



PREVENÇÃO DE CONFLITOS DE CONSUMO E ESTÍMULO À AUTOCOMPOSIÇÃO: O PAPEL DOS CENTROS DE INTELIGÊNCIA

PREVENTION OF CONSUMER CONFLICTS AND INCENTIVES TO SELF-COMPOSITION: THE ROLE OF INTELLIGENCE CENTERS

Salomão Akhnaton Zoroastro Spencer Elesbon ¹


Resumo: O objetivo deste artigo consiste em examinar a litigância consumerista no Brasil como problema complexo e de natureza sistêmica. A partir desse olhar, sugere-se o envolvimento dos Centros de Inteligência do Poder Judiciário, como espaço de produção dialógica de conhecimento, apto a desencadear o potencial latente dos meios alternativos de resolução de litígios.

Palavras-chave: Conflitos de consumo. Resolução alternativa de conflitos. Centros de Inteligência do Poder Judiciário.

Abstract: The purpose of this article is to examine consumer litigation in Brazil as a complex and systemic problem. From this point of view, the involvement of the Judiciary Intelligence Centers is suggested, as a space for the dialogical production of knowledge, able to unleash the latent potential of ADR (alternative dispute resolution).

Keywords: Consumer litigation. Alternative dispute resolution. Judiciary Intelligence Centers.

1 Graduado em Direito (UNESC), Especialista em Direito Processual Civil (FACAM), Direito Civil (FADISP) e Direito do Consumidor (Damásio Educacional). Mestre em Direito e Poder Judiciário (ENFAM). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6745326135632557> . ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0496-3168> . E-mail: saelesbon@gmail.com .



Introdução

A distribuição elevada de processos novos perante o Poder Judiciário brasileiro tem se mostrado inabalável, a despeito das políticas de desjudicialização e de incentivo às vias autocompositivas. A busca prioritária pela solução adjudicatória persiste em refletir a denominada “cultura da sentença”, aparentemente insensível às veredas desbravadas pelos métodos alternativos de resolução de disputas (ADR).

Na seara cível e, em particular no âmbito dos Juizados Especiais, uma das manifestações desse fenômeno da judicialização explosiva é a litigância de caráter repetitivo, notadamente em matéria consumerista¹, atribuível, entre outras causas, à massificação das relações jurídicas em um mercado de consumo em expansão.

O Relatório ICJ Brasil de 2021 concluiu que os conflitos de consumo relativos a bens de elevado valor (a compra de um carro com defeito, por exemplo) seriam a motivação mais provável para que os entrevistados batesses às portas do Judiciário. Oitenta e nove por cento dos entrevistados manifestaram-se nesse sentido. Bens de consumo de menor valor seriam menos sugestivos à judicialização. No entanto, o percentual obtido ainda é bastante elevado: setenta e oito por cento demandariam a troca de um celular com defeito, por exemplo (RAMOS et.al., 2021, p.10).

Trata-se de um segmento que poderia beneficiar-se enormemente dos canais alternativos de resolução de conflitos, sobretudo pelo impulso recente das plataformas on-line (v.g., o consumidor.gov.br).

O presente artigo examina os dados sobre a litigância consumerista no Brasil, a expansão recente dos métodos alternativos de resolução de conflitos e as limitações encontradas para sua aplicação nos litígios que envolvem consumidores e fornecedores. Com base na literatura sobre tratamento sistêmico de problemas complexos, investiga o modo pelo qual a atuação dos Centros de Inteligência poderia convergir para potencializar a eficiência dos canais autocompositivos, sem fragilizar a tutela do consumidor.

A promessa (ainda) não cumprida dos meios alternativos de resolução de conflitos

Após os marcos regulatórios da última década, o balanço a respeito da eficácia preventiva dos meios alternativos de resolução de disputas não foi auspicioso. A política nacional de resolução adequada de conflitos ainda está longe de refrear o volume de novas demandas ajuizadas². Além disso, investidas na obrigatoriedade da tentativa de conciliação³ (a exemplo da audiência inaugural do art. 334, do novo Código de Processo Civil), pouco afetaram os índices de autocomposição em juízo.

Com otimismo, seria possível argumentar que o Brasil ainda vivencia uma etapa de

1 Elesbon e Bochenek (2023, p. 7) quantificam esse fenômeno, com base nos dados do Conselho Nacional de Justiça: “Conforme dados do painel justiça em números (Conselho Nacional de Justiça, 2021), os assuntos de direito do consumidor foram os mais demandados nos juizados especiais estaduais desde 2014. Somente em 2017 estiveram na segunda colocação. Em 2019 foram distribuídos 6.548.235 processos tendo como assunto, nas tabelas processuais unificadas, um tema desse ramo. Em 2020, esse número caiu para 5.586.938 processos, possivelmente em razão da pandemia e das consequentes restrições de acesso a juízo. Mesmo assim, o volume ainda permaneceu maior do que o de 2018, quando o total foi de 4.308.097, o que denota inexistir uma tendência de arrefecimento. Nas varas cíveis comuns, o quadro não é diferente. O painel Justiça em Números revela uma proporção não desprezível de ações iniciadas por consumidores, o que se dessume pelos assuntos preponderantemente cadastrados. Em 2020, foram 1.957.048 casos novos com assuntos da ramificação direito do consumidor. Em 2019, 1.377.352!”

2 Havia 75,4 milhões de processos pendentes no Poder Judiciário no fim de 2020, 62,4 milhões deles em andamento. O acervo tem diminuído gradualmente, em resposta ao aumento de produtividade dos tribunais. Mas, em contrapartida, o ajuizamento continua extremamente elevado. Foram 25,8 milhões de processos apenas em 2020. Em 2019, o auge da série histórica, esse número alcançou 30,2 milhões de novos processos. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em números 2021. Brasília: CNJ, 2021. Disponibilidade em: < <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 25 out. 2021. p. 102-106).

3 O que, por um lado, pode parecer uma contradição em termos, já que os meios autocompositivos tem na sua essência a voluntariedade. Mas, em outra ótica, cumpre uma função legítima, de disseminar a informação sobre tais meios e, portanto, de colaborar para uma nova cultura frente aos litígios. Vide: (LUCHIARI, 2020).

“defasagem”, aguardando os efeitos da cultura do consenso se manifestarem, à medida em que se propagam em ondas pelo sistema jurídico nacional⁴. Contudo, as evidências indicam que a oferta de ferramentas e canais autocompositivos não basta, isoladamente, para influir na decisão pela judicialização dos litígios, orientada por um sistema maior e mais complexo de incentivos ao conflito⁵.

Galanther (2018, p. 126-127) já propugnava que mudanças legislativas, por si mesmas, não são capazes de operar impactos sistemáticos na relação entre litigantes habituais e eventuais. Temos visto os dados recentes corroborar essa premissa, no tocante à almejada derivação da justiça majoritariamente adjudicada para a promoção de soluções consensuais. Não bastou a Resolução 135/2010, como não bastou o novo CPC. Tampouco foi suficiente ampliar o número e a estrutura dos CEJUSCs⁶.

Na seara consumerista, não é incomum que uma única prática comercial passível de ser questionada sob o viés da abusividade se traduza, por si mesma, em um manancial gigantesco de novos litígios, já que as relações a que se aplica estendem-se literalmente à casa de milhões. Basta pensar nos grandes setores regulados, fornecimento de energia, água, telecomunicações, serviços bancários, essenciais e com escopo de mercado absolutamente gigantesco.

O estímulo e emprego adequado de vias alternativas, seja as ADRs (alternative dispute resolution) tradicionais, seja o potencial extraordinário das ODRs (on-line dispute resolution), é um caminho importante a ser considerado e um investimento válido de tempo e energia, notadamente quando um dos objetivos oficiais, encampado pela legislação e pelos órgãos do sistema de justiça⁷, é a desjudicialização, a busca por meios autocompositivos e prevenção de novas demandas⁸. Reconhece-se o seu valor, utilidade e a necessidade de sua expansão.

Entretanto, é preciso o cuidado de não atribuir eficácia mágica a essa estratégia, acreditando-a apta a, isoladamente, atuar como panaceia para todo o mosaico de litígios consumeristas, com contornos marcadamente distintos. Eventualmente, iniciativas mais gerais no campo da autocomposição devam se entrelaçar a abordagens mais diretas e específicas, para o tratamento de questões pontuais e de enorme capacidade de multiplicação. O desafio é identificar os sintomas, as causas e as “terapêuticas” adequadas ao tratamento dos conflitos, notadamente quando ostentem caráter repetitivo, multiplicador.

A aposta na extrapolação dos meios autocompositivos para todas e quaisquer demandas, em um ambiente como esse, pode ocasionar efeitos indesejados, sendo natural e imperioso estar

4 “Causa e efeito não estão próximas no tempo e espaço”, como diria Senge. Apenas uma das dificuldades em solucionar problemas complexos, sem uma visão de cunho sistêmico. (SENGE, 2018. p. 125).

5 No âmbito da litigância consumerista, a que se prende este artigo, constatou a pesquisa Direito GV: “A preferência pelo Judiciário gera um aumento de demandas cíveis, conforme constatado pelos entrevistados. Isso porque há muitos incentivos para a judicialização dos conflitos, tais como: os baixos custos de ingressar com ações judiciais nos Juizados Especiais Cíveis; ineficácia dos serviços de atendimento ao cliente e ouvidorias enquanto canais de resolução prévia de conflitos; a atuação massiva de advogados que pode estimular o consumidor a requerer judicialmente indenizações por dano moral; a existência de possibilidades de sucesso, algumas vezes rápido, na esfera judicial”. (GABBAY et.al., 2010, p. 101).

6 Os dados do relatório Justiça em Números 2021 informam que o número de CEJUSCs instalados cresceu de 362, em 2014, para 1.382 em 2020. Isso, todavia, não impediu o decréscimo do número de sentenças homologatórias de acordos, após o aumento inicial consignado em 2016. Em quatro anos, a queda foi de 18,8%. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021, p. 191-192).

7 Incluem-se entre os macrodesafios do Poder Judiciário, sob a perspectiva dos processos internos, a “prevenção de litígios e adoção de soluções consensuais para os conflitos”. É o que preconiza a Resolução n° 325/2020, do Conselho Nacional de Justiça.

8 Ferraz indica essa alternativa como um dos pontos de alavancagem a se investir: “Quanto à litigiosidade, talvez um dos importantes pontos de alavancagem esteja situado na tendência à busca de decisões judiciais substitutivas, que precisaria ser revertida. Ao entregar, sistematicamente, ao juiz, através da judicialização, a solução de problemas, os interessados renunciam à possibilidade de uma construção consensual e responsável. O resultado dessa busca é a produção em série de decisões, que se pretendem resolvidoras de conflitos, mas que dificilmente produzem pacificação social, além de tornarem as pessoas cada vez mais dependentes do Judiciário para a solução dos conflitos e os magistrados cada vez mais convencidos de que sabem o que é melhor ou mais certo em cada situação. [...] Uma atuação mais concentrada sobre esse ponto talvez alcance grande alavancagem. Políticas de mediação e justiça restaurativa, voltadas à construção de cenários de paz, dentro e fora do Poder Judiciário, parecem seguir nesse caminho, por produzirem ambientes adequados ao exercício das autonomias, à tomada de responsabilidade pelos interessados, à prevenção ou superação da litigiosidade”. (FERRAZ, 2021, p. 55-56).

atento a se, caso a caso, se cuida de um mero paliativo para a litigiosidade, oriunda de outras causas subjacentes, ou se de fato se apresenta como um ponto de alavancagem⁹ a ser considerado para qualquer que seja o arquétipo de complexidade do sistema judiciário que esteja incentivando ou acomodando esse fenômeno, hodiernamente alcunhado de “cultura da sentença”¹⁰.

A massificação das demandas consumeristas: um problema complexo

Problemas como o da litigância massiva na seara de consumo apresentam-se em um cenário de extrema complexidade, envolvendo não apenas o intrincado sistema legislativo que normatiza as relações sociais, mas igualmente os diversos atores essenciais ao sistema de justiça¹¹ e os próprios litigantes, habituais e eventuais, estes últimos, tão numerosos quanto as polimorfas relações que se originam de uma sociedade igualmente complexa.

Conhecer os elementos desse todo mais amplo e, acima disso, identificar as suas relações e interações dinâmicas, é essencial para detectar quais seriam os pontos ótimos de alavancagem¹², capazes de produzir, de forma sustentável, os efeitos preventivos e corretivos desejados¹³.

Ferraz adverte que, à cata de soluções simples para a complexidade do fenômeno da litigância no Brasil, surgem explicações reducionistas, que culpam a amplitude do acesso à justiça, a violação sistemática de direitos, a cultura beligerante, excesso de recursos etc. E lhes são dadas, em contrapartida, respostas cartesianas, como a restrição do acesso ao Poder Judiciário, aumento de custos para litigar, metas de produtividade, limitação de recursos. São caminhos já trilhados, alguns reiteradas vezes, sem muito sucesso (FERRAZ, 2021, p. 48-51, passim):

Grande parte das medidas referidas, que foram direcionadas ao controle e à contenção da litigiosidade talvez se justifique, o problema é apostar que serão suficientes e desconsiderar seus paraeitos. O que quer que esteja determinando uma busca cada vez maior do Judiciário para solucionar conflitos, bem como a atitude litigante de todos os atores, que tomam

9 Meadows (1999, p.1) assim define pontos de alavancagem: “Folks who do systems analysis have a great belief in ‘leverage points’. These are places within a complex system (a corporation, an economy, a living body, a city, an ecosystem) where a small shift in one thing can produce big changes in everything”. Em tradução livre, são locais, em um sistema complexo, nos quais uma pequena intervenção pode acarretar grandes mudanças (ELESBON; BOCHENEK, 2023, p. 2).

10 Ferraz, com apoio em Senge, aponta como possível arquétipo aplicável à crise da judicialização explosiva a “transferência de responsabilidade”: “Causas não aparentes, com frequência, estão presentes nas estruturas dos problemas mais complexos, como no caso da explosão de litígios. Apesar disso, existe uma tendência de atuar diretamente (e superficialmente) sobre os aspectos mais visíveis dos problemas. Transfere-se aos sintomas a responsabilidade pelo problema. São intervenções que produzem efeitos rápidos, dentre os quais, o de gerar a impressão de que o problema foi controlado ou mesmo superado. No entanto, as causas subjacentes do problema permanecem ativas e, com o tempo, por não terem sido tratadas, produzem as mesmas ou novas dificuldades, provocando pressão ainda maior para alívio dos sintomas e tornando mais difícil trabalhar sobre a solução fundamental”. (FERRAZ, 2021, p. 49).

11 Peter M. Senge ensina que: “As empresas e os outros feitos humanos também são sistemas. Estão igualmente conectados por fios invisíveis de ações interrelacionadas, que muitas vezes levam anos para manifestar seus efeitos umas sobre as outras. Como nós mesmos fazemos parte desse tecido, é duplamente difícil ver o padrão de mudança como um todo. Ao contrário, tendemos a nos concentrar em fotografias de partes isoladas do sistema, perguntando-nos por que nossos problemas mais profundos parecem nunca se resolver. O pensamento sistêmico é um quadro de referência conceitual, um conjunto de conhecimentos e ferramentas desenvolvido ao longo dos últimos cinquenta anos para esclarecer os padrões como um todo e ajudar-nos a ver como modificá-los efetivamente”. (SENGE, 2018, p. 35-36).

12 Mesmo porque, pontos de alavancagem tendem a ser contra intuitivos. Muitos percebem a sua existência, mas geralmente atuam sobre eles no sentido oposto ao desejado. “Counterintuitive. That’s Forrester’s word to describe complex systems. Leverage points are not intuitive. Or if they are, we intuitively use them backward, systematically worsening whatever problems we are trying to solve”. (MEADOWS, 1999, p. 2).

13 Nessa tônica: “[...] as soluções e filtros propostos à redução da litigiosidade e morosidade devem ser pensados em relação à trajetória do conflito, fora e dentro do Judiciário, pois repercutem no fluxo e geram efeitos em todo o trajeto seguido pelo conflito. Caso as soluções pré-processuais, processuais ou gerenciais sejam pensadas isoladamente em relação ao restante do trajeto do conflito, como iniciativas pontuais, há o risco de terem um efeito perverso potencializador de demandas”. (GABBAY et. al., 2010, p. 160)

posições de combate permanente no processo, continua ativo nas estruturas do fenômeno da litigiosidade, que é sistêmico.

Admitindo tratar-se de um problema complexo, sistêmico, multifacetado e que envolve fatores endógenos e exógenos ao Poder Judiciário, as soluções mais prováveis pressupõem abordagem igualmente sistêmica, dialógica, focada em transcender os sintomas¹⁴ e diagnosticar as causas subjacentes, à procura dos respectivos pontos de alavancagem¹⁵.

Investigando o elemento causal da litigiosidade, Luciano da Ros (2015, p. 8-9) adverte sobre o crescimento do mercado jurídico no Brasil, destacando que um dos motivos da judicialização excessiva pode incrustar-se no número elevado de profissionais de direito em atividade. O mesmo resultado é sugerido pela pesquisa Direito GV sobre as causas de aumento das demandas judiciais cíveis¹⁶.

Os dados, de fato, impressionam. O relatório Exame de Ordem em Números, organizado pela OAB e FGV, registra em sua terceira edição um aumento do número de cursos jurídico no Brasil, que saltou de 235 em 1995, para 380, em 2001, chegando a 1.210 em 2011. Entre 2014 e 2015, esse quantitativo teria superado a marca de 1.300 (FGV PROJETOS, 2016, p. 38). No início de 2022, o número de inscritos na OAB já alcançou a cifra de 1.240.184 advogados¹⁷! Trata-se de contingente expressivo de profissionais dotados de capacidade postulatória e que, em geral, tem no contencioso sua principal fonte de renda¹⁸.

Somado a isso, é possível que a intensa litigiosidade esteja conectada a um loop de feedback positivo, tanto na judicialização, quanto na recorribilidade interna e externa¹⁹. Notadamente quando vantagens econômicas estão associadas a essa produtividade. Afinal, quanto maior o número de processos/recursos, maior a produtividade e os resultados apresentados em juízo²⁰. Logo, maior o incentivo para que novos processos sejam ajuizados²¹. O sistema de justiça se torna, assim, presa de uma espiral que é ampliada pelos próprios esforços internos de eficiência.

Nesse sentido, a pesquisa FGV sobre o aumento das demandas cíveis registra que, em matéria consumerista, a possibilidade de obtenção de danos morais em juízo e a resposta rápida nos juizados especiais, em contrapartida à má reputação dos serviços de atendimento ao consumidor, constituem incentivos convergentes à litigiosidade (GABBAY et.al., 2010, p. 101).

14 Nas palavras de Ferraz: "A abordagem mecanicista, determinista por natureza, acaba por atrair soluções cartesianas para os problemas, que, dirigidas apenas aos elementos que os tornam visíveis, limitam-se a tratar dos seus sintomas, deixando de alcançar as reais causas que, mais profundas e ativas, permanecerão produzindo efeitos, em um movimento recursivo". (FERRAZ, 2021. p. 46).

15 Como obtempera Peter Senge: "A longo prazo, a consequência mais perigosa da utilização de soluções não sistêmicas é a crescente necessidade de doses cada vez maiores da solução. É por isso que as intervenções governamentais mal concebidas não são apenas ineficazes, mas "viciam", estimulando a dependência cada vez maior, diminuindo a capacidade das pessoas de resolver os próprios problemas". (SENGE, 2018. p. 122).

16 Já que os advogados atuam como elaboradores e difusores de teses jurídicas voltadas à judicialização de casos repetitivos. (GABBAY et.al., 2010, p. 110).

17 De acordo com o portal de transparência da OAB Nacional, consultado em 05 de janeiro de 2022. O que representaria um advogado para cada 172 habitantes, aproximadamente. Os dados são atualizados diariamente. (CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Quadro da advocacia. OAB Nacional. Disponibilidade em: < <https://www.oab.org.br/institucionalconselhofederal/quadroadvogados>. Acesso em: 5 jan. 2022).

18 Segundo pesquisa Data Folha acerca do perfil da advocacia, dois terços dos profissionais trabalham de forma autônoma. Família e sucessões, trabalhista, previdenciário, consumidor e criminal são os segmentos com maior atuação, nessa ordem. (FERREIRA et.al., 2021).

19 São facetas do mesmo fenômeno: "A litigiosidade a que aqui se faz referência revela-se, dentre outros elementos, no grande volume de casos novos que, a cada ano, aportam no Poder Judiciário, bem como no intenso confronto que se estabelece no curso do processo, evidenciado especialmente nas taxas de recorribilidade e na linguagem violenta empregada nas manifestações das partes, do juiz e de eventuais intervenientes. Tais fatores combinados exteriorizam um grau de beligerância e de intolerância que parece só encontrar precedentes no próprio modelo brasileiro de judicialização". (FERRAZ, 2021. p. 46).

20 O aumento da carga de trabalho e de recursos humanos (servidores efetivos e terceirizados) foram considerados em estudo empírico como causas de aumento de produtividade dos tribunais. Porém, o número de conciliadores não teria impacto relevante nesse cenário. O crescimento do número de advogados, em contrapartida, foi o único indicador que representou impacto negativo. Ou seja, maior o número de advogados, paradoxalmente, menor a produtividade. O fator incremental da carga de trabalho não implica, contudo, a capacidade de os magistrados absorverem indefinidamente e de forma linear o crescimento da demanda. (SÁTIRO et.al., 2021).

21 Sobre esse loop de aumento de litigiosidade em resposta à maior eficiência nos julgamentos, veja-se FERRAZ (2021. p. 53).

A incapacidade de o Poder Judiciário dar vazão a tantos processos ocasiona morosidade e, por isso, deveria desestimular novas demandas, esperando-se que atuasse como um feedback negativo, para restaurar o equilíbrio²². Ocorre que a insatisfação com a demora e ineficiência, na prática, não bastam para conter o impulso à judicialização. O Relatório ICJ Brasil 2021 sublinha:

Seguindo a tendência identificada nos levantamentos anteriores, o subíndice de comportamento apresenta valores mais próximos de 10 enquanto o subíndice de percepção apresenta valores mais próximos de 0. Isso revela um padrão: apesar de avaliarem mal o Judiciário, os entrevistados têm alto grau de disposição para resolverem seus conflitos na Justiça (RAMOS et.al., 2021, p. 6).

Por sinal, pouco consolo haveria em obter uma redução das demandas como resultado da incapacidade do Poder Judiciário em gerir seu acervo.

A análise dessas duas concausas - dentre tantas -, de um lado o crescimento vertiginoso da indústria jurídica, de outro a retroalimentação positiva pela insistência em políticas de metas quantitativas do Poder Judiciário, já constituem uma boa evidência da natureza sistêmica do problema enfrentado. E sugerem o risco da adoção de soluções prontas e desconectadas da complexidade do fenômeno em questão.

Conter a litigiosidade deve ser, sim, um objetivo a ser perseguido, mas de mãos dadas com a ampliação do acesso à ordem jurídica justa, assegurando a proteção pelos meios adequados e economicamente mais acessíveis, sem alijar aqueles que, sob a ótica do direito posto, sejam merecedores de proteção.

No caso em estudo, as ADRs e ODRs compõem um leque de ferramentas ou de portas para assegurar a resolução dos conflitos e a aplicação do direito a todos os que necessitem (objetiva ou subjetivamente) de tutela jurídica.

Os números atuais dos canais de ODR no Brasil são bastante impressionantes. O consumidor.gov.br tem solucionado um volume de casos que, sozinho, representaria uma importante fatia dos conflitos no segmento consumerista, em proporção aos casos judicializados²³. E o crescimento da plataforma tem acelerado a cada ano. Nada mais lógico do que adotar políticas públicas de estímulo ao seu uso, já que os resultados esperados são a redução de custo, tempo e burocracia.

Porém, uma solução peremptória, como tornar compulsório o uso de ADRs/ODRs²⁴, sem considerar as causas subjacentes do seu não-uso ou, para além disso, do porquê o seu uso não tem impactado na litigiosidade, pode engendrar a situação descrita por Senge (2018, p. 117-118) de que “quanto mais você empurra, mais o sistema empurra de volta”, isto é, um feedback de compensação. Como alerta o autor, “intervenções bem-intencionadas provocam respostas do sistema que eliminam os benefícios da intervenção”.

Nesse aspecto, se os canais de ODR existentes não logram evitar os litígios e, mas que isso, prevenir a reiteração de violações a direitos, então talvez a judicialização em si mesma não seja um mal, mas o sintoma mais evidente de uma disfunção que precisa ser corrigida em outros pontos do sistema²⁵.

22 Assim teoriza Ivo Gico Júnior: “[...] a morosidade judicial por si só reduz a demanda por serviços públicos adjudicatórios ao diminuir o valor presente de demandas e, portanto, a probabilidade de ocorrência de um litígio. Mantendo-se todos os demais fatores constantes, há uma relação inversa entre morosidade e probabilidade de litígio. A demora de um julgamento aumenta a probabilidade de realização de um acordo e sua celeridade aumenta a probabilidade de um litígio”. (GICO JR., 2014, p. 187).

23 De acordo com Elesbon e Bochenek (2023, p. 6), o painel estatístico de B.I. do Consumidor.gov.br indicava “609.644 reclamações finalizadas no ano de 2018, com índice médio de solução de 81,03% em 6 dias. Em 2019, foram 780.179 queixas, com 80,71% de solução e tempo médio de resposta de 7 dias. 2020 apresentou um crescimento substancial, para 1.196.625 reclamações finalizadas, no tempo médio de 9 dias e com 78,34% de resolutividade. Os dados de 2021 relacionavam 1.434.101 reclamações finalizadas, com 78,49% de solução em 7 dias. No total, até a data pesquisada, de 05/01/2022, mais de cinco milhões de reclamações já haviam sido finalizadas no “Consumidor.gov.br” desde a sua implantação”.

24 A obrigatoriedade da comprovação da pretensão resistida, corporificada em uma tentativa prévia e frustrada de composição, tem sido defendida fortemente por alguns segmentos, a se denotar do Projeto de Lei nº 533/2019, da Câmara dos Deputados, à guisa de exemplo.

25 Como sublinhou a pesquisa sobre causas da litigância cível no Brasil: “Embora as entrevistas e dados

Um risco apreensível de antemão é que, ampliada essa obrigatoriedade de forma generalizada, as plataformas extrajudiciais sejam trilhadas apenas com o fito de cumprir o requisito formal de admissibilidade, mas sem um intuito genuíno de alcançar a composição do litígio (ELESBON, 2022, p.117-118). Em outras palavras, não se evitaria a judicialização e ainda se burocratizaria o acesso. A obrigatoriedade, em si mesma, nada soluciona se não houver outros incentivos, dotados de maior alavancagem, para de fato convencer e impulsionar as partes a reconhecer e praticar as vantagens da não judicialização. E isso sob uma ótica econômica, racional, mas também considerando o aspecto “irracional”, emocional, heurístico dos seres humanos reais²⁶ que participam desses embates.

Basta observar que o incentivo decorrente do julgamento do RE 631.240, pelo STF, não logrou fazer recuar a judicialização de questões previdenciárias. Ao contrário, houve um aumento de 140% no volume de processos ajuizados²⁷ nos anos que se seguiram à afirmação de que, para os novos benefícios, o requerimento administrativo convertia-se em elemento inextricável do interesse de agir. Causas subjacentes, como o desaparecimento da autarquia para concretizar as perícias nos prazos estabelecidos pelo precedente, anularam os benefícios que dele eram esperados. O sistema empurrou de volta e com bastante força!

Outrossim, não há que se fechar a porta ao consumidor, a pretexto de que os métodos exauridos de produção em massa de sentenças não tem logrado mitigar a litigiosidade. É preciso estar atento à possibilidade de que essas vias alternativas sejam desvirtuadas, para impedir o acesso dos consumidores a soluções justas e imparciais, em um ambiente em que a assimetria informacional é a regra. Galanter (2018, p. 23) denunciou o uso de ADRs, na experiência jurídica norte-americana, como forma de anular as conquistas dos consumidores nos tribunais, dada a prevalência dos litigantes habituais:

Por trinta anos, temos assistido a uma enxurrada de ataques às regras e dispositivos que dariam algum poder a ‘quem não tem’, enquanto a capacidade dos atores corporativos para utilizar o sistema jurídico não foi afetada. Essa campanha (na realidade, um conjunto de discretas, mas sobrepostas campanhas) obteve considerável sucesso. Por exemplo, ela foi bem-sucedida – com o suporte entusiasta da Suprema Corte dos EUA – em institucionalizar o uso de cláusulas de arbitragem (inclusive aquelas escondidas em contratos de adesão) para frustrar a proteção legislativa e judicial de consumidores (...). A procura por fóruns ‘alternativos’ baratos e acessíveis que emergiu do movimento de acesso à justiça se transformou num roteiro para limitar esse acesso.

Veja-se que a pesquisa de opinião sobre o Poder Judiciário, embora apresente melhoras no aspecto da percepção do sistema, ainda carrega uma conotação eminentemente negativa, sendo visto o seu aparato como moroso, caro, burocrático e, pior que isso, suscetível a subornos²⁸.

da pesquisa tenham indicado um forte aumento no volume de demandas judiciais, não é difícil perceber que este aumento também resulta da democratização do acesso à justiça e da conscientização da população acerca de seus direitos. Esta constatação torna recomendável a distinção entre o ‘bom’ e o ‘mau’ volume de demandas judiciais. Quais os critérios para identificar o ‘mau volume’ de demandas judiciais? O mau volume está ligado à litigância repetitiva?” (GABBAY et.al., 2010. p. 162)

26 Essa distinção entre o ser humano idealizado, perfeitamente racional, e o ser humano real, cuja racionalidade é limitada e influenciada por heurísticas e vieses, é a base do estudo de Thaler e Sunstein: “Se você ler livros teóricos de economia, vai descobrir que o Homo economicus pode pensar como Albert Einstein, ter tanta memória quanto um supercomputador e ter tanta força de vontade quanto Mahatma Gandhi. Mas as pessoas que conhecemos não são assim. [...] Pessoas reais têm dificuldade de fazer divisões complexas sem calculadora, às vezes esquecem o aniversário do parceiro e ficam de ressaca no Ano-Novo. Esses não são Homo economicus; são Homo sapiens”. (THALER, et.al., 2019, p. 156-157)

27 Consulte-se a pesquisa do Conselho Nacional de Justiça e INSPER sobre a judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais (CNJ, 2020, p. 63).

28 Das dimensões avaliadas na pesquisa ICJ Brasil 2021, da FGV SP, a mais negativamente percebida pelos entrevistados é a morosidade, seguida pelo custo e dificuldade de acesso: “No período analisado, 83% dos entrevistados responderam que o Judiciário resolve os casos de forma lenta ou muito lenta. O custo para acessar a Justiça também foi mencionado por 77% dos entrevistados, e 73% dos entrevistados declararam que é difícil ou

Incentivar, ainda que de modo inadvertido, a percepção de que “a Justiça” é conivente com práticas ilícitas ou abusivas, ao criar barreiras excessivas ao acesso, é temerário, porque macula a credibilidade do sistema jurídico. E, nesse caso, comportar-se o judiciário de modo omissivo, pode não apenas ser frustrante para os consumidores, vitimados por práticas abusivas²⁹, mas tornar-se uma “panela de pressão” social, acomodando uma insatisfação com o desenho e as propriedades do sistema, que pode tornar-se explosiva.

Logo, não só a atenção aos atores e fatores causais envolvidos, mas igualmente a elaboração de propostas de soluções sistêmicas, são essenciais à abordagem de um fenômeno complexo como o da litigiosidade consumerista.

Discernir entre as estratégias adequadas, abrangendo o perfil do litígio, dos litigantes e suas causas, envolve tratamento de informações e articulação de uma inteligência que pode e deve transcender a atuação solipsista de magistrados e de órgãos colegiados do Poder Judiciário³⁰. Sobretudo porque, tal como na parábola do elefante (SENGE, 2018, p. 130), a percepção e interpretação, embora corretas, de um aspecto isolado do fenômeno, no caso, da litigiosidade excessiva, pode ainda assim implicar a ausência de visão do todo, das interrelações essenciais às intervenções que façam o sistema avançar no sentido desejado, sem acarretar os frequentes efeitos colaterais tardios, de retroalimentação³¹ dos próprios efeitos que se deseja combater³².

Para que se alcance uma visão do mais amplo espectro discernível do fenômeno da litigiosidade, é preciso que a informação sobre os conflitos possa ser produzida e circular de maneira confiável. E não apenas no âmbito do Poder Judiciário, já que, envolvendo outros atores relevantes, é razoável sustentar que sejam eles parceiros potenciais para a produção de soluções inovadoras e que proporcionem benefícios ao conjunto.

Ignorar as contribuições, por exemplo, dos advogados, tratando a litigiosidade como um problema estanque do Judiciário ou, pior, criando um antagonismo entre este e as funções essenciais à Justiça, seria talvez incorrer na prática de alheamento, de terceirização de responsabilidades, típica da abordagem não sistêmica dos problemas complexos³³. Então, a abertura a esse diálogo, transparente e competentemente informado, é imprescindível³⁴.

muito difícil utilizar a Justiça. A má avaliação da Justiça também reflete as dimensões de honestidade, competência e independência. Em 2021, 70% dos entrevistados consideraram o Poder Judiciário nada ou pouco honesto, ou seja, a maioria da população entendeu que essa instituição tem baixa capacidade para resistir a subornos. Além disso, 61% dos respondentes consideraram que o Judiciário é nada ou pouco competente para solucionar os casos; e 66% acreditam que o Judiciário é nada ou pouco independente em relação à influência dos outros Poderes do Estado”. (RAMOS, et al., 2021, p. 14).

29 A pesquisa da Direito GV sobre as causas de aumento das demandas cíveis colheu em entrevistas a admissão expressa de que a modificação de condutas depende do resultado global das demandas contra os bancos pesquisados: “Assim, se o saldo continuar sendo positivo, ou seja, se as demandas judiciais não gerarem um impacto econômico muito significativo para o banco, não há razão para que este modifique a sua postura no sentido de reduzir demandas judiciais”. É razoável supor que o mesmo raciocínio influencie a tomada de decisão de outros segmentos de fornecedores. (Ibidem. p. 121)

30 Não há espaço, em uma perspectiva global e sistêmica, para uma postura “ensimesmada”, que retenha a informação relevante à tomada de decisão sobre o que, afinal, é uma política pública: “Entre as principais aspirações da sociedade civil organizada estão o acesso à informação e a livre expressão. O interesse consiste em conhecer, acompanhar e refletir sobre os atos privados e da administração pública, inclusive do judiciário”. (BOCHENEK et al., 2013).

31 “A litigiosidade, em sua complexidade, parece ser um fenômeno suscetível a esse movimento recursivo, que, como a cultura, está presente na formação: percebem-se os efeitos da litigiosidade sobre os atores do sistema de justiça e os efeitos destes na alimentação daquela. Adquirem-se as habilidades para litigar, aprende-se a fazer frente a essa litigância, criam-se caminhos para dar vazão a ela (as metas de produtividade e maior uso da tecnologia são bons exemplos), e os profissionais do direito coproduzem litigiosidade, inclusive sob novas formas, no processo ou fora dele”. (FERRAZ, 2021. p. 52-53).

32 Na lição de Ferraz: “Ao atuar sobre os acontecimentos, a tendência é fazê-lo a partir dos seus elementos visíveis, suas exterioridades, sem a necessária atenção às interconexões. Essa desatenção resulta, especialmente no caso de problemas de maior complexidade, na produção de paraefeitos ou na dificuldade de sustentação dos efeitos obtidos, já que outros elementos do mesmo sistema poderão estar atuando em sentido contrário e sua ligação com aqueles sobre os quais se atuou não foi previamente visualizada”. (Ibidem. p. 48).

33 Conforme Peter Senge, “não existem culpados” e “não existe lá fora”, quando se pensa de modo sistêmico e se aborda um problema complexo. (SENGE, 2018. p. 132).

34 Tratando da diversidade e da polifonia de ideias como princípios da inovação judicial, Clementino assevera: “A inovação judicial busca solucionar problemas complexos e isso não é possível sem que se oportunize a apreciação

Os Centros de Inteligência como catalisadores da mudança

Os Centros de Inteligência afloraram da necessidade de “conferir estruturação ao conhecimento produzido no âmbito da gestão judicial e para possibilitar a interlocução da Justiça Federal com outros atores do sistema de justiça (assim como da sociedade como um todo) em torno da prevenção de litígios”³⁵. Instituídos pela Portaria nº 369/2017, da Corregedoria-Geral da Justiça Federal, no ano seguinte foram referendados pela Resolução CJF nº 499/2018. Mais recentemente, a Resolução nº 349/2020, do Conselho Nacional de Justiça, estruturou o Centro de Inteligência do Poder Judiciário – CIPJ e a rede de Centros de Inteligência do Poder Judiciário, determinando a todos os tribunais a criação e manutenção de Centros de Inteligência locais.

Na perspectiva interna, considerada a complexidade estrutural emergente do sistema de Justiça, os Centros de Inteligência podem coadunar com o papel de identificar pontos de estrangulamento, traçar estratégias e compartilhar o conhecimento crucial para a tomada de decisão. Basta observar, dentre as várias atribuições do Centro de Inteligência do Poder Judiciário, instituído pela Resolução nº 349/2020, do CNJ, as seguintes:

- prevenir o ajuizamento de demandas repetitivas ou de massa a partir da identificação das causas geradoras do litígio em âmbito nacional, com a possível autocomposição ou encaminhamento de solução na seara administrativa (art. 2º, I);
- articular políticas e ações de mediação e conciliação institucional ou interinstitucional, inclusive envolvendo segmentos distintos do Poder Judiciário quando se tratar dos mesmos litigantes ou dos mesmos fatos (art. 2º, IX);
- manter interlocução com os demais Centros de Inteligência do Poder Judiciário (art. 2º, VI).

Diagnóstico sistêmico, prospecção dialógica de soluções de alta alavancagem, atuação em rede. São elementos nucleares do tratamento da litigiosidade como problema complexo que, associados, basicamente soletram “Centros de Inteligência” como instrumento adequado para sua abordagem³⁶. Estimulando o diálogo e fazendo fluir o conhecimento que permitiria definir os pontos de alavancagem³⁷ e as ações capazes de proporcionar resultados de longo prazo, os centros podem cooperar para fazer convergir as diversas portas, autocompositivas e adjudicatórias, proporcionando a redução do volume de demandas iniciadas, em conjugação com a tutela jurídica adequada e expedita.

Brunetta e Coutinho (2019, p. 93) enfatizam esse papel agregador dos Centros de Inteligência:

A participação e a influência, na construção da solução, de todos os envolvidos, independentemente do papel que exercem (ou não exercem) na seara judicial, é um dos grandes focos dos Centros de Inteligência – e não é por outra razão

de determinado problema ou desafio, jurídico ou judicial, sob as mais diversas óticas. A não afirmação desse princípio implica tentar enfrentar a complexidade a partir de raciocínios lineares e, portanto, sem potencial transformador da realidade”. (CLEMENTINO, 2020).

35 Isso, conforme narra Clementino, desde o seu embrião, ainda com os contornos de uma Comissão Judicial de Prevenção de Demandas, no âmbito da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte. (CLEMENTINO, 2019, p. 50).

36 “Problemas complexos exigem, portanto, uma ótica sistêmica de solução, por meio de um modelo estruturado em rede, e essa é a proposta fundamental do Centro Nacional de Inteligência e dos Centros Locais de Inteligência. Eles formam uma rede de articulação visando à efetivação de uma governança judicial em torno da solução de desafios sistêmicos no processo decisório desenvolvido no âmbito da Justiça Federal. Cria-se um canal institucional para tratamento adequado, sob o valor político do diálogo, de questões como segurança jurídica, gestão de precedentes e de demandas repetitivas, gestão judicial, interlocução com outros poderes, instituições e sociedade” (CLEMENTINO, 2019, p. 56).

37 Não há, segundo Donella Meadows, uma fórmula mágica para identificar os pontos de alavancagem e, por conta de seu caráter contraintuitivo, raramente lhes é dado crédito, quando identificados. Porém, ainda segundo Meadows, a experiência demonstra que há diversos graus de efetividade, conforme a natureza dos pontos de intervenção. E dentre eles, os três mais efetivos envolvem os objetivos do sistema, seguidos da mentalidade ou paradigma do qual emerge o sistema e, em primeiro lugar, o poder de transcender os próprios paradigmas. Outros pontos relevantes abrangem a estrutura do fluxo de informações (quem tem acesso ou não a que tipos de informação), e as regras do sistema (tais como incentivos, sanções e restrições). (MEADOWS, 1999, p. 2-3).

que o Conselho da Justiça Federal também deixou expresso que cabe aos Centros Locais de Inteligência “convidar as partes e advogados, públicos ou privados, com o objetivo de buscar a rápida solução para litígios que estejam impactando negativamente uma ou mais unidade jurisdicional. Nesse contexto, parece claro que um dos objetivos dos centros é a instrumentalização e abertura do diálogo interinstitucional. O funcionamento deles, assim, pressupõe essencialmente uma lógica colaborativa; e é exatamente essa concepção dialógica e democrática que marca as novas estruturas judiciais.

O compartilhamento de conhecimento, que é uma das vocações dos centros, desempenha uma função crucial³⁸. Primeiramente, porque certos problemas, associados à litigância repetitiva, não são facilmente detectáveis de pronto e de modo granular. É preciso ampliar o campo de visão para identificá-los. Por vezes, a partir de levantamentos nacionais.

Traga-se à baila a litigância agressora³⁹, na pauta de debates da atualidade. Não é um fenômeno visível no singular. É plural. Ela pode ser inicialmente confundida com o acesso legítimo à jurisdição, imperceptível na ótica limitada de um processo isolado. E, se inteligentemente disseminada, pode passar despercebida, caso se desconheça o movimento mais amplo de abuso do direito de demandar, com o fito de limitar a capacidade de defesa e de obter vantagens indevidas. É uma situação que demonstra a essencialidade do compartilhamento dos saberes em rede.

Em outro vértice, viabilizar a sedimentação de posicionamentos da jurisprudência, eliminando zonas de incerteza jurídica, coaduna-se com um planejamento dialogado, com fornecedores, associações de consumidores, advogados, ministério público, para adoção ulterior de ações concretas, inclusive as voltadas à conciliação.

No caso das ADRs, isso poderia implicar o mapeamento das condutas de fornecedores e consumidores nas plataformas extrajudiciais, as questões iterativas, as lides agressoras e as estratégias promissoras adotadas pelos tribunais e passíveis de replicação. Operando, inclusive, como uma via de mão dupla. Os dados estruturados das ODRs municiando os Centros de Inteligência de informações para o planejamento de estratégias no tratamento de conflitos multitudinários e os Centros e seus parceiros atuando em conjunto para o aperfeiçoamento das plataformas, sobretudo as de caráter público.⁴⁰

A pesquisa Direito GV, já em 2010, ressaltava a necessidade de tratamento coletivo das demandas consumeristas⁴¹, o que não evoluiu significativamente, a despeito dos instrumentos do Código de Processo Civil. Considerando a regra do art. 139, inciso X, desse diploma, as notas técnicas dos Centros de Inteligência podem favorecer o diagnóstico dos conflitos potencializadores de litigância repetitiva e impulsionar a coletivização de demandas, pela via do diálogo interinstitucional⁴². São iniciativas exteriores aos canais autocompositivos, mas capazes de influenciá-los positivamente, na medida em que agregam segurança jurídica em uma dimensão transindividual.

38 Nas palavras de Clementino “instituições com elevado capital intelectual precisam de uma sólida gestão do conhecimento. Para produzir e absorver conhecimento, a instituição precisa apresentar com clareza os processos de trabalho que serão empregados na sua construção, sistematização, implementação e – por que não? – transferência” [grifo nosso]. (CLEMENTINO, 2019, p. 52-53)

39 Sobre o ponto, veja-se a nota técnica editada pelo Centro de Inteligência dos Juizados Especiais do TJRN, Disponibilidade em: <<https://www.conjur.com.br/dl/justica-rn-advogados-usam-acoas.pdf>>

40 Afinal, um das grandes promessas do tratamento de informações das ODRs é a sua eficácia preventiva: “Dispute prevention relies on tracing patterns of disputes and addressing them, and, although it might not increase access of justice in a direct sense, it could reduce occurrences of injustice and barriers to justice. [...] Dispute prevention relies on tracing patterns of disputes and addressing them, and, although it might not increase access of justice in a direct sense, it could reduce occurrences of injustice and barriers to justice” (SURIANI, 2020).

41 “Ainda na esfera de causas internas, autores alegam que a própria legislação processual estimula o tratamento individual de demandas de massa, na medida em que não há incentivos para se priorizar o tratamento coletivo de demandas repetitivas. Priorizar a coletivização de demandas é considerada por grande parte dos entrevistados como forma de dar um melhor tratamento aos conflitos massificados, como são os conflitos de consumo”. (GABBAY et.al., 2010. p. 128).

42 O Código elenca, entre os deveres dos juízes, o de oficiar o Ministério Público, a Defensoria Pública e, na medida do possível, outros legitimados para as ações coletivas, quando se deparar com diversas demandas individuais repetitivas.

Outro ponto a atentar é a segmentação. O problema como um todo deve ser enfrentado e para tanto, a visão global se impõe⁴³. Mas mesmo fazendo um recorte mais estreito, da litigância consumerista, estamos tratando de milhões de processos e, mesmo concentrados em poucos litigantes, há algumas dezenas deles, em áreas de atuação diversas e, quase sempre, promovendo embates em arenas variadas, em face dos consumidores e, eventualmente, de terceiros equiparados⁴⁴. Então, uma estratégia do tipo “one fit them all”, tende a apresentar limitações. Especialmente quando consideradas as abordagens paliativas porventura necessárias. Não se pode olvidar que a persecução de soluções globais de maior alavancagem não aliena a aplicação, muitas vezes emergencial, de outras abordagens menores e mais específicas, para aliviar a pressão sobre o sistema⁴⁵.

Um dos aspectos relevantes seria o monitoramento das estratégias previamente adotadas, a supervisão da aderência às notas técnicas respectivas e a sua revisão, quando verificado empiricamente ser inexistente a prática desenvolvida. Não é incomum que soluções sejam implementadas sem qualquer aferição posterior do êxito. E o feedback é indispensável para a reorientação do percurso a seguir, mormente porque, em se tratando de questões complexas em sistemas que evoluem e se transformam, nenhuma solução será definitiva.

A litigiosidade, quando e se excessiva e abusiva, exigirá uma correção constante de rumos, para adequar a suas características metamórficas. Respeitando sempre, é claro, a liberdade dos órgãos judiciários e demais atores envolvidos, já que o caráter não coercitivo das notas técnicas dos centros, que operam mais na elevação e expansão do corpo coletivo de conhecimento e na aderência por persuasão, é uma de suas notas distintivas (CLEMENTINO, 2019, p. 58).

Se um dos macrodesafios do Poder Judiciário engloba a ampliação das ADRs/ODRs nos espaços em que se revelem adequadas, esse esforço deve envolver os advogados e demais agentes dotados de capacidade postulatória. Afinal, a regra é a propositura de demandas por advogado e, mesmo no cenário em que essa assistência é facultativa, a presença desse profissional é maciça. Quer estejam os consumidores procurando a advocacia por ímpeto próprio, na busca derradeira por amparo jurídico, quer estejam os advogados, em alguns casos, promovendo ativamente a captação de causas⁴⁶ (o que, a merecer maior investigação empírica, pode-se supor seja a exceção patológica e não a regra), fato é que o advogado é a interface entre o litígio percebido e o litígio nominado, estruturado e formalizado em juízo (FELSTINER et.al., 1980, p. 645). Logo, peça inestimável em um tabuleiro onde a autocomposição e a judicialização são jogadas permitidas pelas regras do sistema.

Eventualmente, considerando o papel crucial dos advogados na promoção das demandas⁴⁷ e o dever ético que lhes é impingido de filtrar a litigância infundada e de estimular, sempre que

43 Afinal, “A ideia de que é possível explicar algo complexo dissecando-o, separando-o em partes e estudando cada parte profundamente, já se provou insuficiente. A complexidade do universo não pode ser explicada a partir da análise isolada de seus componentes, e os eventos não se conectam como relações causais simples”. (FERRAZ, 2021. p. 47).

44 No tocante às lides de consumo, a trajetória de crescimento é constante, no entanto, as temáticas de fundo das ações multitudinárias geram picos sazonais, variando com a difusão de informações e produção de novas teses jurídicas, dentre outros fatores. (GABBAY et.al., 2010. p. 101-103)

45 Alterar uma cláusula contratual que evitaria milhares de novas demandas possivelmente andar de mãos dadas com um programa de negociação incentivada ou mutirões de conciliação para dar vazão aos milhares de processos já existentes em estoque.

46 Descrevendo o caso investigado de demandas relativas a cartões de crédito no Rio de Janeiro, a pesquisa Direito GV foi incisiva: “A advocacia massiva contribui para o ingresso do consumidor de cartões de crédito no Judiciário não somente como polos difusores de informações, mas também na prática de captação. Percebendo a existência de uma prática lesiva, os advogados utilizam-se da situação para captar clientela, estimulando a postulação de contingentes expressivos de demandas. Alguns entrevistados apontam que essa captação é feita, algumas vezes, de forma excessivamente incisiva”. (GABBAY et. al., 2010. p. 140)

47 De acordo com a pesquisa Direito GV sobre as causas da explosão de litigiosidade cível, “Além de exercer fundamental papel na difusão de informações, a advocacia massiva é responsável por levar as demandas judiciais que mais avolumam o Poder Judiciário, tratando, especialmente, de questões consumeristas corriqueiras de massa, que promovem o que foi denominado por alguns entrevistados como indústria do dano moral. O surgimento e disseminação de teses novas aliados à oportunidade de esses profissionais obterem ganhos econômicos estimula a propositura de ações judiciais em grande quantidade” (GABBAY et. al., p. 127).

Por sinal, “a oportunidade relacionada ao surgimento de teses jurídicas”, foi um dos pontos de destaque no estudo sobre a litigância repetitiva cível, suscitando, na dicção dos pesquisadores, “a necessidade de se refletir sobre a diferença entre a ideia de ‘oportunidade’ e ‘oportunismo’ na trajetória da judicialização”. (Idem, p. 158)

possível, a autocomposição⁴⁸, os Centros de Inteligência poderiam atuar em conjunto com a OAB. Buscar soluções interinstitucionais para problemas sistêmicos que importem multiplicação de demandas, além da capacidade de absorção pelo Poder Judiciário, mas que sejam compatíveis com as prerrogativas e interesses legítimos da classe advocatícia⁴⁹.

Circular a informação de igual modo assegura que não haja retrabalho. Problemas associados à litigância repetitiva, sobretudo em matéria de consumo, ecoam em diversas instâncias e em múltiplos tribunais. Trata-se de disseminar os frutos do capital intelectual do Poder Judiciário, dentro e fora da instituição, quando equipes dedicadas a uma tarefa já investigaram o problema e desenvolveram uma solução adequada. Ainda que seja ela passível de aprimoramento pelas contribuições subsequentes.

A divulgação das informações coletadas e processadas pelos Centros de Inteligência tende a assegurar que elas transitem de modo célere e também que permitam respostas aptas e ágeis, evitando as oscilações provocadas pela demora no feedback⁵⁰.

O simples fato de a informação chegar onde ela antes não circulava pode alterar comportamentos, atuando como um nudge (MEADOWS, 1999, p. 13). Nudges (“cutucadas”), segundo Sunstein, são abordagens que orientam as pessoas a direções particulares, mas que também lhes permitem seguir seus próprios caminhos, preservando sua liberdade (SUNSTEIN, 2014, p.1). Divulgar a informação de forma simples e transparente (disclosure), é um dos dez principais nudges, na visão do autor⁵¹.

Há precedentes de casos complexos de danos multitudinários em que a simples exposição negativa dos autores das lesões proporcionou a alavancagem necessária para a mudança do comportamento lesivo⁵². Já foi sugerido, por exemplo, que seja organizada e divulgada uma tabela dos litigantes que mais são acionados, em juízo e nas plataformas, e que exibem ou não uma atitude conciliatória. O mapeamento dessas tendências e a divulgação dos achados podem ser auxiliados pelos Centros (ELESBON, 2022).

Portanto, quer atuando no sentido de que se obtenha coerência e unidade no julgamento de teses aplicáveis a casos repetitivos, colaborando para a segurança jurídica indutora de autocomposição; quer identificando os próprios pontos de atrito, suscetíveis à abordagem coletivizadora ou à intervenção direta junto aos atores, para a promoção de meios alternativos à judicialização maciça, os Centros de Inteligência têm a vocação e a experiência necessárias para contribuir decisivamente. Máxime por virtude de sua estruturação horizontal em rede e de seu perfil dialógico. Com isso, todas as portas de acesso à ordem jurídica justa⁵³ tem a ganhar, inclusive

48 Consoante o art. 2º, incisos VI e VII, do Código de Ética e Disciplina da OAB e, mais recentemente, a regra universal do art. 3º, §3º, do Código de Processo Civil.

49 O Poder Judiciário e outros atores podem cooperar, mediante diálogo, sem invasão recíproca da esfera institucional de atuação. Quiçá, levar ao conhecimento da entidade competente possíveis práticas desviantes da ética profissional, suscetíveis ao seu crivo sancionador. Vide o caso das pseudo “associações” de proteção ao consumidor, relatado por GABBAY e outros (2010, p. 110).

50 “Delays in feedback loops are common causes of oscillations. If you’re trying to adjust a system state to your goal, but you only receive delayed information about what the system state is, you will overshoot and undershoot. Same if your information is timely, but your response isn’t. [...] A system just can’t respond to short-term changes when it has long-term delays”. (MEADOWS, 1999, p. 8).

51 Sunstein relaciona dez nudges por ele considerados os mais importantes para o escopo de políticas públicas, sendo eles: regras-padrão (e escolhas ativas), simplificação, uso de normas sociais, aumento de facilidade e conveniência, transparência, advertências (visuais ou de outra natureza), estratégias de comprometimento prévio, lembretes, extrair intenções de implementação e informar a natureza e consequências de escolhas passadas (feedback). (SUNSTEIN, 2014, p. 3-6)

52 Meadows apresenta um caso exemplar de nudge informacional: “A more recent example is the Toxic Release Inventory, the U.S. government’s requirement, instituted in 1986, that every factory releasing hazardous air pollutants report those emissions publicly every year. Suddenly every community could find out precisely what was coming out of the smoke- stacks in town. There was no law against those emissions, no fines, no determination of “safe” levels, just information. But by 1990, emissions dropped 40 percent. They have continued to go down since, not so much because of citizen outrage as because of corporate shame. One chemical company that found itself on the Top Ten Polluters list reduced its emissions by 90 percent, just to ‘get off that list.’” (MEADOWS, 1999, p. 13.)

53 O conceito de acesso à justiça, conforme expresso por Watanabe “[...] não significa mero acesso aos órgãos judiciários. No conceito atualizado, o acesso à justiça constitui, em nossa avaliação, muito mais acesso à ordem jurídica justa, no sentido de que assiste a todos os jurisdicionados o direito de ser atendido pelo Sistema de Justiça, na acepção ampla que abranja não somente os órgãos do Poder Judiciário preordenados à solução adjudicada

as vias autocompositivas extrajudiciais e judiciais, que podem se abeberar de um manancial coletivo de informação e inteligência elaborado de modo consciencioso e democrático, em perfeita articulação com os instrumentos de justiça adjudicada. E agir estrategicamente nos pontos de maior alavancagem.

Conclusão

Isoladamente os mecanismos de autocomposição não tem afetado de modo decisivo o cenário de litigiosidade, a despeito do seu inegável potencial preventivo.

Tratando-se de um problema historicamente persistente e de natureza complexa, a sua gradual superação pressupõe a necessária articulação das diversas portas, estabelecendo-se o diálogo entre os atores relevantes e a análise sistêmica das causas subjacentes, em busca dos pontos de alavancagem.

Para tanto, a informação deve ser coletada, processada e divulgada de maneira democrática, incentivando a ampla participação e a inovação constante, mediante a escuta ativa de todos os atores relevantes, internos e externos, e garantindo o direcionamento eficiente de recursos e esforços

Os Centros de Inteligência nascem dessa necessidade e convergem para o propósito de prevenir e tratar demandas sob uma perspectiva global, de diálogo intra e interinstitucional, sendo, portanto, um locus ideal para o desenvolvimento de soluções inovadoras sob a perspectiva sistêmica.

Dando azo à exploração conscienciosa do capital intelectual do Poder Judiciário e das demais entidades e atores que com ele se articulam, os centros poderão atuar na identificação e intervenção nos pontos de alavancagem das portas autocompositivas, a fim de garantir amplo acesso à ordem jurídica justa, sem descuidar da proteção dos vulneráveis.

Referências

BOCHENEK, Antonio César; DALAZOANA, Vinícius; RISSETTI, Vinícius Rafael. Good governance e o Conselho Nacional de Justiça. **Revista Direito GV**, DEZ. 2013. Disponibilidade em: < <https://doi.org/10.1590/S1808-24322013000200007>. Acesso em: 4 jan. 2022.

BRASIL. Lei n. 13105, de 15 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. Disponibilidade em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 6 jan. 2021.

BRUNETTA, Cíntia; COUTINHO, Carlos Marden Cabral. Os Centros de Inteligência da Justiça Federal e seu papel na prevenção e no tratamento dos litígios. *In*: CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Estratégias de prevenção de conflitos, monitoramento e gestão de demandas e precedentes**. Brasília, v. 2, 2019. (Série CEJ. Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. Notas técnicas e ações).

CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. **Princípios da inovação judicial**: a Justiça como serviço. Consultor Jurídico. 2020. Disponibilidade em: <<https://www.conjur.com.br/2020-nov-09/marco-clementino-principios-inovacao-judicial?imprimir=1>>. Acesso em: 14 out. 2021.

CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. Supervisão de aderência nos Centros de Inteligência.

dos conflitos de interesses, como também a todos os órgãos, públicos e privados, dedicados à solução adequada dos conflitos de interesses, seja pelo critério da adjudicação da solução por um terceiro, seja pelos mecanismos consensuais, em especial a negociação, a conciliação e a mediação, e significa, ainda, direito de acesso à informação e orientação, não unicamente em relação a um conflito de interesses como também a problemas jurídicos que estejam impedindo o pleno exercício da cidadania, mesmo que não configurem um conflito de interesses com um terceiro. Essa concepção mais abrangente de acesso à justiça está em perfeita sintonia com os direitos fundamentais individuais e coletivos assegurados pela Carta Política, cujo fundamento maior é a dignidade humana, com plena possibilidade de exercício da cidadania (art. 1º, incisos II e III)". (WATANABE, 2019. p. 121)

In: CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Estratégias de prevenção de conflitos, monitoramento e gestão de demandas e precedentes**. Brasília, v. 2, 2019. (Série CEJ. Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. Notas técnicas e ações).

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. Resolução CJF-RES n° 499, de 30 de setembro de 2018. Dispõe sobre a instituição do Centro Nacional e dos Centros Locais de Inteligência da Justiça Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 3 out. 2018. Disponibilidade em: <<https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/nucleo-de-estudo-e-pesquisa/atos-normativos/resolucao-n-499-2018>>. Acesso em: 4 jan. 2022.

CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Código de ética e disciplina da OAB. **Diário da Justiça**: seção I, p. 4000-4004, 1 mar. 1995. Disponibilidade em: <<https://www.oab.org.br/visualizador/19/codigo-de-etica-e-disciplina>>. Acesso em: 4 jan. 2022.

CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. **Quadro da advocacia**. OAB Nacional. Disponibilidade em: <<https://www.oab.org.br/institucionalconselhofederal/quadroadvogados>>. Acesso em: 5 jan. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais**: Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER). Brasília-DF: CNJ, 2020. (Justiça Pesquisa).

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2021**. Brasília: CNJ, 2021. Disponibilidade em: <<https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>>. Acesso em: 25 out. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução n° 325, de 28 de junho de 2020. Dispõe sobre a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026 e dá outras providências. **DJe**, 30 jun. 2020. Disponibilidade em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3365>>. Acesso em: 4 nov. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Painel Justiça em Números**. Disponível em: https://painels.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shResumoDespFT. Acesso em: 12 nov. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução n° 349, de 25 de outubro de 2020. Dispõe sobre a criação do Centro de Inteligência do Poder Judiciário e dá outras providências. **DJe**, 27 out. 2020. Disponibilidade em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3547>>. Acesso em: 4 jan. 2022.

CORREGEDORIA-GERAL DA JUSTIÇA FEDERAL. Portaria n° 369, de 18 de setembro de 2017. Dispõe sobre a instituição do Centro Nacional e Local de Inteligência da Justiça Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 25 set. 2017. Disponibilidade em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19312644/do1-2017-09-25-portaria-n-369-de-19-de-setembro-de-2017-19312550>. Acesso em: 4 jan. 2022.

DA ROS, Luciano. O custo da Justiça no Brasil: uma análise comparativa exploratória. **Newsletter. Observatório de elites políticas e sociais no Brasil. NUSP/UFPR**, v. 2, n. 9, jul 2015. Disponibilidade em: <<http://observatory-elites.org/wp-content/uploads/2012/06/newsletter-Observatorio-v-2-n-9.pdf>>. Acesso em: 5 jan. 2022.

ELESBON, Salomão Akhnaton Zoroastro Spencer; BOCHENEK, Antônio César. ODR's em conflitos de consumo: o consumidor.gov.br precisa de um nudge?. **Revista Internacional Consinter de Direito**, Paraná, Brasil, v. 9, n. 16. 447 p, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.19135/revista.consinter.00016.20>. Acesso em: 22 jul. 2023.

ELESBON, Salomão Akhnaton Zoroastro Spencer. **Plataformas extrajudiciais de resolução de**

conflitos de consumo: diagnósticos e perspectivas de integração aos juizados especiais cíveis do Espírito Santo. Dissertação (Mestrado Profissional em Direito e Poder Judiciário) - Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados - Enfam, Brasília - DF, 2022.

FELSTINER, William L.F; ABEL, Richard L; SARAT, Austin. The emergence and transformation of disputes: naming, blaming, claiming.... **Law & Society Review**, v. 15, n. 3/4, p. 631-654, 1980-1981. Special Issue on Dispute Processing and Civil Litigation. Disponibilidade em: <<http://www.jstor.org/stable/3053505>>. Acesso em: 9 jan. 2022.

FERRAZ, Taís Schilling. Centros de Inteligência na Justiça Federal: possíveis referenciais teóricos de uma iniciativa que pegou. *In*: CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Estratégias de prevenção de conflitos, monitoramento e gestão de demandas e precedentes**. Brasília, v. 2, 2019. (Série CEJ. Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. Notas técnicas e ações).

FERRAZ, Taís Schilling. O excesso do acesso à justiça e a insistente aposta nos sintomas como forma de dar tratamento à litigiosidade. **Int. Público - IP**, Belo Horizonte, n. 45-58, jul./ago. 2021.

FERREIRA, Flávio; GALF, Renata. Datafolha: pesquisa inédita revela perfil econômico e de atuação da advocacia do país. **Folha**, ano 2021, 6 mai. 2021. Folhajus. Disponibilidade em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/05/datafolha-pesquisa-inedita-revela-perfil-economico-e-de-atuacao-da-advocacia-do-pais.shtml>>. Acesso em: 22 nov. 2021.

FGV PROJETOS. Exame de ordem em números v.III. [s. l.], v. III, 2016. Disponibilidade em: <<https://fgvprojetos.fgv.br/publicacao/exame-de-ordem-em-numeros-vol3>>. Acesso em: 31 dez. 2021. p.38.

GABBAY, Daniela Monteiro (Coord.); CUNHA, Luciana Gross (Coord.). **Diagnóstico sobre as causas de aumento das demandas judiciais cíveis, mapeamento das demandas repetitivas e propositura de soluções pré-processuais, processuais e gerenciais à morosidade da Justiça**. São Paulo: Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo - Direito GV, 2010. (Edital de Seleção nº 01/2009 do CNJ).

GALANTER, Marc. **Por que “quem tem” sai na frente [recurso eletrônico]:** especulações sobre os limites da transformação no direito. São Paulo: FGV Direito SP, 2018. (Coleção acadêmica livre).

GICO JR., Ivo Teixeira. A tragédia do Judiciário. **RDA - Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 267. 163.198 p, set./dez. 2014.

LUCHIARI, Valeria Ferioli Lagrasta. Desafios do artigo 334 do CPC/2015. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 303, p. 503-516, maio 2020. Disponibilidade em: <www.revistadoatribunais.com.br>. Acesso em: 12 jan. 2021.

MEADOWS, Donella. Leverage points: places to intervene in a system. **The Sustainability Institute**, Hartland VT, 1999. Disponibilidade em: <http://drbalcom.pbworks.com/w/file/fetch/35173014/Leverage_Points.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2021. p. 1.

RAMOS, Luciana de Oliveira et al. **Relatório ICJ Brasil 2021**. São Paulo: FGV Direito SP, 2021. Disponibilidade em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/30922>>. Acesso em: 30 dez. 2021.

SÁTIRO, Renato Máximo; SOUSA, Marcos de Moraes. Determinantes quantitativos do desempenho judicial: fatores associados à produtividade dos Tribunais de Justiça. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 17, n. 1, 2021. Disponibilidade em: <<https://doi.org/10.1590/S1808-24322013000200007>>. Acesso em: 5 jan. 2022.

SENGE, Peter M.. **A quinta disciplina [recurso eletrônico]:** arte e prática da organização que aprende. Rio de Janeiro: Best Seller, 2018.

SUNSTEIN, Cass R. **Nudging:** A very short guide. DASH - Digital Access to Scholarship at Harvard. 2014. Disponibilidade em: < <http://nrs.harvard.edu/urn-3:HUL.InstRepos:16205305>>. Acesso em: 8 dez. 2021.

THALER, Richard H.; SUNSTEIN, Cass R. **Nudge:** Como tomar melhores decisões sobre saúde, dinheiro e felicidade. Rio de Janeiro: Objetiva, 2019. (ebook Kindle).

WATANABE, Kazuo. **Acesso à ordem jurídica justa:** conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.

Recebido em 28 de janeiro de 2022.

Aceito em 16 de maio de 2023.