto, devido às características peculiares de cada tribunal essa estratégia não tem sido adotada de maneira homogênea no Judiciário. O presente estudo busca identificar fatores relacionados com a utilização dos mecanismos de conciliação e mediação nas justiças Estadual, Federal e do Trabalho. Para isso, foram utilizados dados oficiais provenientes da base Justiça em Números, referentes aos anos de 2015 e 2016. Os dados foram analisados estatisticamente por meio de análise descritiva e análise de correlação linear. Os resultados são muito diferentes em cada uma das justiças investigadas. Na Justiça Estadual, o índice de conciliação está relacionado negativamente com o tamanho, a demanda e a produtividade do tribunal. Na Justiça do Trabalho, os resultados são inversos, ou seja, a relação do índice com essas mesmas variáveis é positiva. E na Justiça Federal, o índice de conciliação tem relação negativa com o tamanho e a força de trabalho e positiva com a demanda e a produtividade. Implicações dos resultados para a teoria e a prática são apresentadas no final do artigo.

Palavras-chave: Administração da Justiça; Mecanismos Alternativos de Resolução de Conflitos; Conciliação; Mediação; Coprodução.

1. Introdução

A utilização de mecanismos alternativos de resolução de conflitos tem sido uma das principais estratégias do Judiciário Brasileiro para tentar reduzir a judicialização de conflitos e evitar que a demanda por serviços de justiça aumente ainda mais nos tribunais. Esses mecanismos representam um novo tipo de serviço judiciário, denominado de coprodução, em que os usuários participam da produção e da entrega do serviço (Ostrom, Parks, Whitaker et al. 1978; Parks, Baker, Kiser et al. 1981; Boyle e Harris, 2009).

O objetivo dos mecanismos alternativos de resolução de conflitos é tentar impedir que conflitos emergentes na sociedade sejam judicializados e buscar resolver conflitos que já estão judicializados por meio de acordos entre as partes. Ou seja, são ferramentas para que os usuários possam resolver seus conflitos por meio de um diálogo intermediado, sem a necessidade de judicialização. Os principais exemplos de mecanismos alternativos de resolução de conflitos são a conciliação e a mediação judicial.

Embora o Judiciário tenha incentivado a utilização dos mecanismos de conciliação e mediação nos tribunais, por causa da autonomia administrativa desses órgãos, essa utilização não tem ocorrido de maneira homogênea. Em algumas justiças os mecanismos são mais utilizados do que em outras, e, dentro da mesma justiça, alguns tribunais são mais propensos a adotarem os mecanismos do que outros. Isso porque as justiças no Brasil – Estadual, Federal e do Trabalho – são diferentes em vários aspectos, o que requer análises específicas de cada uma delas.

A literatura a respeito de coprodução de serviços públicos, conforme revisão realizada por Voorberg, Bekkers e Tummers (2014), traz os seguintes fatores como influenciadores da coprodução: compatibilidade da organização com a participação do cidadão, atitude aberta à participação, cultura administrativa de aceitação de riscos e presença de incentivos claros à coprodução. O presente estudo estende essa discussão ao

considerar fatores como o tamanho, a força de trabalho disponível, a demanda e a produtividade organizacional como influenciadores da coprodução em tribunais.

O objetivo do trabalho é identificar fatores relacionados com a utilização dos mecanismos de conciliação e mediação nas justiças Estadual, Federal e do Trabalho no Brasil. Para alcançar esse objetivo, foram utilizados na pesquisa empírica dados oficiais provenientes da base Justiça em Números, referentes aos anos de 2015 e 2016. Os dados foram analisados estatisticamente por meio de análise descritiva e análise de correlação linear. Um segundo objetivo do estudo é comparar os resultados das justiças investigadas, de modo a compreender como características particulares de cada justiça pode afetar a utilização dos mecanismos de conciliação e mediação.

2. Os mecanismos alternativos de resolução de conflitos

O papel de prestador de serviço tem sido cada vez mais reforçado no Judiciário brasileiro, principalmente devido ao aumento dramático da demanda social por justiça após a Constituição de 1988. De acordo com o Conselho Nacional de Justiça – CNJ, em 2016 existiam aproximadamente 80 milhões de processos pendentes em todos os segmentos do Judiciário brasileiro. Em 2016, o Judiciário conseguiu finalizar aproximadamente 20 milhões de processos, no entanto, outros 20 milhões de novos processos foram ajuizados no mesmo ano, o que significa que, apesar do esforço, a quantidade de processos pendentes continuou praticamente a mesma (CNJ, 2017).

Um aspecto importante nessa discussão é a crescente judicialização de conflitos no Brasil, em especial, a judicialização de políticas públicas. A judicialização da política se refere a um novo estatuto de direitos fundamentais que provoca uma ampliação dos poderes de intervenção dos tribunais nas arenas social, econômica e política, e que ocorrem por meio da efetiva participação no processo de formulação e/ou implementação de políticas públicas (Maciel e Koerner, 2002). A judicialização representa, por um lado, um movimento expansivo dos direitos na sociedade civil (Vianna, 2013), mas, por outro, uma desconfiança em relação às tradicionais instituições representativas (Filgueiras e Marona, 2012).

O desafio enfrentado pelas organizações do Judiciário também pode ser visto com base na demanda ou a produção. Na ótica da produção, o problema é visto em termos de capacidade produtiva do sistema de justiça em responder adequadamente a demanda existente. Nesse sentido, o esforço é direcionado para aumentar a eficiência de juízes e servidores e consequentemente a eficiência das organizações do Judiciário. Desempenho judicial é o tema central dessa abordagem. Por outro lado, na ótica da demanda, o problema parece ser mais complexo, chegando mesmo a ser paradoxal, pois envolve aumentar o acesso aos serviços de justiça, direito garantido no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal de 1988, e, ao mesmo tempo, reduzir a litigiosidade da população.

O Judiciário brasileiro tem buscado soluções inovadoras para enfrentar a relação problemática entre a demanda e a produção judicial. Uma das inovações nesse sentido foi a criação dos Juizados Especiais, também chamados de Juizados Especiais de Pequenas Causas. Criados por meio da Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995, com vistas a atender o comando previsto no art. 98, I, da Constituição Federal de 1988, o Juizado Especial trouxe um conjunto de novos princípios para a prestação jurisdicional que buscaram minimizar a estrutura processual fundada no formalismo, na hierarquia e nos rituais do Poder Judiciário (Chimenti, 2005).

Os Juizados Especiais foram criados com o objetivo de facilitar o acesso à justiça por parte dos cidadãos menos favorecidos na sociedade, tornando o Judiciário mais célere e eficaz (Chimenti, 2005). Essa inovação permitiu pela primeira vez nos julgamentos de

litígios de menor valor a participação direta do usuário na produção e entrega dos serviços. Tal participação é possível porque os serviços prestados nos Juizados Especiais, de modo diferente do que ocorre na Justiça Comum, dispensam intermediários. Embora os Juizados Especiais tenham aumentado o acesso aos serviços de justiça, em pouco tempo se tornaram tão ou mais congestionados que os tribunais da Justiça Comum.

Outra inovação importante no Judiciário brasileiro consiste nos chamados mecanismos alternativos de resolução de conflitos. A Resolução nº 198/2014, que dispõe sobre o planejamento e a gestão estratégica no âmbito do Poder Judiciário para o período 2015-2020, ressalta a importância da efetividade na prestação jurisdicional, apontando como cenário desejado para os próximos anos uma justiça mais acessível, o descongestionamento dos tribunais e a desjudicialização, principalmente por meio dos mecanismos alternativos de resolução de conflitos (CNJ, 2017).

Os principais exemplos de mecanismos alternativos de resolução de conflitos são a conciliação e a mediação. Esses mecanismos consistem na realização de audiências nas quais as partes, perante um conciliador ou mediador oficialmente designado, são incentivadas a entrarem em acordo a respeito de suas disputas, buscando a melhor solução para todos os envolvidos sem necessidade de judicialização (Rêgo, Teixeira e Isidro-da-Silva, 2016; Teixeira, Rêgo e Isidro-da-Silva, 2016). O conciliador e o mediador têm como papéis estimular a comunicação entre as partes e, assim, colaborar para a obtenção de um acordo. No entanto, são as partes envolvidas as únicas responsáveis pela solução do conflito (CNJ, 2014). As resoluções do CNJ orientam a formação de conciliadores e mediadores com preparação adequada para o serviço, bem como indicam a necessidade da disponibilização de infraestrutura necessária para que os serviços sejam prestados da melhor maneira possível (Silva, 2012).

De acordo com o CNJ (2014), a mediação é uma forma de solução de conflitos em que uma terceira pessoa, neutra e imparcial, facilita o diálogo entre as partes, para que juntas, construam a melhor solução possível para o conflito. Em regra, a mediação é um método utilizado em conflitos complexos, com múltiplas dimensões. A mediação é um procedimento estruturado, e que não tem um prazo definido para terminar, podendo, portanto, resultar ou não em acordo entre as partes. Já a conciliação é um método utilizado em conflitos mais simples, considerados restritos, em que uma terceira pessoa, denominada conciliadora, adota uma posição ativa, porém neutra e imparcial em relação ao conflito. É um processo consensual e breve, que busca, dentro do possível, harmonizar socialmente e restaurar a relação entre as partes (CNJ, 2014).

O uso dos mecanismos de conciliação e mediação nos tribunais brasileiros passou a ser mapeado pelo CNJ a partir de 2015 por meio de um novo indicador adicionado à base Justiça em Número, o Índice de Conciliação, que consiste na proporção de acordos homologados, provenientes de conciliação e mediação, em relação ao total de processos julgados no ano de referência no tribunal. Assim, quanto mais perto de 0 (zero) for o valor do índice, menor será a importância dada pelo tribunal às ferramentas de conciliação e mediação, ou então, embora mesmo existindo interesse por parte do tribunal, um índice de conciliação perto de zero pode indicar a existência de alguma falha no processo, ou ainda algum problema com o sistema de incentivos no uso dos mecanismos. Por outro lado, quanto mais perto de 1 (um) o índice de conciliação, maior a importância dada pelo tribunal aos mecanismos de conciliação e mediação. O índice de conciliação indica quais os tribunais que mais investem nos mecanismos alternativos de resolução de conflitos e a variação entre os tribunais em relação ao índice é reflexo, em parte, de características particulares dessas organizações. Embora existam pressões externas sobre os tribunais, originárias, por exemplo, do próprio CNJ e da sociedade como um todo, para que utilizem cada vez mais os mecanismos alternativos, essa utilização depende de vários outros

fatores, como por exemplo, a vontade política dos dirigentes e gestores judiciários e a capacidade administrativa e operacional dos tribunais.

A conciliação e a mediação judicial são serviços judiciários prestados com base no conceito de coprodução, no qual existe a participação efetiva dos usuários na produção e na entrega dos serviços (Boyle e Harris, 2009). Restringindo o conceito de coprodução de serviços públicos ao nível individual – profissionais, usuários e cidadãos – pode-se dizer que são raros os serviços judiciários prestados por meio de coprodução, pois a participação dos usuários na produção ou na entrega dos serviços tradicionalmente prestados é quase inexistente. Uma das explicações para isso é o fato do Judiciário ser um sistema tradicionalmente fechado à participação social, em que grande parte dos serviços são desenhados e planejados internamente. Os mecanismos de conciliação e mediação judicial são apresentados e discutidos na seção seguinte de acordo com o conceito de coprodução.

3. Conciliação e mediação como serviços judiciários coproduzidos

Coprodução é um fenômeno que tem sido muito explorado por estudiosos da administração pública. O interesse prático e acadêmico a respeito do tema teve início a quase quatro décadas atrás, com a proposição inicial do conceito de *co-production* por Elionor Ostrom e colaboradores, da Universidade de Indiana, nos EUA (Ostrom, Parks, Whitaker et al. 1978; Parks, Baker, Kiser et al. 1981). A partir disso, o interesse pelo tema aumentou muito. A ideia original é inovadora e relativamente simples: a produção de serviços públicos requer, além do consumo, a participação dos cidadãos (Ostrom e Ostrom, 1977; Ostrom, Parks, Whitaker et al. 1978; Parks et al., 1981).

A coprodução de serviços públicos é um conceito que tem raízes no Novo Serviço Público (NSP), uma abordagem proposta originalmente por Denhardt e Denhardt (2003). Os teóricos do NSP argumentam que a administração pública deve ser uma coprodutora do bem público junto com os cidadãos e a comunidade. Essa ideia tem por base as teorias democráticas e de cidadania, os modelos de comunidade e de sociedade civil, além do humanismo radical e da teoria do discurso (Abreu, Helou e Fialho, 2013).

Coprodução, nesse contexto, significa a prestação de serviços públicos em uma relação de igualdade e reciprocidade entre os profissionais e os usuários dos serviços (Boyle e Harris, 2009). Coprodução é vista como uma estratégia para a produção dos serviços públicos na qual existe o compartilhamento de responsabilidades entre os profissionais prestados e os usuários dos serviços. O modelo de coprodução em determinado serviço público é definido pelo grau de sobreposição entre o conjunto de produtores e participantes regulares do processo, de modo que, durante o processo, ocorra algum tipo de *feedback* dos usuários aos gestores responsáveis pelo serviço (Brudney e England, 1983; Alford, 2002; Palumbo, 2016).

Em muitos países, como no caso do Brasil, os serviços judiciários são muito amplos, pois envolvem diversas organizações e perpassam diferentes níveis de governo. Uma peculiaridade dos serviços judiciários é o fato de que só poderão ser prestados se provocados pelos interessados, sendo vedado a juízes agir de ofício. A relação entre o indivíduo alcançado pela prestação nem sempre é voluntária, sendo comuns atuações coercitivas, como no caso de prisões. O custeio dos serviços judiciários é feito pelos litigantes, com o pagamento de custas judiciais, e pelo próprio Estado, sendo que em alguns casos a lei garante gratuidade dos serviços judiciários para pessoas que comprovem incapacidade econômica (Gomes e Moura, 2017).

Outra particularidade dos serviços judiciários é sua estrita vinculação ao chamado devido processo legal, isto é, uma sucessão de procedimentos previstos em lei que deve

ser adotada previamente à solução do conflito, sob pena dos atos serem invalidados posteriormente (Gomes e Moura, 2017). As garantias constitucionais mais conhecidas são a ampla defesa, o contraditório e o direito de solicitar revisão de decisões contrárias ao interesse de quem é afetado, nos chamados recursos judiciais (Tucci, 1992). A vinculação da prestação jurisdicional ao processo judicial pode tornar determinados serviços judiciários revestidos de formalismo acentuado, o que, por sua vez, pode reforçar a morosidade da prestação jurisdicional, com julgamentos que podem se arrastar por anos ou mesmo décadas.

Os principais serviços judiciários no Brasil são prestados diretamente pelos juízes (Gomes e Moura, 2017). O juiz é um servidor público concursado, ou indicado, em alguns casos de membros de tribunais, e investido de uma série de poderes e prerrogativas legais que lhe autorizam interferir em aspectos fundamentais da vida de pessoas, do funcionamento de empresas e do próprio Estado, tais como liberdade, patrimônio, sigilo, assuntos familiares, assuntos econômicos e comerciais, eleições e políticas públicas (Lopes, 1984). Apesar da importância desses profissionais, os serviços judiciários não se resumem à atuação dos juízes. Para que uma questão seja submetida e apreciada pelo Judiciário, mostra-se necessária a participação de atores intervenientes, internos ou externos ao Judiciário, muitas vezes por exigência legal.

Nos serviços judiciários, os usuários podem ser divididos em demandantes, que buscam a Justiça para satisfazer seus direitos e interesses, e demandados, que são alcançados por decisões judiciais por interesses de particulares, como devedores, ou do Estado, como no caso de condenados criminalmente. O termo ‘usuários’ engloba uma grande quantidade de atores, como cidadãos, grupos de cidadãos organizados, comunidades, empresas, associações, estrangeiros, órgãos públicos entre outros. Os usuários são todos os atores que demandam ou podem vir a demandar algum tipo de resolução de conflitos junto ao Poder Judiciário (Gomes e Moura, 2017).

Em alguns serviços judiciários os usuários atuam de maneira voluntária, ou seja, são eles que procuram deliberadamente ser atendidos, como ocorre nos juizados especiais e nos mecanismos alternativos de resolução de conflitos. Dessa forma, pode-se dizer que tais serviços são coproduzidos. Em outros serviços, a atuação dos usuários é involuntária, ou seja, a prestação do serviço independe de sua provocação ou vontade. Exemplo disso é a administração da estrutura judiciária. Por fim, alguns serviços são prestados de maneira coercitiva, ou seja, contrária à vontade dos usuários, como é o caso de processos que envolvem penas de restrição de liberdade (Gomes e Moura, 2017).

3.1 Fatores relacionados com a utilização de conciliação e mediação em tribunais

Considerar os mecanismos de conciliação e mediação com base no conceito de coprodução remete a uma questão central para compreender porque esses mecanismos são utilizados em tribunais: quais os fatores influenciadores da decisão de investir em coprodução? Colocado de outra forma, identificar os fatores que reforçam nos gestores dos tribunais a ideia de que a participação dos cidadãos na produção e prestação dos serviços judiciários pode ser importante para que se possa criar melhores serviços, capazes de resolver, ou ao menos amenizar, os problemas do Judiciário relacionados com acesso, celeridade e qualidade dos serviços prestados.

Em revisão da literatura sobre coprodução e co-criação, Voorberg, Bekkers and Tummers (2014) descobriram que esses dois conceitos são usados empiricamente como sinônimos e a única diferença conceitual é que a literatura sobre co-criação enfatiza mais a ideia de valor. No entanto, a maior contribuição da revisão realizada por Voorberg et al. (2014) foi indicar os principais fatores influenciadores da coprodução em serviços

públicos. Segundo os autores, os fatores podem servir como facilitadores ou barreiras à coprodução, ou seja, são “dois lados da mesma moeda” (Voorberg, Bekkers and Tummers 2014, p. 9). Os fatores foram divididos em fatores ligados à organização prestadora e fatores ligados aos cidadãos.

Os principais fatores influenciadores da coprodução no âmbito da organização são os seguintes, nessa ordem de importância: (i) compatibilidade da organização com a participação do cidadão; (ii) atitude aberta à participação do cidadão; (iii) cultura administrativa de aceitação de riscos; e (iv) presença de incentivos claros na organização para a coprodução. Já no âmbito dos cidadãos, os principais fatores influenciadores da coprodução são os seguintes: (i) características pessoais dos cidadãos, como habilidades, escolaridade, composição da família, entre outras; (ii) nível de conscientização do cidadão; (iii) capital social envolvido; e (iv) aceitação do risco (Voorberg et al., 2014). Voorberg et al. (2014) sugerem que esses fatores estão correlacionados com o nível e a qualidade da coprodução.

De acordo com estudos revisados por Voorberg et al. (2014), os principais resultados da coprodução podem ser divididos em duas dimensões: a primeira consiste em “ganhar efetividade”, e a segunda em “aumentar o envolvimento dos cidadãos” (p. 13). Ganhar efetividade é um resultado organizacional que envolve a forma como a organização e o serviço prestado são percebidos no contexto social que pertencem. Já o segundo resultado, que consiste em aumentar o envolvimento do cidadão, é um resultado social, que influencia a própria causa, ou seja, a coprodução, em um processo da recursividade (Voorberg et al., 2014).

No caso dos tribunais, conforme discutido anteriormente, são poucos os serviços que podem ser considerados com base no conceito de coprodução. A conciliação e a mediação são exemplos de serviços judiciais coproduzidos, e, portanto, estão sujeitos aos fatores apontados por Voorberg et al. (2014). Além disso, outros fatores internos e externos podem influenciar juízes, desembargadores e gestores judiciais na decisão de investir ou não nos mecanismos de conciliação e mediação. O presente estudo investiga a influência dos seguintes fatores na utilização dos mecanismos de conciliação e mediação em tribunais: (a) tamanho do tribunal; (b) força de trabalho; (c) demanda; e (d) produtividade do tribunal.

Como não foram encontrados estudos anteriores que testaram as relações entre esses fatores e a utilização de conciliação e mediação em tribunais, optou-se por apresentar hipóteses a respeito de cada um dos fatores mencionados com base no contexto de atuação dos tribunais. Assim, uma primeira hipótese trata do tamanho do tribunal. Tribunais maiores possuem maior capacidade operacional e, comparados aos pequenos tribunais, têm maior capacidade de criar as estruturas necessárias para o funcionamento dos centros de conciliação e mediação. Além disso, tribunais maiores geralmente possuem mais recursos financeiros, o que também contribui para o investimento em novas estruturas de atendimento aos cidadãos. Por fim, pode-se argumentar que os tribunais maiores são mais visíveis, e, portanto, mais suscetíveis a cobranças por parte da sociedade e do próprio Judiciário. Sendo assim, é possível supor que existe uma relação positiva entre o tamanho do tribunal e a utilização dos mecanismos de conciliação e mediação.

Hipótese 1: Existe uma relação positiva entre o tamanho do tribunal e a utilização dos mecanismos de conciliação e mediação.

A força de trabalho proporcional disponível em um tribunal não pode ser confundida com o tamanho do tribunal, mesmo que o tamanho seja medido por meio da quantidade de magistrados ou servidores. A força de trabalho proporcional consiste na

capacidade produtiva efetiva do tribunal, considerando o número de pessoas e o trabalho a ser realizado. Sendo assim, espera-se que a força de trabalho proporcional seja um fator importante para a utilização dos mecanismos de conciliação e mediação, isso porque a execução de tais mecanismos exige o envolvimento e a participação de juízes e servidores. No caso dos juízes, porque são eles quem atuam diretamente no sentido de encaminhar acordos entre as partes litigantes, finalizando um processo judicial ou evitando que outros conflitos sejam judicializados. E, no caso dos servidores, porque são eles que dão suporte aos juízes nessa tarefa. Assim, uma segunda hipótese indica uma relação também positiva entre a força de trabalho proporcional e a utilização dos mecanismos de conciliação e mediação nos tribunais.

Hipótese 2: Existe uma relação positiva entre a força de trabalho proporcional do tribunal e a utilização dos mecanismos de conciliação e mediação.

A demanda de um tribunal representa o grau de litigiosidade da sociedade atendida pelo tribunal. O resultado da demanda pode ser visto na quantidade de processos ajuizados no tribunal, ou seja, o acervo de processos pendentes que precisam ser julgados pelos juízes que atuam no tribunal. Diversos estudos anteriores (Beenstock & Haitovsky, 2004; Rosales-Lopez, 2008; Dimitrova-Grajzl et al., 2012; El-Bialy, 2011; Castro, 2011; Gomes et al., 2016) trataram da relação entre demanda (*caseload*) e desempenho judicial, e praticamente todos os resultados apontam para uma relação positiva entre as variáveis, de modo que quanto maior a demanda por serviços judiciários no tribunal, maior será a produção judicial. Segundo Castro (2011), a principal explicação para esse resultado é o fato de haver um mecanismo regulador nas varas e tribunais que busca manter equilíbrio entre a carga de trabalho e o ritmo de produção de juízes e servidores.

Embora não tenham sido encontrados estudos anteriores que tratam da relação entre a utilização dos mecanismos alternativos de resolução de conflitos e a demanda de um tribunal, espera-se que essa relação seja positiva. A explicação para isso é o fato de que os tribunais mais demandados no Brasil são aqueles que apresentam uma maior taxa de congestionamento (CNJ, 2017) e por isso, teoricamente, seriam os mais interessando em utilizarem os mecanismos de conciliação e mediação no intuito de reduzir a demanda. Essa redução pode ocorrer por meio de acordos em processos judiciais em andamento, ou evitando que novos processos sejam judicializados. Assim, investir na utilização dos mecanismos de conciliação e mediação pode evitar que a demanda aumente, o que representa uma terceira hipótese da pesquisa.

Hipótese 3: Existe uma relação positiva entre a demanda do tribunal e a utilização dos mecanismos de conciliação e mediação.

Também não foram encontrados estudos anteriores que investigaram a relação entre a produtividade judicial e a utilização dos mecanismos de conciliação e mediação. Apesar disso, parece razoável imaginar que um aumento na produtividade judicial necessariamente requer mais esforço e trabalho por parte de juízes e servidores. Esse esforço extra, por sua vez, tende a diminuir o tempo desses profissionais para outras atividades, como as atividades relacionadas à homologação de acordos via conciliação e mediação. Por outro lado, conforme apresentado anteriormente, vários estudos (Beenstock & Haitovsky, 2004; Rosales-Lopez, 2008; Dimitrova-Grajzl et al., 2012; El-Bialy, 2011; Castro, 2011; Gomes et al., 2016) mostraram uma correlação positiva entre a demanda e a produtividade judicial. Assim, considerando a hipótese anterior,

juntamente com os resultados de estudos anteriores, a hipótese final deste estudo traz uma relação positiva entre a produtividade judicial e o índice de conciliação.

Hipótese 4: Existe uma relação positiva entre a produtividade do tribunal e a utilização dos mecanismos de conciliação e mediação.

4. Método

Para alcançar o objetivo proposto na pesquisa foram utilizados dados secundários oficiais referentes à primeira e segunda instâncias das justiças Estadual, Federal e do Trabalho no Brasil. Para efeito de simplificação, é utilizado nesta pesquisa apenas o termo tribunal para se referir às duas instâncias das justiças investigadas, abrangendo assim, além dos tribunais, as varas e comarcas. Considerando as três justiças, no total são 56 tribunais, sendo 27 na Justiça Estadual, 24 na Justiça do Trabalho e 5 na Justiça Federal. Como os dados são referentes a dois anos, 2015 e 2016, optou-se por utilizá-los de maneira empilhada (*pooled*), o que significa dizer que foram configurados em formato de painel (56 tribunais x 2 anos).

Os dados foram coletados na base Justiça em Números, elaborada anualmente pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ. A principal variável do estudo é o ‘índice de conciliação’, que consiste em um indicador que registra o percentual de decisões e sentenças homologatórias de acordo em relação ao total de decisões terminativas e de sentenças (CNJ, 2017). O índice de conciliação representa tanto as práticas de conciliação quanto de mediação, e varia de 0 a 1, sendo que 0 significa que o tribunal não utiliza a conciliação e a mediação e 1 significa utilização plena. O índice de conciliação foi criado pelo CNJ e passou a ser divulgado na base Justiça em Números a partir da edição de 2016, com dados referentes a 2015.

Além do tipo de justiça (Estadual, Federal e do Trabalho), foram analisadas outras dez variáveis, representando quatro diferentes fatores: (a) tamanho, (b) força de trabalho, (c) demanda e (d) produtividade. As variáveis de operacionalização de cada um desses fatores são as seguintes:

a) Tamanho

- Porte do tribunal (P): variável categórica com três classes – pequeno, médio e grande. Variável definida pelo CNJ com base em um conjunto de atributos dos tribunais;
- Quantidade total de magistrados (TM): quantidade de cargos de magistrado efetivamente ocupados no tribunal;
- Quantidade total de servidores (TS): quantidade de cargos de servidores da área judiciária efetivamente ocupados no tribunal.

b) Força de trabalho

- Proporção de magistrados (MH): quantidade de magistrados disponíveis no tribunal por grupo de 100 mil habitantes;
- Proporção de servidores (SH): quantidade de servidores disponíveis no tribunal por grupo de 100 mil habitantes;
- Quantidade de servidores por magistrado (SM): quantidade de servidores no tribunal dividido pela quantidade de magistrados.

c) Demanda

- Carga de trabalho (CT): quantidade de processos pendentes somado à quantidade de processos novos que ingressaram no tribunal no ano de referência, dividido pela quantidade de magistrados que atuam no tribunal;
- Taxa de congestionamento (TC): relação entre a soma de processos novos que ingressaram no tribunal no ano de referência, processos pendentes e a quantidade de processos baixados; representa a percentual de processos pendentes que foi baixado no ano de referência;
- Processos novos por magistrado (PnM): quantidade de processos que foram ajuizados no tribunal no ano referência dividido pela quantidade de magistrados.

d) Produtividade

- Processos baixados por magistrado (PbM): quantidade de processos baixados no tribunal no ano de referência, dividido pela quantidade de magistrados que atuam no tribunal.

Para analisar os dados foram utilizadas as técnicas estatísticas de análise descritiva e análise de correlação linear, essa última conforme modelo proposto por Spearman, uma vez que as variáveis utilizadas não são distribuídas normalmente. Os resultados são apresentados na seção seguinte.

5. Resultados

A Tabela 1 traz as estatísticas descritivas das variáveis utilizadas no estudo separadas pelo tipo de justiça. Como pode ser visto, uma das principais discrepâncias entre as justiças diz respeito justamente ao índice de conciliação. Na Justiça Estadual o valor médio do índice é de 0,13, o que significa dizer que, dentre todas as decisões e sentenças proferidas no tribunal no ano de referência, 13% consistem em acordos homologados via conciliação ou mediação. Na Justiça Federal o índice é de 0,04 (4%) e na Justiça do Trabalho de 0,25 (25%). Portanto, a Justiça do Trabalho é a onde os mecanismos de conciliação e mediação têm sido mais utilizados, seguida pela Justiça Estadual e por último a Justiça Federal.

Tabela 1: Estatísticas descritivas das variáveis nas três justiças investigadas

Variáveis	Justiça Estadual (N=54)		Justiça Federal (N=10)		Justiça do Trabalho (N=48)	
	Média	D. padrão	Média	D. padrão	Média	D. padrão
Índice de Conciliação	0,13	0,04	0,04	0,02	0,25	0,05
Magistrados	448	506	357	105	151	129
Servidores	5.229	6.806	4.249	1.211	1.284	1.102
Servidores por Magistrado	12,1	2,1	13,1	1,7	9,2	1,0
Carga de Trabalho	5.648	3.036	7.942	2.139	2.810	607
Taxa de Congestionamento	0,70	0,09	0,70	0,08	0,55	0,06
Processos Novos por Magistrado	1.325	479	2.037	509	955	167
Processos Baix. por Magistrado	1.860	441	2.740	433	1.243	231

Fonte: dados da pesquisa

Também é possível observar que existem muitas diferenças entre os tipos de justiça com base nas variáveis apresentadas na Tabela 1. A quantidade média de magistrados, por exemplo, é quase três vezes maior na Justiça Estadual do que na Justiça do Trabalho; a carga de trabalho média na Justiça Federal é quase o triplo da carga média da Justiça do Trabalho; e a produtividade média (processos baixados por magistrado) na Justiça Federal é mais que o dobro da produtividade média da Justiça do Trabalho. Por outro lado, a quantidade média de servidores por magistrado é muito parecida nas três justiças, com pequena vantagem para a Justiça Federal. Da mesma forma, a taxa média de congestionamento de tribunais nas justiças Estadual e Federal é exatamente a mesma.

O passo seguinte consiste em realizar as análises de correlação linear entre as variáveis, separando os resultados de cada uma das justiças investigadas. Essa separação na apresentação dos resultados é necessária porque o funcionamento das justiças é diferente, como mostra a Tabela 1, assim como são diferentes o contexto e as motivações para a utilização dos mecanismos de conciliação e mediação. A Tabela 2 traz os resultados da análise de correlação referentes à Justiça Estadual. Os coeficientes de correlação (*Spearman*) são apresentados nas tabelas juntamente com a significância estatística (* $p < 0,05$; ** $p < 0,01$).

Tabela 2 – Resultados da análise de correlação entre as variáveis na Justiça Estadual

Variáveis	IC	P	TM	TS	MH	SH	SM	CT	TC	PnM
Índice de Conciliação (IC)	1									
Porte do Tribunal (P)	-,236*	1								
Total de Magistrados (TM)	-,175*	,925**	1							
Total de Servidores (TS)	-,170*	,920**	,983**	1						
Magistrados por Habitantes (MH)	-,144	-,224	-,327*	-,304*	1					
Servidores por Habitantes (SH)	-,089	-,134	-,209	-,132	,798**	1				
Servidores por Magistrado (SM)	-,006	-,016	-,081	,056	,217	,633**	1			
Carga de Trabalho (CT)	-,224**	,611**	,650**	,620**	-,530**	-,292*	-,048	1		
Taxa de Congest. (TC)	,049	,291*	,443**	,399**	-,711**	-,571**	-,208	,638**	1	
Proc. novos por Magistrado (PnM)	-,253**	,542**	,508**	,524**	-,137	,079	,178	,774**	,152	1
Proc. baixados por Magistrado (PbM)	-,160*	,596**	,597**	,618**	-,449**	-,105	,192	837**	,453**	,688*

Fonte: dados da pesquisa

N=54; * $p < 0,05$; ** $p < 0,01$

Como pode ser observado, todas as correlações estatisticamente significativas com o índice de conciliação foram negativas, inclusive o tamanho do tribunal, seja em relação ao porte ou em relação à quantidade de magistrados e servidores. O índice de

conciliação é um indicador relativo, pois representa a proporção de acordos, via conciliação e mediação, em relação à quantidade de processos resolvidos de maneira tradicional. Isso quer dizer que, embora os maiores tribunais sejam aqueles que, em termos absolutos, realizam mais acordos, quando considerados em termos proporcionais o resultado é o contrário, pois os maiores tribunais são aqueles que apresentam os menores índices de conciliação.

A demanda judicial, por meio das variáveis carga de trabalho e processos novos por magistrado, também se mostrou correlacionada negativamente com o índice de conciliação. Isso quer dizer que os tribunais mais sobrecarregados são aqueles que menos utilizam os mecanismos de conciliação e mediação. Da mesma forma, a produtividade do tribunal, por meio da variável processos baixados por magistrado, também se mostrou correlacionada negativamente com o índice de conciliação. Esses resultados estão alinhados com o resultado anterior, a respeito do tamanho, o que faz sentido porque, no Brasil, os maiores tribunais são os mais sobrecarregados (CNJ, 2017) e também, por causa disso, são os mais produtivos (Castro, 2011; Gomes et al., 2016).

Esses resultados referentes à Justiça Estadual são inesperados, pois mostram que os tribunais que, teoricamente, deveriam ser aqueles que mais investem e utilizam os mecanismos de conciliação e mediação, são os que menos utilizam em termos proporcionais. Esses mecanismos têm sido considerados pelo Judiciário como estratégias importantes para reduzir a pressão sobre os tribunais, principalmente em termos de demanda (CNJ, 2017), o que, de certa forma, torna-se contraditório diante dos resultados apresentados. Assim, no caso da Justiça Estadual, todas as hipóteses foram rejeitadas.

Na Justiça Federal, assim como ocorre na Justiça Estadual, o tamanho do tribunal, com base na quantidade de magistrados e servidores, também se mostra correlacionado negativamente com o índice de conciliação, a diferença é que na Justiça Federal os coeficientes de correlação são mais fortes (ver Tabela 3). A força de trabalho proporcional mostra-se negativamente correlacionada com o índice de conciliação. Esse resultado indica que a utilização dos mecanismos de conciliação e mediação é menor nos tribunais com maior força de trabalho absoluta e também nos tribunais com maior proporção de força de trabalho em relação à população. O resultado é inesperado, pois tribunais com maior força de trabalho teriam mais condições de incentivar o uso da conciliação e da mediação, mesmo considerando que em muitos tribunais exista uma força de trabalho específica de conciliadores e mediadores. Assim, os resultados das análises referentes aos dados da Justiça Federal rejeitam as hipóteses 1 e 2.

Tabela 3: Resultados da análise de correlação entre as variáveis na Justiça Federal

Variáveis	IC	TM	TS	MH	SH	SM	CT	TC	PnM
Índice de Conciliação (IC)	1								
Total de Magistrados (TM)	-,309*	1							
Total de Servidores (TS)	-,370*	,867**	1						
Magistrados por Habitantes (MH)	-,515**	-,089	-,188	1					
Servidores por Habitantes (SH)	-,576**	-,067	-,200*	,891**	1				
Servidores por Magistrado (SM)	-,161	-,552	-,309	-,588*	-,479*	1			

Carga de Trabalho (CT)	,261*	,333	,648*	-,612*	-,564*	,152	1		
Taxa de Congest. (TC)	,491**	,527	,842**	,006	,018	-,103	,612	1	
Proc. novos por Magistrado (PnM)	,636**	,018	-,115**	-,745**	-,745**	,455	,224	-,442	1
Proc. baixados por Magistrado (PbM)	,248*	,042	,394	-,794**	-,733**	,648*	806**	,418	,467

Fonte: dados da pesquisa
N=10; *p<0,05; **p<0,01

Ainda na Justiça Federal, a Tabela 3 mostra que a demanda, por meio das variáveis taxa de congestionamento e processos novos por magistrado, mostra-se correlacionada positivamente com o índice de conciliação. O mesmo ocorreu com a produtividade dos tribunais, embora o coeficiente de correlação seja mais fraco do que no caso da demanda. Esses resultados eram esperados e confirmam as hipóteses 3 e 4. Conforme mencionado, uma possível explicação para esse resultado está no fato de que os tribunais mais demandados no Brasil são aqueles que apresentam uma maior taxa de congestionamento (CNJ, 2017), e, por isso, seriam os mais interessados em utilizar os mecanismos de conciliação e mediação, justamente no intuito de reduzir a demanda.

Por fim, a Tabela 4 apresenta os resultados referentes à Justiça do Trabalho. Como pode ser visto, o índice de conciliação está positivamente correlacionado com o tamanho, a demanda e a produtividade do tribunal. Assim, ao contrário do que ocorre nas demais justiças, na Justiça do Trabalho os tribunais maiores, mais sobrecarregados e mais produtivos, são aqueles que apresentam os maiores índices de conciliação. Esse também já era um resultado esperado, confirmando as hipóteses 1, 3 e 4. Apenas as variáveis referentes à força de trabalho proporcional não se mostraram correlacionadas com o índice de conciliação na Justiça do Trabalho.

Tabela 4: Resultados da análise de correlação entre as variáveis na Justiça do Trabalho

Variáveis	IC	P	TM	TS	MH	SH	SM	CT	TC	PnM
Índice de Conciliação (IC)	1									
Porte do Tribunal (P)	,173	1								
Total de Magistrados (TM)	,331*	,890**	1							
Total de Servidores (TS)	,292*	,931**	,977**	1						
Magistrados por Habitantes (MH)	,231	,170	,358*	,291*	1					
Servidores por Habitantes (SH)	,139	,254	,278*	,272*	,793**	1				
Servidores por Magistrado (SM)	-,052	,462*	,227	,370**	-,257	,206	1			
Carga de Trabalho (CT)	,248*	,308*	,225	,261	-,202	-,315*	-,104	1		
Taxa de Congest. (TC)	,186	,099	-,094	-,111	,043	-,117	-,323*	,420**	1	

Proc. novos por Magistrado (PnM)	,217*	,560**	,374**	,436**	-,322*	-,234	,304	,526**	-,275	1
Proc. baixados por Magistrado (PbM)	,256*	,361*	,208	,285*	-,191	-,201	,091	878**	,305*	,525**

Fonte: dados da pesquisa
N=48; *p<0,05; **p<0,01

Em resumo, na Justiça Estadual o índice de conciliação é negativamente correlacionado com o tamanho, a força de trabalho proporcional, a demanda e a produtividade do tribunal. Assim, tribunais menores, com menor proporção de magistrados e servidores em relação à população, menos demandados e com baixa produtividade são aqueles com maiores índices de conciliação na Justiça Estadual. Na Justiça Federal, o índice de conciliação é negativamente correlacionado com o tamanho do tribunal e com a força de trabalho proporcional; e positivamente correlacionado com a demanda e a produtividade do tribunal. Assim, tribunais menores, porém mais demandados e com alta produtividade, são aqueles com maiores índices de conciliação na Justiça Federal. E, por fim, na Justiça do Trabalho, o índice de conciliação é positivamente correlacionado com o tamanho, a demanda e a produtividade do tribunal, o que significa que, na Justiça do Trabalho, tribunais maiores, mais demandados e com alta produtividade são aqueles com maiores índices de conciliação.

Assim, todas as hipóteses foram rejeitadas na Justiça Estadual, sendo que três delas (H1, H4) apresentaram resultados inversos aos previstos. Na Justiça Federal duas hipóteses (H1 e H2) foram rejeitadas e outras duas (H3 e H4) foram confirmadas. E na Justiça do Trabalho três hipóteses foram confirmadas (H1, H3 e H4) e apenas uma foi rejeitada (H2).

6. Considerações finais

Os resultados deste estudo contribuem para a literatura que trata do conceito de coprodução, em especial dos fatores influenciadores da coprodução em serviços públicos. Em termos específicos, o estudo contribuiu para aumentar a compreensão de como o fenômeno da coprodução, por meio dos mecanismos de conciliação e mediação, ocorre no Judiciário. Os resultados apresentados trazem novas evidências a respeito de algumas condições necessárias para que os serviços de conciliação e mediação possam ser coproduzidos em tribunais e de como essa coprodução poderia ser incentivada nos diferentes segmentos do Judiciário Brasileiro.

Como o conceito de coprodução é amplo e estende-se a diversos tipos de serviços públicos, é fundamental que estudos setoriais, como o presente estudo, adicione evidências ao conhecimento a respeito dos facilitadores e obstáculos desse processo, de modo a refinar e aprofundar a teoria que trata da coprodução. Os resultados da pesquisa mostram que, além dos fatores apresentados por Voorberg et al. (2014) como influenciados da coprodução em serviços públicos – compatibilidade da organização com a participação dos cidadãos, atitude aberta à participação, aceitação de riscos e presença de incentivos à coprodução, no caso do Judiciário outros fatores também devem ser considerados. Assim, a julgar pelos resultados encontrados na presente pesquisa, a coprodução dos serviços de conciliação e mediação judicial parece depender de características específicas de cada tribunal, como o tamanho, no caso da Justiça do Trabalho; a demanda e a produtividade, nos casos das justiças Federal e do Trabalho.

Em termos empíricos, o estudo mostra que as diferentes realidades operacionais dos tribunais no Brasil podem influenciar a capacidade de utilização dos mecanismos de

conciliação e mediação. Entre outras questões, isso parece significar que as estratégias para incentivar a conciliação e a mediação nos tribunais brasileiros deveriam ser pensadas especificamente para cada tipo de justiça. O funcionamento das justiças depende de lógicas próprias, uma vez que os litígios, os tipos de processos, os trâmites processuais, entre outras características, variam bastante.

Referências

Abreu, A. C.; Helou, A. R.; Fialho, F. (2013). Possibilidades epistemológicas para a ampliação da teoria da administração pública: uma análise a partir do conceito do novo serviço público. *Cadernos EBAPE.BR*, 11 (4), p. 609-620.

Alford, J. (2002). Why do public-sector clients coproduce? Toward a contingency theory. *Administration & Society* 34 (1): 32–56. doi:10.1177/0095399702034001004.

Beenstock, M.; Haitovsky, Y. (2004). Does the appointment of judges increase the output of the Judiciary? *International Review of Law and Economics*, 24 (3), 351-369.

Boyle, D.; Harris, M. (2009). *The challenge of co-production*. How equal partnerships between professionals and the public are crucial to improving public services. Discussion Paper. Nesta: London.

Brudney, J.; England, R. (1983). Toward a definition of the co-production concept. *Public Administration Review*, 43, p. 59-65.

Castro, A. (2011). *Indicadores básicos e desempenho da Justiça Estadual de primeiro grau no Brasil*. [Texto para discussão n. 1609]. Brasília, DF: IPEA.

Chimenti, R. C. (2005). *Teoria e prática dos Juizados Especiais Cíveis estaduais e federais*. 8. ed. São Paulo: Saraiva.

Conselho Nacional de Justiça – CNJ. *Resolução n. 185, de 18/12/2013*. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2492>>. Acesso em: 28 set. 2017.

_____. *Conciliação*. Brasília, DF: CNJ, 2014.

_____. *Justiça em Números 2017* (dados referentes a 2016). Brasília, DF: CNJ, 2017.

Denhardt, J. V.; Denhardt, R. B. (2003). *The new public service: serving rather than steering*. New York: M. E. Sharpe.

Dimitrova-Grajzl, V., Grajzl P., Sustersic J. & Zajc, K. (2012). Court output, judicial staffing, and the demand for court services: Evidence from Slovenian Courts of first instance. *International Review of Law and Economics*, 32 (1), 19-29. Doi: 10.1016/j.irl.2011.12.006.

ElBialy, N. (2011). Measuring judicial performance. The case of Egypt. *German Working Papers in Law and Economics*, v. 14, p.34-44.

Filgueiras, F.; Marona, M. A corrupção, o Judiciário e a cultura política no Brasil democrático. In: BIASON, R. (Org.). *Temas de corrupção política*. São Paulo: Balão, p. 99-136, 2012.

Gomes, A., Guimaraes, T., & Akutsu, L. (2016). The relationship between judicial staff and court performance: Evidence from Brazilian State Courts. *International Journal for Court Administration*, 8 (1), 12–19.

Gomes, A.; Moura, W. (2017). O conceito de coprodução de serviços: proposta de aplicação no Judiciário brasileiro. *Cadernos EBAPE.BR*, no prelo.

- Lopes, J. (1984). Os poderes do juiz e o aprimoramento da prestação jurisdicional. *Revista de Processo*, 35, p. 24-67.
- Maciel, D. A.; Koerner, A. (2002). Sentidos da judicialização da política: duas análises. *Lua Nova*, 57, p. 113-133.
- Ostrom, E. et al. (1978). The public service production process: a framework for analyzing police services. *Policy Studies Journal*, 7, p.381-389.
- Ostrom, V.; Ostrom, E. (1977). Public goods and public choices. In: Savas, E. (Ed.). *Alternatives for delivering public services: toward improved performance*. Boulder, CO: Westview Press, p. 7-49.
- Palumbo, R. (2016). Contextualizing co -production of health care: a systematic literature review. *International Journal of Public Sector Management*, 29 (1), p. 72-90.
- Parks, R. et al. (1981). Consumers as co-producers of public services: some economic and institutional considerations. *Policy Studies Journal*, 9, p. 1001-1011.
- Rêgo, M. C.; Teixeira, J. A.; Isidro-da-Silva, A. (2016). Os efeitos da coprodução nos resultados da conciliação judicial: a percepção da sociedade sobre um serviço inovador. In: *Encontro Nacional da ANPAD*, 40; 2016, Sauipe. Anais... Sauipe: ANPAD.
- Rosales-López, V. (2008). Economics of court performance: an empirical analysis *European Journal of Law and Economics*, 25, 231-251.
- Teixeira, J. A.; Rêgo, M. C.; Isidro-da-Silva, A. (2016). Inovação em serviços no Judiciário: um estudo sobre os efeitos da coprodução e das competências nos resultados da mediação judicial em um tribunal de Justiça. In: *Encontro Nacional da ANPAD*, 40.; 2016, Sauipe. Anais... Sauipe: ANPAD.
- Tucci, J. R. (1992). Garantia da prestação jurisdicional sem dilações indevidas como corolário do devido processo legal. *Revista de Processo*, 17, n. 66, p. 72-78.
- Vianna, L. W. (2013). A judicialização da política. In: Avritzer, L. et al. (Org.). *Dimensões políticas da Justiça*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 207-214.
- Voorberg, W. H.; Bekkers, V. J.; Tummers, L. G. (2014). A systematic review of co-creation and co-production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, doi: 10.1080/14719037.2014.930505.