

Justiça itinerante e gestão judiciária: a experiência do Tribunal de Justiça do Amapá à luz da Recomendação nº 37/2019, do Conselho Nacional de Justiça

Rosa Maria Dias de Almeida Tavares Silva

Esclepiades de Oliveira Neto

Adriana Moraes de Carvalho

Resumo: O presente artigo trata do Programa Justiça Itinerante Fluvial do Tribunal de Justiça do Amapá, objetivando analisá-lo à luz da Recomendação CNJ nº 37/2019 e dos conceitos de acesso à justiça, planejamento estratégico e inovação gerencial. Para responder à pergunta problema: “qual modelo de gestão judiciária deve ser adotado pelo TJAP para coadunar seu programa de itinerância fluvial à Recomendação CNJ nº 37/2019?”, empregou-se como metodologia, a pesquisa bibliográfica e o estudo de caso. A hipótese segundo a qual a gestão judiciária estratégica é o modelo que deve ser adotado foi confirmada. Concluiu-se que o modelo de gestão judiciária estratégica implementada pelo Programa do TJAP concretiza as diretrizes da Recomendação CNJ nº 37/2019 e potencializa a solução pacífica dos conflitos com eficiência, eficácia e efetividade social.

Palavras-Chave: Justiça Itinerante. Acesso à Justiça. Gestão. Conselho Nacional de Justiça.

Abstract: This article deals with the Fluvial Itinerant Justice Program of the Amapá Court of Justice, aiming to analyze it in the light of CNJ Recommendation No. 37/2019 and the concepts of access to justice, strategic planning and managerial innovation. To answer the question-problem “which model of judicial management should be adopted by TJAP to bring its river roaming program into line with Recommendation nº. 37/2019 from CNJ?”, bibliographic research and case study were used as methodologies. The hypothesis that strategic judicial management is the model that should be adopted has been confirmed. It was concluded that the strategic judicial management model implemented by the TJAP Program materializes the guidelines of CNJ Recommendation No. 37/2019 and enhances the peaceful resolution of conflicts with efficiency, effectiveness and social effectiveness.

Keywords: Itinerant Justice. Access to justice. Management. National Council of Justice.

1 Introdução

O Tribunal de Justiça do Estado do Amapá (TJAP), com os olhos voltados à população denominada ribeirinha — que vive às margens dos rios que entrecortam as regiões mais longínquas da Amazônia Brasileira —, desenvolve, desde 1996, o Programa Justiça Itinerante Fluvial, com o objetivo de assegurar o acesso à justiça e à cidadania a milhares de brasileiros amazônicos.

O propósito do programa é ofertar serviços públicos relacionados ao sistema de Justiça e Segurança Pública e ao sistema de Cidadania e Assistência Social, levando-os a bordo de embarcações fluviais até as comunidades integrantes do Arquipélago do Bailique¹, populações carentes de tais serviços tanto por limitações geográficas (dadas as características da região amazônica) como por questões econômico-sociais.

O TJAP já realizou 139 ações itinerantes no Arquipélago do Bailique. Essas jornadas são programadas antecipadamente, com datas predefinidas, acontecendo com a frequência de quatro a seis vezes por ano. Na oportunidade, a equipe de trabalho se desloca, em embarcações, até as comunidades

escolhidas estrategicamente e o acesso se faz, de forma exclusiva, pelo rio Amazonas, sendo que a viagem dura, em média, 12 horas.

Disciplinadas por meio da Resolução nº 023/2005-TJAP, as Jornadas Itinerantes Fluviais são lideradas por magistrados que possuem, em regra, competência para conciliar, processar e julgar demandas, originárias ou até recursais, da Justiça Comum Estadual, com exceção de adoções internacionais (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAPÁ, 2005). A Jurisdição ampla viabiliza o acesso reclamado pela população do Arquipélago à solução das mais diversas demandas.

É nesse contexto que a Justiça Itinerante Fluvial se apresenta como política pública do TJAP dedicada às comunidades do Arquipélago do Bailique. O programa já foi tema do documentário “Floating Justice” (Justiça Flutuante), produzido durante uma edição da Jornada Itinerante Fluvial do TJAP realizada em 2017, no Arquipélago do Bailique, tendo sido a obra cinematográfica premiada no Festival de Cinema Internacional, ocorrido no dia 17 de maio de 2019, na cidade de Porto, em Portugal (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAPÁ, 2019).

Recentemente, a Justiça do Amapá foi

¹ O Arquipélago do Bailique está localizado na foz do Rio Amazonas, ao noroeste do território do Estado do Amapá, distante aproximadamente 170 quilômetros de Macapá, capital do Estado do Amapá.

apontada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) como referência na prática da Justiça Itinerante, porquanto esse modelo de prestação jurisdicional e de gestão judicial inspirou a Recomendação CNJ nº 37, de 13 de junho de 2019, que determina aos Tribunais Regionais Federais, Tribunais Regionais do Trabalho e Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, no prazo de seis meses, a instalação concreta da justiça itinerante, com respectiva previsão orçamentária (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2019).

Não obstante o Programa Justiça Itinerante Fluvial do TJAP ter sido um dos inspiradores da Recomendação CNJ nº 37, de 13 de junho de 2019, a publicação desta conduziu à formulação do seguinte problema de pesquisa: qual modelo de gestão judiciária deve ser adotado pelo TJAP para coadunar seu programa pioneiro de itinerância fluvial à Recomendação CNJ nº 37, de 13 de junho de 2019?

Tem-se como hipótese que a gestão judiciária estratégica, com base em planejamento estratégico, inovações gerenciais e tecnologia da informação, é o modelo capaz de tornar concretas as diretrizes da Recomendação CNJ nº 37/2019, quais sejam: serviço jurisdicional com base principiológica geral, mas adaptado às peculiaridades de cada região do país; alocação de recursos em rubricas próprias dos orçamentos dos tribunais; prestação jurisdicional em modelo cooperativo.

Nos últimos anos, o TJAP vem aprimorando o planejamento estratégico das Jornadas Itinerantes Fluviais e desenvolvendo um modelo de gestão apto a oferecer serviços públicos com eficiência, eficácia e efetividade social. A Recomendação CNJ nº 37/2019 foi um marco propulsor desse processo, que foi aprimorado no último ano, com investimento na coleta, tratamento e valoração de dados estatísticos, a fim de converter as informações traduzidas nesses dados em políticas públicas jurisdicionais e de cidadania satisfatórias à população ribeirinha.

O objetivo geral deste trabalho é descrever a experiência do Programa Justiça Itinerante Fluvial do Tribunal de Justiça do Estado do Amapá (TJAP), fazendo seu registro histórico e analisando seu atual momento à luz da Recomendação CNJ nº 37, de 13 de junho de 2019. Especificamente, objetivava-se analisar o modelo de gestão judiciária implantado no Programa e a capacidade dele de concretizar as diretrizes da referida

recomendação. Analisa-se ainda em que medida a jurisdição cooperativa, a gestão judiciária, a governança institucional e o planejamento estratégico, preconizados pelo CNJ, contribuem para o aprimoramento da prestação jurisdicional itinerante.

O tema investigado une jurisdição e gestão, à medida que faz o resgate histórico de um Programa pioneiro em Acesso à Justiça a comunidades ribeirinhas do norte do Brasil e articula-o com o planejamento e gestão estratégicos preconizados pelo CNJ. O Programa Justiça Itinerante Fluvial do TJAP, uma das experiências inspiradoras da Recomendação CNJ nº 37/2019, busca se atualizar e se coadunar com as disposições do CNJ. A presente pesquisa mostra-se relevante ao investigar os caminhos percorridos pelo Programa e compartilhar suas práticas.

As metodologias científicas empregadas para a realização do presente trabalho são estudo de caso e pesquisa bibliográfica. Esta, porque utiliza categorias teóricas, livros e dados já trabalhados por outros pesquisadores e devidamente registrados; aquele, porque coleta dados de casos representativos do tema que se quer abordar (SEVERINO, 2017). Recorre-se a Cappelletti e Garth (1988), Bassetto (2015), Ferraz (2017), Didier Jr. (2017), dentre outros, bem como aos dados de seis jornadas itinerantes fluviais promovidas pelo TJAP. Dessa forma o conhecimento científico produzido neste trabalho se processa como resultado da articulação do teórico com o empírico.

2 Demarcações teóricas sobre a Justiça Itinerante

Do ponto de vista teórico, a primeira demarcação necessária se refere ao conceito de Acesso à Justiça e sua correlação com o Programa de Justiça Itinerante Fluvial do TJAP.

Segundo Cappelletti e Garth (1988), a expressão “Acesso à Justiça” é reconhecida de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico — primeiro, o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado, que deve ser realmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos.

A itinerância fluvial do TJAP contempla a primeira onda de acesso à Justiça visualizada por Cappelletti e Garth (1988), na

medida em que viabiliza serviços de Justiça, Segurança Pública, Cidadania e Assistência Social para as comunidades ribeirinhas do Arquipélago do Bailique, carentes de tais serviços por limitações geográficas e econômico-sociais.

Faz parte também do modelo mental empregado na Justiça Itinerante Fluvial a introdução de conceitos relacionados à terceira onda de acesso à Justiça — denominada por Cappelletti e Garth como “enfoque do Acesso a Justiça” (1988) — por ser o programa uma derivação estrutural do TJAP, que busca fortalecer a população leiga ribeirinha e conscientizar juízes e profissionais do Direito em geral sobre um modelo de resolução adequada de conflitos, seja por demandas processuais, seja por métodos alternativos não atrelados necessariamente a um processo judicial.

Essa perspectiva de correlação entre a Justiça Itinerante e o conceito de Acesso à Justiça parte do pressuposto de que o modelo jurídico estatal tradicional possui grandes dificuldades em satisfazer as aspirações sociais de forma ampla, ainda mais no caso de comunidades ribeirinhas de difícil acesso e com poucos recursos econômicos.

Por tal razão, tem-se aberto espaço para experiências alternativas de amplitude da juridicidade, inspiradoras de um Direito comunitário que se fundamenta no reconhecimento e aceitação da diversidade dentro de um mesmo espaço social e na efetivação de direitos tanto dentro como fora do sistema de justiça tradicional.

O modelo mental do Programa de Justiça Itinerante Fluvial do TJAP preconiza uma construção jurídica que se identifica como síntese entre o aparato formal da justiça tradicional e um projeto comunitário-participativo que visa priorizar os anseios sociais da comunidade ribeirinha amapaense. Ou seja, uma das características mais importantes da Justiça Itinerante como elemento conceitual no âmbito do TJAP é a consciência de que tal programa é um produto da atuação do Poder Judiciário (e de diversos parceiros) em sinergia com a participação popular comunitária dos ribeirinhos locais.

A comunidade é vista como agente de transformação do modelo jurídico tradicional, capaz de propor pluralidade de formas de soluções legítimas de conflitos. Os sujeitos coletivos presentes, atuantes e com forte posição de liderança na comunidade têm

potencial para, a partir da prática de autogestão de direitos, suplementar a atuação do ordenamento jurídico tradicional.

Daí a necessidade de aprofundar o empoderamento da comunidade ribeirinha amazônica, com a identificação dos grupos sociais, lideranças legítimas comunitárias, representantes naturais de coletividades, que atuam diretamente no âmbito dos conflitos que surgem no Arquipélago do Bailique, identificando suas capacidades, atuação e posicionamento diante das questões jurídicas sob a perspectiva dialética e dialógica, que sintetiza os modelos formais e alternativos de solução adequada de controvérsias jurídicas.

Partindo dessa investigação, busca-se reconhecer os conflitos sociais com maior ocorrência nas comunidades ribeirinhas do Arquipélago do Bailique, de modo a identificar tais conflitos como sendo a relação fático-axiológica fundamental a partir da qual interagirá a Justiça Itinerante Fluvial.

Conhecidos os conflitos, passa-se a capacitar e fortalecer a atuação das lideranças comunitárias na busca pela legitimação e efetivação de direitos, a partir de métodos como a conciliação, mediação e justiça restaurativa, orientando o Poder Judiciário diante dos interesses e das reivindicações sociais das comunidades ribeirinhas, construindo-se a sinergia entre comunidade e justiça.

Essas primeiras delimitações teóricas inauguram a análise específica de como o serviço judicial itinerante se propõe como alternativa de Acesso à Justiça, pautada na democracia participativa.

A Justiça Itinerante, portanto, é uma política pública originária no Brasil, representando um modelo diferenciado de prestação jurisdicional, que tem como característica principal o deslocamento dos serviços judiciários até os locais onde se encontram os cidadãos que necessitam de resposta do Poder Judiciário para seus conflitos (BASSETO, 2015).

As primeiras notícias de Jornadas Itinerante no Brasil vieram da Amazônia, realizadas em embarcações, sendo o Tribunal de Justiça do Estado do Amapá (TJAP) o pioneiro na institucionalização desse programa, em 1996, seguido dos Tribunais de Justiça de Rondônia, em 1998, e Roraima, em 1999 (IPEA, 2015).

Pires (2017) acredita que os estados do norte brasileiro provavelmente foram os precursores no desenvolvimento da prática de itinerância fluvial em razão da constatação de uma população ribeirinha que vive distante dos centros urbanos. Também contribuiu para isso a geografia inóspita e de difícil acesso na Amazônia, que separa o Poder Judiciário de algumas comunidades tradicionais.

Em 1996 foi realizada a primeira jornada para o Arquipélago do Bailique. A escolha do local se deu em função do Tribunal perceber que as comunidades ribeirinhas daquele arquipélago estavam esquecidas, sem a presença efetiva do Estado (FERRAZ, 2017).

Ferraz (2017) lembra que, após a institucionalização do programa pelo Tribunal de Justiça do Amapá, foi possível conhecer a grande demanda represada por serviços de justiça. A autora destaca que, além da considerável procura pelo programa e de seu reconhecimento pelos usuários, os cidadãos atendidos não possuíam documentos de identificação, o que impossibilitava o exercício de qualquer direito e, ainda, o recebimento de benefícios sociais.

Uma característica importante do Programa Justiça Itinerante Fluvial do TJAP é que, desde o início, ele se diversificou para que fossem levados, além dos serviços judiciais gratuitos, serviços básicos de cidadania e de desenvolvimento, em parceria com o Ministério Público, a Prefeitura Municipal de Macapá, com profissionais da saúde e ONGs (SANTOS, 2014). Ademais, desde o princípio eram ofertados serviços prestados pela advocacia, Defensoria Pública, Poder Executivo estadual e federal.

O êxito dessas primeiras experiências levou o Judiciário do estado do Amapá a ser referência na prática da Justiça Itinerante. Muitas experiências que se seguiram no Judiciário de todo o Brasil adotaram o programa do TJAP como modelo (BASSETTO, 2015).

A partir das práticas amapaenses e inspirados nos bons resultados do TJAP, outros Tribunais criaram seus próprios programas de itinerância. A previsão legal para o funcionamento dessa prática, porém, foi expressa somente em 2004 por meio da Emenda à Constituição nº 45 (Reforma do Judiciário), que determinou que todos os tribunais do país, estaduais ou federais, deveriam criar seus projetos de itinerância como forma de democratizar os serviços judiciais (PIRES, 2017).

Gaulia (2018) descreve que esse novo modelo de jurisdição cooperativa e de gestão judiciária permite a compreensão de quais direitos fundamentais precisam ser garantidos ao cidadão, uma vez que as experiências vividas por magistrados e servidores nas jornadas itinerantes os qualificam no exercício do serviço público jurisdicional. Esses operadores do Direito passam a perceber as vulnerabilidades que mantinham as pessoas afastadas do Judiciário e tornam suas atuações mais amplas e plenas.

Essa “nova justiça”, que se pretende mais eficiente e mais econômica, garante o acesso ao sistema judiciário a essas populações de baixa renda, podendo ser vista como uma política do estado em busca de pacificação da sociedade brasileira, por intermédio da resolução de conflitos (SANTOS, 2014).

Sobre o tema, Marques e Rebouças (2017) concluem que a Justiça Itinerante pode ser definida como instrumento público que possibilita o acesso à justiça para a população que necessita e tem interesse em buscar o Estado na solução de possíveis problemas e que as experiências exitosas dependem das políticas de gestão judiciária dos tribunais.

3 A Justiça Itinerante à luz da Recomendação CNJ nº 37/2019

A Recomendação nº 37, de 13 de junho de 2019, do Conselho Nacional de Justiça é repleta de importantes considerandos que indicam como o serviço de Justiça Itinerante deve ser usado como parâmetro para a Magistratura Nacional.

Ela é produto dos debates realizados no corpo do Pedido de Providências nº 0001909-43.2019.2.00.0000, formulado pelo Fórum Nacional de Juizados Especiais (FONAJE), que sugeria a confecção de ato da Corregedoria do CNJ voltado ao fortalecimento da Justiça Itinerante.

Percorrendo os considerandos de tal normativa, reaviva-se que compete ao Conselho Nacional de Justiça o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, o cumprimento dos deveres funcionais dos juízes (art. 103-B, §4º, da Constituição Federal), além da expedição de atos normativos e recomendações úteis à padronização dos serviços judiciais no País.

A relevância da Justiça Itinerante, como prática fortalecida no advento da Reforma do Judiciário — com institucionali-

zação expressamente consolidada nos arts. 107, §2º, 115, §1º, e 125, §7º, da Constituição — justifica a necessidade de se criar práticas voltadas à sistematização de tão complexo serviço público, sobretudo no que diz respeito às previsões orçamentárias necessárias para seu funcionamento.

A Recomendação também articula o princípio constitucional da dignidade humana — como um dos pilares do Estado Democrático de Direito — e a Justiça Itinerante como instrumento de vital importância para o fortalecimento da cidadania e garantia dos direitos fundamentais, sobretudo diante da viabilização da presença do Estado-Juiz em locais geograficamente distantes dos fóruns e de difícil acesso para os jurisdicionados.

Dentro do sistema normativo infraconstitucional, o parágrafo único do art. 95 da Lei nº 9.099/1995, alterado pela Lei nº 12.726/2012, determinou aos Tribunais de Justiça a criação e a instalação de Juizados Especiais Itinerantes para dirimir, prioritariamente, conflitos existentes nas áreas rurais ou em locais de menor concentração populacional, o que também se aplica aos Juizados Especiais da Fazenda Pública, por força do disposto no art. 27 da Lei nº 12.153/2009.

Assinalando a Justiça Itinerante como um novo modelo de prestação jurisdicional, o normativo considera que tal serviço facilita sobremodo o acesso à Justiça, principalmente aos hipossuficientes e às pessoas de menor visibilidade social, promovendo real encontro e aproximação entre a Magistratura e todos os jurisdicionados.

Em razão de tal premissa, no Provimento nº 20/2012, a Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça regulamentou a participação de juízes na troca de experiências em mutirões, justiça itinerante e em atividades jurisdicionais e institucionais em outras unidades federativas do Brasil, fortalecendo a relação cooperativa global entre os magistrados no serviço judicial itinerante.

A Meta 6, de 2017, estabelecida pelo CNJ, dispôs sobre a cooperação entre as diversas Cortes para implementação de projetos comuns e/ou de justiças itinerantes, pauta também constante das Recomendações nº 28/2009 e nº 38/2011 do CNJ, o que ficou bem evidenciado na recomendação ora analisada.

Por último, a Recomendação CNJ nº 37/2019 destaca, de forma clara, que as experiências da itinerância nos estados do Ama-

pá, Amazonas, Roraima, Rondônia e Rio de Janeiro foram fundamentais para a consolidação desse normativo.

Com base nos considerandos acima, eis o conteúdo central da normativa:

Art. 1.º Recomendar aos Tribunais Regionais Federais, aos Tribunais Regionais do Trabalho e aos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, que:

I – instalem e implementem concretamente a Justiça Itinerante adequando-a às suas peculiaridades geográficas, populacionais e sociais, no prazo máximo de 06 (seis) meses, a contar da publicação dessa recomendação.

II – inclua em seus orçamentos anuais rubricas próprias que garantam disponibilidade financeira para os custos de manutenção dos recursos humanos, materiais e logísticos das diversas Justiças Itinerantes.

III – promovam ações integradas e de cooperação entre Tribunais, estabelecendo convênios e parcerias necessárias com o Ministério Público e a Defensoria Pública, bem como com outros órgãos e instituições públicas e/ou privadas que ajudem a viabilizar o cumprimento integral desta recomendação. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2019)

A Recomendação CNJ nº 37/2019 tem, assim, algumas importantes características: a) incentiva a instalação e implementação de um serviço jurisdicional que possua base principiológica geral, mas adaptada às peculiaridades de cada região do país; b) assinala a necessidade de alocação de recursos destinados à Justiça Itinerante em rubricas próprias dos orçamentos anuais dos tribunais; c) estimula a prestação jurisdicional em modelo cooperativo, que possui maior adaptabilidade a uma estratégia de gestão judiciária eficiente e em sinergia com a participação popular.

A experiência do TJAP demonstra que o modelo de gestão judiciária estratégica possibilita a adequação de programa já tradicional a uma resolução moderna do CNJ. Esse modelo de gestão aplicada à Justiça Itinerante Fluvial do TJAP tem como bases a jurisdição cooperativa; o planejamento estratégico; a inovação gerencial; os indicadores de mensuração de desempenho; as ferramentas de tecnologia da informação; o mapeamento de demandas e recursos humanos, financeiros e materiais; bem como mapeamento estatístico e de satisfação do usuário do programa, que serão todos explicitados no tópico a seguir.

4 Modelo de gestão judiciária aplicada à Justiça Itinerante Fluvial do Tribunal de Justiça do Amapá

Os principais aspectos práticos que orientam o Programa de Justiça Itinerante Fluvial do TJAP são a jurisdição cooperativa e o planejamento estratégico agregado à inovação gerencial.

Esses aspectos práticos, somados ao modelo mental e à principiologia adotados na jornada, possuem o objetivo de potencializar a solução pacífica dos conflitos e a eficiência, eficácia e efetividade social dos serviços públicos jurisdicionais.

4.1 Jurisdição cooperativa

Em linhas gerais, o modelo de jurisdição cooperativa adotado no Programa de Justiça Itinerante Fluvial é inspirado no que dispõe o art. 6º do Código de Processo Civil, segundo o qual todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva.

Esse modelo apresenta em seu bojo princípios da teoria geral do processo, tais como o devido processo legal e a boa-fé processual. Ao mesmo tempo, contempla a democracia participativa, suscitando um modelo coparticipativo de processo, cuja característica é o policentrismo (NUNES, 2008), ou seja, a divisão de protagonismo na comunidade de trabalho com o empoderamento dos atores processuais no teatro de operações da atividade processual.

Didier Jr. (2017) sintetiza o modelo cooperativo, explicitando que os deveres de conduta para as partes e para os órgãos jurisdicionais se baseiam em uma dupla posição, sendo paritário na condução do processo e no diálogo processual, mas assimétrico no momento da decisão.

Na Justiça Itinerante Fluvial, a posição paritária irradia seus efeitos para dentro e para fora do processo. Segue assim, para dentro, na condução propriamente dita do processo, com diálogo e equilíbrio entre atores processuais, refletindo a democracia participativa como exercício prático na jurisdição. Para fora, a cooperação inspira a gestão processual, prospectando estratégias que buscam solucionar conflitos não de forma individual, para cada caso concreto, mas em larga escala, promovendo a justiça e a paz na comunidade, contando com o apoio dos atores processuais e da sociedade na cons-

trução dessa perspectiva mais abrangente.

Tal perspectiva, contudo, preserva a atividade jurisdicional típica porque não retira do Estado-Juiz o seu dever-poder de proferir despachos, decisões e sentenças, adotando, nos momentos de culminância da atividade judicante, a posição assimétrica do julgador.

Com base nesse princípio cooperativo, foram desenvolvidos modos de atuação jurisdicional que valorizam a construção do conceito de justiça de modo participativo, interativo e dialético, com especial empoderamento de atores processuais e busca de entendimentos jurídicos contratualizados, nos quais a construção coletiva das soluções gera agilidade e efetividade, diante da evidente preclusão lógica e do sentimento de pertença que torna o processo de dizer o direito, sempre que possível, como construção inteligente, propositiva e plural, que busca a justiça.

É exemplo de jurisdição cooperativa no programa de Justiça Itinerante a dinamização dos serviços judiciários nos petições, manifestações, ofícios e audiências, que são discutidos pelas partes de forma conjunta, na tentativa de encontrar a solução que seja justa e adequada para ambas as partes, evitando-se recursos, impugnações, petições desnecessários ou seja, a judicialização excessiva.

Tal comportamento, além de sublinhar a importância do princípio da boa-fé processual, demonstra o compromisso de todos os atores processuais envolvidos na prestação de um serviço em que distância, custo e tempo são fatores especialmente delicados para a sociedade, como no caso do serviço judiciário itinerante fluvial.

Os atos processuais realizados predominantemente em modo cooperativo, com a participação efetiva do Ministério Público, da Defensoria Pública e da Advocacia privada, dentre outros atores processuais, tendem a maximizar a economia e a eficiência dos atos processuais.

Outro exemplo é o fortalecimento das práticas de conciliação, mediação e justiça restaurativa, estratégias jurisdicionais também bastante necessárias diante do caráter sazonal do serviço itinerante, visto que a ampliação da autocomposição é fundamental para difusão da cultura da paz no Arquipélago do Bailique.

O art. 3º do Código de Processo Civil apresenta um modelo de jurisdição que prevê formas heterocompositivas de solução dos conflitos, tais como a jurisdição e a arbitragem, incentivando de forma expressa, contudo, a utilização de formas autocompositivas, por intermédio de meios alternativos, como a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos, que deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

Como bem delineado por Marinoni (2016), o Código de Processo Civil de 2015 apresenta um “Justiça Multiportas”, ou seja, um modelo de serviço público jurisdicional que viabiliza diferentes técnicas para a solução dos conflitos, com especial ênfase na conciliação e na mediação.

Na Justiça Itinerante Fluvial, o modelo de jurisdição cooperativa estimula as técnicas de solução adequadas e pacíficas dos conflitos, prestigiando não somente conciliação e mediação, mas transação, reconhecimento jurídico do pedido e renúncia de direito, favorecendo também o comparecimento das partes voluntariamente às audiências concentradas ocorridas durante a jornada, agendadas previamente ou não, sempre empoderando o cidadão a partir dos postulados da democracia participativa, assegurando-se de toda forma o contraditório, a ampla defesa e a presença de profissionais aptos à orientação jurídica necessária à solução de controvérsias processuais ou pré-processuais.

Acompanha o mesmo princípio a instituição das técnicas da justiça restaurativa, previstas na Resolução nº 225/2016, do Conselho Nacional de Justiça². Sobre tudo no contexto da Justiça Criminal e na Justiça da Infância e da Juventude, as técnicas restaurativas são utilizadas para gerar fator maior de empatia, buscando soluções jurídicas

que alcancem não somente a lide processual, mas também a lide sociológica, o que é determinante em comunidades como a do Arquipélago do Baillique.

A justiça restaurativa também é ferramenta de apoio nos casos referentes ao Juizado Criminal, quando da aplicação das medidas despenalizadoras, como a composição dos danos civis, transação penal e suspensão condicional do processo (arts. 72 a 76 e 89 da Lei nº 9.099/1995). Na execução das medidas socioeducativas, o art. 35, II e III, da Lei nº 12.594/2012 — que instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) — assinalou que, para o atendimento aos adolescentes em conflito com a lei, devem ser favorecidos meios de autocomposição de conflitos, dando-se prioridade a práticas ou medidas que sejam restaurativas e que, sempre que possível, atendam às vítimas.

Diante da complexidade dos fenômenos que ocorrem no Arquipélago do Baillique, são considerados os aspectos relacionais individuais, comunitários, institucionais e sociais com o fim de identificar os fatores de surgimento da violência, estabelecendo-se assim fluxos e procedimentos que se dediquem a equalizar tais conflitos, utilizadas as técnicas de pacificação social.

Em suma, para o modelo cooperativo do Programa de Justiça Itinerante Fluvial, a solução de processos não é um fim em si mesmo, mas sim a instrumentalização de política pública jurisdicional, típica de um dos Poderes constituídos da República, moldada dentro da concepção de Estado Democrático de Direito.

4.2 Gestão judiciária

Desde a promulgação da Emenda à Constituição nº 19, de 1998, tem-se a eficiência como princípio informador da gestão pública no Brasil. Essa alteração no texto da Carta Magna inaugurou uma série de medidas voltadas à implementação de um modelo gerencial no serviço público brasileiro.

Por intermédio da Emenda à Constituição nº 45/2004, governança, planejamento, transparência, controle, economicidade e gestão de pessoas se tornaram temáticas presentes no Poder Judiciário. O Conselho Nacional de Justiça passou a ser, desde então, o órgão responsável pelo controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, protagonizando a implementação da gestão judiciária com o intuito de

² Art. 1º. A Justiça Restaurativa constitui-se como um conjunto ordenado e sistêmico de princípios, métodos, técnicas e atividades próprias, que visa à conscientização sobre os fatores relacionais, institucionais e sociais motivadores de conflitos e violência, e por meio do qual os conflitos que geram dano, concreto ou abstrato, são solucionados de modo estruturado na seguinte forma: I – é necessária a participação do ofensor, e, quando houver, da vítima, bem como das suas famílias e dos demais envolvidos no fato danoso, com a presença dos representantes da comunidade direta ou indiretamente atingida pelo fato e de um ou mais facilitadores restaurativos; II – as práticas restaurativas serão coordenadas por facilitadores restaurativos capacitados em técnicas autocompositivas e consensuais de solução de conflitos próprias da Justiça Restaurativa, podendo ser servidor do tribunal, agente público, voluntário ou indicado por entidades parceiras; III – as práticas restaurativas terão como foco a satisfação das necessidades de todos os envolvidos, a responsabilização ativa daqueles que contribuíram direta ou indiretamente para a ocorrência do fato danoso e o empoderamento da comunidade, destacando a necessidade da reparação do dano e da recomposição do tecido social rompido pelo conflito e as suas implicações para o futuro.

contemplar o princípio constitucional da eficiência.

A Resolução CNJ nº 198/2014, ao dispor sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário, estabeleceu a Estratégia Nacional do Poder Judiciário, instituiu metas e diretrizes, fixou indicadores de desempenho, modos de execução da estratégia, governança colaborativa e implementação de boas práticas.

Alinhado à Estratégia Nacional do Poder Judiciário, o Planejamento Estratégico do Tribunal de Justiça do Amapá, nos termos da Resolução nº 987/2015 do TJAP e da Portaria nº 57.584/2019 do TJAP, especialmente prevê, entre seus objetivos, a integração dos sistemas de Justiça e Cidadania, com a perspectiva de entrega dos resultados demandados pela sociedade.

Os indicadores utilizados para a mensuração desses objetivos estratégicos são os seguintes: índice de integração do sistema de justiça com a sociedade (número de termos de cooperação firmados com instituições da sociedade civil organizada); índices de conciliação pré-processual (conciliações pré-processuais realizadas em relação ao total de registros pré-processuais) e processual (número de homologações de acordos em relação ao número de processos julgados); índices do esforço de conciliação (audiências de conciliação realizadas em relação ao número de audiências conciliatórias agendadas) e de efetividade no esforço de conciliação (conciliações positivas e negativas em relação ao número de audiências realizadas). Tais índices são bastante considerados no serviço itinerante.

A Justiça Itinerante Fluvial se encontra situada no eixo Cidadania, dentro do Programa denominado Justiça na Comunidade, articulada com a missão³, a visão⁴ e os valores⁵ do TJAP, especialmente no que toca à garantia da cidadania plena por meio de um sistema acessível, eficiente e em sinergia com a sociedade.

As práticas de gestão inseridas no Programa Justiça Itinerante nos últimos anos objetivaram implementar as orientações constantes na Resolução CNJ nº 198/2014 e nas normativas do TJAP a partir do desenvolvimento do seu específico planejamento

estratégico agregado à inovação gerencial, sendo este o ponto de convergência essencial para a sintonia com os ideais previstos na Recomendação CNJ nº 37/2019.

O planejamento da Justiça Itinerante Fluvial é cíclico, com temporalidade anual, segue um calendário previamente agendado, concentra-se em várias atividades realizadas antes, durante e após cada evento e monitora vários indicadores de produtividade, economicidade e satisfação social. Precisa assim o monitoramento e a promoção da gestão judicial, processual e administrativa, com a elaboração e a implementação de planos de ação com soluções conjuntas e pacíficas voltadas à melhoria da governança colaborativa adaptados às peculiaridades dessa espécie de serviço público.

A fase introdutória do planejamento da Justiça Itinerante Fluvial é a avaliação diagnóstica. No início de cada ciclo são mapeados os cenários relacionados às comunidades integrantes do Arquipélago do Bailique — aptos a revelar necessidades mais prementes, peculiaridades de cada comunidade, questões geográficas e climáticas — bem como os recursos financeiros/orçamentários, humanos e materiais/infraestruturais disponíveis para o exercício da atividade. Esse diagnóstico, então, orienta a formatação do calendário anual e indica o que deve ser feito, como deve ser feito, metas e objetivos a serem alcançados, quais controles e indicadores serão adotados e qual o tipo de gerenciamento necessário para a obtenção de resultados satisfatórios previamente estipulados.

Nessa fase de formulação da estratégia, é utilizado intensamente o método hipotético-dedutivo (Popper, 1978), que, partindo de problemas, lacunas ou contradições, formula conjecturas, novas hipóteses e soluções. O magistrado-gestor do programa e os servidores-gerentes que integram os níveis estratégico e tático discutem e testam, via modelo de falseamento de Popper, as ações que serão projetadas para execução no nível operacional.

A partir desse método da lógica formal, são utilizadas várias ferramentas gerenciais, úteis ao aperfeiçoamento da Justiça Itinerante, dentre as quais se relacionam as seguintes:

- i) Reuniões baseadas na técnica “brainstorm” (tempestade de ideias): a estratégia e os fluxos de trabalho são modelados a partir da escuta ativa dos

³Missão: garantir cidadania plena por meio de um sistema de justiça integrado, ágil, efetivo e acessível.

⁴Visão: ser reconhecido como um Poder Judiciário forte, transparente, eficiente e efetivamente justo.

⁵Valores: Agilidade, Efetividade, Acessibilidade, Valorização de talentos, Integração, Desjudicialização, Sinergia com a opinião pública, Desburocratização.

clientes internos (servidores, colaboradores voluntários e integrantes dos sistemas de Justiça e Segurança Pública, Cidadania e Assistência Social), o que torna o serviço itinerante uma obra conjunta;

- ii) Análise de ambiente utilizando a matriz SWOT (*stregths, weaknesses, opportunities, threats*⁶): como o serviço itinerante é bastante complexo, a análise permanente dos pontos fortes e fracos, bem como das ameaças e oportunidades, é algo fundamental para a preparação de cada evento da jornada. A matriz SWOT é utilizada para antever problemas e suscitar soluções (gestão de riscos);
- iii) Objetivos SMART (*specific, measurable, achievable, relevant e time-bound*⁷) e definição de metas: um projeto complexo pode se tornar inviável sem o devido planejamento. Os objetivos da jornada são definidos previamente e devem ser específicos (não genéricos), mensuráveis (não abstratos), alcançáveis (realistas, não utópicos), relevantes (maior quantidade e qualidade com menor custo financeiro e de tempo) e delimitados em um recorte temporal (não indeterminados). A partir desses princípios, traçam-se as metas anuais, semestrais e por evento, que precisam ser objetivas, claras e realistas, para que os recursos financeiros/orçamentários, humanos e materiais/infraestruturais disponíveis para o exercício da atividade sejam usados com eficiência, eficácia e efetividade social;
- iv) O método hipotético-dedutivo e o ciclo PDCA (*plan, do, check, action*⁸): após a fase inicial de debates conceituais baseada no método hipotético-dedutivo, o sentido de revisão dos conceitos e práticas aplicados na jornada permanece em contínuo exercício a partir do ciclo de planejamento, execução, verificação e ação de correção dos erros. É a partir dessa dinâmica que são feitas, reiteradas vezes, as reuniões de trabalho antes, durante e após cada evento;
- v) A planilha 5w2h (*What/ Why/ Where/ When/ Who/ How/ How much*⁹): as reuniões periódicas são esquematizadas, delimitando-se o objetivo/meta (o

quê?), o motivo/benefício (por quê?), em qual local/comunidade (onde?), em qual período da jornada (quando?), o responsável/equipe (quem?) e qual o seu nível de atuação (estratégico/tático/operacional), a forma da ação (como?), a quantidade e o custo operacional (quanto?);

- vi) Monitoramento geral por BSC (*Balanced scorecard*¹⁰): a estratégia da Jornada Itinerante Fluvial é monitorada por indicadores a fim de realizar a avaliação de desempenho, útil para informar aos envolvidos o ritmo de implementação das metas estipuladas, ao alimentar os índices de integração justiça/sociedade, de conciliação pré-processual e processual, do esforço de conciliação e de efetividade no esforço de conciliação;
- vii) Gestão por competências: importante método voltado à gestão estratégica de pessoas, tem o objetivo de identificar os talentos envolvidos na jornada, mensurando conhecimentos técnicos, habilidades práticas e atitudes comportamentais dos colaboradores, para assim potencializar o seu desempenho, alocando-os em setores compatíveis com suas competências.

O Programa de Justiça Itinerante Fluvial do TJAP também se propõe a agregar metodologias de inovação estratégica como forma de desenvolver modelos gerenciais e ferramentas de tecnologia da informação aplicadas à prestação jurisdicional, com definição de métrica e indicadores de resultados, na busca de soluções para problemas complexos, tomando por base metodologias de inovação e inteligência que considerem a empatia, colaboração interinstitucional e a experimentação.

Segundo Drummond (2018), os modelos de inovação devem seguir pelo menos quatro pilares: estratégia, execução, ferramentas e métricas/indicadores/resultados. A estratégia possibilita que a inovação incremental (aperfeiçoamentos) e a inovação radical (novos produtos e serviços) sejam efetivamente úteis para gerar valor social e crescimento contínuo do serviço público jurisdicional, sistematizando sua aplicação prática desde a concepção até a implementação e testagem dos modelos inovadores.

A execução depende de um contexto receptivo que deve ser criado a partir da cultura organizacional. Na Justiça Itinerante Fluvial, o clima de cooperativismo e auto-or-

¹⁰ Indicadores de resultados balanceados.

6 Forças, fraquezas, oportunidades e ameaças.

7 Específicos, mensuráveis, alcançáveis, relevantes e delimitados no tempo.

8 Planejar, fazer, checar e agir.

9 O que/por que/onde/quando/quem/quanto custa.

ganização fomentam o compartilhamento, aprendizagem, solução colaborativa e a gestão de risco controlada na testagem de práticas inovadoras.

As ferramentas de inovação devem se alinhar à estratégia delineada e sua implementação deve ser prática e útil. O serviço itinerante vem implantando algumas ferramentas de inovação estratégica, que se encontram em fase de testagem, dentre as quais se relacionam as seguintes:

- i) Cultura e clima organizacional: valorização da auto-organização, cooperação, participação e interação dos servidores nos fluxos de trabalho da Jornada Itinerante Fluvial, com definição do propósito organizacional: “Transformar-se para oportunizar transformações de vida”;
- ii) *Business Model Generation*¹¹: é uma ferramenta de planejamento estratégico que apresenta as ações da atividade no modelo Canvas (tela), em que são bem visualizadas, permitindo-se elaborar ideias, projetos ou soluções. O mapa visual pré-formatado (Canvas) possui nove tópicos, que são: a) proposta de valor, b) segmento de clientes (colaboradores e jurisdicionados), c) canais de relacionamento, d) atividade-chave, e) recursos principais, f) parcerias principais, g) fontes de receita, h) estrutura de custos. A ferramenta é bastante útil para a identificação de necessidades e desenvolvimento do plano de trabalho da Justiça Itinerante Fluvial;
- iii) *Design Thinking*¹²: modelo mental de aplicação de um pensamento humanizado, criativo e empático, dedicado a resolver problemas complexos de forma colaborativa e centrada no aspecto humano. Leva em consideração a experiência do usuário, ou seja, o foco do desenvolvimento do serviço itinerante deve ser orientado pelas carências e necessidades reveladas pelas comunidades integrantes do Arquipélago do Bailique. É dividido em: a) empatia (compreensão do problema a ser resolvido pela ótica do usuário), b) definição das carências e ideação dos modelos de solução, c) prototipagem (produtos e serviços que serão testados no serviço itinerante), d) testagem (validação dos protótipos); e) iteração (coleta da deolutiva, ou seja, das impressões do usuário sobre os protótipos testados).

O objetivo final é alinhar produtos e serviços oferecidos com as demandas reais da população atendida, no caso, a comunidade ribeirinha;

- iv) Ferramentas de Tecnologia da Informação: processos eletrônicos administrativos, com numeração única do CNJ, para acompanhamento da movimentação processual e administrativa das atividades realizadas na Justiça Itinerante, desenvolvimento de aplicativos específicos para mensuração e monitoramento das demandas, índices de êxito na execução da atividade e na solução da controvérsia, além da aplicação máxima da videoconferência como meio de suporte ao serviço itinerante presencial;
- v) Processos de comunicação interna e externa: na comunicação interna, o aprimoramento se dá pela utilização de ferramentas como aplicativos de mensagens em tempo real, repositórios de dados e informações na nuvem, reuniões estratégicas em formato de círculo restaurativo, caixa coletora de experiências e sugestões, escuta ativa e empoderamento da fala nas reuniões periódicas. Na comunicação externa, o uso das redes sociais institucionais, a abertura de canais de comunicação com os integrantes dos sistemas de Justiça e Segurança Pública e Cidadania e Assistência Social, pesquisas periódicas de satisfação do cidadão e espaço para a participação cidadã na concepção de projetos inovadores no Poder Judiciário.

As métricas, os indicadores e os resultados são importantes em vários contextos do serviço judiciário itinerante, incluindo o controle de uso dos recursos financeiros/orçamentários, humanos e materiais/infraestruturais disponíveis para o exercício da atividade, o mapeamento dos processos administrativos de gestão, dos procedimentos administrativos legais e dos processos judiciais, a identificação dos produtos/serviços entregues à sociedade, além do mapeamento estatístico dos resultados alcançados e da pesquisa de satisfação da sociedade.

Os principais mapeamentos serão tratados adiante, com o destaque de posuírem importante correlação com a Recomendação CNJ nº 37/2019.

4.2.1 O mapeamento das demandas

A Justiça Itinerante Fluvial do TJAP desenvolve atividades que são estruturadas em dois grandes sistemas: Justiça e Segurança Pública; Cidadania e Assistência Social.

O sistema de Justiça e Segurança Pública congrega, dentre outros, a prestação jurisdicional, a atuação do Ministério Público, da Defensoria Pública e da Advocacia privada voluntária, além dos serviços da Polícia Civil, dos Comissários da Infância e Juventude, Conselho Tutelar, Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC), Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC), Juizados Especiais Cíveis, Criminais e da Fazenda Pública.

Esse sistema ainda possui três importantes subdivisões, classificadas por característica da demanda apresentada pelo cidadão: a) demanda processual; b) demanda de distribuição; c) demanda de atendimento.

O mapeamento da demanda dentro do sistema de Justiça e Segurança Pública, portanto, considera como indicador específico o número de serviços prestados, sendo tal informação mais relevante do que o número de localidades alcançadas ou a quantidade de pessoas atendidas.

A demanda processual é o indicador que se refere à quantidade de serviços que serão prestados para impulso de processos judiciais já em tramitação, como nos casos de realizações de audiências, citações, intimações, penhoras, prisões, dentre outras atividades.

Demanda de distribuição se refere aos casos em que o cidadão requer a prestação do serviço que evolui para uma pretensão a ser apresentada ao Poder Judiciário e que, por questões técnico-jurídicas ou gerenciais-operacionais, não tem potencial de resolução durante a jornada. Assim, nesses casos, os peticionamentos da Defensoria Pública, as ações propostas pelo Ministério Público, as representações da Delegacia de Polícia, ou casos similares, são levados ao protocolo do Fórum de Macapá para fins de distribuição ao Juízo competente para processar e julgar a pretensão formulada.

A demanda de atendimento, por sua vez, é a mais importante das categorias mapeadas. São os casos em que o cidadão se

dirige às instalações da Justiça Itinerante Fluvial, apresenta sua necessidade e a solução é dada ainda durante os trabalhos da jornada. Nesse indicador são contabilizados os casos de conciliação, mediação, cursos de capacitação sobre métodos de resolução adequada de conflitos, reconhecimento de paternidade, estudos psicossociais, atividades relacionadas a projetos sociais, serviços realizados pela Justiça Eleitoral (como a biometria), consultas de processos em trâmite, dentre outras atividades.

A importância especial da demanda de atendimento se concentra no fato de que, nesse tipo de serviço, o que se busca é a solução pacífica dos conflitos por intermédio de profissionais do Sistema de Justiça e Segurança Pública somada ao empoderamento das comunidades ribeirinhas do Arquipélago do Bailique. Essas comunidades passaram a conhecer e utilizar ferramentas úteis para cultivar o sentimento de democracia participativa, justiça, equidade e paz, solucionando, muitas vezes, seus conflitos de forma autônoma e com responsabilidade social.

A demanda de atendimento também possui a importante característica de não ser fator tendente a elevar o acervo processual das unidades jurisdicionais da Comarca de Macapá. Nesses casos, a embarcação da Justiça Itinerante retorna do Arquipélago do Bailique trazendo mais soluções pacíficas do que pretensões resistidas, focando assim na eficiência operacional em busca do aperfeiçoamento dos serviços judiciais.

Já o sistema de Cidadania e Assistência Social mapeia serviços públicos prestados por todos os colaboradores que se associam ao sistema de Justiça e Segurança Pública e transformam a Justiça Itinerante em uma ação de grande escala, na qual são oferecidas aos moradores do Arquipélago do Bailique atividades fundamentais, prestadas por Cartórios Extrajudiciais, Polícia Técnica, Vigilância Sanitária, INSS, Bolsa Família, Conselho Tutelar, dentre várias outras.

Nesse ponto, a partir de uma gestão cooperativa, busca-se congregiar esforços associados aos demais Poderes e Instituições Públicas integrantes das esferas federal, estadual e municipal, com o intuito de agregar ao serviço itinerante do Judiciário os melhores recursos humanos, materiais e financeiros que possam ser disponibilizados, com o escopo de intensificar atuações às comunidades ribeirinhas durante a jornada.

É importante destacar que o cooperativismo é parte integrante das estratégias de jurisdição e de gestão do programa e tal princípio orienta todas as atuações interinstitucionais, em razão de dois objetivos bem definidos: criar uma cultura técnica e profissional de responsabilidade conjunta em prol da cidadania; criar um modelo mental com base no voluntarismo e na disponibilidade dos melhores recursos necessários à realização das atividades propostas.

Consolidada a categorização das demandas que serão abordadas pelos serviços da Justiça Itinerante Fluvial do TJAP, são implementados os instrumentos de gestão estratégica aptos a mapear os dados estatísticos relacionados ao Programa. Estes dados estatísticos servem para orientar a gestão estratégica, alimentar a estatística e prospectar recursos humanos, materiais e financeiros.

Nas últimas seis jornadas — apelidadas de “Bailique 134”, “Bailique 135”, “Bailique 136”, “Bailique 137”, “Bailique 138” e “Bailique 139” — foram consolidados os seguintes dados referentes às demandas acima mencionadas.

Tabela 1 – Quantidade de serviços prestados por demanda

DEMANDA	QUANTIDADE DE SERVIÇOS PRESTADOS
Demanda Processual (Dp)	865
Demanda de Distribuição (Dd)	210
Demanda de Atendimento (Da)	4.211
Demanda Cidadania (Dc)	14.607
TOTAL	19.893

Fonte: elaboração própria, 2020.

É importante ressaltar que os dados acima consolidados representam a dimensão quantitativa dos dados estatísticos, possuindo a importância de oferecer uma análise sobre a quantidade, a frequência e a preponderância de cada serviço disponibilizado.

Contudo, ainda é realizado o mapeamento qualitativo da demanda. Nesse viés, cada uma das categorias acima é desdobrada em sub-quantitativos, de acordo com a especialidade do serviço prestado e do prestador de serviço que a realizou.

Nesse sentido, por exemplo, a demanda processual é sub-categorizada em matéria de natureza jurídica cível, família, juizados, infância juventude ou criminal, bem como em sub-categorias segundo as quais os atos processuais tenham sido praticados por impulso da jurisdição ou de outro ator

processual, conforme os dados seguintes.

Tabela 2 – Quantidade de serviços prestados por matéria jurídica

MATÉRIA JURÍDICA	QUANTIDADE
Cível/Família	379
JEC/JEFAZ (Juizado Cível/Juizado da Fazenda Pública)	112
Criminal/JECRIM	314
Infância/Juventude	60
TOTAL	865

Fonte: elaboração própria, 2020.

Da mesma forma, as demandas de distribuição e de atendimento são mapeadas em razão, principalmente, dos atores processuais demandantes (como Ministério Público, Polícia Civil e Defensoria Pública) e de programas institucionais como Centro Judiciário de Solução de Conflitos (CEJUSC), Central Psicossocial e projetos sociais da Justiça da Infância e Juventude, conforme tabela a seguir.

Tabela 3 – Quantidade de serviços prestados por ator processual

ATOR PROCESSUAL	QUANTIDADE
DPE (Defensoria Pública Estadual)	170
JECRIM (Juizado Criminal)	32
MP (Ministério Público)	6
DEPOL (Delegacias de Polícias)	2
TOTAL	210

Fonte: elaboração própria, 2020.

A demanda de cidadania segue a mesma lógica, sendo subdividida em razão das competências administrativas constitucionais de cada ente prestador de serviço público, conforme tabela a seguir.

Tabela 4 – Quantidade de serviços prestados por ator

ATOR	QUANTIDADE
CEJUSC/NUPEMEC	619
Projeto Pai Presente	25
VEPMA (Vara de Execução de Penas e Medidas Alternativas)	136
Psicossocial	254
Juizado da Infância e Juventude	68
SOS BAILIQUE	1042
Pesquisa	700
Projetos de Políticas Públicas	846
Informática	29
MP	89
DPE	268
TRE (Tribunal Regional Eleitoral)	135
TOTAL	4.211

Fonte: elaboração própria, 2020.

A análise de dados quantitativos e qualitativos é compartilhada com todos os integrantes do Programa Justiça Itinerante Fluvial a fim de oferecer a devolutiva dos serviços e prospectar as próximas ações necessárias.

4.2.2 O mapeamento dos recursos

O Programa Justiça Itinerante Fluvial do TJAP identificou três espécies de recursos que merecem acompanhamento de modo a contemplar os princípios da eficiência, eficácia e efetividade social. Como já mencionado anteriormente, trata-se de recursos humanos, materiais e financeiros.

Os recursos humanos, principal ativo da jornada itinerante, relaciona-se à necessidade de implementação de uma política de gestão de pessoas que dinamize os serviços do Itinerante Fluvial, em busca da difusão de conceitos como descentralização administrativa, empoderamento dos colaboradores, programa de talentos e competências, qualificação e especialização da mão de obra, meritocracia, dentre outros.

Quantitativamente, é monitorado o número de colaboradores por jornada itinerante fluvial, subdividindo-os entre integrantes e não integrantes do TJAP. O dado é importante para que se identifique o número ideal de tripulantes do barco da Justiça para que não haja pessoas em excesso ou em falta durante a Jornada Itinerante, preferindo-se profissionais qualificados, polivalentes, proativos e comprometidos com os valores da experiência itinerante.

Além disso, do ponto de vista qualitativo, impera a teoria da gestão por competências, segundo a qual é necessário distribuir as atividades de acordo com os conhecimentos, habilidades e atitudes comportamentais mapeadas em cada colaborador que adere ao Programa. A utilização do mapeamento por competências vem auxiliando a maximização do desempenho dos colaboradores, que produzem mais, em melhor qualidade e com maior satisfação no trabalho.

Os recursos materiais se referem à infraestrutura, aos bens e outros ativos de aparelhamento da jornada, que vão desde as embarcações, combustíveis, suprimentos de informática, dentre outros. Há cuidados relacionados ao monitoramento dos equipamentos de propriedade do TJAP utilizados na ação, bem como ao controle de consumo dos materiais de uso contínuo, além da avaliação contínua sobre a quantidade e qualidade dos materiais empregados, com fins de melhorar a utilidade e reduzir o impacto financeiro de tais recursos no orçamento da Justiça Itinerante.

Quanto ao aspecto financeiro, o Programa possui alocação de recursos em rubrica própria no orçamento anual do TJAP. A partir de tal alocação orçamentária, torna-se importante o acompanhamento criterioso dos recursos financeiros empregados no Programa de Justiça Itinerante Fluvial, de modo a contemplar indicadores de eficiência, eficácia e efetividade social.

Nesse ponto, o método aqui proposto monitora criteriosamente os custos da Justiça Itinerante, envolvendo contraprestação financeira de integrantes colaboradores do Poder Judiciário, aluguel de embarcações, combustível, materiais de expediente, dentre outros custos fixos e variáveis, que são contabilizados em todas as jornadas pelos mesmos padrões.

A diretriz aplicada ao Programa define o desenvolvimento de políticas públicas jurisdicionais com a maior abrangência quantitativa e qualitativa e com o menor custo possível, em prestígio à economicidade.

4.2.3 O mapeamento estatístico e a pesquisa de satisfação

Quanto ao mapeamento estatístico, é importante ressaltar que o IPEA (2015) realizou uma pesquisa empírica intitulada “Democratização do acesso à Justiça e efetivação de Direitos: a Justiça Itinerante no Brasil”, desenvolvida com o objetivo de mapear e avaliar a potencialidade dos programas de justiça itinerante dos tribunais de justiça estaduais do Brasil. O relatório apontou, entre outros fatores, a necessidade de se aprimorar a coleta, o tratamento e a valoração de dados estatísticos, com a finalidade de converter as informações traduzidas nesses dados em políticas públicas jurisdicionais e de cidadania satisfatórias à população ribeirinha.

Diante dessa necessidade, foi desenhado e vem sendo desenvolvido um modelo com base em técnicas estatísticas multivariadas, para a construção de indicador estatístico que avalie o nível de efetividade do Programa de Justiça Itinerante Fluvial do TJAP. A análise multivariada é formada por métodos estatísticos que analisam múltiplas medidas sobre cada indivíduo ou objeto sob investigação. Qualquer análise simultânea de mais de duas variáveis de certo modelo pode ser considerada uma análise multivariada (HAIR JR., 2005).

O modelo multivariado será composto a partir de indicadores judiciais previamente escolhidos, definidos pela Resolução CNJ nº 76/2009. O quadro esquemático que vem sendo desenvolvido com base nessa normativa é detalhado a seguir.

Quadro 1 – Indicadores e variáveis para a criação de indicador estatístico de avaliação de efetividade dos Programas de Justiça Itinerante

INDICADORES	VARIÁVEIS	DESCRIÇÃO
Litigiosidade	Casos novos (Cn)	Os processos criminais e não criminais que ingressaram ou foram protocolizados no período-base.
	Casos pendentes (Cp)	Todos os processos que não tiveram movimentos de baixa até final do período-base.
	Processos baixados (Tbaix)	Os processos criminais e não criminais que foram baixados no período-base. Consideram-se baixados os processos: a) remetidos para outros órgãos judiciais competentes, desde que vinculados a tribunais diferentes; b) remetidos para as instâncias superiores; c) arquivados definitivamente; d) em que houve decisões que transitaram em julgado e iniciou-se a liquidação, cumprimento ou execução.
	Sentenças (Sent)	Toda as sentenças criminais e não criminais que foram proferidas no período-base.
Tempo do processo	Tempo de tramitação dos processos baixados (TpBaix)	Para cada processo criminal e não criminal baixado durante o período-base, calcular o número de dias corridos entre a data do protocolo e a primeira data de baixa.
	Tempo de tramitação dos processos pendentes (TpCp)	Para cada processo pendente ao final o ano-base, calcular o número de dias corridos entre a data do protocolo e o último dia do período-base.
	Tempo de Sentença nos processos (TpSent)	Para cada julgado durante o período-base, calcular o número de dias corridos entre a data do protocolo e a data da última sentença.
Acesso à justiça	Assistência judiciária gratuita em relação à despesa total da justiça (A1)	Gasto com assistência judiciária representa em relação à despesa total da justiça, no período-base.
	Assistência judiciária gratuita por 100.000 habitantes	Total da despesa da justiça com assistência judiciária gratuita, para cada 100.000 habitantes, no período-base.

Fonte: elaboração própria, 2020.

De posse dos valores quantitativos das variáveis definidas acima, será possível criar indicadores judiciais de litigiosidade, tempo médio do processo e acesso à Justiça. A partir deles, passa a ser viável a criação de indicador estatístico de prestação jurisdicional para cada comunidade do Bailique contemplada pelo Programa Justiça Itinerante Fluvial, processo que ainda está em fase de implementação.

Ainda sob o aspecto estatístico, foi desenvolvida uma pesquisa de satisfação do

cidadão, baseada em perguntas objetivas e voltadas ao armazenamento de informações úteis para o conhecimento do Programa, aptas a direcionar políticas públicas jurisdicionais.

Nessa pesquisa, levou-se em consideração o nível de adesão da comunidade ao programa (grau de satisfação), verificação de quais são os produtos oferecidos pela jornada e mais procurados pelo cidadão, bem como os serviços ainda não oferecidos, mas que estão sendo demandados pela população ribeirinha, além do importante quadro de registro de reclamações.

Entre o “Bailique 134” e o “Bailique 139” foram aplicados 700 (setecentos) formulários de pesquisa a membros da comunidade do Bailique, sendo consolidados os seguintes dados referentes à pesquisa de satisfação.

Quadro 2 – Resultados da pesquisa de satisfação aplicada na comunidade de Bailique

DEMANDA	INDICADOR
Grau de satisfação (Gs)	Ótimo/Bom: 94%; Regular/Ruim: 4%; Não opinaram 2%.
Serviços mais procurados (Sp)	Polícia Técnica, Receita Federal, Defensoria Pública, Cartão do SUS, 2ª Via da Certidão de Nascimento.
Serviços em falta (Sf)	Dentista, Médico, INSS, exames, serviço bancário, Superfácil.
Reclamações (R)	Demora nas audiências, falta energia, falta água tratada, tempo de permanência no arquipélago.

Fonte: elaboração própria, 2020.

As informações referentes aos indicadores judiciais definidos pelo CNJ somados aos dados referentes à satisfação do cidadão ilustram a importância estratégica da coleta, do tratamento e da valoração de dados estatísticos, a fim de converter as informações traduzidas nesses dados em políticas públicas jurisdicionais e de cidadania voltadas à população ribeirinha de forma satisfatória.

5 Considerações finais

O Programa Justiça Itinerante Fluvial do Tribunal de Justiça do Estado do Amapá vem sendo desenvolvido desde 1996 e seus princípios se encontram sintonizados com as demarcações teóricas do acesso à justiça, contempladas em várias disposições constitucionais e legais vigentes.

Nos últimos anos foram implementadas medidas voltadas ao alinhamento do programa com a Estratégia Nacional do Poder Judiciário e com o Planejamento Estratégico do Tribunal de Justiça do Amapá, na

busca pela efetiva integração dos sistemas de Justiça e Cidadania, com a perspectiva de entrega dos resultados demandados pela sociedade.

Descrevendo-se o Programa Justiça Itinerante Fluvial, é possível observar a sua articulação com os termos da Recomendação CNJ nº 37, de 13 de junho de 2019. A experiência da itinerância no estado do Amapá, além de inspirar a normativa supracitada, apresenta importantes características que foram ressaltadas neste relato de caso, sobretudo quanto à instalação e implementação de serviço jurisdicional baseado em gestão judiciária estratégica com base principiológica geral, mas adaptada às peculiaridades das populações ribeirinhas localizadas no Arquipélago do Bailique-AP.

Importante também ressaltar, como visto, que o TJAP já promove a alocação de recursos destinados à justiça itinerante em rubricas próprias dos orçamentos anuais. Também se conclui que a Justiça Itinerante Fluvial do TJAP efetivamente estimula a prestação jurisdicional em modelo cooperativo, que possui maior adaptabilidade a uma estratégia de gestão judiciária eficiente e em sinergia com a participação popular.

Depreende-se que o planejamento estratégico agregado à inovação gerencial introduz ferramentas de gestão úteis ao desenvolvimento do serviço judiciário, com ênfase no mapeamento de demandas e recursos, mapeamento estatístico e pesquisa de satisfação, potencializando a solução pacífica dos conflitos e a eficiência, eficácia e efetividade social dos serviços públicos jurisdicionais.

O aprimoramento da prestação jurisdicional foi possível graças ao modelo de gestão estratégica, que envolve importantes etapas, iniciando pela fase de avaliação diagnóstica até o uso de ferramentas estatísticas para mensurar o nível de efetividade do programa. O resultado dessas etapas, aliado ao empenho e comprometimento dos atores envolvidos — um dos pontos fortes do programa — é traduzido em um alto nível de satisfação dos cidadãos das comunidades atendidas.

Esse modelo de jurisdição cooperativa adotado no Programa Justiça Itinerante Fluvial, que permite a participação conjunta dos atores processuais e da sociedade com o intuito de encontrar a solução que seja justa e adequada para ambas as partes, tem evitado a judicialização excessiva, ao mes-

mo tempo que permite a formação de conciliadores e mediadores das próprias comunidades, ponto fundamental para a solução adequada das lides por meio da autocomposição.

Por sua vez, o uso pioneiro de ferramentas estatísticas para a construção de indicadores, levantamento de demandas e análise da efetividade do Programa Justiça Itinerante Fluvial revela-se como elemento fundamental para a definição das políticas públicas jurisdicionais desenvolvidas pelo TJAP.

Observa-se, portanto, que a gestão judiciária estratégica implementada pelo Programa Justiça Itinerante Fluvial do TJAP e neste trabalho apresentada é o modelo de gestão capaz de tornar concretas as diretrizes da Recomendação CNJ nº 37, de 13 de junho de 2019, o que confirma a hipótese levantada neste artigo. O problema de pesquisa, assim, foi respondido.

Referências

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1988.

BASSETTO, M. D. C. L. T. R. **Democratização do acesso à justiça**: análise dos Juizados Especiais Federais Itinerantes na Amazônia Legal Brasileira. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito do Sul de Minas. [S.l.]. 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 10 maio 2018.

_____. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998**. Brasília, 1998. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em: 2 abr. 2020.

_____. **Emenda Constitucional nº 45**, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. Acesso em: 28 mar. 2020.

_____. **Lei nº 9.099/1995**. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19099.htm. 1995. Acesso em: 18 abr. 2020.

_____. **Lei nº 12.153/2009**. Dispõe sobre os Juizados Especiais da Fazenda Pública

no âmbito dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12153.htm. Acesso em: 6 jun.2020.

_____. **Lei nº 12.594/2012.** Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) e regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12594.htm. Acesso em: 10 abr. 2020.

_____. **Lei nº 12.726/2012.** Acrescenta parágrafo único ao Art. 95, da Lei nº9.099, de 26 de setembro de 1995, para dispor sobre o Juizado Especial Itinerante. Disponível em: https://legislacao.presidencia.gov.br/ficha/?/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2012.726-2012&OpenDocument. Acesso em: 6 jun. 2020.

_____. **Código de Processo Civil** (2015). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/l13105.htm. 2015. Acesso em: 18 abr. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação CNJ nº 28**, de 16 de dezembro de 2009. Recomenda a implantação do Projeto Justiça Integrada nos Órgãos do Poder Judiciário. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/874>. Acesso em: 2 jun. 2020.

_____. **Recomendação CNJ nº 37**, de 13 de junho de 2019. Dispõe sobre a instalação e a implementação da Justiça Itinerante e dá outras providências. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/atos_normativos/recomendacao/recomendacao_37_13062019_14062019131658.pdf. Acesso em: 22 jul. 2019.

_____. **Recomendação CNJ nº 38**, de 3 de novembro de 2011. Recomenda aos tribunais a instituição de mecanismos de cooperação judiciária entre os órgãos do Poder Judiciário, e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/285>. Acesso em: 2 jun. 2020.

_____. **Resolução CNJ nº 76**, de 12 de maio de 2009. Dispõe sobre os princípios do Sistema de Estatística do Poder Judiciário, estabelece seus indicadores, fixa prazos, determina penalidades e dá outras providências. Disponível em https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_76_12052009_10102012220048.pdf. Acesso em: 8 abr. 2020.

_____. **Resolução CNJ nº 198**, de 1º de julho de 2014. Dispõe sobre o Planeja-

mento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_comp_198_01072014_2503201914151.pdf. Acesso em: 10 abr. 2020.

_____. **Resolução CNJ nº 225**, de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_225_31052016_02062016161414.pdf. Acesso em: 19 abr. 2020.

CORREGEDORIA NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento nº 20**, de 30 de agosto de 2012. Regulamenta a participação de magistrados na troca de experiências em mutirões, justiça itinerante e em atividades jurisdicionais e institucionais prestadas em outras unidades federativas do Brasil. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1294>. Acesso em: 6 jun. 2020.

DIDIER JR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**. v. 1. Salvador: Juspodivm, 2018.

DRUMMOND, Rivadavia. **Fazendo a inovação acontecer**: um guia prático para você liderar o crescimento sustentável de sua organização. São Paulo: Planeta, 2018.

FERRAZ, L. S. **Desafios e limitações à pesquisa empírica em Direito no Brasil**: explorando o estudo sobre Justiça Itinerante. Revista de Estudos Empíricos em Direito, v. 4, p. 37-56, 2017.

_____. **Justiça itinerante**: uma política efetiva de democratização do acesso à justiça? Revista Direito em Movimento, Rio de Janeiro, v. 15, p. 17-45, 2017.

GAULIA, C. T. **A experiência da Justiça Itinerante**: o espaço de encontro da magistratura com a população brasileira. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Veiga de Almeida. Rio de Janeiro. 2018.

HAIR JR., J. F. **Análise Multivariada de Dados**. 5. ed. ed. Porto Alegre-RS: Bookman, 2005.

IPEA. **Democratização do acesso à justiça e efetivação de direitos**: a Justiça Itinerante no Brasil. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília-DF. 2015.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. Novo curso de processo civil: teoria do processo civil. v. 1. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2016.

MARQUES, V. T.; REBOUÇAS, G. M. Juizados especiais itinerantes e acesso à justiça: con-

tribuições de uma análise legal e empírica para a compreensão da justiça itinerante no Brasil. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 13, p. 495-513, 2017.

NUNES, Fernanda Pereira. **Liderança e gestão judiciária na magistratura contemporânea**. Florianópolis: CEJUR, 2015.

PIRES, S. M. P. **Análise Sociológica da Justiça Itinerante Fluvial**. Belo Horizonte: Editora Vorto, 2017.

POPPER, Karl. **Lógica das ciências sociais**. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1978.

ROVER, José Aires. **Engenharia e gestão do judiciário brasileiro**: Estudos sobre E-Justiça. Erechim: Deviant, 2016.

SANTOS, Paloma Maria; SELIG, Paulo Maurício. **Indicadores para o novo serviço público**: uma análise bibliométrica e sistêmica. *Perspect. ciênc. inf.*, Belo Horizonte-MG, v. 19, n. 3, p. 82-97, set. 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-99362014000300005&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 20 abr. 2020.

SANTOS, L. D. **Viagens pelas “margens” do Brasil a justiça itinerante fluvial e os ribeirinhos do Amapá**. *Revista Tempo Amazônico*, v. 2, p. 125-129, 2014.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico** [livro eletrônico]. 2 ed., São Paulo: Cortez, 2017.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAPÁ. **Resolução TJAP nº 023/2005**. Disciplina o funcionamento da Justiça Itinerante. 2005. Disponível em: http://www.tjap.jus.br/portal/images/justica_itinerante_2005_023_tjap.pdf. Acesso em: 4 set. 2019.

_____. **Resolução TJAP nº 987/2015**. Dispõe sobre o Planejamento Estratégico do Poder Judiciário do Estado do Amapá para o período de 2015 a 2020. 2015. Disponível em: <https://www.tjap.jus.br/portal/images/stories/documentos/CHE->

[CK-LIST/ASPLAN/resolucao-987-2015-PEI-TJAP-2015-2020.pdf](https://www.tjap.jus.br/portal/images/stories/documentos/CK-LIST/ASPLAN/resolucao-987-2015-PEI-TJAP-2015-2020.pdf). Acesso em: 13 abr. 2020.

_____. **Portaria TJAP nº 57584/2019**. Disponível em: <https://www.tjap.jus.br/portal/images/stories/documentos>. Acesso em: 13 abr. 2020.

_____. **Documentário sobre a Jornada Itinerante Fluvial é premiado no Festival de Cinema Internacional de Portugal**. 2019. Disponível em: <http://www.tjap.jus.br/portal/publicacoes/noticias/8991-document%C3%A1rio-sobre-a-jornada-itinerante-fluvial-%C3%A9-premiado-no-festival-de-cinema-internacional-de-portugal.html>. Acesso em: 15 set. 2019.

Rosa Maria Dias de Almeida Tavares Silva

Assessora Jurídica do Juizado da Infância e da Juventude – Execução de Medidas Socioeducativas - de Macapá/AP. Bacharel em Direito e em Comunicação Social.

Esclepiades de Oliveira Neto

Juiz de Direito, titular do Juizado da Infância e da Juventude – Execução de Medidas Socioeducativas de Macapá/AP. Professor da Escola Judicial do Amapá credenciado na ENFAM. Especialista em Pedagogia Jurídica e Direito Processual Penal.

Adriana Moraes de Carvalho

Analista Judiciária do Tribunal de Justiça do Amapá – Especialidade Estatística, lotada na Assessoria de Planejamento e Organização, Mestre em Estatística pela Universidade Federal do Pará.