

Estudio de Caso de Relaciones de Pareja y Familia

Brasil

Grupo de Investigación de Derechos Fundamentales de la Pontificia Universidad Católica de São Paulo (PUC-SP)
OCCA-CEJA

Autores y autoras: Álvaro Bartolotti Tomas; João Vitor Cardoso;
Konstantin Gerber; Ana Luiza do Couto Montenegro.

Población: Personas en proceso de mediación o conciliación por pensión alimenticia en Sao Paulo.

Vulnerabilidad: Mujeres, discriminación de género.

Conflicto: Acuerdo de pensión alimenticia.

Metodología: Caracterización cuantitativa a partir de estadísticas.

Hallazgos: Mediante el análisis de la tendencia al alza en el volumen de las conciliaciones, se puede ver que hay una discrepancia entre la retórica del poder judicial y el volumen de los recursos proporcionados para resolver los conflictos adecuadamente, lo que es mucho menor que lo que se gasta. Dentro de este conflicto además se revelan varias barreras que afectan desproporcionadamente a poblaciones vulnerables, y especialmente a las mujeres que suelen ser en los conflictos por alimentos la parte que demanda o solicita la pensión.

Para completar la Solicitud de Información de Acción se requiere vivir en la dirección separada, después de la separación cuerpos. Esto sumado a la necesidad de tener una cuenta bancaria se traduce en una **barrera económica** para quienes tienen bajos ingresos o derechamente no cuentan empleo. De esta situación las mujeres por cierto suelen ser más vulnerables, siendo por ejemplo la tasa de desempleo más alta en mujeres que en hombres (DIEESE/Seade 2018). Esto nos conduce a una segunda **barrera detectada, la de género**. En el procedimiento denominado " alimentos de balcão", se designa automáticamente una audiencia de conciliación y mediación en la que es obligatoria la presencia del o la solicitante, siendo el caso automáticamente cerrado en caso de no asistencia. Esto es complicado y no incorpora la posibilidad de un pasado de violencia en la pareja, siendo en ese caso obligada la víctima a enfrentar a su agresor sin ninguna forma de atención o protección. Además, cabe cuestionarse sobre el posible acuerdo entre el agresor y la víctima no hay igualdad de poder. Se observa así, institucionalizada la barrera del género en el poder judicial, que al ignora los conflictos de la violencia doméstica. En este caso como en otros, queda en evidencia un problema del diseño institucional que tiene compartimentadas en diferentes materias conflictos que comúnmente se dan de manera conjunta e indivisible dentro de un conflicto familiar. Esto genera una **barrera de burocracia y formalismo** que obliga a acudir a

números instituciones diferentes de modo simultaneo para resolver su conflicto. Esto nos lleva a cuestionarnos también sobre la **efectividad** de las conciliaciones y las mediaciones, preguntándonos si son una respuesta o solución de calidad e integral al conflicto presentado. Donde puede no solo no estar abordándose el conflicto de fondo derivado de carencias en el diseño institucional o de la competencia de los funcionarios, pero donde además las cifras muestran alta tasa de violación de los acuerdos alcanzados, registrándose que 1 de cada 4 acuerdos es incumplido. Esto sin duda afecta la **confianza** en el sistema, considerando que un 52,8% de los brasileños consideran el poder judicial poco fiable, mientras que el 90,3% creen que la justicia no es igual para todos (136º Búsqueda CNT/MDA, 2018). Esta barrera, además, se entrelaza con la **barrera burocrática**, en tanto el sistema de justicia a menudo impide a las mujeres expresarse sobre la violencia, humillaciones y limitaciones sufridas impactando en la confianza, sobre todo, las mujeres empobrecidas en el sistema de justicia. Por último, se identificada es la **barrera informativa**, constatándose a través de los estudios de Perrone (2010) que muchas veces cuando no se logra acuerdo, las partes no reciben asesoría sobre sus derechos o donde acudir, lo que es especialmente sensible para casos con violencia domestica que pudiesen requerir medidas de protección.

Conclusiones: A través de la nº 125 de 2010, del Consejo Nacional de Justicia, busca proveer mecanismos de paz social, solución y prevención de conflictos, mediante la incorporación de figuras como la mediación y la conciliación. Si bien al observar las cifras sobre judicialización de conflictos como el de pensión alimenticia podría considerarse un éxito, cabe preguntarse a partir de otras cifras, así como data empírica, cuál es la calidad real de esta respuesta y si es posible que de alguna forma también puedan estar propiciando la violación de los derechos de las personas, especialmente de las mujeres más vulnerables, y dañar con ello el acceso a la justicia (Perrone 2010).

Pensão alimentícia: estudo de caso sobre desigualdade de gênero na Justiça Paulista

Introdução

A pensão alimentícia – um valor estipulado a ser pago mensalmente em favor do parente que mantém a guarda dos filhos – é a ação mais expressiva dentre as ajuizadas nas Varas de Família do País, como será demonstrado no presente estudo. Além disso, para a mulher, que no maior das vezes é encarregada de prestar cuidados à prole, a pensão alimentícia desempenha um duplo papel: não desamparar a criança, e incidir na perda de oportunidades econômicas¹.

Nesse sentido, de se registrar que "a pobreza tem o rosto de mulher". Essa emblemática frase foi retirada do Relatório do Desenvolvimento Humano de 1995. Mais de 20 anos depois, a sentença não perdeu sua atualidade, porém no caso brasileiro, para ser mais preciso: a pobreza tem rosto de *mulher negra*. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2017), 55,6% das mulheres sem cônjuge com filho(s) de até 14 anos, encontram-se abaixo ou na linha da pobreza. Se adicionar-se a variável “negra ou parda”, o número das mulheres sem cônjuge com filho(s) de até 14 anos que vivem na – ou abaixo da – linha da pobreza aumenta para 64%. Em outras palavras, em cada cinco mães solteiras negras com filhos menores, três vivem abaixo da linha da pobreza.

Diane Pearce publicou em 1978 um artigo intitulado "Feminização da pobreza: mulher, trabalho e assistência social". Para a autora, o processo de empobrecimento da mulher com filhos se desenvolve a partir do momento em que se perde o vínculo com seu companheiro ou marido, e essa passa a se responsabilizar pelo sustento da família. Esse fenômeno se justificaria, segundo a autora, por verificar que a participação mulher no mercado de trabalho

¹ De acordo com o item 47, da Recomendação Geral n. 29, de 30 de outubro de 2013, do Comitê Internacional para Eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher da ONU, as responsabilidades familiares restam em grande parte para as mulheres que sofrem desproporcionalmente em termos econômicos no pós-separação:

“La valoración de las contribuciones no financieras a los bienes matrimoniales objeto de reparto, como el cuidado de la familia y del hogar, la pérdida de oportunidades económicas y las contribuciones tangibles o intangibles al desarrollo profesional o a otras actividades económicas de cualquiera de los cónyuges y al desarrollo de su capital humano. La toma en consideración de los pagos de indemnización al cónyuge después de la disolución del matrimonio como método para lograr una igualdad en la situación financiera”

era marcada por prevalência de trabalho em tempo parcial ou em regime de trabalho temporário, alta participação nos mais baixos níveis da economia informal e discriminação salarial.

As características citadas por Pearce, que relatam as condições das mulheres no mercado de trabalho, continuam a persistir na realidade brasileira. Ainda, conforme o DIEESE/Seade (2018), no ano passado, o salário médio pago às mulheres foi apenas 77,5% do rendimento pago aos homens no Brasil. Enquanto eles receberam R\$ 2.410, elas ganharam R\$ 1.868. A taxa de desemprego das mulheres é, tradicionalmente, superior à dos homens e, no último ano, para elas, houve aumento da taxa de desemprego em todas as regiões do País.

Outro contexto nacional que impõe ser colocado no presente estudo são as taxas de violência doméstica contra a mulher. De acordo com o Mapa da Violência 2015, 3 em cada 5 mulheres brasileiras sofreram, sofrem ou sofrerão violência dentro de um relacionamento afetivo. A mesma pesquisa demonstra que 41% dos casos de violência contra a mulher ocorrem dentro de casa e 57% se iniciam após o término de algum relacionamento afetivo. Tais números demonstram que a probabilidade das mulheres que ajuízam ação de alimentos já terem sofrido violência dentro do relacionamento que gerou o filho é muito alta. É neste cenário de discriminação estrutural, que enfocamos o tema da pensão alimentícia e da justiça de família. A desigualdade já foi sentida por especialistas em direito de família, pois para além da pensão alimentícia, de se advogar também uma pensão compensatória no pós-divórcio.

Mercantilização do afeto

Introdutoriamente, importa, ainda que de forma breve, esclarecer qual é a diferença entre solucionar e resolver um conflito: o primeiro trata-se de tornar as partes novamente harmônicas, enquanto o segundo se trata de aplicar uma forma processual à luz da matéria substantiva do processo, seus prazos, recursos e demais formalidades. A divisão processual e das figuras processuais, o dito direito racional, termina por ignorar por vezes a complexidade social, psicológica e afetiva dos conflitos familiares, conforme se passa a expor.

A respeito das audiências de conciliação nesta esfera, Tatiana Perrone (2010, p. 52) coloca que “o que permite a rapidez das audiências é a discussão do valor de pensão alimentícia a ser pago, em detrimento da discussão do conflito e dos motivos que levaram as partes a buscar o Judiciário”. Em seu estudo, a antropóloga realizou a etnografia de 36 audiências de conciliação

em ações de alimentos, sendo 21 delas no Setor Experimental de Conciliação das Varas de Família e Sucessões do Foro Regional de Santo Amaro, instituído pelo Provimento 864 de 2004, do Conselho Superior da Magistratura, e outras 15 na Sala de Audiência da Vara Distrital de Parelheiros, buscando identificar “o espaço que as partes possuem para discutir os conflitos existentes” (2010, p. 47). Na maioria das conciliações que sua pesquisa acompanhou as partes processuais não tiveram a oportunidade de conhecer seus direitos², além de estarem desacompanhadas de advogados³. A autora relata, ainda, a utilização de vocabulário jurídico por parte de conciliadores em detrimento da compreensão das partes (2010, p. 56), dado relevante, pois a ação de alimentos é em grande parte proposta por mulheres de baixa renda. Assim, com amparo no conceito de “harmonia coercitiva”, a antropóloga (2010, p. 51) conclui que o objetivo da conciliação é de arquivar processos, em lugar de resolver os conflitos apropriadamente. Destaca, finalmente, que as audiências são rápidas e se resumem a uma discussão do valor de pensão alimentícia. Não se discute o conflito. Dentre as conclusões de Perrone, destaque-se que para ela os procedimentos judiciais simplificam o conflito, de modo que o valor monetário da pensão é o único aspecto discutido na audiência de conciliação:

“Nas audiências descritas apareceram questões como visita e educação dos filhos e episódios de violência contra a mulher. Em todas as audiências essas questões foram tratadas como de menor importância frente ao estabelecimento de um valor monetário” (Perrone, 2010, p.61)

Ressalte-se o caso de Ana, parte integrante da amostragem de Tatiana Perrone (2010, p. 109), que reportou como motivo para ingresso com a ação de alimentos as agressões físicas, ameaça de morte, tentativa de homicídio e insultos morais. Finalmente, conclui-se pela amostragem da autora que há reprodução da desigualdade de gênero, pois o papel do progenitor é reduzido ao de “pagador de pensão”, ao passo que se naturaliza os demais cuidados com a criança como um dever tão somente da mãe.

Por meio de pesquisa empírica, a autora constata que a audiência de conciliação, ao contrário do que se propaganda, pode vulnerar direitos e ser prejudicial ao acesso à justiça. A

² Nesse sentido, existe atualmente um Código de Ética de Conciliadores e Mediadores Judiciais (Anexo I, da Resolução TJSP nº 125/2010) que visa inibir estas ações, ao adotar em seu art. 1º, II, o “princípio da decisão informada” que implica no “dever de manter o jurisdicionado plenamente informado quanto aos seus direitos e ao contexto fático no qual está inserido”. Contudo, não há estudos abrangentes ou dados disponíveis após sua edição.

³ A advocacia paulista já reagiu a esse fenômeno. Tramita o Projeto de Lei nº 5.511/2016 no Congresso Nacional a determinar a obrigatoriedade da presença de advogado na conciliação e mediação

negociação de valores sobrepõe-se à discussão de direitos. A questão que Tatiana Perrone levanta é em qual porcentagem estes acordos serão cumpridos. É dizer, em que medida estes rápidos acordos monetários são realmente fruto e espelho da conciliação? Pois, aparentemente inauguram apenas mais um capítulo do conflito ao qual não se soube dar tratamento adequado. Ademais, identifica-se uma padronização refratária às necessidades humanas das partes. É a justiça de “linha de montagem” na expressão que a autora toma de empréstimo de Luis Flávio Saporì (1995), traduzindo em seus termos como “lógica de agilização processual” (2010, p. 66).

Método

Há duas correntes metodológicas contemporâneas dignas de referência: a neorealista, que enxerga o direito como um conjunto de regras que definem a conduta humana, com a necessidade de se aplicar um teste de causalidade para se medir o impacto da intervenção judicial; e a construtivista, que alarga o campo de análise para empreender o uso de ferramentas metodológicas como entrevistas qualitativas junto a autoridades públicas, ativistas e membros da população beneficiária. A metodologia neorealista, conforme Garavito (2011, p. 1679) enfatizaria as análises quantitativas, procurando aferir o “*enforcement*” das decisões judiciais. Já a metodologia chamada construtivista, adotada no presente estudo, inclui análises qualitativas e releva os efeitos indiretos, ou simbólicos, e o modo como a opinião pública passa a perceber e reconhecer a violação de um direito (Garavito, 2011, p.1677-9).

Vale dizer, desde 2014, o *Portal Justiça em Números* divulga a realidade dos tribunais brasileiros, detalhando a litigiosidade no país, de acordo com os indicadores de “classe” e/ou “assunto”. Tornou-se, assim, a principal fonte das estatísticas oficiais para o planejamento da gestão judiciária brasileira. No que se refere aos cálculos/estatísticas realizados no presente estudo de caso, quando não for indicada outra fonte, este é o banco de dados de onde se extraíram os números originalmente. Ademais, para se caracterizar quantitativamente os acordos celebrados em matéria de alimentos, tanto em fase pré-processual quanto em fase processual, especificamente no âmbito dos CEJUSCs, foi realizado o levantamento de dados junto ao “Relatório de Atividades do InfoNupemec 2016”.

Perguntas

Quais medidas podem ser tomadas para fins de incremento da política de resolução adequada de conflitos demandada pelo Novo Código de Processo Civil (doravante, “NCPC”)? Qual é o grau de eficácia social das audiências de conciliação e mediação em matéria de alimentos no Estado de São Paulo, após a promulgação do NCPC? Quem deveria gerir o sistema, o Executivo, o Judiciário, ou ambos? Quando se pensa no sucesso do acordo, qual é a paternidade que está em jogo na pensão alimentícia? A pensão alimentícia resolve o conflito familiar que subjaz à ação? Comparar o acordo judicial, do ponto de vista da matéria que pode abranger, com aquele celebrado no MASC, seria, como se diz, comparar maçã com pera?

Da política pública para solução de conflitos em matéria de alimentos

O novo código processual civil brasileiro prevê um modelo multiportas, que compreende mecanismos alternativos de solução de conflitos, como mediação e conciliação e mecanismos adjudicativos, como a arbitragem. Nesse sentido, considerando que o direito de acesso à Justiça, previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal implica acesso à ordem jurídica justa e que, por isso, cabe ao Judiciário estabelecer uma política pública de tratamento adequado dos conflitos, de forma a organizar, em âmbito nacional, não somente os serviços prestados nos órgãos judiciários, como também os que possam sê-lo mediante outros mecanismos de solução de conflitos, em especial consensuais, como a mediação e a conciliação, a Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010, do Conselho Nacional de Justiça, instituiu a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário, que em seu Art. 1º, parágrafo único, versa:

“Aos órgãos judiciários incumbe, nos termos do art. 334 do Novo Código de Processo Civil combinado com o art. 27 da Lei de Mediação, antes da solução adjudicada mediante sentença, oferecer outros mecanismos de soluções de controvérsias, em especial os chamados meios consensuais, como a mediação e a conciliação, bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão.”

Em seu preâmbulo, esta Resolução refere que “a conciliação e a mediação são instrumentos efetivos de pacificação social, solução e prevenção de litígios, e que a sua apropriada disciplina em programas já implementados no país tem reduzido a excessiva judicialização dos conflitos de interesses, a quantidade de recursos e de execução de sentenças”. No presente estudo de

caso examinar-se-á esta hipótese. Para isso, é necessário compreender, ainda que de forma abreviada, o lugar que ocupam os meios adequados de solução de conflitos (MASC) dentro da institucionalidade atual. É relevante neste diagnóstico compreender se a mediação em matéria de alimentos é de natureza obrigatória ou voluntária, se seu caráter é estatal ou privado, seu financiamento, as matérias suscetíveis de serem resolvidas através do mecanismo, as vias para executar os acordos, e o seu reconhecimento e/ou vinculação perante a justiça formal.

Com o atual regramento processual civil, a conciliação pode ocorrer antes do ajuizamento da ação (conciliação pré-processual), bem como após o recebimento da petição inicial com citação das partes para tanto (conciliação processual). Consuma-se a conciliação com o acordo homologado pelo juiz. Caso o acordo seja descumprido, este é executado judicialmente. Na falta de acordo, designa-se audiência de instrução e julgamento, oportunidade em que o juiz tenta mais uma vez a conciliação. Conforme definição exposta no sítio eletrônico do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a conciliação possibilita administrar o conflito de forma que as partes mantenham o relacionamento.

Em 2016, seguindo diretrizes do NCPC, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), publicou a Resolução n. 125 de 2010 que determinou aos tribunais estaduais a criação de Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania. Os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC's) são unidades do Poder Judiciário, que preferencialmente são responsáveis pela realização ou gestão das sessões e audiências de conciliação. Tais audiências podem ser realizadas tanto antes da existência de um processo judicial, como dentro do processo.

Caráter estatal ou privado?

No Brasil, existe um sistema misto público-privado de oferta. Nos termos do art. 12-C, da Resolução 125/2010, alterada pela Emenda nº 2, de 08.03.16, as Câmaras Privadas de Conciliação e Mediação ou órgãos semelhantes, bem como seus mediadores e conciliadores, para que possam realizar sessões de mediação ou conciliação incidentes a processo judicial, devem ser cadastradas no tribunal respectivo (art.167 do Novo Código de Processo Civil) ou no Cadastro Nacional de Mediadores Judiciais e Conciliadores. Por outro lado, o cadastramento é facultativo para realização de sessões de mediação ou conciliação pré-

processuais. No caso da conciliação pública e gratuita, os órgãos de conciliação e mediação, chamados Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (“Cejusc”), normalmente instalados dentro dos Fóruns, são conduzidos por um funcionário público designado pelo Magistrado incumbido de sua gestão. Estas repartições públicas atendem de maneira mais frequente a setores da população de baixos recursos econômicos.

Natureza obrigatória ou voluntária?

Conforme o Código de Processo Civil de 2015 (“CPC/15”), o réu não mais é citado para se defender nos autos, mas para comparecer a uma audiência prévia de *autocomposição*. Nesse sentido, seu art.334 preceitua que “se a petição inicial preencher os requisitos essenciais e não for o caso de improcedência liminar do pedido, o juiz designará **audiência de conciliação ou de mediação** com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, devendo ser citado o réu com pelo menos 20 (vinte) dias de antecedência” (Grifamos). Nada obstante, por comissões diferentes terem elaborado a Lei de Mediação (Lei 13.140/2015) e o CPC/15, o sistema de mediação e conciliação tem enfrentado desafios no tocante à obrigatoriedade do comparecimento a tal audiência. De forma mais branda do que é imposto em países como Colômbia, onde a tentativa de conciliação é requisito de procedibilidade da ação, e Chile, onde a mediação familiar é uma exigência prévia ao início do processo para algumas matérias de família, o art.694 do CPC/15, no capítulo dedicado às “ações de família”, preceitua que: “nas ações de família, todos os esforços serão empreendidos para a solução consensual da controvérsia, devendo o juiz dispor do auxílio de profissionais de outras áreas de conhecimento para a mediação e conciliação”. No bojo da audiência de mediação processual, em caso de a parte autor não comparecer, fica caracterizada a desistência da ação.

Matérias suscetíveis de serem resolvidas através do mecanismo

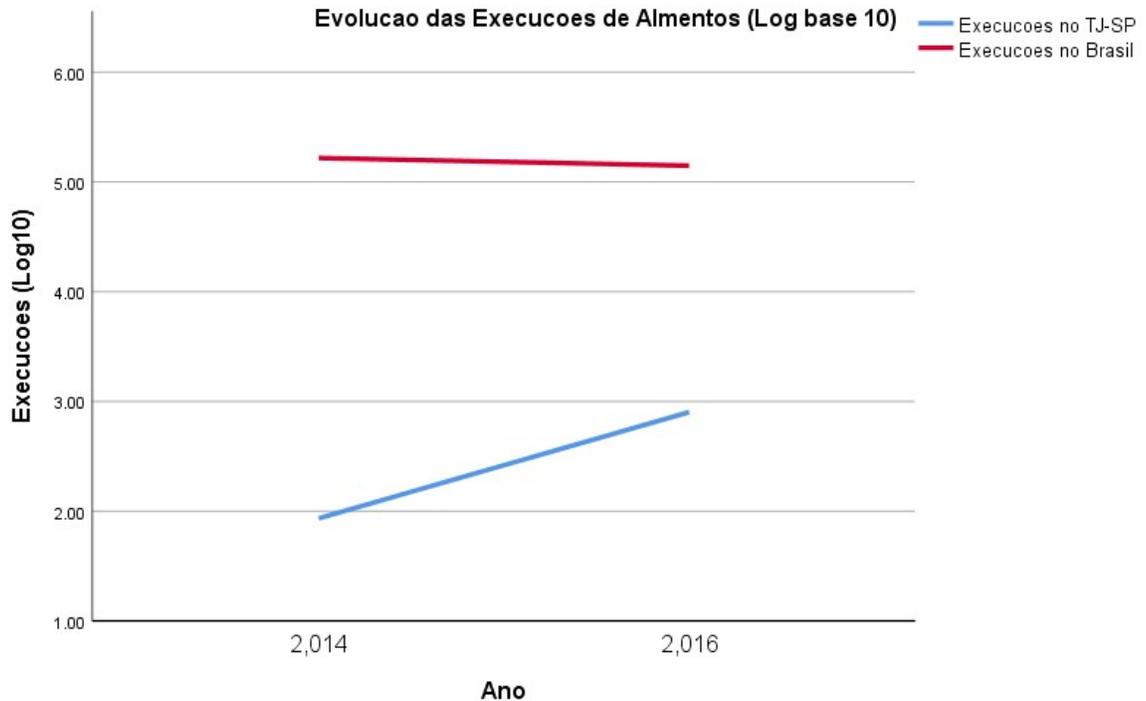
A pensão alimentícia (extensível ao filho até 18 anos e, se cursa faculdade, até 24 anos) está prevista na Lei 5.478/1978, que não estipula valores. Porém, os tribunais entendem que este deve girar em torno de 30% do salário bruto do responsável pelo seu pagamento, descontados os tributos. Quando o réu não possui salário fixo, analisa-se o “padrão de vida”. Os alimentos também estão regidos pelo Código Civil, além de ser um direito social (art. 6º, Constituição Federal), o que lança a pergunta sobre o dever de coordenação entre o sistema

de justiça e o Sistema Único de Assistência Social para casos de famílias em situação de vulnerabilidade – o que excepciona a obrigação de alimentar – mormente quando se tratar de alimentos devidos a mulheres pobres com filhos menores. O que cabe no acordo, afinal? Na prática, este acordo costuma abranger, e se possível nesta ordem: (i) a dissolução da sociedade conjugal; (ii) a guarda dos filhos; (iii) a prestação de alimentos; (iv) a regulamentação de visitas – restando em aberto a questão da violência doméstica e da pensão compensatória pelos cuidados assumidos.

Vias para executar os acordos

A maioria dos casos tramita na Vara de Família, mas existe a possibilidade de se ajuizar a execução de alimentos na Vara da Infância e Juventude (art. 148, parágrafo único c.c art. 98, Lei 8.069 de 1990), para fins de proteção ou em casos de ameaça à criança e ao adolescente, bem como em casos de omissão do Estado e de omissão ou abuso dos pais ou responsável. Por força das características institucionais destes foros, poderá conduzir casos semelhantes a resultados distintos. Pois, o *staff*, as destrezas, o maneirismo e mesmo os princípios que informam a prática diária de um juizado de família são distintos daqueles de um juizado de infância e juventude.

Note-se que as Varas de Família apresentam um número de ações muito superior ao de Varas de Infância e Juventude. Em 2016, houve 140.541 execuções de alimentos na Vara de Família; enquanto na Vara da Infância e Juventude, 6.442. Conforme análise empírica (vide gráfico abaixo), no Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP) há tendência de aumento na execução dos acordos de alimentos o que lança questionamentos sobre a eficácia destes acordos.



Reconhecimento e/ou vinculação com a justiça formal

A autocomposição da lide, obtida por meio de conciliação ou de mediação, reclama, segundo dispõe o artigo 334, parágrafo 11 do CPC/15, a homologação por sentença do respectivo termo de transação (que também pode ser materializada em petição conjunta). Tal ato decisório consubstancia-se em título executivo judicial (artigo 515, inciso II). Equiparar seu valor ao de uma sentença é um potente sinal de sua executoriedade, além de configurar um estímulo ao seu uso. Por outro lado, demonstra alto nível de dependência ante o sistema de justiça, o que gera questionamentos à sua efetividade social voluntária.

Orçamento dos MASC em assunto de família

Dispõe o NCPC, em seu art. 169, que o conciliador e o mediador receberão pelo seu trabalho remuneração prevista em tabela fixada pelo Tribunal, conforme parâmetros estabelecidos pelo Conselho Nacional de Justiça. Pois, não seria conveniente que as remunerações dos mediadores e conciliadores estivessem associadas à obtenção do acordo⁴. Por outro lado, na

⁴ Conforme o inciso III, do art. 2º, do Código de Ética de Conciliadores e Mediadores (Anexo III, da Resolução TJSP nº125/2010), dentre as regras que regem o procedimento da conciliação/mediação, inscreve-se a "Ausência de obrigação de resultado - dever de não forçar um acordo e de não tomar decisões pelos

prática, o julgamento liminar da Ação Direta de Inconstitucionalidade (“ADI”) da Lei Paulista nº 15.804/2015 impossibilitou a remuneração dos conciliadores e mediadores no estado de São Paulo, ainda que em sede de julgamento do mérito o TJ-SP tenha julgado improcedente a ação, em 26 de julho de 2017⁵. Neste julgamento, cumpre notar que os conciliadores e mediadores foram considerados como particulares que colaboram com o poder público e não como servidores admissíveis por concurso público, daí porque a previsão orçamentária correspondente se deva ter como “serviço remunerado” e, não, como “despesa de pessoal”, excetuando-se os conciliadores e mediadores servidores do poder judiciário. Um dos juízes, em voto apartado, entendeu que a licitação seria necessária quando viável a competição.

Para os anos analisados de 2014, 2015 e 2016, a Lei Orçamentária Estadual (Lei Estadual nº 16.083/15) previu apenas R\$10,00 (dez Reais) para o custeio de meios alternativos de solução conflitos, diante de um cenário com 4.500 conciliadores em atividade⁶. Para o ano de 2017, igualmente, foram previstos R\$10,00 (dez Reais). A programação orçamentária surgiu, por primeiro, neste ano de 2018, em que foram previstos R\$ 3.000.010,00 (três milhões e dez Reais) para a “promoção de solução amigável para conflitos pré-processuais com a realização de acordos, mediações e conciliações” (ALESP, 2018, p. 308).

Ao analisar a tendência de aumento no volume de conciliações, é possível observar que há uma incompatibilidade entre a retórica do Poder Judiciário e o volume de recursos aportados para resolver os conflitos de forma adequada, que é muito inferior ao que se gasta, a título exemplificativo, com diligências de juízes (vide gráfico abaixo). Vale lembrar, ainda, de acordo com a ONG Contas Abertas, desde 2014, a estimativa de gastos apenas com o auxílio-moradia no Judiciário e Ministério Público soma R\$ 5 bilhões. A essa pesquisa interessa lembrar que, ao compor a bancada do Jornal da Cultura em 16 de outubro de 2014, Renato Nalini, então presidente do TJSP, respondeu à pergunta sobre o que achava dos R\$ 4.300,00 pagos a título de auxílio moradia para juízes, e sua resposta repercutiu pela referência feita a gastos com

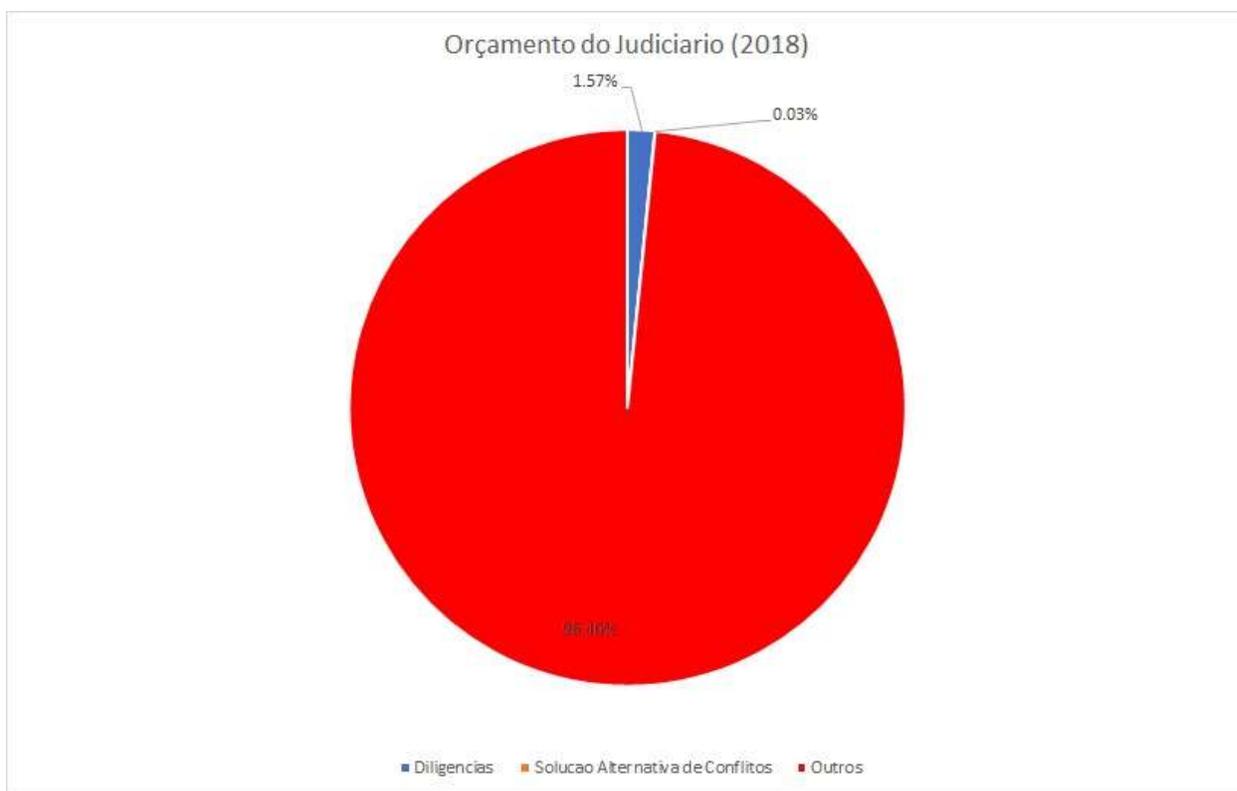
envolvidos, podendo, quando muito, no caso da conciliação, criar opções, que podem ou não ser acolhidas por eles”.

⁵ Ao cabo foi declarada a constitucionalidade da Lei paulista que determina “jornadas variadas para Conciliadores e Mediadores, inscritos nos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania e cadastrados no Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos, que devem receber valor de ‘abono variável, de cunho puramente indenizatório”. Note que a Lei Paulista é de 2015, tendo o Governador do Estado vetado artigo que previa a fonte de custeio da remuneração dos mediadores e conciliadores sob a alegação de que esta deveria recair no orçamento do Tribunal de Justiça em lugar do orçamento do Poder Executivo.

⁶ Além disso, a Justiça da Infância e da Juventude também recebeu um orçamento simbólico no mesmo valor.

vestimenta. O presidente do TJSP respondeu afirmando que o auxílio, em verdade, disfarçava um aumento do subsídio. O apontamento é repetido duas vezes por Nalini em sua resposta:

“Este auxílio moradia, na verdade ele disfarça um aumento do subsidio que está defasado há muito tempo, não é? Hoje aparentemente o juiz brasileiro ganha bem, mas ele tem 27% de desconto de imposto de renda, ele tem que pagar plano de saúde, ele tem que comprar terno e não dá para ir toda hora a Miami para comprar terno, a cada dia da semana ele tem que usar um terno diferente, uma camisa razoável, um sapato decente, ele tem que ter um carro. Espera-se que a justiça, que personifica uma expressão da soberania esteja apresentável e há muito tempo não há o reajuste do subsídio, então o auxílio moradia foi um disfarce para aumentar um pouquinho e até para fazer com que o juiz fique um pouco mais animado, não tenha tanta depressão, tanta síndrome do pânico, tanto AVC e etc. A população precisa entender isso. (TV Cultura, 2014)”



Alimentos de Balcão

A ação de pensão alimentícia deriva do dever de sustento e assistência que ambos os genitores têm em relação à prole. Assim, o genitor que fica responsável pela guarda do(s) filho(s) têm direito de pedir ao outro, quantia – determinada pelas necessidades da criança e possibilidade econômica do genitor – a ser paga mensalmente para amparar despesas com a criação. A finalidade dessa ação, portanto, é assegurar vida digna aos filhos.

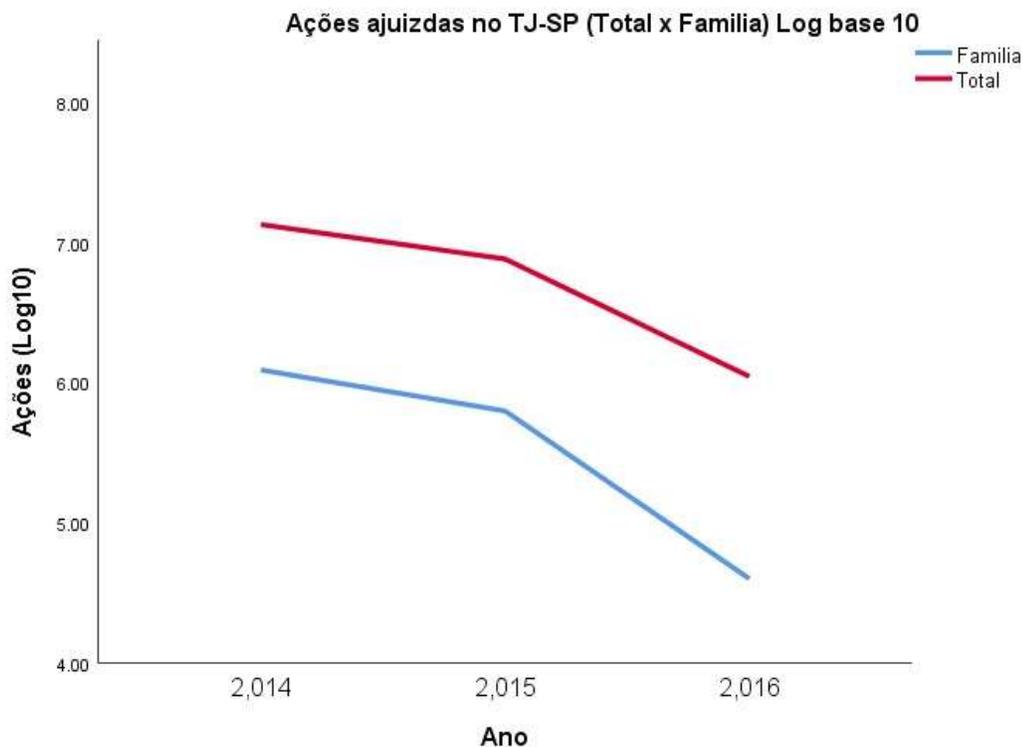
Pela importância e caráter de urgência da pensão alimentícia, a Justiça Brasileira criou um sistema apelidado por "alimentos de balcão". Nele, o genitor que mantém a guarda do(s) filho(s), na maioria esmagadora dos casos, a mãe, pode ir diretamente ao fórum, sem advogado, apresentando alguns documentos (certidão de nascimento, endereço do genitor, número de conta bancária) e ajuizar esta ação.

Em seguida, é marcada uma audiência de mediação e conciliação, para tentativa de acordo sobre o valor da pensão alimentícia. Nessa audiência, quem preside é um mediador ou conciliador. Caso não haja acordo, ou o não comparecimento do requerido, haverá designação de uma audiência de Instrução e Julgamento, presidida por um Juiz, que decidirá sobre o mérito, isso é, determinará um valor para pensão.

Importante colocar que caso a requerente (quem pediu os alimentos) não compareça na audiência de mediação e conciliação agendada, é caracterizada a desistência da ação. Esse sistema foi criado para dar celeridade ao processo da ação de alimentos, bem como servir a pessoas economicamente hipossuficientes que teriam que arcar com os custos de um advogado, ou solicitar a assistência da Defensoria Pública, que além de mais moroso, envolve mais custos de deslocamento.

Panorama geral da esfera em estudo

Dentre os 10 assuntos mais recorrentes no Poder Judiciário, a matéria de direito civil “família/alimentos” ocupa o sexto lugar (Fonte: Relatório Justiça em Números – CNJ, 2016). De um modo geral, o número total de processos listados sob o indicador “assunto” tem diminuído no TJ-SP: em 2014 foram ajuizados 13.377.986 processos, enquanto em 2016, 1.104.998. Conforme análise empírica (vide gráficos abaixo), ações que envolvem direito de família seguiram uma tendência semelhante. O número absoluto de ações de família ajuizadas caiu de 1.230.976, em 2014, para 39.943, em 2016.



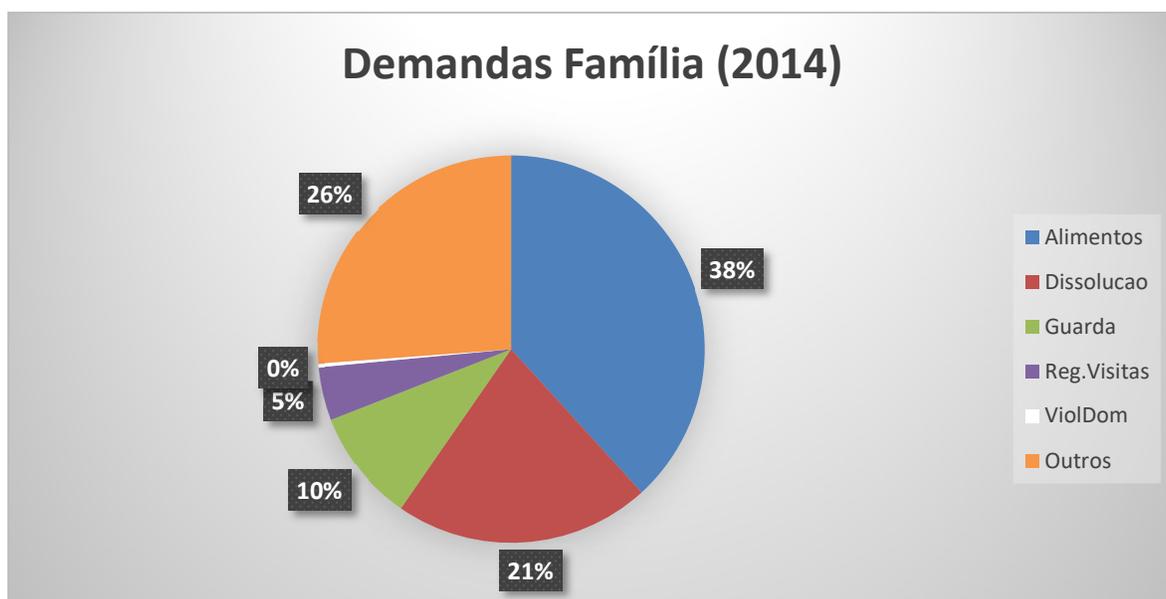
Barreiras econômicas

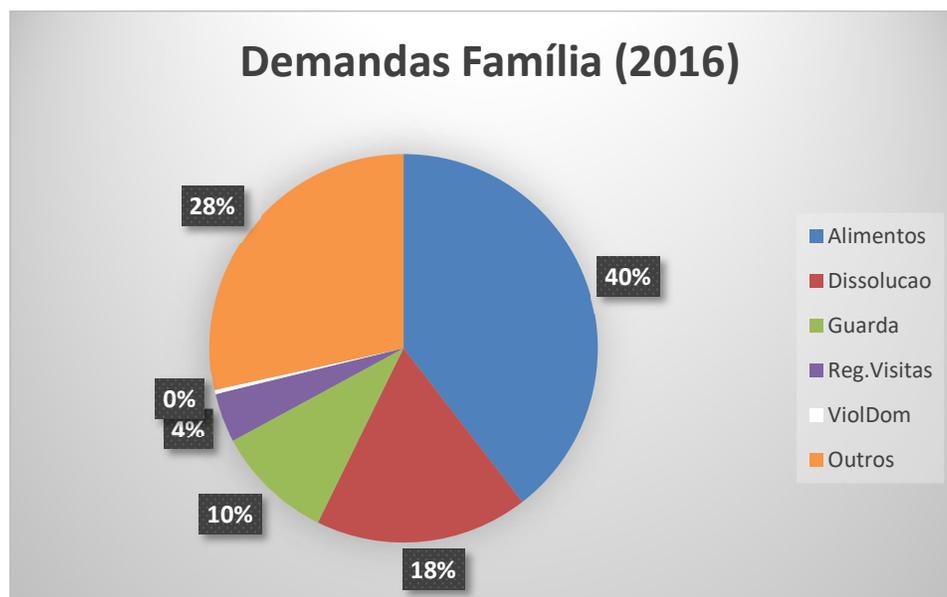
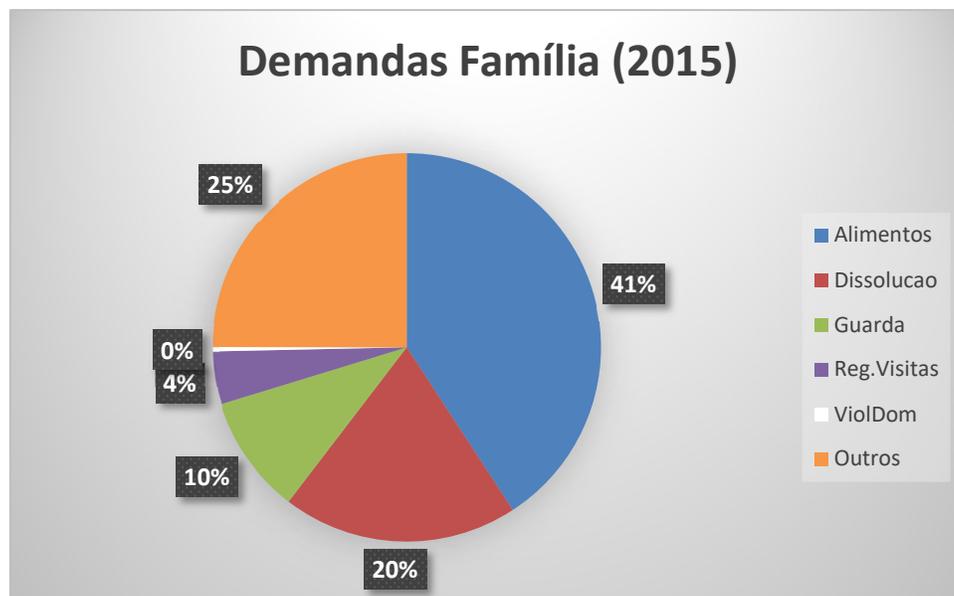
Conforme o DIEESE/Seade (2018), a taxa de desemprego entre mulheres é, tradicionalmente, superior à dos homens. No último ano, para elas, houve aumento da taxa de desemprego em todas as regiões do país. Enquanto, para homens, a taxa diminuiu em Salvador e ficou estável em Porto Alegre; nessas duas regiões, a distância entre as taxas de desemprego de homens e mulheres elevou-se no último ano. Para ajuizar uma ação de alimentos é necessário ter conta bancária gerando, muitas vezes, os gastos que isso acarreta. Ainda, para se preencher o Requerimento da Ação de Balcão (a Lei diz que o requerimento poderá ser tanto verbal quanto escrito, sendo a exigência escrita uma barreira para as analfabetas) exige-se o requisito de morar em endereço distinto, após a separação de corpos, o que também se traduz em uma barreira para mulheres hipossuficientes: ter endereço fixo.

Barreiras de Formalismo e Burocracia

Conforme representado nos gráficos abaixo, nota-se que as questões aqui discutidas como as principais questões a serem tratadas nos conflitos de família representam cerca de três quartos de todas as ações de família. O que torna esta questão complicada é que, conforme

demonstrado nesta pesquisa, estas questões, que oficialmente encontram-se compartimentalizadas em assuntos e diversas competências, no mais das vezes fazem parte de um conflito familiar, que é uno e indivisível. Assim sendo, uma ação de alimentos não consegue, por exemplo, dar conta da complexidade do conflito, o que leva a mulher em situação de vulnerabilidade a tramitar por diversas instituições e competências que ela, via de regra, não domina.





Para efeito de comparação, os conflitos de família tratados nos CEJUSC(s) tratam dos conflitos como uma espécie de “combo⁷”, no qual estão entrelaçadas todas essas nuances do conflito. Nesse sentido, a pluralidade do conflito é muitas vezes negligenciada na via judicial. Mesmo

⁷ Expressão utilizada em entrevista com o NUPEMEC.

quando se trata de conciliação, apresentam-se falhas, visto que a violência contra a mulher, por exemplo, nunca é tratada como prioridade.

Ao fim e ao cabo, as formas processuais não atendem às necessidades cotidianas dos conflitos familiares. Isto ocorre por conta da infinidade de tipos de ações e órgãos que acabam por impor barreiras burocráticas e de eficácia, visto que tempo precioso é perdido para discutir competências ao invés de orientar o tratamento do conflito por etapas sucessórias.

Barreiras de Eficácia

Levando-se em consideração tanto as entrevistas realizadas, quanto as 36 audiências etnografadas por Perrone (2010), pode-se concluir que, por vezes, a realização do procedimento de conciliação consiste, de um ponto de vista pragmático, em uma barreira de acesso à justiça. Isto é, pelo fato de que as audiências são conduzidas por conciliadores não remunerados, como é o caso do estado de São Paulo, ainda que seus agentes sejam credenciados, estas ganham um ar de experimentalismo, para não dizer, informalidade. Pois, conforme coloca Mera (2013, p. 425):

“Si se quiere que los mecanismos alternativos sean una verdadera alternativa de resolución del conflicto, y que no se conviertan en un mero trámite (u obstáculo) antes de acceder al sistema judicial, es necesario que la oferta sea de calidad. La calidad en este ámbito tiene que ver al menos con dos aristas: diseño institucional e incentivos para llevar adelante procesos de calidad; y competencia profesional.”

A conciliação, por outro lado, mostra-se mais eficaz de um ponto de vista numérico e por tratar, no mais das vezes, do tal “combo de alimentos” que envolve várias nuances do conflito. Pois, para a gestão do sistema de justiça configura um obstáculo de eficiência que uma matéria possa transitar por diversos canais jurisdicionais, gerando a necessidade que, ao menos a política pública de compilação de dados (CNJ Justiça em Números) tenha de ser reformulada para que estes possam ser entabulados de maneira correta.

A implementação ineficaz de acordos é também uma barreira de acesso à justiça que ocorre no momento de sua execução. Embora essa barreira tenha sido abordada, diante de uma limitação metodológica por força do banco de dados consultado, as conclusões possíveis são insuficientes. Caso fossem levadas a cabo, poder-se-ia dizer que o número de acordos

descumpridos gira em torno de um a cada quatro, ensejando a ameaça de prisão sobre o pai da criança. Trata-se este de um aspecto fundamental para que o acesso à justiça seja real.

Barreira de gênero

Relevantes e alarmantes barreiras de gênero foram identificadas no decorrer do estudo. No procedimento denominado "alimentos de balcão", a mulher, através de um requerimento, inicia a ação de pensão alimentícia, sendo automaticamente designada uma audiência de conciliação e mediação. Não há, em nenhum momento, qualquer triagem referente a um histórico de violência na relação com o antigo parceiro. Importante ressaltar que a presença da requerente é obrigatória, isso é, se essa não comparecer fica caracterizada a desistência da ação e o processo é arquivado.

O sistema descrito releva duas graves barreiras de gênero. Caso a mulher requerente esteja em situação de violência doméstica, as opções colocadas são: comparecer na audiência tendo que ficar cara a cara com seu agressor; ou, para evitar esse encontro, não comparecer, tendo assim, seu processo arquivado. Outro questionamento necessário é a qualidade de um possível acordo realizado entre agressor e vítima, onde por óbvio, não há isonomia.

Verifica-se nesse cenário uma barreira de gênero institucionalizada no Poder Judiciário, que, ao ignorar a questão da violência doméstica, torna os casos de mulheres que vivem essa realidade, o acesso à justiça perverso ou impossível.

Barreiras de informação

Pela amostragem realizada por Perrone (2010) algumas audiências terminaram sem acordo e o conciliador não forneceu informações valiosas sobre os direitos das partes, tampouco o endereço da Defensoria Pública para que as partes pudessem discutir outras nuances do conflito⁸. Ademais, conforme coleta de dados realizada por meio de entrevistas, fica claro que em relação ao tema da violência doméstica, por este não ser tratado no bojo da audiência

⁸ “(...) à medida que a questão da agressão era cada vez mais negligenciada pelos presentes, o pedido da representante foi aumentando e, além de querer 30% do que o marido ganhava, ela passou a demandar os atrasados(...) o que significa que ela não iria entrar em um acordo com o seu agressor, que a pensão seria determinada pelo juiz, e que, durante esse tempo, o pai de seus filhos não poderia visitá-los, o que seria uma forma de penalizá-lo pela agressão que sofreu.” (pg. 61, PERRONE, 2010)

conciliatória, a vítima muitas vezes não é informada onde deve buscar seu direito à proteção/separação de corpos.

Barreiras de confiança

A pesquisa 136^a Pesquisa CNT/MDA, divulgada em 14 de maio de 2018, demonstra que 52,8% dos brasileiros consideram o Poder Judiciário pouco confiável à medida que 36,5% o consideram nada confiável. Enquanto, 90,3% dos brasileiros entendem que ele não é igual para todos. No caso em estudo, dado não ser permitido falar sobre a violência doméstica no bojo das audiências e que tampouco se costuma orientar a vítima a respeito, muitas vezes, há quebra de confiança desta. Esta barreira, portanto, entrelaça-se tanto com a barreira de burocracia, dado que há uma divisão dogmática no sistema de justiça, que muitas vezes impede que a representante legal da prole fale sobre violências, humilhações e coações sofridas, quanto com a de informação, impactando na confiança, sobretudo, da mulher pauperizada no sistema de justiça.

Conclusão

A dicotomia entre valores imateriais como afeto e reconhecimento, bem como outros que abrangem a paternidade, e a sua tradução em um valor monetário que facilita o trabalho dos operadores do sistema de justiça, ignora por vezes as diversas nuances dos conflitos que envolvem as obrigações paternais. Isto é, o conflito aqui analisado tem como marca o problema da simplificação legal de conflitos múltiplos e interseccionais, por força da centralidade do valor, cuja contrapartida é a monetarização da criança. Pois, o fato de a pensão alimentícia ser obrigatoriamente definida em valor monetário faz com que se erija uma barreira que não permite a celebração de acordos que envolvam o pagamento de convênios médicos, escolas ou outras despesas, para não dizer, a prestação de serviços como alternativa ao valor monetário. Mas, até que ponto a fixação monetária do valor da pensão alimentícia não desfavorece a lógica da participação ou responsabilidade na criação da prole?

Mariana Coimbra, advogada do Centro de Defesa de Convivência da Mulher Casa Anastásia, cujo serviço é a orientação jurídica em direitos a mulheres que se encontram em situação de violência doméstica, em entrevista aos investigadores do OCCA, colocou que com o rompimento de uma relação de violência, além das possíveis medidas penais e protetivas,

sempre há questões civis que necessitam da tutela do Poder Judiciário, como divórcio, guarda, visita dos filhos e pensão alimentícia. Segundo a advogada, a ação de alimentos corresponde a cerca de 80% das demandas trazidas pelas mulheres atendidas. O alto número se explica pela realidade econômica da maioria delas, que seria precária ou “super-precária”, por ocuparem trabalhos informais, temporários, mal remunerados, ou ainda, por não estarem empregadas. Inclusive, muitas vezes a decisão da separação é adiada por inexistirem condições objetivas de rompimento, por não terem renda ou moradia, por exemplo. Em suma, segundo a advogada, a pensão alimentícia é essencial para ajudar a custear a manutenção das despesas familiares.

Conforme visto (vide gráficos acima), de um modo geral, o número total de processos listados sob o indicador “assunto” desta esfera tem diminuído no TJ-SP. Porém, este fenômeno acompanha a tendência global, não sendo possível inferir causalidade em relação ao NCPC, tampouco à estruturação dos CEJUSC(s) por força de um distanciamento histórico todavia curto.

Rapidez como barreira de acesso à justiça

Identificou-se no caso em estudo uma política de conciliação e mediação centrada em termos meramente quantitativos e que não gesta um sistema de dados qualitativos. Pois, inexistente acompanhamento do conflito após a fixação do quantum devido na audiência de mediação e conciliação. Urge, assim, diferenciar entre indicadores quantitativos e qualitativos. Necessita-se, ainda, remuneração para mediadores e a efetivação da equipe multidisciplinar demandada pelo NCPC. Em conclusão, para que o MASC não implique em uma espécie de paliativo da medida judicial, e para que a rapidez não implique em uma barreira de acesso à justiça, importa no momento de se pensar o lugar dos MASC no espaço institucional do sistema de justiça, considerar o que diz Alejandra Mera (2013, p. 385):

“La legitimidad de la mediación descansa de manera importante en la calidad del servicio, el que a su vez depende en buena medida de la formación de los mediadores. El impacto que tenga los MASC depende en buena parte de la validación de los mediadores del sistema judicial. Este aspecto sin embargo ha sido complejo en América Latina ya que existe la impresión de que la calidad de los mediadores (y las mediaciones) es muchas veces deficitaria.”

Referências

ALESP, Orçamento do Estado de 2018 (Lei 16.646 de 11 de janeiro de 2018), p. 308. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2018/lei-16646-11.01.2018.pdf> Acessado em: 17/05/2018.

BRASIL.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). "Síntese de Indicadores Sociais. Uma análise das condições de vida da população brasileira 2017" Informação Demográfica e Socioeconômica número 37.

Mapa da Violência 2015: Homicídio de mulheres no Brasil. disponível em www.mapadaviolencia.org.br. acessado em 17 de maio de 2018.

Portal Justiça em Números. disponível em <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/pj-justica-em-numeros>. acessado em 17 de maio de 2018.

Lei nº 8.069 de 13 de Julho de 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente.

Lei nº. 13.105 de 16 de março de 2015, o Novo Código de Processo Civil.

Resolução nº 125 do Conselho Nacional de Justiça de 2011.

Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) / Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade). Sistema Pesquisa de Emprego e Desemprego: a inserção das mulheres nos mercados de trabalho metropolitanos. São Paulo, 2018.

GARAVITO, César Rodríguez. Beyond the Courtroom: the impact of judicial activism on socioeconomic rights in Latin America. In: Texas Law Review, 2011. Disponível em: www.texaslrev.com/wp-content/uploads/Rodriguez-Garavito-89-TLR-1669.pdf Acesso em: 17/05/2018.

EDITORA MELHORAMENTOS. Coleção seus Direitos. Direitos das mulheres. Melhoramentos, São Paulo: 2011.

MERA, Alejandra. Mecanismos alternativos de solución en América Latina. Diagnóstico en un contexto de reformas. In: Aportes para un diálogo sobre el acceso de la justicia y reforma civil en América Latina. Org. Centro de Estudios de Justicia de las Americas (CEJA). Santiago de Chile: Alfabeta Artes Gráficas, 2013.

PEARCE, Diane. The feminization of poverty: women, work, and welfare. In: Urban and Social Change Review, special issue, Women and Work. EUA: Boston College, 1978.

PEREIRA, Rodrigo da Cunha. As representações sociais das famílias e suas conseqüências pessoais e patrimoniais: uniões estáveis e uniões homoafetivas. In: Revista do Advogado n. 112, AASP, S

PERRONE, Tatiana. Quais valores? disputas morais e monetárias em ações de alimentos: uma etnografia em varas de família. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2010.