

ENTRE DESJUDICIALIZAÇÃO E DESAMPARO

MEDIAÇÃO E CONCILIAÇÃO EXTRAJUDICIAL NO CENTRO-OESTE BRASILEIRO

Wanderson Moura de Castro Freitas¹
Erivã Garcia Velasco²

Resumo: O artigo analisa a política pública de acesso à justiça por meio da mediação e conciliação nas serventias extrajudiciais no Brasil, com foco na região Centro-Oeste, à luz da teoria social crítica e das contradições entre o discurso de democratização do acesso e a lógica de mercantilização do neoliberalismo contemporâneo. Fundamentado na pesquisa empírica de Freitas (2023), o estudo utiliza uma abordagem quali-quantitativa, com dados de 2018 a 2021 obtidos junto aos tribunais da região Centro-Oeste. Os resultados revelam que apenas 1,23% das serventias aderiram à política, o que restringe seu alcance social. Apesar de avanços normativos, a política permanece limitada por tensões estruturais que esvaziam seu potencial de resolução de conflitos. Conclui-se que, em vez de se consolidar como um espaço eficaz para a concretização de direitos, a mediação e a conciliação extrajudicial ainda tendem a reproduzir desigualdades no acesso à justiça.

Palavras-chave: Acesso à justiça. Mediação e Conciliação. Serventias Extrajudiciais. Neoliberalismo. Política Pública.

1 Mestre em Política Social do Programa de Pós-Graduação em Política Social PPGPS do ICHS/Campus de Cuiabá/MT. Graduação em Direito pela Faculdade Católica do Tocantins (2011-2016) e Especialização Lato Sensu em Direito Processual Civil pelo Universidade Cândido Mendes (2016). Professor Universitário do Curso de Direito do Centro Universitário do Vale do Araguaia – UNIVAR.

E-mail: wandersonmouradecastrofreitas@gmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1600477532157112>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7179-4328>

2 Docente do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). Mestre em Política Social, Doutora em Políticas Públicas e Pós-doutora em Educação. Membro do Grupo de Pesquisa Política Social, Direitos Sociais e Serviço Social (UFMT).

E-mail: eriva.velasco@ufmt.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0809532943829262>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9772-7289>

BETWEEN DEJUDICIALIZATION AND NEGLECT MEDIATION AND EXTRAJUDICIAL CONCILIATION IN BRAZIL'S CENTRAL-WEST REGION

Abstract: This article analyzes the public policy of access to justice through mediation and conciliation in extrajudicial notary offices in Brazil, focusing on the Central-West region, in light of critical social theory and the contradictions between the discourse of democratizing access and the commodification logic of contemporary neoliberalism. Based on the empirical research by Freitas (2023), the study adopts a qualitative-quantitative approach using data from 2018 to 2021 obtained from the Courts of the Central-West region. The results reveal that only 1.23% of the notary offices adhered to the policy, which limits its social reach. Despite normative advances, the policy remains constrained by structural tensions that undermine its potential for conflict resolution. The study concludes that, rather than becoming an effective space for the realization of rights, extrajudicial mediation and conciliation still tend to reproduce inequalities in access to justice.

Keywords: Access to Justice; Mediation and Conciliation; Notary Offices; Neoliberalism; Public Policy.

Introdução

O acesso à justiça ocupa lugar central na agenda dos direitos humanos e na construção de uma sociedade democrática e igualitária. A efetividade desse direito constitui condição para que outros direitos — como saúde, educação, trabalho e moradia — possam ser plenamente usufruídos pelos cidadãos (CAPPELLETTI; GARTH, 1988). Contudo, o sistema judicial brasileiro ainda se caracteriza por morosidade, sobrecarga de processos, barreiras de acesso para grupos vulnerabilizados e limitações estruturais que dificultam a concretização de uma justiça célere, eficiente e equânime (SUTER; CACHAPUZ, 2016).

Diante desse cenário, ganha relevância o debate em torno dos Métodos Adequados de Solução de Conflitos (MASC), como a mediação e a conciliação. Esses métodos têm sido apresentados como alternativas à judicialização massiva, buscando pacificar relações sociais e oferecer tratamento mais adequado aos conflitos, sobretudo os de natureza interpessoal e comunitária.

No Brasil, o Provimento nº 67/2018 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) conferiu às serventias extrajudiciais a responsabilidade de implementar e fomentar a adoção desses mecanismos.

Este artigo tem por objetivo analisar criticamente a implementação da política pública de mediação e conciliação a partir da atuação das serventias extrajudiciais na região Centro-Oeste, no período entre 2018 e 2021. A análise baseia-se em dados extraídos da dissertação de mestrado de Freitas (2023) e considera os desdobramentos atuais dessa política na efetivação do direito de acesso à justiça.

Mais do que uma descrição empírica, o artigo propõe uma reflexão ancorada na teoria social crítica, buscando compreender as contradições e limitações do acesso à justiça pela via dos MASC, situando essa política no contexto da ordem jurídica capitalista contemporânea.

A partir desse objetivo, o artigo se organiza em três seções principais. A primeira discute as relações entre Estado, direito e capitalismo à luz da teoria social crítica. A segunda apresenta os resultados da pesquisa empírica sobre a atuação das serventias extrajudiciais na região Centro-Oeste. Por fim, a terceira examina os avanços normativos recentes e suas implicações para os métodos autocompositivos. As considerações finais retomam os principais achados e indicam desafios para a democratização do acesso à justiça.

1. Estado, Direito e Capitalismo

A apreensão crítica do “Direito” e da ideia de “Justiça” exige compreender o contexto histórico e social em que se formam. Para isso, é necessário superar as abordagens tradicionais do positivismo, contratualismo e dogmatismo jurídico, avançando além da simples análise normativa para revelar as contradições que atravessam essas categorias, tanto em sua forma conceitual quanto objetiva, na sociedade capitalista.

O debate sobre o acesso a direitos passa necessariamente pela compreensão do papel do Estado. Este, como destaca Osório (2014, p. 26), é simultaneamente resultado e reproduzidor da integração contraditória entre as esferas política e econômica. O Estado, portanto, ocupa papel central na reprodução como forma de dominação e exploração de classes.

A sociabilidade moderna e suas relações sociais são determinadas por essa base estrutural. Mascaro (2021), apoiando-se em Pachukanis, identifica que, sempre que há circulação mercantil — em que bens e pessoas tornam-se trocáveis —, formam-se também instrumentos jurídicos que sustentam e legitimam essa economia mercantil.

Essas formas e suas correspondentes técnicas constituem o direito em seu núcleo mais aprofundado e específico, uma vez que, ao surgirem as atividades mercantis capitalistas, nascem em conjunto as instituições jurídicas que lhes dão amparo.

Uma contradição essencial do capitalismo é a produção social da riqueza acompanhada da apropriação privada de seus resultados, o que gera desigualdades e estratificação social. Fontes (2018) observa que, quanto mais se aprofunda a socialização da produção, pela

intensificação da divisão social do trabalho, mais concentrada tende a ser a apropriação privada.

A efetivação do acesso a direitos não pode ser dissociada da lógica do modo de produção capitalista. A racionalidade do capitalismo é metódica, abstrata e orientada pelo cálculo econômico, mostrando-se extremamente eficiente na sua própria reprodução, como destaca Fontes (2018). Essa racionalidade despoja o cálculo econômico dos valores construídos socialmente, promovendo sua desvinculação e bloqueando sua historicidade ao reforçar a naturalização de relações que são eminentemente históricas e sociais.

A naturalização das relações sociais, apresentadas como se fossem ahistóricas, constitui um dos pilares ideológicos do capitalismo, que busca afastar do Estado o papel de provedor e garantidor de direitos sociais. Essa dinâmica se insere em uma trajetória marcada por desigualdades e exclusões: novas clivagens derivadas da reestruturação produtiva desafiam a universalização de direitos, enquanto o desmonte dos serviços públicos e o avanço do neoliberalismo agravam as condições de vida da maioria (TELLES, 1998).

Nessa senda, pensar o acesso à justiça implica reconhecer que as políticas públicas voltadas à resolução de conflitos também se inserem nessa contradição. O Estado, ao mesmo tempo que visa ampliar o acesso formal à justiça, reproduz as desigualdades estruturais que limitam sua efetividade.

Os efeitos dessa realidade de corrosão dos direitos — ou até mesmo daqueles que não chegam a se efetivar — expressam a erosão das mediações políticas entre a realidade social e as esferas do poder público, de forma que estas se desfiguram como esferas de explicitação de conflitos e dissenso, ao mesmo tempo em que

deveriam atuar como espaços de representação e negociação. É nesse caminho de destruição e não efetivação dos direitos que se levanta o consenso imperante no capitalismo acerca da exclusividade do mercado como único e suficiente estruturador da sociedade política (TELLES, 1998).

Discute-se, então, qual o lugar das políticas sociais na dura realidade vivida pelo povo brasileiro sob o capitalismo contemporâneo. Uma abordagem dialética evidencia que essas políticas resultam das pressões e lutas sociais por direitos, mas também funcionam como mecanismos de regulação e disciplinamento da classe trabalhadora. Por isso, Marques (2015, p. 12) afirma que “o lugar das políticas sociais está em um ‘Não Lugar’, pois de fato não integra a agenda do capital e não lhe interessa”.

Além dessa realidade que se impõe, o acesso a direitos também encontra desafios na implementação de contrarreformas que, como observam Marques e Berwig (2021, p. 13), “[...] além das retiradas de direitos, denunciam a incapacidade do capitalismo de prover políticas sociais adequadas ou suficientes”.

Cabe destacar que as normas jurídicas se conformam às dinâmicas do capitalismo contemporâneo, exprimindo, ao mesmo tempo, respostas às tensões sociais e instrumentos de reprodução do sistema. O Estado não apenas produz e impõe a força coercitiva das leis; ele media as relações entre capital e trabalho, traduzindo conflitos em formas institucionais que parecem neutras e universais. Nessa mediação, as políticas sociais emergem como um espetáculo ambíguo: por um lado, são fruto de pressões e reivindicações das lutas sociais e cumprem função redistributiva limitada; por outro, atuam como mecanismos de regulação, disciplinamento e integração da força de trabalho às exigências da acumulação. Ao instituir os indivíduos como

sujeitos de direitos e deveres, o aparelho jurídico confere legitimidade à ordem social, mas também mascara as relações assimétricas de poder que a sustentam. Assim, a articulação entre Estado, direito e capitalismo — retomada pela tradição marxista — mostra que o direito não brota de uma vontade autônoma, mas repousa sobre uma base material e histórica que reproduz a estrutura social e econômica vigente, incorporando e neutralizando resistências enquanto assegura as condições gerais da acumulação (cf. MARX; ENGELS, 2007).

Diante disso, a própria proposta marxiana é uma mudança na compreensão do fenômeno jurídico. Sendo assim, não se vê o direito por meio da perspectiva teórica moderna da filosofia, que propõe sua concepção a partir do conceito ou ideal de justiça. O direito não pode ser resultado histórico de uma clara consciência jurídica, muito menos da melhor elaboração conceitual. Na verdade, ele se constitui pela necessidade histórica das relações de produção do capital, permitindo e estabelecendo instâncias que possibilitem a reprodução do sistema capitalista (MASCARO, 2021).

O que se observa também é que “[...] por meio do desenvolvimento da indústria e do comércio, surgiram novas formas de intercâmbio, por exemplo das companhias de seguros etc.; o direito foi, a cada vez, obrigado a admiti-las entre os modos de adquirir a propriedade” (MARX; ENGELS, 2007). Na realidade, a formatação jurídica do encontro entre trabalho e capital na circulação mercantil é uma forma necessária. Não se revela, assim, acidente, mera conveniência, muito menos ilusão ou ideologia que apenas disfarça a aparência da concórdia jurídica nas contradições inerentes ao modo de produção capitalista. Essa circulação do mercado e suas figuras jurídicas constituem a mediação necessária para a produção do capitalismo (KASHIURA JUNIOR, 2012).

Sendo assim, a proposta de Marx é fazer uma indissociável associação entre o direito e a estrutura do capitalismo. Da mesma forma que o Estado, o direito não surge da vontade geral, não se funda por meio de um contrato social, tampouco em uma pretensa paz social ou em um direito natural, eternizado e de caráter racional. A lógica jurídica e do direito não está correlacionada às necessidades do bem comum, muito menos a verdades jurídicas transcendentais. Na realidade, volta-se para a própria história social e produtiva da humanidade (MASCARO, 2021).

Existem, portanto, profundas contradições na própria arquitetura político-estatal do capitalismo. A classe trabalhadora é formalmente erigida à condição de “sujeitos de direito” e “cidadãos”, assegurando-lhe igualdade jurídica e participação política, o que inclui o direito ao voto. Contudo, essa cidadania abstrata opera como mediação fundamental da exploração: reconhece-se a classe trabalhadora apenas na forma política, enquanto se mantém sua subordinação na esfera econômica. A criação de fendas e dispositivos político-institucionais que se apresentam como “equidistantes” das classes não é acidental, mas constitutiva da forma estatal. Trata-se de um mecanismo pelo qual o Estado busca administrar o conflito de classes, conferindo aparência de neutralidade a relações profundamente assimétricas. No entanto, como evidencia Mascaro (2021), o próprio funcionamento dessas estruturas tende a revelar suas fraturas internas, fazendo com que as contradições entre igualdade formal e desigualdade material não apenas permaneçam, mas se intensifiquem à medida que as disputas sociais tensionam os limites da forma política burguesa.

Diante das limitações e contradições inerentes ao modo de produção capitalista, não poderia ser diferente com aquilo que se

denomina “acesso efetivo à justiça”. Sob uma perspectiva marxiana, pensar o acesso à justiça significa reconhecer que o próprio ideal de justiça está enraizado na forma jurídica burguesa, cuja função é garantir a reprodução das relações sociais de exploração. O capitalismo reduz o direito à legalidade abstrata e universal, esvaziando seu conteúdo material e naturalizando a desigualdade que organiza a produção social. Assim, a questão central não é apenas ampliar mecanismos institucionais de acesso, mas interrogar a finalidade da “lei” dentro dessa sociabilidade. A quem ela serve? A quem responde? Vista criticamente, a lei aparece menos como expressão de um princípio moral de justiça e mais como instrumento de regulação das tensões sociais, assegurando as condições de acumulação e a estabilidade da ordem vigente. O debate, portanto, desloca-se do acesso à justiça como procedimento para a compreensão de que o próprio conceito de justiça, tal como formulado no capitalismo, opera como mediação imprescindível da dominação.

Diante dessas dúvidas e no contexto das sociedades capitalistas, coloca-se também o questionamento: como determinar o que é justo em uma sociedade que se limita a reafirmar que a justiça consiste na confirmação das regras já estabelecidas?

Essa problemática tem sido objeto de debate e emerge em diversas situações, por vezes antagônicas, refletindo pensamentos complexos acerca das variadas formas de conceber o papel da justiça na construção de uma sociedade que experimenta, em muitos momentos, a própria barbárie. É a partir daí que se pode invocar a justiça como chave possível para enfrentar o processo de desconstrução dos direitos mínimos pelo modo de produção capitalista. Trata-se de questões de alta complexidade, que dificultam respostas precisas diante da limitação estrutural do próprio “conceito de justiça”.

Essa limitação deriva do fato de que a justiça é entendida como o correto funcionamento de um determinado sistema de exploração. Pelas contribuições teóricas de Marx, considera-se uma noção de justiça para uma primeira fase de uma sociedade socialista, visto que ainda se basearia na retribuição do labor — concebida como um direito mecanicamente igual, calcado em critérios meritocráticos — e, portanto, seria expressão da justiça burguesa. Dessa maneira, Marx direciona para uma perspectiva de justiça inserida em uma relação de trabalho e necessidade humana não meramente formal ou individualizada como resultado mercantil, mas plena, orientada pelas condições concretas dos indivíduos e pelas suas necessidades (MASCARO, 2021).

Assim, o reconhecimento dos direitos mínimos insere-se na ótica dos membros da sociabilidade burguesa, cuja vida material e concreta está atravessada pela exploração econômica capitalista. Não basta declarar direitos humanos básicos, como o acesso à justiça, enquanto instrumento de garantia de prerrogativas formais já estabelecidas. É preciso, por meio da práxis revolucionária, buscar garantir liberdade e igualdade reais, para além da formalidade jurídica (MASCARO, 2021).

É necessário, portanto, superar o capitalismo institucionalizado pelo Direito. Esse Direito garante ao capitalismo, com segurança, a injustiça. A crítica ao capitalismo não deve significar retorno ao passado, mas, ao contrário, apontar para sua superação: a construção futura de uma sociedade socialista na qual não haja divisão nem exploração de classes e, conseqüentemente, seja extinto o próprio Direito — esse fenômeno jurídico moderno, técnico, institucional e estatal, criado para servir à circulação mercantil (MASCARO, 2021).

A verdade dos poderes institucionais, da legalidade e do Direito é a verdade da injustiça — legal ou não — chancelada, ao final, pelo

próprio Direito (MASCARO, 2021). É preciso, então, a partir dessa análise crítica, compreender os limites da política pública de acesso à justiça por meio de métodos consensuais. Embora apresentadas como democratizadoras, essas estratégias podem operar no sentido de reconfigurar formas de controle social, mantendo o núcleo duro da lógica neoliberal — responsabilização individual, privatização da justiça e redução do papel estatal na mediação de conflitos estruturais.

A noção de uma cultura da paz, frequentemente mobilizada como fundamento para a mediação e a conciliação, também merece análise crítica. Embora o discurso da pacificação seja sedutor, ele pode ser instrumentalizado para neutralizar o conflito enquanto expressão legítima de disputas sociais e políticas. A mediação, nesse contexto, corre o risco de esvaziar o conflito de seu potencial transformador e de reduzir a resolução a uma negociação entre partes desiguais, sem considerar as assimetrias de poder e recursos. Nessa perspectiva, tende a legitimar práticas de gestão do conflito que priorizam a eficiência em detrimento da transformação social. Como observa Hill (2018; 2020), a incorporação da Cultura da Paz pelo Poder Judiciário brasileiro assumiu caráter predominantemente instrumental, convertendo-se em estratégia de racionalização institucional mais do que em política efetiva de democratização do acesso à justiça.

Além disso, a perspectiva crítica alerta para a captura das políticas de mediação por interesses corporativos e empresariais. A mercantilização dos serviços extrajudiciais, com a cobrança por atos de mediação e conciliação, pode aprofundar a exclusão jurídica das populações vulnerabilizadas, transformando um direito em mercadoria.

Assim, o referencial teórico adotado neste artigo propõe uma leitura ampliada e crítica do acesso à justiça, que vai além da dimensão procedimental ou institucional. Trata-se de pensar

a mediação e a conciliação não como soluções técnicas para a sobrecarga do Judiciário, mas como arenas de disputa simbólica, onde se expressam as contradições do Estado e do Direito e onde se decide, em última instância, quem tem direito ao direito.

Essa abordagem permite, portanto, problematizar o papel das serventias extrajudiciais como agentes da democratização da justiça. Elas podem, potencialmente, constituir espaços alternativos de resolução de conflitos e promoção de direitos, mas também podem funcionar como instrumentos de mercantilização da justiça e de controle social, especialmente se sua atuação não for pautada por princípios de equidade, universalidade e justiça social.

2. Acesso à Justiça por Mediação e Conciliação nas Serventias Extrajudiciais no Centro- Oeste Brasileiro

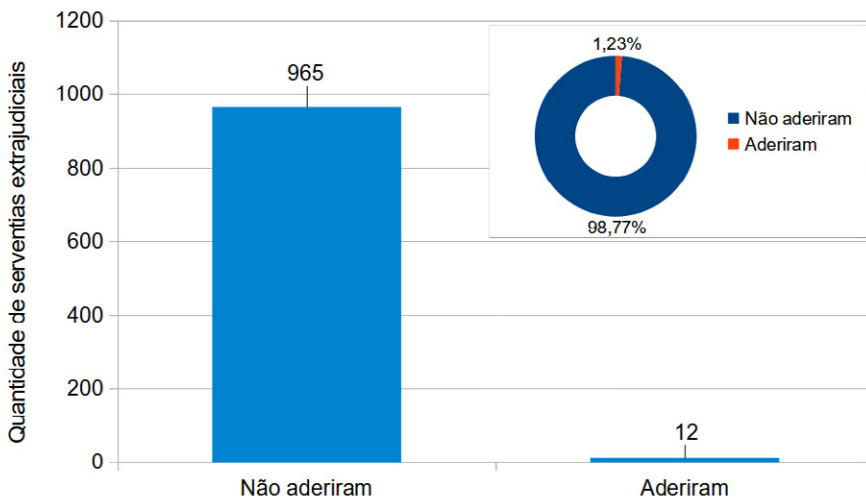
Este artigo fundamenta-se na dissertação de mestrado de Freitas (2023), que desenvolveu pesquisa empírica de natureza qualitativa, complementada por dados quantitativos, sobre a atuação das serventias extrajudiciais da região Centro-Oeste entre 2018 e 2021.

Foram encaminhados pedidos formais às Corregedorias dos Tribunais de Justiça de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás e do Distrito Federal, solicitando informações sobre o número de atos de mediação e conciliação realizados no período. A partir desses dados procedeu-se a uma análise qualitativa sob uma perspectiva crítica.

Os resultados da pesquisa já revelavam um cenário preocupante em relação à efetivação da política pública proposta pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Do total de servente

ias da região Centro-Oeste, apenas 1,23% haviam aderido à política judiciária de resolução de conflitos por mediação e conciliação, conforme demonstrado na figura a seguir.

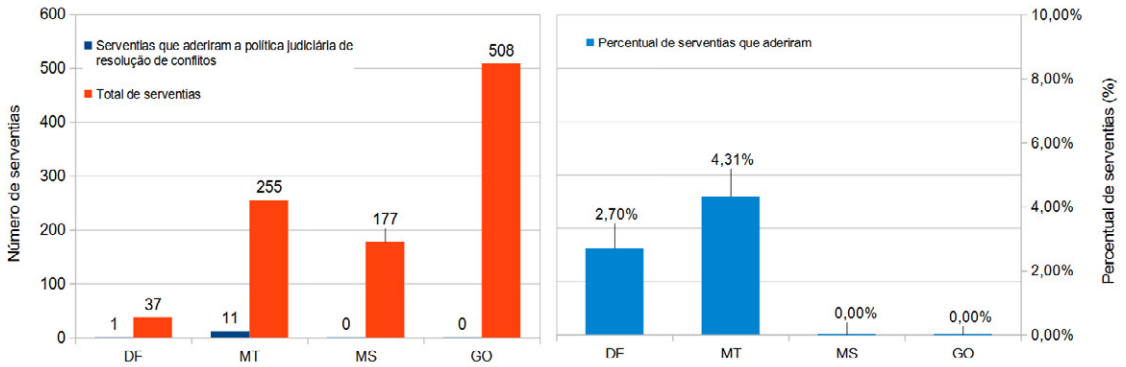
Figura 1 - Quantitativo de Serventias Extrajudiciais da Região Centro Oeste



Fonte: Freitas (2023).

No detalhamento por Estado, observa-se que Mato Grosso apresentou o maior percentual de adesão (4,31%), enquanto Mato Grosso do Sul e Goiás, apesar de possuírem regulamentações normativas expedidas por suas Corregedorias, não registraram qualquer serventia oferecendo serviços de mediação e conciliação.

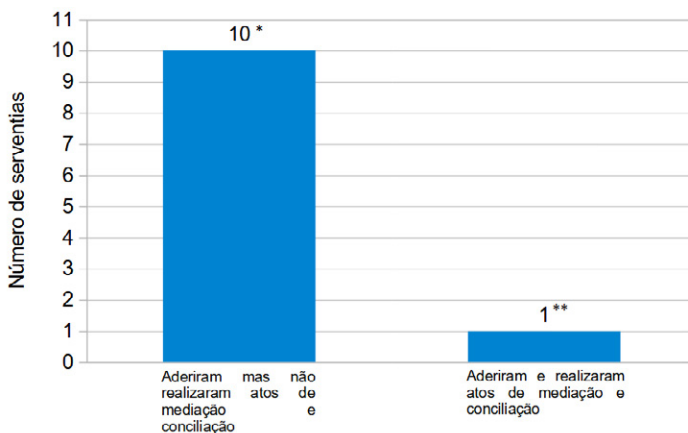
Figura 2 - Adesão das Serventias Extrajudiciais da Região Centro Oeste à Mediação e Conciliação e de Mato Grosso, 2018-2021



Fonte: Freitas (2023).

A Figura 3 separa e indica o quantitativo de atos praticados no período de março de 2018 a março de 2021 no estado de Mato Grosso, conforme dito, aquele que expressa uma maior adesão à realização de atos de mediação e conciliação por meios das serventias extrajudiciais.

Figura 3 - Número de Serventias que aderiram a Mediação e Conciliação e Atos realizados, março de 2018 a março de 2021



Fonte: Freitas (2023).

Apesar de possuir o maior número de cartórios que aderiram à política, Mato Grosso registrou apenas um ato de mediação entre março de 2018 e março de 2021 — realizado em 9 de abril de 2020 pela serventia de Dom Aquino/MT. Por outro lado, apenas 1 (uma) das 11 (onze) serventias do estado de Mato Grosso que aderiu à mediação e à conciliação não realizou capacitação de escreventes autorizados para a prática dos atos, o que confirma uma capacitação significativa, ainda que não aplicada, já que não foram efetivados na maioria delas. A Tabela abaixo indica a Comarca, Serventia e a resposta parcial ao questionário encaminhado a Corregedoria Geral de Justiça do Estado de Mato Grosso.

Tabela 1 - Mediação e Conciliação nas Serventias Extrajudiciais no Estado de Mato Grosso por Comarca, 2018-2021

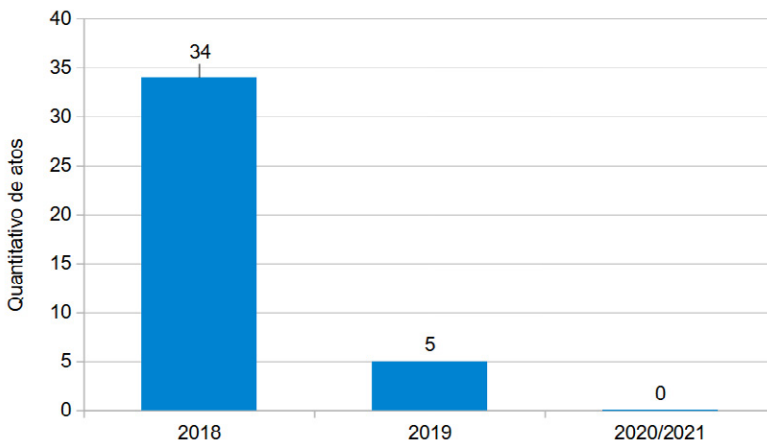
Mediação e Conciliação nas Serventias Extrajudiciais no Estado do Mato Grosso				
Nº	Comarca	Serventia	Ofício informativo	Resposta
1	Campo Novo do Parecis/MT	Cartório do 2º Ofício	Ofício 250/2021	Não houve Mediação e Conciliação entre 2018 a 2021
2	Jauru/MT	Cartório do 2º Ofício	Ofício 33.2021-DF	Não há capacitação para a realização dos atos
3	Cotriguaçu/MT	Cartório do 1º Ofício	Ofício 297/2021	Não houve Mediação e Conciliação entre 2018 a 2021
4	Dom Aquino/MT	Cartório do 1º Ofício	Ofício 132/2021	Entre 2018 a 2021, somente 01 ato de Mediação em 09.4.2020
5	Sorriso/MT	Cartório do 2º Ofício	Ofício 35/2021	Não houve Mediação e Conciliação entre 2018 a 2021
6	Claudia/MT	Cartório do 1º Ofício	Ofício 118/2021	Não houve Mediação e Conciliação entre 2018 a 2021
7	Matupá/MT	Cartório do 1º Ofício	Ofício 122/2021	Não houve Mediação e Conciliação entre 2018 a 2021
8	Várzea Grande/MT	Cartório Bom Sucesso	Ofício 4/2021	A serventia foi habilitada para os atos somente em 2021
9	Rosário Oeste/MT	Cartório do 2º Ofício	Ofício 146/2021	Não houve Mediação e Conciliação entre 2018 a 2021
10	Terra Nova do Norte/MT	Cartório do 2º Ofício	Ofício 91/2021	Não houve Mediação e Conciliação entre 2018 a 2021
11	Canarana/MT	Cartório do 2º Ofício	Ofício 198/2021	Não houve Mediação e Conciliação entre 2018 a 2021

Fonte: Freitas (2023).

Não há informação sobre o resultado da mediação realizada em Dom Aquino/MT — se houve acordo, se o ato foi gratuito em razão da hipossuficiência das partes ou se seguiu o procedimento previsto no art. 334 do Código de Processo Civil, procedimento próprio dos conflitos submetidos ao Poder Judiciário.

Em relação aos dados informados pelo 8º Ofício de Registro Civil, Títulos e Documentos e Pessoas Jurídicas do Distrito Federal — única serventia extrajudicial a realizar atos de mediação e conciliação —, a Figura 4 indica o quantitativo de atos realizados no período de março de 2018 a março de 2021. Percebe-se que, no ano de 2018, ano de autorização para a realização de mediação e conciliação pelas serventias extrajudiciais pelo CNJ, houve um número significativo de atos, que diminuiu consideravelmente em 2019. Nota-se ainda que os anos de 2020 e 2021 não apresentaram qualquer ato de mediação e conciliação na serventia, provavelmente em razão do agravamento da pandemia de Covid-19, que atingiu todos os órgãos judiciais e extrajudiciais do país.

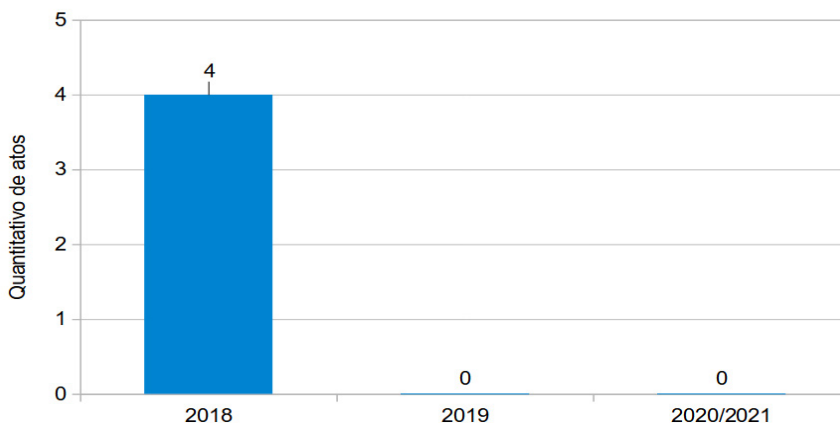
Figura 4 - Quantitativo de Atos de Mediação e Conciliação realizados na Serventia Extrajudicial do Distrito Federal, março de 2018 a março de 2021



Fonte: Freitas (2023).

A Figura abaixo apresenta o quantitativo de atos de mediação e conciliação com êxito realizados no período de março de 2018 a março de 2021 pelo 8º Ofício Registro Civil Títulos e Documentos Pessoas Jurídicas do Distrito Federal.

Figura 5 - Quantitativo de Atos de Mediação e Conciliação com êxito realizados na Serventia Extrajudicial do Distrito Federal - março de 2018 a março de 2021



Fonte: Freitas (2023).

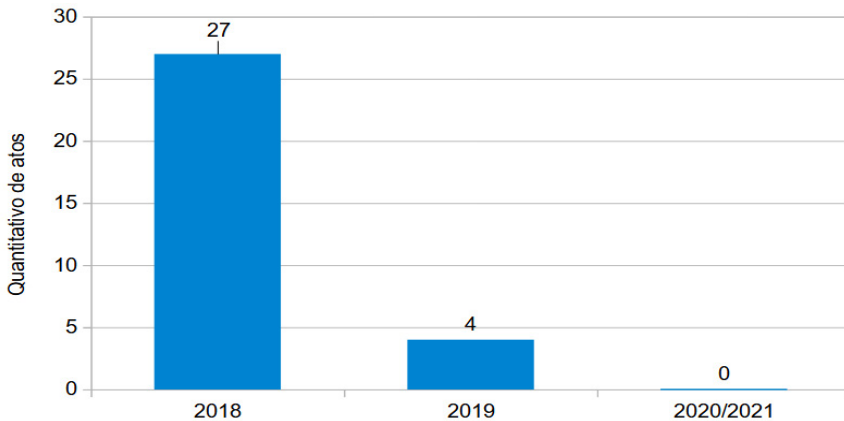
Do total de 39 atos realizados, apenas 4 resultaram em acordo — o equivalente a 10,25% — todos concentrados no ano de 2018. Esse dado também revela que, no Distrito Federal, houve uma maior incidência dos métodos adequados para solução de conflitos no mesmo ano de publicação da norma autorizativa da realização desses atos pelas serventias extrajudiciais (edição e publicação do Provimento nº 67/2018 do CNJ).

Outro aspecto relevante refere-se ao alcance social da política: as mediações e conciliações extrajudiciais dependem do pagamento de emolumentos, o que limita o acesso da população economicamente mais vulnerável. Esse dado empírico reforça o

argumento de que as políticas de acesso à justiça, quando inseridas no contexto de mercantilização dos serviços públicos, tendem a reproduzir desigualdades estruturais.

Há uma intenção das Corregedorias Estaduais em cumprir o mínimo de 10% das sessões de forma gratuita, percentual estabelecido pelo Provimento nº 67/2018 do CNJ. No caso do Distrito Federal, conforme a Figura 7, 48% (31 atos) dos procedimentos tiveram o benefício da gratuidade deferido pela serventia extrajudicial.

Figura 6 - Quantitativo de Atos de Mediação e Conciliação realizados na Serventia Extrajudicial do Distrito Federal que teve Gratuidade - março de 2018 a março de 2021



Fonte: Freitas (2023).

Esse dado ressalta que existe uma intenção por parte da serventia extrajudicial em colaborar na resolução de conflitos por mediação e conciliação, inclusive nos casos em que as partes se encontram em maior condição de vulnerabilidade econômica para arcar com os valores referentes aos emolumentos devidos ao titular do cartório.

Por fim, um dos aspectos investigados diz respeito aos ramos dos direitos disponíveis que tiveram requerimentos de mediação e

conciliação nos cartórios extrajudiciais da região Centro-Oeste brasileira. Como apenas o 8º Ofício de Registro Civil, Títulos e Documentos e Pessoas Jurídicas do Distrito Federal realizou atos no período, os dados referem-se exclusivamente a ele. Dentre os ramos jurídicos listados no formulário encaminhado, constavam: direito familiar, empresarial, comercial/consumo, trabalhista, escolar/comunitário, ambiental, penal, administrativo, religioso e civil/imobiliário.

Na análise dos dados, percebe-se que, no ano de 2018 — período de maior prática de atos de mediação e conciliação nos cartórios —, as situações que mais apresentaram requerimentos dizem respeito aos ramos jurídicos do direito comercial e consumerista, bem como do direito cível e imobiliário. Isso pode decorrer da maior incidência de direitos patrimoniais disponíveis nessas áreas.

Apesar do marco normativo e do potencial das serventias extrajudiciais como espaços de resolução de conflitos, a adesão efetiva à mediação e à conciliação permanece extremamente baixa. Na maioria dos estados da região Centro-Oeste, o número de atos realizados foi reduzidíssimo. No Distrito Federal, por exemplo, apenas o 8º Ofício concentrou praticamente todos os atos registrados no período, o que demonstra a desigualdade na implementação da política e a centralização dos esforços em poucos cartórios.

A baixa ocorrência de gratuidade nos atos realizados revela uma exclusão indireta das camadas socioeconomicamente vulneráveis do acesso aos métodos consensuais extrajudiciais.

Os dados também mostram um índice modesto de acordos exitosos e uma quase inexistência de campanhas de difusão ou de formação continuada dos profissionais envolvidos.

Os resultados indicam que a política não foi incorporada de forma sistemática pelas serventias, nem tratada como prioridade institucional.

As razões para isso passam por uma série de fatores: falta de incentivo financeiro, ausência de capacitação específica, resistência cultural dos operadores e usuários, além de uma possível incompreensão do papel social atribuído às serventias extrajudiciais no novo modelo de justiça — aspecto que merece outros aprofundamentos teórico-empíricos.

Em síntese, a análise empírica demonstra que a política de mediação e conciliação nas serventias extrajudiciais da região Centro-Oeste revela a persistência das contradições entre o discurso da desjudicialização e a efetividade do acesso à justiça. A ausência de investimentos, a lógica de cobrança e a resistência institucional reforçam os limites estruturais apontados pela teoria crítica.

3. Avanço Normativo e Perspectivas para os Métodos Autocompositivos nas Serventias Extrajudiciais

Esta seção busca identificar os avanços normativos recentes relacionados à política de mediação e conciliação extrajudicial, especialmente a partir de 2023, quando ocorreu um importante ponto de inflexão institucional. O Provimento nº 149/2023 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que instituiu o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça – Foro Extrajudicial (CNN/CN/CNJ-Extra), representou um esforço institucional de consolidação e sistematização das normas aplicáveis às serventias extrajudiciais (BRASIL, 2023).

Essa medida visou dar maior coesão à atuação desses espaços, que historicamente desempenharam funções cartorárias centradas na formalização de atos civis, registrais e notariais, mas que, progressivamente, vêm sendo inseridos em um novo paradigma de

prestação de serviços jurídicos — mais orientado à desjudicialização e à pacificação social.

Nesse sentido, a consolidação normativa expressa no Provimento nº 149/2023 pode ser compreendida, conforme Hill (2020), como etapa de um movimento global de institucionalização da mediação, marcado por tensionamentos entre a busca por eficiência processual e a promessa de uma justiça mais dialógica. No Brasil, tal movimento, identificado pela autora como um movimento global de consensualização da justiça, assume feições próprias, associadas à tentativa de desjudicializar conflitos sem, contudo, alterar substancialmente as estruturas de desigualdade no acesso ao direito. É uma trajetória que, embora marcada por avanços normativos relevantes, revela ambiguidades quanto ao sentido social da mediação e aos limites de sua efetividade no fortalecimento democrático do acesso à justiça.

Nesses termos, surgem, como já dito, como respostas legítimas à morosidade do Judiciário e às dificuldades de acesso formal à justiça; mas reproduzem uma lógica de racionalização gerencial, na qual a pacificação social é tratada como instrumento de eficiência administrativa e não como dimensão substantiva da cidadania. O Provimento nº 149/2023 pode ser encarado como um marco normativo que, embora avance em diretrizes técnicas, reafirma a aposta no modelo consensual como política de gestão de conflitos, mais do que como política pública de justiça (HILL, 2020).

Entre os avanços promovidos pelo novo Código, destacam-se: a incorporação explícita de competências relacionadas à mediação e conciliação; a exigência de capacitação técnica mínima dos profissionais envolvidos; a obrigatoriedade de registro estatístico das atividades realizadas; e o fortalecimento do controle exercido pelas Corregedorias estaduais (BRASIL, 2023). Essas mudanças podem indicar, então, uma possível correção do cenário de desarticulação

normativa que vigorava até então, no qual o Provimento nº 67/2018 do próprio CNJ, embora pioneiro, enfrentava baixa adesão, como demonstrado na pesquisa de Freitas (2023) anteriormente abordada. Ao sistematizar e atualizar as diretrizes, o CNJ fornece uma base regulatória mais robusta e consolidada para a atuação das serventias no campo dos métodos adequados de solução de conflitos (MASC).

Entretanto, tais mudanças não ocorrem em um vácuo institucional ou ideológico. A incorporação da mediação e da conciliação ao escopo de atuação das serventias extrajudiciais carrega tensões estruturais que devem ser analisadas à luz da crítica ao modelo de justiça neoliberal, que expressa uma reconfiguração do papel do Estado na administração dos conflitos sociais, deslocando gradualmente a mediação da esfera pública para a órbita privada. Como aponta Hill (2018), esse deslocamento reflete a lógica neoliberal de “governança pelo consenso”, em que a noção de justiça se converte em técnica de gestão, e o conflito é percebido como desvio a ser neutralizado — e não como expressão legítima de desigualdades e contradições sociais.

Assim, de um lado, predomina o discurso institucional que valoriza a agilidade, a economicidade e a informalidade dos métodos auto-compositivos como instrumentos de democratização do acesso à justiça; e, de outro lado, observa-se uma apropriação funcional dessas práticas, frequentemente reduzidas à lógica de gestão de demandas judiciais — o que esvazia seu potencial inovador e mantém intactas as estruturas de desigualdade no acesso ao direito. No entanto, sob o prisma crítico, observa-se o risco de uma consensualidade forçada, na qual os sujeitos são induzidos a compor acordos desiguais sob o manto da autonomia da vontade.³ Como adverte Hill (2022), a expansão da cultura da conciliação

3 Hill (2022) desenvolve o conceito de “consensualidade forçada” e remete à transformação da autonomia da vontade em dever moral, sob a lógica de

tende a “transformar o consenso em dever cívico”, tornando obscuras as assimetrias materiais e simbólicas que moldam as relações jurídicas.

Essa ambiguidade, também presente na experiência da região Centro-Oeste, confirma que a ampliação normativa nem sempre corresponde à ampliação material do direito. O descompasso entre norma e realidade reafirma o diagnóstico de que a formalização normativa é condição necessária, mas insuficiente para a efetividade das políticas de mediação e conciliação. Essa contradição expressa a tensão central apontada pela teoria crítica: políticas que se apresentam como transformadoras podem operar como mecanismos de reprodução do consenso neoliberal, deslocando a solução dos conflitos para a esfera privada e individualizada; ou seja, trata-se da despolitização dos conflitos. Passa-se a operar como mecanismo de desjudicialização do desamparo, noção que descrevemos como o deslocamento do Estado de sua função protetiva e garantidora de direitos para a posição de mediador administrativo das desigualdades. Trata-se da mesma lógica do esvaziamento das políticas públicas de proteção e do avanço da lógica mercantil sobre a vida social.

A experiência da região Centro-Oeste, conforme demonstrado pela pesquisa empírica de Freitas (2023), confirma essa contradição: apesar da normatização existente e da ampliação formal das atribuições das serventias extrajudiciais, o número de atos realizados permanece irrisório, a formação dos profissionais é precária e o alcance social das práticas é restrito.

A realidade indica que a existência de normas, por si só, não garante a implementação efetiva de uma política pública. É

responsabilização individual. No contexto neoliberal, a autocomposição deixa de ser direito e passa a ser expectativa de comportamento, aproximando-se da racionalidade do “empreendedor de si”.

necessário um ecossistema institucional comprometido com a função social da justiça, articulado com defensores públicos, universidades, movimentos sociais e redes comunitárias.

Nesse cenário, a expansão digital da mediação e da conciliação também traz um duplo desafio: por um lado, amplia o acesso a territórios remotos e a pessoas com limitações de deslocamento; por outro, pode reforçar desigualdades se não vier acompanhada de políticas de inclusão digital e acessibilidade. O uso das plataformas digitais deve ser, como alerta Hill (2020), meio e não fim da política, respeitando os limites sociotécnicos e estruturais da população usuária; caso contrário, reforçará um modelo de justiça automatizada e distante do ideal de diálogo e reconhecimento.

Assim, as perspectivas futuras para os métodos autocompositivos nas serventias extrajudiciais dependem da construção de um projeto político abrangente, que vá além da normatização formal e promova uma efetiva reconfiguração do papel desses espaços na promoção da justiça social. Isso inclui, entre outras medidas, dotação orçamentária específica, formação crítica e contínua dos operadores, criação de metas vinculadas a critérios de equidade e valorização das práticas autocompositivas como instrumentos de reconstrução do vínculo social, e não apenas de eficiência administrativa.

Isso implica repensar o acesso à justiça não apenas como instrumento de eficiência institucional, mas como dimensão política, (re)aproximando o Estado das demandas concretas da cidadania. As serventias extrajudiciais, nesse contexto, só se consolidarão como espaços de cidadania se forem capazes de articular técnica, ética pública e compromisso social.

Considerações Finais

A análise realizada evidencia que a política pública de mediação e conciliação no âmbito das serventias extrajudiciais, embora apresente potencial inovador, está imersa em contradições que comprometem sua eficácia social. A leitura crítica, ancorada na teoria social crítica, demonstra que o ideal normativo da “cultura da paz” e do “acesso ampliado à justiça” confronta-se com uma realidade de limitações estruturais, apropriações neoliberais e resistências institucionais.

A experiência empírica da região Centro-Oeste, investigada por Freitas (2023), demonstra que a adesão à política proposta pelo Conselho Nacional de Justiça ainda é residual. A escassez de atos realizados, a concentração geográfica das iniciativas, a baixa taxa de êxito nos acordos e o número reduzido de atos gratuitos evidenciam a fragilidade da política em atingir os objetivos de universalização e democratização da justiça. Os dados revelam que, mesmo com a presença de normativas regulatórias, há uma distância considerável entre o que se propõe e o que se realiza na prática.

Como destaca Hill (2020), a mediação contemporânea reflete um processo global de hibridização entre ideais de participação e instrumentos de racionalização do conflito. Essa ambiguidade ajuda a compreender por que, mesmo normativamente fortalecida, a política ainda enfrenta limites estruturais no contexto brasileiro.

Por isso, não se trata de negar a importância dos avanços institucionais representados por normas como o Provimento nº 149/2023. Ao contrário, tais dispositivos criam condições materiais para que as serventias extrajudiciais se tornem espaços relevantes

de promoção da justiça comunitária. O desafio, porém, está em evitar que essa política se reduza a uma medida de racionalização burocrática, esvaziando seu potencial político e social.

As políticas públicas de acesso à justiça por métodos auto-compositivos precisam ser concebidas não apenas como soluções técnicas, mas como dispositivos de mudança social. Para isso, é imprescindível articular as dimensões normativa, formativa, cultural e material da política, assegurando que sua implementação esteja comprometida com os princípios da justiça social, da equidade e da participação popular.

A mediação e a conciliação, nesse contexto, só se tornarão efetivamente democráticas se forem compreendidas como práticas pedagógicas e coletivas de construção de sentido, de escuta ativa e de valorização das vozes subalternizadas. Caso contrário, tenderão a reproduzir as mesmas desigualdades que a justiça formal historicamente impõe às classes populares. A superação desse desafio requer coragem institucional, investimento público e compromisso com um modelo de justiça que, mais do que pacificar, transforme.

Em síntese, o estudo reafirma a necessidade de compreender o acesso à justiça como campo de disputa política, em que os métodos autocompositivos podem assumir tanto um caráter incluyente quanto um caráter funcionalista e mantenedor do status quo no que diz respeito ao acesso a direitos. A superação dessas contradições depende da articulação entre políticas públicas, formação crítica dos operadores do direito e fortalecimento de práticas comunitárias de resolução de conflitos.

Referências

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Provimento nº 149, de 30 de agosto de 2023**. Institui o Código Nacional de Normas da Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça - Foro Extrajudicial (CNN/ CN/CNJ-Extra), que regulamenta os serviços notariais e de registro. Diário da Justiça Eletrônico: CNJ, Brasília, DF, 2023. Disponível em: [compilado15214120240603665ddf850e8a5.pdf](https://www.cnj.br/portal/compilado15214120240603665ddf850e8a5.pdf).

FREITAS, W. M. C. **Acesso à justiça e métodos adequados de solução de conflitos**: análise das serventias extrajudiciais do Centro-Oeste brasileiro no período 2018-2021. Dissertação de Mestrado em Política Social. Cuiabá: UFMT, 2023.

FONTES, Virgínia. A transformação dos meios de existência em capital- expropriações, mercado e propriedade. *In: Expropriação e direitos no capitalismo*. São Paulo, Cortez Editora, 2018.

HILL, Flávia Pereira. *A institucionalização da mediação no Brasil: entre a promessa democrática e o controle do conflito*. **Revista de Mediação e Arbitragem**, v. 4, n. 2, p. 45–64, 2018.

HILL, Flávia Pereira. *Passado e futuro da mediação: perspectiva histórica e comparada*. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 45, n. 303, p. 479–502, maio 2020.

HILL, Flávia Pereira. *O dever de conciliar: o consenso como obrigação cívica no Estado neoliberal*. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 12, n. 1, p. 89–110, 2022.

KASHIURA JUNIOR, Celso Naoto. **Sujeito de Direito e Capitalismo**. Tese de Doutorado em Filosofia e Teoria Geral do Direito. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito, 2012.

MARQUES, Rosa Maria. O lugar das políticas sociais no capitalismo contemporâneo. **Argumentum**. Vitória (ES), v. 7, n. 2, p. 7-21, jul./dez. 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.18315/argumentum.v7i2.10517>.

MARQUES, Rosa Maria. BERWIG, Solange Emilene. As políticas sociais no pós-pandemia: há algo de novo no fronte. **Argumentum**. Vitória, v. 13, n. 1, p. 6-18, jan./abr. 2021. DOI: <http://10.47456/argumentum.v13i1.35362>.

MASCARO, A. L. **Teoria geral do direito**. São Paulo: Atlas, 2021.

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã**. São Paulo: Boitempo, 2007.

OSORIO, Jaime. **O Estado no centro da mundialização**. São Paulo: Outras Expressões, 2014.

SARDINHA, J. R. **Acesso à justiça**: para além do Judiciário. Belo Horizonte: D'Plácido, 2018.

SUTER, M. L.; CACHAPUZ, A. M. O. **Acesso à justiça**: desafios e perspectivas. Revista do CNJ, Brasília, n. 1, 2016.

TELLES, Vera da Silva. Direitos Sociais: afinal do que se trata? **Revista da USP**. São Paulo (37): 34-45, março/maio 1998.