

Gissele Buzzatti Leal Bertagnolli

**A TERRITORIALIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE MEDIAÇÃO:
O CENTRO JUDICIAL DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS - CEJUSC -
NO FORO DE SANTA MARIA/RS.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em Desenvolvimento Regional, Linha de Pesquisa em Estado, Instituições e Democracia, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Orientadora: Prof^a. Dra. Rosane Bernardete Brochier Kist

Coorientador: Prof. Dr. Silvio Cezar Arend

Santa Cruz do Sul

2017

Gissele Buzzatti Leal Bertagnolli

**A TERRITORIALIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE MEDIAÇÃO:
O CENTRO JUDICIAL DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS - CEJUSC -
NO FORO DE SANTA MARIA/RS.**

Esta dissertação foi submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado, Área de concentração em Desenvolvimento Regional, Linha de Pesquisa Estado, Instituições e Democracia, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional.

Prof^a. Dr^a. Rosane Bernardete Brochier Kist

Professora Orientadora - UNISC

Prof. Dr. Silvio Cezar Arend

Professor Coorientador – UNISC

Prof. Dr. Rogério Leandro Lima da Silveira

Professor Examinador - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – UNISC

Prof. Dr. Claudio Machado Maia

Professor Examinador - Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais – UNOCHAPECÓ

Santa Cruz do Sul

2017

AGRADECIMENTOS

Antes de tudo, agradeço a Deus pelo dom da vida, pela saúde, pela oportunidade de ter realizado o Curso de Mestrado, pela força espiritual dispensada durante essa jornada, pois permitiu chegar até aqui.

A minha orientadora, professora Dr^a. Rosane Bernardete Brochier Kist e ao meu coorientador Prof. Dr. Silvio Cezar Arend, devo a realização dessa dissertação. Se não fosse o apoio, o comprometimento, a amizade e a dedicação de vocês a esse trabalho, não teria chegado aqui. OBRIGADO!

Aos meus colegas do Mestrado em desenvolvimento regional – turma 2015 – pela oportunidade de conhecê-los. Dedico um carinho especial às colegas, Adriana Martini, Bruna Medeiros e Cristiane Bortoluzzi. Saibam que tive momentos de muito companheirismo e amizade com vocês, incluindo debates interessantes, conversas e bate-papos dentro e fora do meio acadêmico.

À Banca de Pré-qualificação, saibam que aquele foi um momento muito importante para mim, pois me apontou caminhos, permitindo que eu tivesse outro olhar para meu trabalho.

Aos membros da Banca, obrigado por aceitarem o convite para participar de minha defesa.

A todos os professores do Programa de Mestrado em desenvolvimento regional, agradeço imensamente pelos conhecimentos compartilhados ao longo do percurso.

Ao Renato e à “Bibiana” que me suportaram ao longo do Curso, nas ausências, nas noites ocupadas, bem como nos afazeres intensos de uma aluna de Mestrado.

Ao servidor do CEJUSC-Santa Maria, Pedro Airton Pereira Camargo, pelo apoio na seleção dos processos.

A todos os meus amigos e amigas que sempre estiveram presentes, seja me aconselhando ou me incentivando com carinho e dedicação.

Aos meus pais, mesmo não estando presentes fisicamente, sei que nos momentos em que mais precisei, contei com a presença deles espiritualmente.

E a todas as pessoas que, direta ou indiretamente, contribuíram para a execução dessa dissertação de Mestrado.

A todos, muito obrigado.

“Eu sei que você acha que entendeu aquilo que eu disse, mas eu não tenho certeza de que aquilo que você entendeu é exatamente aquilo que eu quis dizer”.

Diálogo ocorrido na Sala de Imprensa do Pentágono - USA -
Essa é a questão: o entendimento do que falamos, escrevemos ou lemos, tem sempre um componente pessoal, único, que pode, senão bem explicado, gerar desentendimento.

RESUMO

A presente dissertação de mestrado apresenta uma análise do processo de territorialização da Política Pública de Mediação no Foro da Comarca de Santa Maria, no Rio Grande do Sul. Os objetivos propostos consistiram em: avaliar a Política Pública de Mediação como ferramenta de promoção de desenvolvimento regional; analisar o processo de criação e implantação do Centro Judicial de Solução de Conflitos – CEJUSC – e identificar o perfil dos usuários beneficiados pela Política de Mediação no Foro da Comarca de Santa Maria/RS. A escolha do local de estudo se deve ao fato de que, atualmente, Santa Maria se encontra entre os vinte e nove municípios do estado do Rio Grande do Sul que possuem um Centro Judiciário de Solução de Conflitos – CEJUSC. A pesquisa de campo foi desenvolvida no período de março a setembro de 2016, período no qual foram realizadas entrevistas com o servidor responsável pelo CEJUSC, de Santa Maria; com vinte mediandos, além de oito advogados que atuam nos processos de mediação. Empregou-se para a coleta de dados a técnica de entrevista semiestruturada, tendo como procedimento de avaliação de dados a análise de conteúdo. Através desse estudo constatou-se que a mediação se constitui em um importante mecanismo de apoio ao Poder Judiciário. Já para o usuário, serve muito mais como um instrumento que viabiliza uma solução rápida para a questão. Além disso, verificou-se que, após a conclusão dos processos de mediação acontece algo mais do que simplesmente uma solução para o conflito, pois na realidade e em alguns casos também significa a retomada de relações que até então estavam estremecidas devido ao impasse judicial. No aspecto da territorialização, a mediação se constitui em um processo de desenvolvimento social, na medida em que busca auxiliar a população local frente a situações que provocam desgastes, sejam emocionais, sociais ou financeiros.

Palavras-chave: Mediação. Política pública. CEJUSC. Territorialização.

ABSTRACT

This master's degree dissertation presents an analysis of the territorialization process of the public politics of mediation in the Forum of Santa Maria District, in Rio Grande do Sul. The proposed objectives consisted in: evaluate the public politics of mediation as tool of promotion of regional development; to analyze the creation process and implantation of the Judicial Center of Solution of Conflicts - CEJUSC - and to identify the users profile benefitted by mediation politics in the Forum of Santa Maria District/RS. The choice this study place if it owes to the fact that, nowadays, Santa Maria is among the thirty municipal districts of the state of Rio Grande do Sul that possess a Judiciary Center of Solution of Conflicts - CEJUSC. The field research was developed in the period of March to September of 2016, period which interviews were accomplished with the responsible servant of CEJUSC, Santa Maria; with twenty mediated, besides eight lawyers that act in the mediation processes. It was used for the collection of data the technique of semi-structured interview, tends as procedure of evaluation of data the content analysis. Through of that study it was verified that the mediation is constituted in an important support mechanism to the Judiciary Power. For the user, it serves much more as an instrument than it makes possible a fast solution for the subject. Besides, it was verified that, after the conclusion of the mediation processes something happens more than simply a solution for the conflict, because in the reality and in some cases it also means the retaking of relationships that until then were shaken due to the judicial deadlock. In the aspect of the territorialization, the mediation is constituted in a process of social development, in the measure in that it looks for auxiliary the population local front to situations that provoke wear, be emotional, social or financial.

Key-words: Mediation. Public politics. CEJUSC. Territorialization.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Municípios de abrangência do Foro da Comarca de Santa Maria	15
Quadro 1 - Diferenças básicas entre conciliação, mediação e arbitragem	44
Figura 2 - Mapa estratégico do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul	53
Quadro 2 - Conciliações e Mediações no Cejusc Santa Maria (agosto 2016)	54
Gráfico 1 - Média de renda mensal dos usuários entrevistados	60
Gráfico 2 - Processos tramitaram anteriormente por longo tempo na justiça	61

LISTA DE ABREVIATURAS

CEJUSC	Centro Judiciário de Solução de Conflitos
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CPC	Código de Processo Civil
NUPEMEC/TJCE	Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos
NCPC/2015	Novo Código de Processo Civil
TJRS	Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul
STJ	Superior Tribunal de Justiça

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 A POLÍTICA PÚBLICA DE MEDIAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL	15
2.1 A mediação enquanto política pública para tratamento de conflitos	18
2.2 Território e territorialização de políticas públicas	25
2.3 A Política Pública de Mediação e o desenvolvimento regional.....	32
3 ACESSO À JUSTIÇA E MECANISMOS DE DEFESA DE DIREITOS	39
3.1 A Lei nº 13.140 /2015 e os meios alternativos de resolução de conflitos	42
3.2 Mediação e conciliação judicial: garantia de direitos da população usuária?	45
4 O FORO DA COMARCA DE SANTA MARIA E A IMPLANTAÇÃO DO CEJUSC	48
4.1 O Foro da Comarca de Santa Maria, RS e a implantação do CEJUSC	51
4.1.1 Os profissionais que atuam na mediação no CEJUSC.....	56
4.2 O perfil dos usuários da Política Pública de Mediação em Santa Maria	59
4.3 A territorialização da Política Pública de Mediação, em Santa Maria	62
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	68
REFERÊNCIAS	71
APÊNDICE A - Termo de consentimento livre e esclarecido	79
APÊNDICE B - Instrumento de Pesquisa II – Usuários da Política Pública de Mediação	80
APÊNDICE C - Instrumento de Pesquisa III – Profissionais que participaram de processos de mediação	82
ANEXO A - Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015	84

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como proposta analisar o processo de territorialização da Política Pública de Mediação no Foro da Comarca de Santa Maria/RS, abrangendo igualmente os municípios de Itaara, São Martinho da Serra e Silveira Martins. No Brasil, o Poder Judiciário vem sendo um dos centros de debates nas últimas décadas, oriundo de um cenário de crise fomentada a partir da globalização da cultura, da política e da economia, resultando em uma crise estatal de onde emerge a necessidade de reformas estruturais. Diante do exposto e com base no conhecimento de que o acesso ao judiciário se torna restrito a uma parte da população por fatores de ordem econômica, social, cultural, psicológica, legal, falta de conhecimento e lentidão da justiça e ainda considerando que cada um desses fatores isolados são o suficiente para impossibilitar o contato de uma pessoa com o Poder Judiciário, em maior ou menor proporção, considera-se necessário debater esse tema.

A escolha pelo local deste estudo se deve ao fato de que atualmente Santa Maria está entre os 29 (vinte e nove) municípios do Rio Grande do Sul que possuem um Centro Judiciário de Solução de Conflitos – CEJUSC. Desta forma, a população local tem a possibilidade de acessar métodos consensuais de solução de conflitos, entre eles a mediação e a conciliação, que servem para aplicação da política judiciária de tratamento adequado dos conflitos no âmbito do Poder Judiciário, visando à agilidade e à efetividade na resolução de demandas judiciais.

Nesta perspectiva, é importante ressaltar que alguns autores utilizam o termo *tratamento* em vez de *resolução* de conflitos, justamente por entenderem que os conflitos sociais não são solucionados pelo Judiciário no sentido de resolvê-los, pois a supressão dos conflitos é relativamente rara. Do mesmo modo é considerada esporádica a plena resolução dos conflitos, ou seja, a eliminação das causas e das tensões que os originaram (BOBBIO, 2004). Além disso, a própria Resolução 125/2010 dispõe em seu preâmbulo a Política Judiciária Nacional como de tratamento adequado aos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário, assim como dá outras providências (BRASIL, 2010).

Em termos de volume, de acordo com o relatório Justiça em Números, do Conselho Nacional de Justiça, atualmente para cada dez novas demandas propostas no Poder Judiciário Brasileiro apenas três são resolvidas. Além disso, encontram-se pendentes em todo o país cerca de 93 milhões de processos, confirmando que o Judiciário brasileiro se encontra diante de uma crise no tratamento das soluções de conflitos (BRASIL, 2015). O sistema público de resolução de conflitos é constituído pelo Poder Judiciário e órgãos de prevenção ou resolução

de disputas como a Defensoria Pública, Ministério Público, Secretarias de Justiça, entre outros. São utilizados vários métodos ou processos distintos, como o processo judicial, a arbitragem, a conciliação e a mediação, formando um sistema pluriprocessual. Esse formato de sistema busca um ordenamento jurídico processual em que as características de cada processo são observadas para proporcionar a melhor solução possível (BRASIL, 2015).

No caso do Brasil, embora o acesso à justiça seja uma garantia constitucional, o Estado não oferece suporte para que a totalidade da população tenha acesso facilitado na resolução de seus problemas e muito menos garante que todos os direitos dos brasileiros sejam efetivados. A tarefa do Estado de possibilitar a todos os cidadãos acesso igual à justiça é de grande porte, salientando que o Poder Judiciário sempre se preocupou com o aprimoramento da prestação jurisdicional. Entretanto, o Estado brasileiro não está cumprindo satisfatoriamente com a sua obrigação de fornecer para a população o acesso à justiça, pois mesmo com todo o esforço dedicado, seus órgãos tradicionais não são suficientes para atender à demanda que se apresenta.

A carga atual do sistema judiciário brasileiro dificulta o tratamento dos conflitos de forma adequada, restando à sociedade buscar alternativas para solucioná-los. Uma dessas alternativas é a Política de Mediação, cujo objetivo é a resolução de conflitos entre partes conflitantes por meio da figura do mediador. Esse formato permite que as partes se comuniquem de forma a resolver o conflito existente sem necessitar a imposição de uma terceira pessoa – o juiz –, como ocorre no processo judicial. Assim, percebe-se que a mediação possui um importante papel no resgate à participação das pessoas na efetiva solução dos seus problemas, sempre por meio do diálogo. O início desse processo se dá a partir da busca pela comunicação e atuação concreta em prol do reconhecimento da responsabilidade de cada um por suas atitudes e consequentes mudanças de comportamento de forma consciente (SALES, 2009).

Em decorrência da instabilidade do sistema jurídico brasileiro, ações comunitárias de caráter social surgiram, especialmente, nos anos 2000, como a atuação política não-estatal formada através de iniciativas privadas, atendimentos voluntários e sem fins lucrativos oferecidos pelas ONGs. Essa realidade colocou a assistência judiciária na pauta das reformas judiciárias, fazendo necessário um maior empenho por parte do Poder Judiciário. Nesse sentido, o Poder Judiciário, por intermédio de seus agentes, passou a ter uma presença maior e a acompanhar conflitos variados, envolvendo as partes em um processo que permitiu o diálogo, a negociação e o acordo mútuo de forma direta, dando visibilidade e voz aos próprios interessados.

Esta conjuntura ocasionou o surgimento de outros meios de resolução de conflitos que, diferentemente dos padrões tradicionais do processo civil, são resolvidos através da autocomposição. Esses novos meios representaram uma forma mais evoluída de resolução de conflitos, implicando em uma convenção entre as partes para, mediante acordos e concessões bilaterais, colocar fim ao processo judicial. É interessante ressaltar que mesmo quando a mediação não estava prevista na legislação processual brasileira, a sua implementação vinha ocorrendo por meio de algumas políticas públicas que buscavam solucionar, de forma alternativa, a morosidade do sistema judiciário. Cita-se como exemplo a conciliação, na qual um conciliador sugere um acordo de transação entre as partes, bem como a arbitragem, situação em que uma pessoa com conhecimentos jurídicos aprecia o litígio, a fim de solucioná-lo de forma mais eficaz que o juízo normal.

Em 2010, o Conselho Nacional de Justiça publicou a Resolução nº 125, a qual instituiu a Política Judiciária Nacional de tratamento dos conflitos de interesses, tendo como objetivo a promoção de tratamentos satisfatórios. O intuito foi o de melhorar a prestação dos serviços jurídicos, estabelecendo orientações à sociedade com vistas a prevenir novos conflitos (BRASIL, 2015). No referido documento encontra-se a afirmação de que é necessário consolidar uma política pública permanente, pois se considera a conciliação e a mediação como instrumentos de pacificação social, solução e prevenção de conflitos (GHISLENI; SPENGLER, 2011). A proposta de uma Política Pública de Mediação de conflitos pretende superar o descrédito do cidadão com o Poder Judiciário, promovendo o acesso à justiça para todo e qualquer sujeito de direito com a perspectiva de cooperação entre os atores público e privado. A partir do diálogo frente a frente, algumas pessoas passam a ver o conflito de forma diferente, emergindo dessa nova perspectiva outras opções de solução.

Em muitos casos, os conflitos são apenas divergências de posições, sendo o conhecimento dos interesses suficiente para gerar opções de solução. Por meio da construção de consenso, pode-se alcançar um acordo que contemple as necessidades e os interesses de todos. Contudo, em muitos casos, as discussões podem também causar efeitos secundários, como a transformação das relações entre as partes. Essa transformação representa maior relevância do que o acordo propriamente dito e pode ser o fator mais importante ao longo do tempo para a manutenção das relações. Nas palavras de Warat (2010) os conflitos nunca desaparecem, se transformam; porque geralmente intervém-se sobre os conflitos e não sobre os sentimentos das pessoas. O autor enfatiza que na presença de um conflito pessoal, haja uma transformação interna, e assim, conseqüentemente o conflito se dissolverá, pois os conflitos encontram-se no interior das pessoas, sendo necessário procurar acordos interiorizados.

A partir da confiança e da comunicação possibilitadas através da mediação, novos projetos conjuntos podem surgir, bem como a procura pelo consenso em situações de crise passa a ser comum. A construção de consenso fundamenta-se no diálogo inclusivo, na participação de todos, no reconhecimento das diferenças, na complexidade dos conflitos que comportam posições, interesses e valores. A construção de consenso é indicada para processos que envolvem muitos grupos, sendo esse um dos aspectos que o presente estudo propõe, isto é, de analisar a mediação e como esta mediação, enquanto política pública, se efetiva no território. A possibilidade de associação da mediação com a territorialização, ou seja, a forma como a política pública se concretiza no território, pode ser percebida quando tais temas são analisados sob a perspectiva da busca pelo desenvolvimento territorial.

Quando se fala em territorialização de uma política pública é importante reconhecer e observar que o conhecimento do território é um passo básico para a caracterização da população que ali vive, bem como conhecer suas problemáticas para avaliar as repercussões dos serviços prestados a essa população. Dessa forma, como refere Cecilia Peruzzo (1998), o espaço local apresenta-se como um potencial para o exercício da cidadania por meio dos instrumentos de democratização. Se a formação socioespacial indica o modo como o território é usado pela sociedade (SILVEIRA, 2010), logo se pode dizer que os territórios são construídos e desconstruídos socialmente. Etges (2001) salienta que o território deve ser visto como algo que está em processo, uma forma-conteúdo, o traço de união entre o passado e o futuro imediato. Nesse sentido, o território seria visto como um campo de forças, um lugar de exercício, com contradições entre o vertical e o horizontal, entre o Estado e o mercado, entre o uso econômico e o uso social dos recursos.

Entretanto, em uma perspectiva de totalidade todos esses elementos são vistos como elementos constitutivos do processo de territorialização da política pública e necessitam ser considerados. Castro (2006, p. 01) afirma que “[...] o estudo do governo municipal e de suas diretrizes, além do conteúdo jurídico que encerra, agrega-se à dimensão política, donde se esgalham os fenômenos da democracia e da eficiência”. Dado o exposto, o problema de pesquisa que se apresenta consiste em desvelar como ocorre o processo de territorialização da Política Pública de Mediação na Comarca de Santa Maria, no Rio Grande do Sul.

Ao abordar a territorialização da Política Pública de Mediação, a presente pesquisa tem como objetivo geral analisar o processo de territorialização da Política Pública de Mediação no Foro da Comarca de Santa Maria/RS. Os objetivos específicos consistem em avaliar a Política Pública de Mediação como ferramenta de promoção de desenvolvimento regional; analisar o processo de criação e implantação do Centro Judicial de Solução de

Conflitos – CEJUSC – e identificar o perfil dos usuários beneficiados pela Política de Mediação, no Foro da Comarca de Santa Maria/RS. A partir deste entendimento, considera-se o tema desta pesquisa relevante, pois o procedimento da mediação surge da necessidade de se encontrar meios de resolver conflitos e de facilitar o acesso à justiça.

Observa-se que o processo tradicional não consegue proporcionar, de forma satisfatória, o acesso à justiça de maneira descomplicada e ágil, fruto do esgotamento do Poder Judiciário, pois os Fóruns e os Tribunais possuem cada vez mais demandas de processos. Devido à importância que a mediação pode representar na agilidade das resoluções de conflitos, o tema é pertinente, pois busca destacar o emprego de métodos alternativos de solução de conflitos como uma forma de exercício de cidadania e efetividade ao acesso à justiça para a população. Sendo assim, o presente estudo se justifica pelo fato de trazer à discussão o direito fundamental de acesso à justiça que, através da territorialização da Política de Mediação, pode contribuir para a solução de conflitos.

O método de abordagem utilizado neste estudo foi o materialismo histórico por considerar que através dele é possível analisar a realidade a partir da apreensão das contradições, da processualidade e da historicidade presentes nos fenômenos e nos processos sociais (PRATES, 2006). Nesse sentido, foram consideradas algumas categorias centrais do referido método como: a contradição, a totalidade, a historicidade e a mediação.

Durante o desenvolvimento desta pesquisa, realizou-se levantamento de dados secundários com base em processos disponibilizados pelo Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania – CEJUSC –, no Foro da Comarca de Santa Maria/RS. O estudo envolveu também a utilização de dados primários, obtidos através da realização de entrevistas semiestruturadas em que a pesquisadora seguiu um roteiro pré-definido com perguntas abertas e fechadas (MARCONI; LAKATOS, 2006). Assim sendo, o formulário de pesquisa foi aplicado junto a vinte mediandos escolhidos a partir do conjunto de processos dos quais se obteve acesso. Também foram entrevistados oito advogados que atuam nos processos de mediação, no Foro pesquisado, bem como o servidor responsável pelo CEJUSC, do município de Santa Maria.

A pesquisa de campo foi desenvolvida no período março a setembro de 2016, sendo que, inicialmente, foi realizado um levantamento dos processos que participaram da mediação no Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania – CEJUSC –, no Foro da Comarca de Santa Maria/RS. Posteriormente, entre agosto a setembro de 2016 foram feitas entrevistas semiestruturadas com os mediandos e com os advogados, sendo que todas as entrevistas

foram realizadas no Foro de Santa Maria, tendo aproximadamente 30 minutos de duração cada uma.

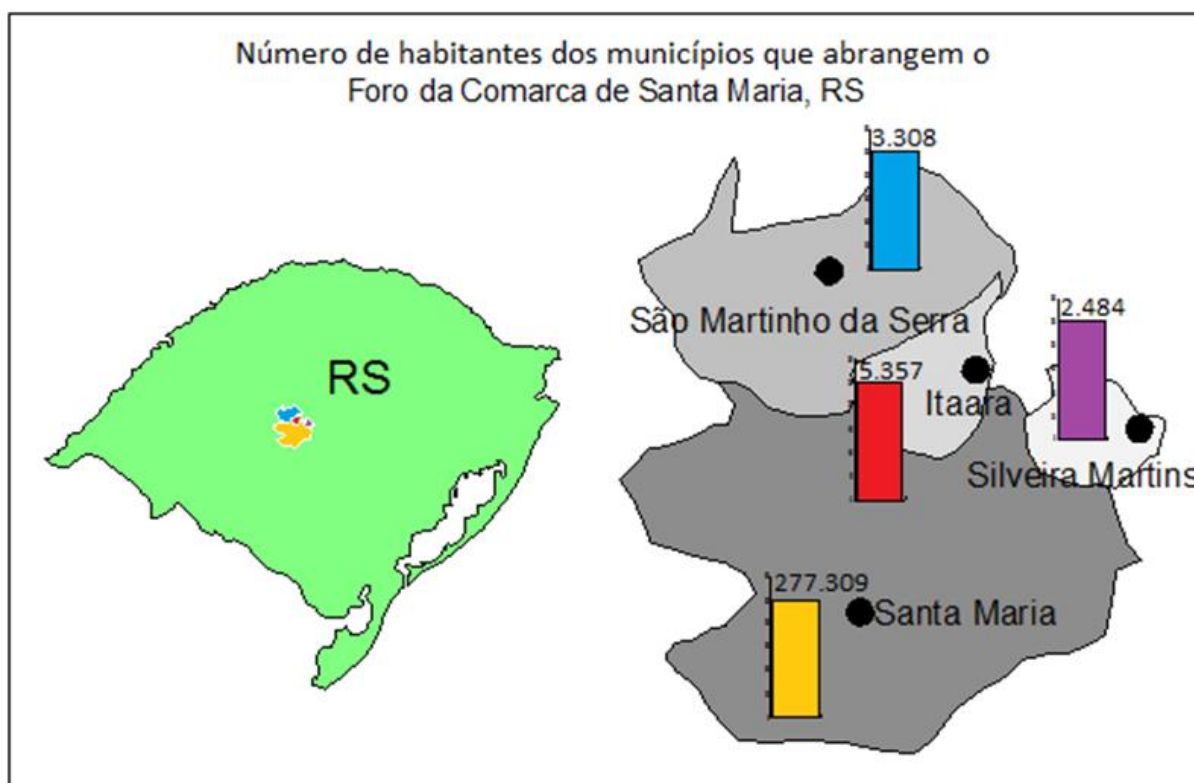
Utilizou-se a análise de conteúdo para analisar os dados qualitativos, considerando-se que a mesma possibilita a identificação do sentido ou dos sentidos de um documento. Para Bardin (2009), a análise de conteúdo enquanto método consiste em um conjunto de técnicas de análise da comunicação que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens. Inicialmente, realizou-se a transcrição literal das entrevistas e a pré-análise das informações. Depois de uma leitura minuciosa e com base nas questões propostas pela pesquisa, fez-se a classificação das informações de acordo com o seu conteúdo em diferentes categorias para, finalmente, realizar-se a interpretação e a análise dos dados.

A estrutura desta dissertação está ancorada em quatro capítulos. O primeiro capítulo introduz a temática proposta. No segundo capítulo, analisa-se a mediação enquanto política pública para tratamento de conflitos, o Estado e as políticas públicas, o território e a territorialização de políticas públicas, assim como a Política Pública de Mediação e o desenvolvimento regional. No capítulo seguinte, é abordado o acesso à justiça e aos mecanismos de defesa de direitos, a Lei nº 13.140 (BRASIL, 2015) e os meios alternativos de resolução de conflitos, e a mediação e a conciliação judicial como garantia de direitos da população usuária. O quarto capítulo é destinado a apresentar o Foro da Comarca de Santa Maria; a implantação do CEJUSC neste município, bem como são apresentadas as características dos profissionais que atuam na mediação no CEJUSC e dos usuários da Política Pública de Mediação e o processo de territorialização da referida política pública, em Santa Maria. Ao final, apresentam-se as considerações finais e as conclusões deste estudo.

2 A POLÍTICA PÚBLICA DE MEDIAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Neste capítulo são apresentadas as interfaces existentes entre as políticas públicas, a mediação e o desenvolvimento regional. A abordagem desses conceitos está diretamente relacionada ao objeto desta pesquisa. Salienta-se que o Centro Judiciário de Solução de Conflitos – CEJUSC –, no município de Santa Maria, que abrange ainda os municípios de Itaara, Silveira Martins e São Martinho da Serra, promove o acesso à justiça por intermédio da Política Pública de Mediação de conflitos. O intuito é o de minimizar, o máximo possível, as desigualdades e as carências da população brasileira quanto ao aspecto jurídico. A Figura 1 ilustra o número de habitantes nos municípios que são abrangidos pelo Foro da Comarca de Santa Maria/RS.

Figura 1 - Municípios de abrangência do Foro da Comarca de Santa Maria /RS



Fonte: Elaborado pela autora (2016)

A implantação do Centro Judiciário de Solução de Conflitos – CEJUSC –, no município de Santa Maria busca favorecer a conciliação e a mediação de conflitos de forma autocompositiva. Ao agir desta forma, favorece-se a própria prestação jurisdicional que passa a se ocupar de causas que verdadeiramente não podem ser transacionadas, tendo o cidadão um maior acesso à justiça e efetivando-se, assim, os seus direitos. Observa-se que nos estudos

sobre desenvolvimento regional têm recebido destaque não somente aspectos ligados ao acesso à educação, trabalho, saúde e renda, mas também à acessibilidade e ao impacto que as políticas públicas representam.

O tema desenvolvimento regional vem recebendo atenção crescente ao longo dos últimos anos seja no meio acadêmico, ou junto às inúmeras iniciativas de governos e da sociedade organizada, preocupados em imprimir nova dinâmica aos processos de promoção de qualidade de vida junto à população (ETGES, 2005, p. 47).

Quando se remete ao desenvolvimento regional, muitas são as referências que o limitam a meras questões econômicas no intuito de tornar a região mais competitiva frente ao mundo globalizado, capaz assim de produzir produtos de alta tecnologia. Reforça-se que esta perspectiva restringe a promoção do desenvolvimento regional somente às questões relacionadas com a política econômica e a tributária (MARTINELLI; JOYAL, 2004). Esse pensamento focado no desenvolvimento econômico, no qual, primeiramente, faz-se o “bolo” crescer para depois reparti-lo, tem sido rejeitado nas duas últimas décadas. Assim, evidencia-se amplamente que o mais importante não é o tamanho do crescimento econômico, mas a qualidade deste, na medida em que proporciona o aumento do bem-estar e da qualidade de vida das pessoas (GRACIARENA, 2000). Pode-se dizer que o desenvolvimento regional é um tema multidimensional, que envolve diferentes atores, ou seja, é multifacetado, constituindo-se, assim, em uma área interdisciplinar.

O desenvolvimento enquanto processo multifacetado de intensa transformação estrutural resulta de variadas e complexas interações sociais que buscam o alargamento do horizonte de possibilidades de determinada sociedade. Deve promover a ativação de recursos materiais e simbólicos e a mobilização de sujeitos sociais e políticos, buscando ampliar o campo de ação da coletividade, aumentando sua autodeterminação e liberdade de decisão. É fundamental que esse processo transformador seja promovido simultaneamente em várias dimensões (produtiva, social, tecnológica, etc.) e em várias escalas espaciais (local, regional, nacional, global, etc.), robustecendo a autonomia de decisão e ampliando o raio de ação dos sujeitos concretos produtores de determinado território (BRANDÃO, 2008, p. 3).

No que tange ao debate sobre o desenvolvimento regional, dois aspectos se sobressaem. Um que entende o desenvolvimento regional, pensando na redução das desigualdades regionais; e outro que o entende a partir da diversidade regional como potencial para o próprio desenvolvimento regional. Salienta-se que o primeiro aspecto foi e continua sendo norteador de políticas públicas sobre desenvolvimento regional. Nesta perspectiva, a Mediação enquanto política pública pode contribuir para minimizar as desigualdades regionais. No entanto, a segunda concepção, ganha evidência a partir da década de 1990, quando o conceito de região é resgatado (ETGES; DEGRANDI, 2013). De acordo com

Passador (2003), uma das preocupações nos anos de 1990 era de se entender o motivo do nível de crescimento variável entre as regiões, sendo que elas possuíam as mesmas condições de capital financeiro, de mão de obra e de tecnologia. Percebia-se, assim, que alcançar bons indicadores de crescimento econômico não geraria, necessariamente, desenvolvimento desejado.

Um dos aspectos mais recentes dos estudos sobre o desenvolvimento regional está na inserção do capital social, definido como o conjunto das características da organização social, englobando as redes de relações entre indivíduos, normas de comportamento, laços de confiança e obrigações mútuas. O capital social, quando existe em uma região torna possível a tomada de ações colaborativas que resultam no benefício de toda a comunidade (PASSADOR, 2003). Enquanto o capital humano está mais relacionado com o indivíduo, o capital social tem a ver com o ambiente social propício ao desenvolvimento, referindo-se aos laços de confiança, reciprocidade, cooperação e solidariedade, capazes de estimular laços sociais que visam a potencialização do desenvolvimento humano.

No processo capitalista de produção de uma sociedade estabelecida, o capital é a relação social determinante que desenha toda a lógica de processo da vida social. Capital não se resume somente ao aspecto material, mas também a uma relação social de produção, correspondente a determinada formação histórica da sociedade que toma corpo em uma coisa material e lhe infunde um caráter social específico.

O capital é a soma dos meios materiais de produção produzidos. É o conjunto dos meios de produção convertido em capital, que, em si, tem tão pouco de capital como o ouro e a prata, como tais, de dinheiro. É o conjunto dos meios de produção monopolizados por uma determinada parte da sociedade, os produtos e as condições de exercício da força de trabalho substantivados frente à força de trabalho viva e a que este antagonismo personifica como capital (MARX, 1975 *apud* IAMAMOTO; CARVALHO, 2004, p. 31).

As relações sociais produzidas pelos indivíduos de uma sociedade caracterizam relações de produção capazes de sofrer alterações e transformações diante da modificação e do desenvolvimento dos meios materiais produzidos, constituindo o denominado processo capitalista de produção. Assim sendo, o desenvolvimento não deve se limitar a poucas variáveis, pois essa limitação ignora outros aspectos importantes como o desenvolvimento do ser humano e sua qualidade de vida. Percebe-se que os conceitos de capital humano e capital social integram a questão do desenvolvimento e estão presentes nas discussões sobre políticas públicas, pois se compreende que as relações sociais influenciam no processo de desenvolvimento.

2.1 A mediação enquanto política pública para tratamento de conflitos

As políticas públicas estudadas sob o ponto de vista da política são uma análise ao governo à luz de grandes questões públicas (MEAD, 1995). Com isso se pretende salientar que há uma evidência dessas políticas que acabam influenciando na vida dos cidadãos, imprimindo questões como *quem ganha o quê?*, *por quê?* e *que diferença faz?* (SOUZA, 2006). Considerando-se o fato de que as políticas públicas tendem a intervir no desenvolvimento econômico e nos problemas sociais, torna-se pertinente ressaltar que as mesmas se defrontam com a necessidade de expandir as relações com o poder público para potencializarem o acesso aos direitos sociais. Exemplo disso é a Política de Mediação, cujo objetivo é centrado em garantir ao indivíduo e à sociedade o acesso ao poder judiciário.

O conceito de políticas públicas vem ganhando relevância na agenda de agentes políticos responsáveis por tomadas de decisões. Com relação à significação do termo política pública, sabe-se que o mesmo tem sua origem associado aos países de língua inglesa, sendo traduzido como *public policy*, vinculando ao sentido da palavra “política” em português. A política pública é um conceito que se materializa por meio de instrumentos variados, porém não existe uma única definição para a mesma. De acordo com Feenberg (1996, p. 19), a política pública pode ser entendida “[...] como um meio ou um conjunto de meios, esses meios permitem que o indivíduo coordene seu comportamento enquanto persegue êxito individual, numa atitude instrumental diante do mundo”. Já para Kauchakje (2007), políticas públicas são formas de planejamento governamental que têm o objetivo de coordenar os meios e recursos do Estado e também do setor privado para a realização de ações relevantes e politicamente determinadas.

Em outras palavras políticas públicas implicam na atividade de organização do poder e são instrumentos de ação do governo com as seguintes características: implicam a fixação de metas, diretrizes ou planos governamentais; distribuem bens públicos; transferem bens desmercadorizados; estão voltados para o interesse público, pautado nos embates entre interesses sociais contraditórios e são base de legitimação do Estado. Toda política pública é uma forma de intervenção na vida social, estruturada a partir de processos da articulação de consenso e de embate entre agentes sociais com interesses diversos decorrentes de suas posições diferenciadas nas relações econômicas, políticas, culturais e sociais (KAUCHAKJE, 2007, p. 61-68).

A relevância do estudo das políticas públicas está vinculada às mudanças da sociedade e ao seu desenvolvimento, a uma compreensão teórica dos fatores intervenientes e da dinâmica das próprias políticas, bem como à necessidade de os cidadãos entenderem o que está previsto nas políticas que os afetam, como foram estabelecidas e como estão sendo

implementadas (SCHMIDT, 2008). Dentre os desafios das políticas públicas ressalta-se a efetividade do desenvolvimento do Estado Democrático de Direito, proveniente da compreensão do Estado Social como democracia. A democracia social deve ser tida como estrutura do Estado em si, buscando o Estado através de suas decisões a justiça social. “O Estado Democrático de Direito tem um conteúdo transformador da realidade, ultrapassando a preocupação da concretização da vida digna ao homem e agindo como instigador da participação pública” (MORAES; STRECK, 2001, p. 93). Ao assumir o caráter democrático, o Estado de Direito tem como objetivo a igualdade, pois “[...] O fim a que pretende é a constante reestruturação das próprias relações sociais” (MORAES; STRECK, 2001, p. 94).

Importante evidenciar que um Estado Democrático é aquele que considera o conflito legítimo. “[...] Não só trabalha politicamente os diversos interesses e necessidades particulares existentes na sociedade, como procura instituí-los em direitos universais reconhecidos formalmente” (VIEIRA, 1998, p. 40). O direito à justiça, portanto, integra os direitos sociais assegurados na Constituição Federal e consubstancia um dever de prestação por parte do Estado.

Direitos sociais são direitos fundamentais do homem, caracterizando-se como verdadeiras liberdades positivas, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria de condições de vida aos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social, e são consagrados como fundamento do Estado democrático pelo art. 1º, IV, da Constituição Federal (MORAES, 2002, p. 202).

Diante disso, a mediação enquanto política pública é uma das garantias legais e também um dos desafios do Estado, sendo que este tem como tarefa desenvolver Programas sociais para polarizar melhor e maior acesso a uma justiça pública de qualidade e igualmente acessível a todos os cidadãos. Importante ressaltar ainda que, concretizar o direito social de acesso à justiça por meio de uma ferramenta de habilidades que produza mudanças e capacidades, significa criar um espaço social desejável. As políticas públicas que se voltam para emancipar as condições do homem como sujeitos se submetem à dependência dos outros como uma condição vital, pois o indivíduo cresce e se desenvolve com o auxílio dos outros em um contexto social comum e naturalmente conflituoso (DEMO, 1997).

Todavia, as políticas públicas quando voltadas para o social permitem uma maior inclusão relativa às facilitações de acesso à justiça. Nessa perspectiva, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu garantias e direitos fundamentais que cada cidadão dispõe, sendo que os mesmos estão descritos no Art. 5º, estabelecendo que todos são iguais perante à lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no

país a inviolabilidade do direito à vida, liberdade, igualdade, segurança e à propriedade. Por meio dessas garantias, a Constituição Federal determina que a lei não exclua da apreciação do Poder Judiciário a lesão ou a ameaça ao direito, pois são trazidas como uma proteção pela lei e irão encontrar significado e alcance social maior quando forem expandidas, conjuntamente, por meio de políticas públicas (BRASIL, 1988). As políticas públicas por meio dos Programas, como os de Mediação e de Conciliação, criados pela Lei nº 13.140, de 2015, trazem consigo uma condição de transferir poder, ou seja, retira do Estado o poder de decisão.

No entanto, é necessário compreender a capacidade do Estado como limitada, devendo ser visto como agente interventor (SANTOS JUNIOR, 2001). Em outras palavras, para instituir políticas públicas é necessário que o Estado não seja compreendido como uma estrutura monolítica e unitária, mas com capacidades limitadas para serem administradas mesmo havendo uma diversidade de demandas direcionadas. Dentre as prioridades a serem encontradas pelo Estado para potencialização de acesso à justiça estão a de mediação e conciliação enquanto política pública, criando além de celeridade processual, um tratamento adequado aos conflitos.

Iamamoto e Carvalho (2004) destaca que os direitos sociais possibilitam as sociedades politicamente organizadas combater os excessos das desigualdades resultantes do sistema capitalista, procurando garantir o mínimo de bem-estar social a todos. O ponto central seria a justiça social, devendo as políticas públicas alcançar mais resultados coletivos do que individuais. Decorre que as dificuldades tanto no campo da política quanto dos direitos sociais são grandiosas, pois existem muitos problemas e poucas soluções, exigindo novas formas de gestão das mesmas. Nesse sentido, Souza (2003, p. 79) afirma que “[...] concorrendo com a influência do ‘novo gerencialismo público’ nas políticas públicas, existe uma tentativa em vários países do mundo em desenvolvimento, adotar políticas públicas de caráter participativo”.

Identifica-se que a trajetória da disciplina de políticas públicas tem sua gênese como subárea da ciência política. Calmon e Costa (2007) enfatizam que as origens dos estudos sobre a formação de políticas públicas remontam aos trabalhos sobre opinião pública, formulados por McCombs e Shaw (1972), e pesquisas que analisam o funcionamento das instituições políticas a partir de uma perspectiva inspirada no paradigma pluralista do Estado. Entretanto, segundo Calmon e Costa (2007), já em 1960, Elmer Eric Schattschneider afirmava que o poder fundamental do Estado era derivado da sua capacidade de definir problemas, alternativas e conduzir as decisões.

Outros estudiosos que se dedicaram ao tema afirmam que, acima de tudo, o importante é compreender como se dá o processo de evolução dessas políticas, até se concretizarem em agenda governamental e, por conseguinte, em gestão pública. A temática sobre políticas públicas é bastante ampla e divergente, especialmente, no que se refere às práticas estatais, desde sua elaboração até sua implementação. Calmon e Costa (2007, p. 2) chamam atenção ao fato de que existe uma relação estreita entre opinião pública, mídia e políticas públicas, pois segundo os autores, “[...] embora possam existir três variáveis independentes distintas, há uma forte interação entre elas, principalmente, por que o conjunto de variáveis dependentes entre elas é parecido”.

De sua parte, Souza (2006, p. 24) salienta que não existe somente uma única ou a melhor definição para o termo política pública e apresenta alguns conceitos com base em Lynn *apud* Souza (2006, p. 24) que a considera “[...] como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos”. Mead *apud* Souza (2006, p. 24), a define como “[...] um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas”. Já Peters *apud* Souza (2006, p. 24), defende que “[...] a política pública é a soma das atividades dos governos que agem diretamente ou através de delegação e que influenciam a vida dos cidadãos”.

Com relação à formação da agenda governamental, existem várias teorias sendo consideradas como complementares. Villanueva *apud* Calmon e Costa (2007, p. 3), conceitua agenda governamental como “[...] aquilo que se constitui em objeto de ação estatal”. Já Cobb e Elder *apud* Calmon e Costa (2007) argumentam que, para a incorporação de um problema na agenda governamental, há alguns fatores que afetariam o interesse da opinião pública, como o grau de especificidade, o grau de complexidade e a relevância temporal. Ainda nessa perspectiva, Kingdon *apud* Calmon e Costa (2007, p. 5) defende o “modelo de integração de fluxos ou de múltiplos fluxos”, o qual examina como se sucede o processo de formação da agenda governamental, por meio da atenção dos líderes políticos e gestores de políticas públicas. Ferreira *et al* (2006, p. 102), orientam que o cenário de instabilidade, mudanças, questões complexas e insuficiências ou precariedade de conhecimentos para a tomada de decisões, que hoje tem enorme relevância em todos os aspectos de gestão de nossas organizações, tem estado presente por longo tempo no centro da teoria e das práticas organizacionais.

No entanto, cabe aqui salientar que o enfoque dado por Ferreira *et al* (2006) trata da complexidade do mundo contemporâneo e, com relação à gestão pública, agregado a essa complexidade está a falta ou omissão do Estado no que tange a um planejamento racional e

apartidário da resolução das necessidades da sociedade. No processo de formação da agenda governamental e da gestão pública, inúmeros são os atores que participam deste debate, classificando-se, basicamente, em atores governamentais e atores não governamentais (CALMON; COSTA, 2007). Os governamentais compreendem o Presidente, servidores de carreira; Poder Legislativo; as Comissões formadas por especialistas e o Poder Judiciário. Já os atores não governamentais abrangem os grupos de interesse (movimentos sociais, ONGs e fundações). Segundo Boneti (2007, p. 16), o debate em torno da elaboração de uma política pública, é feito entre os “agentes de poder”, quer seja nacional ou globalmente, constituindo-se em uma disputa de interesses pela apropriação de recursos públicos ou em relação aos resultados da ação de intervenção do Estado na realidade social.

No processo de gestão pública, a análise das condições que permitiram a formação da agenda é mais importante que a origem. Castells *apud* Boneti (2007, p. 47) sugere que “[...] a sociedade está construída em torno de fluxos: de capital, de informação, de tecnologia, de interação organizacional, de imagens, sons e símbolos”, cujos graus de complexidade constituem uma sociedade em rede. No entendimento de Kingdon *apud* Calmon e Costa (2007) o processo de elaboração de políticas públicas é permeado por fluxos, sendo estes de problemas, de soluções e políticos, em que alguns condicionantes influenciam nos fluxos de problemas, tais como os valores de cada ator e a percepção do problema.

No que se refere ao fluxo político da formação da agenda governamental, pode-se engendrar uma relação bastante intensa com a forma “processual-relacional” defendida por Watson (2005, p. 16). Neste modelo,

[...] os gestores e demais atores organizacionais precisam constantemente negociar e renegociar barganhas, exercer e resistir ao poder, lidar com conflitos de interesse e negociar acordos como o intuito de garantir que os bens sejam produzidos ou os serviços prestados em um nível de qualidade que garanta a sobrevivência da organização.

No transcorrer do fluxo político, a articulação, a implementação de estratégias, a cooperação produtiva, a conciliação de interesses individuais aos organizacionais por meio de interações políticas e negociação arquitetada uma relação “ganha-ganha”. O estabelecimento de acordos e parcerias, a negociação e o gerenciamento de conflitos são fatores que permeiam toda a dinâmica que perpassa a construção de políticas públicas para que estas sejam inseridas na agenda governamental e, por consecutivo, na gestão pública (MOTTA; VASCONCELOS, 2006).

Conforme a Resolução nº 125 do CNJ, a partir da Lei nº 13.140, de 2015, a mediação foi instituída enquanto política pública de tratamento consensual de conflitos, na qual é

evidenciada que seu local de atuação é a sociedade. Tem sua base de operações no pluralismo de valores, na presença de sistemas de vida diversos e alternativos, sendo que “[...] sua finalidade consiste em reabrir os canais de comunicação interrompidos e reconstruir laços sociais destruídos” (SPENGLER, 2010, p. 312).

Por esse entendimento, a mediação passa a ser um instrumento de tratamento de conflito que tem o objetivo de facilitar o diálogo dos envolvidos, sem regras precisas. É vista igualmente como uma forma de autocomposição de conflitos. A palavra mediação remete ainda à definição de meio e de equilíbrio a um terceiro elemento que se encontra entre as duas partes. Portanto, a mediação traz consigo, além de um novo caminho, a possibilidade de mudança de mentalidade que proporciona o desenvolvimento de uma cultura do diálogo, a qual viabiliza que em um conflito as próprias partes envolvidas assumam responsabilidades frente à solução de suas controvérsias. Além do mais, ganha espaço como importante instrumento de superação do excesso de formalismo no desenvolvimento do processo, almejando uma tutela efetiva, célere, adequada e sem prejuízos às garantias constitucionais (MONTEIRO, 2009, p. 38).

Segundo Haynes e Marodin (1996), a mediação é um processo em que um terceiro - o mediador - auxilia os participantes a resolverem um conflito para encontrarem uma solução aceitável para ambos, de modo que a relação entre as partes seja e permaneça pacífica. Em relação ao papel do Estado, considera-se que o mesmo possui um poder institucional para atender aos interesses da sociedade, assegurando, por consequência, as garantias constitucionais. Diante disso, é importante ressaltar que atender aos interesses da coletividade não é sinônimo de soma dos interesses de todos, mas da realização de objetivos comuns que se fazem indispensáveis à vida em sociedade. A vontade geral não pode ser confundida com a vontade de todos, pois através do “Contrato Social”, o homem deixa de ter uma liberdade irrestrita e passa a ter a liberdade civil. Assim sendo, os limites da vontade social estão exatamente no exercício da vontade geral (ROUSSEAU, 1998).

A vida em sociedade e a atuação do próprio Estado são incrementadas no dia a dia, à medida que a vontade geral é emanada em normas jurídicas. Por outro lado, essas “vontades” acabam sendo também reflexo das alterações sociais, o que não se mostra distinto em âmbito tributário. É nesse sentido que se faz necessário compreender a atuação do Estado, mesmo não se tendo o objetivo de conceituá-lo. A atuação dos conselhos gestores e das organizações civis se instala como decorrência da pretensão de transformar a problemática – paridade numérica em paridade política – e com o intuito de exercer um poder de pressão, conferindo certa transparência à gestão pública. Os conselhos gestores são, portanto, órgãos

de caráter deliberativo, competentes para planejar, supervisionar e monitorar a implementação de políticas governamentais. Entre os mais importantes, criados por leis federais, estão os conselhos de saúde, de assistência social, da criança e do adolescente e do desenvolvimento urbano, competindo-lhes, em muitos casos, administrar significativo volume de recursos financeiros.

Nesta perspectiva, faz-se necessário ter uma noção do que se entende por Estado na atualidade. Para Wolkmer (1990), o Estado deve ser visto como a instância politicamente organizada, munida de coerção e de poder que, pela legitimidade da maioria, administra os múltiplos interesses antagônicos e os objetivos do todo social. O Estado tem atividades exclusivas como firmar e fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentar as atividades econômicas em todo o seu território.

No entanto, considerando o método de abordagem do presente estudo, deve ser conceituado o Estado ampliado, conforme Gramsci (1999-2001), significando maior convencimento, mas sem eliminar a coerção, sendo que seu momento predominantemente consensual ocorre por intermédio da sociedade civil. Disseminam-se, assim, entidades associativas que formulam, educam e preparam seus integrantes para a defesa de determinadas posições sociais e para certa sociabilidade. Sua estreita conexão com o Estado ocorre em duas direções: 1) tais entidades associativas facilitam a ocupação de postos (eleitos ou indicados) no Estado e, 2) em sentido inverso, a atuação do Estado, da sociedade política, da legislação e da coerção em direção ao fortalecimento e à consolidação de suas próprias diretrizes. Observa-se, que o Estado está presente dentro e fora do âmbito das instituições diretamente governamentais, ao mesmo tempo em que sua direção é assegurada pelos setores capazes de formular diretrizes, generalizando sua defesa em 'casamatas' na sociedade civil e difundindo sua visão de mundo (GRAMSCI, 1999-2001; COUTINHO, 1999).

Quanto às políticas públicas, o Estado é o responsável pela satisfação dos direitos sociais. Entretanto, quando o Estado não consegue transpor as dificuldades enfrentadas para a consecução do bem comum, configura-se uma inefetividade dos direitos sociais, fazendo com que seja necessário que se analise de que forma ele pode agir eficientemente para a mudança de tal panorama social. É preciso advertir que, por maiores que sejam as críticas atribuídas à atuação do Estado, seu exercício é simplesmente indispensável.

No entanto, a realidade visualizada é a de que as crescentes demandas sociais existentes fazem com que o Estado enfrente problemas cada vez maiores de gestão, sendo que as receitas não se mostram suficientes para a satisfação de todas as necessidades da população. Assim sendo, especialmente o Poder Executivo tem enfrentado inúmeras

dificuldades para equacionar as demandas sociais e implantar políticas públicas. Em consequência das dificuldades enfrentadas, as gestões vêm discutindo questões como a reforma do Estado com o intuito de dar andamento às atividades por ele atualmente exercidas, mas que não se mostram essenciais, transpondo-se tais atividades para o setor privado.

O que se visualiza como grande questão dessa realidade exposta é a forma com que o Estado enquanto fomentador de políticas públicas deve agir para que os direitos constitucionalmente previstos sejam efetivados. Almeja-se garantir ao indivíduo a satisfação de suas necessidades essenciais, sempre com a cautela de não torná-lo dependente da atuação estatal para a realização de suas necessidades vitais básicas (LEAL, 2006). A política pública deve ser satisfatória, mas também emancipadora, contribuindo na efetivação da cidadania plena.

2.2 Território e territorialização de políticas públicas

O Brasil é um país de grande diversidade cultural e esta característica interfere na elaboração de uma política que busque contemplar todas as suas distintas regiões e, assim sendo, cada região terá uma aceitação diferente sobre a Política Pública de Mediação adotada. Dessa forma, por se ter conhecimento das dificuldades de acesso à justiça, torna-se importante compreender como ocorre o processo de territorialização nas Políticas de Mediação de conflitos em que as regiões definem linhas que regulam um caminho a seguir de acordo com as diversidades daquele território.

“[...] um território ou mesmo uma região podem ter vários elementos (construídos ou não) que lhes garante unidade, e entre eles, o cultural. Há pluralidades de culturas e identidades dentro de um mesmo território, entretanto, pode haver uma que se destaque hegemonicamente, sobressaindo-se por uma série de decisões que a caracterizam a partir de uma identidade hegemônica” (FELIPPI; ALMEIDA, 2014, p. 247).

Ao introduzir a noção de território, torna-se imprescindível esclarecer a noção de espaço. Raffestin (1993, p.144) esclarece que “[...] o espaço é anterior, preexistente a qualquer ação. O espaço, de certa forma, é dado como se fosse uma matéria-prima. Preexiste a qualquer ação”. O território, por seu turno, só existe a partir da materialidade que lhe é dada pelo seu uso. Mais do que simples base física, um território traz a marca de gerações que ali viveram e trabalharam. É resultante dos embates políticos, econômicos e sociais que se travaram entre os seus habitantes, mas, acima de tudo, é resultante do tipo de organização social ali criada (ETGES, 2005).

A importância do entendimento sobre o território se dá justamente a partir da compreensão sobre como funciona essa dinâmica, pois é nesse espaço que se encontram as relações sociais e culturais. Decorre que o território é espaço e a identidade daqueles que ali vivem, já que as necessidades de cada região são diferentes e descentralizadas.

Nesse sentido, as políticas públicas devem ser aplicadas baseadas na situação de cada território e nas condições de vida da população, suprimindo a demanda e chegando de forma efetiva no território para que essa política seja eficiente para seu desenvolvimento. Não se pode imaginar que a territorialização é a chave de todos os problemas, mas é um espaço almejado para alcançar melhores condições de vida, nesse caso, a democratização de acesso à justiça e a concretização de direitos.

Quando se fala em territorialização, faz-se necessário compreender em termos conceituais o significado dos termos território e territorialização. Raffestin (1993, p. 143) sugere que é essencial compreender bem que o espaço que é anterior ao território.

O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente. O ator “territorializa” o espaço (RAFFESTIN, 1993, p. 143).

Ainda na concepção do referido autor, o território é tratada com uma ênfase político administrativa em um espaço físico que se localiza uma nação e onde se delimita uma ordem jurídica e política. O território é um espaço onde se projetou certo trabalho, seja de energia e informação, e por consequência, revela relações marcadas pelo poder. O território se apoia no espaço, mas não é o espaço. “É uma produção a partir do espaço. Ora, a produção, por causa de todas as relações que envolve, se inscreve num campo de poder” (RAFFESTIN, 1993, p. 144). Para Raffestin (1993), a ideia de poder é uma constante na análise do território feita por Andrade (2009), quando afirma que o conceito de território não deve ser confundido com o de espaço ou de lugar, estando muito ligado à ideia de domínio ou de gestão de uma determinada área.

O território surge na geografia política como o espaço concreto em si apropriado e ocupado por um grupo social. “[...] Os territórios podem se formar, se dissolverem, se constituírem e se dissiparem de modo relativamente rápido, serem instáveis ou estáveis, ou mesmo terem existência regular ou apenas periódica (SOUZA, 2009, p. 106). De acordo com Etges e Carassimi (2014), os atores regionais, formados pela sociedade civil organizada nas mais diversas formas de expressão, atuam através da contiguidade territorial em regiões em uma perspectiva horizontalizada, sob o comando do território. Já Santos (2000) associa a

expressão território ao espaço geográfico. Para o referido autor, o território usado se constitui como um todo complexo onde se tece uma trama de relações complementares e conflitantes. “Daí o vigor do conceito, convidando a pensar processualmente as relações estabelecidas entre o lugar, a formação socioespacial e o mundo” (SANTOS, 2000, p. 3).

Nesse contexto, uma pessoa ou grupo pode naturalmente controlar mais do que um território, sendo que na sociedade moderna, muitos tipos comuns de lugares podem se tornar territoriais para existirem como lugares (SACK, 2013). Sobre a dinâmica territorial, Dallabrida *et al* (2004) esclarece que a compreensão parte de uma etapa do processo de mudança estrutural empreendido por uma sociedade organizada territorialmente, sustentada na potencialização dos capitais e recursos regionais, visando à melhoria da qualidade de vida de sua população.

A territorialidade está no centro das relações na sociedade e pode ser definida como um conjunto de relações que se origina em um sistema entre sociedade, espaço e tempo com o objetivo de atingir a maior autonomia possível. A territorialidade tem a ver com o uso de determinado território, à medida que oportuniza a sociedade assumir um papel fundamental no processo de territorialização. Cria-se a possibilidade do território se tornar sujeito, pela potencialização da capacidade de auto-organização regional, implementando uma dinâmica territorial de desenvolvimento mais autônoma, não privatista, menos desigual e pela lógica da sociedade.

As territorialidades, no plural, significam os tipos gerais em que podem ser classificados os territórios conforme as suas prioridades e dinâmicas. Ao se abordar a territorialidade, há certa interação entre homem e espaço (SOUZA, 2009). A territorialização consiste em um processo dinâmico, por meio do qual os seres humanos são fixados territorialmente no espaço por uma série de atores, em especial, pelo Estado.

Isto posto, o conceito do território possibilita uma análise sob diferentes ângulos. Nas ciências sociais, por exemplo, o conceito envolve três pressupostos, sendo o primeiro referente à diferença entre território e espaço geográfico. O segundo remete à construção histórica do território, considerando-o no aspecto social a partir das relações de poder. Já o terceiro e último pressuposto enfatiza o território em duas dimensões. Uma mais subjetiva, referindo-se a dominação e identidade, e outra mais objetiva, relacionada a instrumentos de ação político-econômica (HAESBAERT, 2004).

Dessa forma, distingue-se o território funcional como aquele que predomina nas relações de dominação, inclusive de um recurso material (com o princípio da unifuncionalidade) e o território simbólico, que faz referência à apropriação cultural e

simbólica (com o princípio da multiplicidade). No entanto, é importante destacar que a dissociação entre esses dois tipos de territórios é meramente didática, pois todos os territórios são funcionais e simbólicos.

Em decorrência, Zambrano (2001) revela que o território é uma construção social afetada pela dinâmica de identidade construída historicamente a partir do mesmo. O território possui uma relação recíproca com as pessoas que o formam, enquanto ele sofre e age com as relações nele contidas. No contexto do desenvolvimento regional, a relação com o território “[...] ocorre na medida em que a sociedade molda esse lugar de acordo com suas necessidades e insere nele suas características, fazendo despertar em seus agentes o sentimento de pertencimento” (ZANCHI, 2013, p. 30).

Dessa forma, identificam-se territórios plurais que são uma multiplicidade de diferentes espaços culturais, sociais e políticos que contribuem para formas particulares de uma identidade territorial. Esses territórios se manifestam na multiplicidade e na pluralidade de territórios. A multiplicidade indica as relações entre territórios, enquanto que a pluralidade, além das multiplicidades das relações envolvidas no território, abrange também a relação entre um território maior sobre os outros territórios ali existentes como, por exemplo, os parques indígenas.

É como se fossem duas perspectivas distintas: na primeira, o olhar vai mais dos limites do território plural para o seu interior, na segunda o olhar prioriza as relações deste território com aqueles que se encontram para além ou acima dele. Tanto num caso como no outro o convívio de múltiplas territorialidades implica sempre em disputas (HAESBAERT, 2004, p. 10).

Portanto, entende-se que a formação desses territórios plurais remete às relações simbólicas existentes nos territórios utilizados ou do cotidiano. É nessa realidade que a população vive seus problemas e seus anseios diários, criando identidade e noção de pertencimento e levando à formação de diferentes territórios.

O território é o chão e mais a população, isto é, uma identidade, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é à base do trabalho, da residência, das trocas materiais e espirituais e da vida, sobre as quais ele influi. Quando se fala em território deve-se, pois, de logo, entender que está se falando em território usado, utilizado por uma população. (SANTOS, 2003, p.46).

Nessa perspectiva, os territórios podem ser vistos como espaços e lugares construídos socialmente por meio de variáveis e dinâmicas com particularidades. O mais importante é compreendê-lo como área de atuação, de fazer e de responsabilidade, como uma área de expressão, seja do poder público, poder privado ou da população.

Então, entende-se aqui o território como o resultado de uma acumulação de situações históricas, ambientais, sociais que promovem condições particulares para a construção dos indivíduos que dele compartilham.

Deste modo, o território é um elemento que juntamente com outros atores, atua em realidades coletivas, que pode potencializar processos de fortalecimento da cidadania, mas que pode também manifestar condições de degradação dos padrões de civilidade (ANDRADE, 2009, p. 128).

Nesse sentido, segundo Sposati (2008), a territorialização pode ser entendida como forma de expressão, sem desconsiderar a perspectiva da totalidade, a particularidade da vida social de cada território, através de certa heterogeneidade das expressões da questão social. Outro eixo dessa política é o território como princípio básico da territorialização, no sentido de entender o cidadão dentro do seu território, ou seja, dentro do seu espaço cotidiano. Cabe ressaltar que a territorialização está ligada à questão social, bem como representa um processo de delineamento de arranjos espaciais com interação de atores e apresentação de resultados.

Território é dinâmica, pois para além da topografia natural, constitui uma ‘topografia social’ decorrente das relações entre os que nele vivem e suas relações com os que vivem em outros territórios. Território não é gueto, apartação, ele é mobilidade. Por isso, discutir medidas de um território é assunto bem mais complexo do que definir sua área com densidade. Implica considerar o conjunto de forças e dinâmicas que nele operam (SPOSATI, 2008, p. 9).

Na perspectiva integradora, observa-se o território como revelador de parte ou de todas as dimensões sociais apresentadas nele – política, cultural, econômica, naturalista –, buscando-se entender esse território oriundo de uma forma articulada e integrada com outros territórios. Como um dos conceitos de território remete à sua relação recíproca com as pessoas que o formam, a Política Pública de Mediação no foro da comarca de Santa Maria (RS) insere-se nessa proposta, tendo um papel importante neste processo de construção social e de desenvolvimento.

Sob o ponto de vista do ordenamento territorial, no que tange a mediação e a conciliação enquanto políticas públicas, pode-se dizer que o ordenamento tem o significado de ordem. Esse ordenamento remete ao sentido de organizar os múltiplos usos do território, impostos pelas atividades humanas de produção e de reprodução, abrangendo atividades, suas formas de ocupação, seus recursos naturais existentes no tempo e no espaço. Algumas questões estão presentes na maioria das leis sobre ordenamento territorial, entre elas, o desenvolvimento socioeconômico equilibrado das regiões e a melhora da qualidade de vida.

Nessa perspectiva, Ferrão (2011) afirma que desafios precisam ser superados para pensar uma política nacional de ordenamento do território. Entende-se que uma política de

ordenamento do território é essencial para promover lugares, regiões, países e espaços transnacionais mais atrativos, sustentáveis, desenvolvidos, justos e democráticos. Segundo Etges (2005, p. 13), “[...] um território traz a marca de gerações [...] é resultante dos embates políticos, econômicos e sociais (...) do nível tecnológico que os seus habitantes alcançaram [...] é resultante do tipo de organização social ali criada, algo que está continuamente em processo”. Nesse sentido, a mediação deve levar em conta as características daquele universo onde está inserida, pois “[...] o território é o chão e mais a população, isto é, uma identidade, o fato e o sentimento de pertencente àquilo que nos pertence” (SANTOS, 1994, p. 96).

Assim, compreende-se que a territorialidade é um fator que merece ser considerado quando se busca um consenso por meio de mediação, pois, em caso contrário, algumas barreiras podem surgir, seja por divergência de princípios e de cultura, ou de outros fatores ligados à identidade territorial dos envolvidos. Conforme Ferrão (2011), para apreender os sistemas de ordenamento territoriais é preciso assimilar também as culturas de ordenamento do território que são entendidas como valores e atitudes compartilhados pela comunidade.

Ocorre que a prática da mediação como uma forma de resolução de conflitos é utilizada desde a antiguidade. “Começando pelo diálogo até a guerra, são incontestáveis e informais os métodos utilizados pela humanidade para pôr fim aos seus conflitos. Os tribunais sempre foram a última opção” (SERPA, 1999, p. 67). Em Roma, havia a figura do árbitro ou mediador; o direito “[...] previa o procedimento *in iure* e o *in iudicio* que significam na presença do juiz, o primeiro, e do mediador ou árbitro, o segundo” (CACHAPUZ, 2005, p. 34).

Caser e Vasconcelos (2013) descreve a mediação como um processo estruturado, realizado a fim de prevenir conflitos entre os atores participantes de um dado processo, quando duas ou mais partes (*Stakeholders*) são mediadas por um ou mais (mediadores) que atuam de forma neutra para ajudá-los a manter um diálogo produtivo, não vinculativo. Esse diálogo vai permitir que as partes, de forma autónoma, cheguem a uma solução consensual para melhorar a sua situação ou para resolver o seu litígio.

A partir da confiança e da comunicação, possibilitadas na mediação e na conciliação de conflitos, novos projetos conjuntos podem surgir e a procura pelo consenso em situações de crise passa a ser algo comum. A construção de consenso se fundamenta no diálogo inclusivo, na participação de todos, no reconhecimento das diferenças, na complexidade dos conflitos que comportam posições, interesses e valores. A construção de consenso é indicada para processos que envolvam muitos grupos. Assim, a possibilidade de associação da temática

medição com territorialidade pode ser percebida quando tais temas são analisados sob a perspectiva da busca pela paz social.

Para Caser e Vasconcelos (2013), devido à crescente complexidade e à dinâmica transfronteiriça internacional, o ordenamento do território torna-se inseguro e vulnerável devido aos conflitos. Por isso, a mediação e a conciliação podem ser configuradas como um processo participativo interativo para tomada de decisão colaborativa, liderada por profissionais externos, sem uma participação no resultado.

Nesse contexto, observa-se que em geral as pessoas são egoístas, pois cada uma busca atender suas próprias necessidades, enquanto que a mediação leva em conta diferentes interesses e necessidades, onde cada um tem o direito legítimo de tentar melhorar a sua própria situação (CASER; VASCONCELOS, 2013). Contudo, durante a fase de exploração de interesses e de necessidades, descobrem-se interesses em comum. Estabelece-se, assim, um processo dinâmico de discussão e de reflexão que tenta compreender a situação em sua totalidade.

Ainda de acordo com Caser e Vasconcelos (2013), a mediação não serve apenas para situações de conflito em que o processo tradicional fracassou ou quando se prevê uma forte resistência da sociedade civil. Na realidade, a mediação implica em ajudar a sociedade a entender melhor como a ideia de “direitos humanos” é importante para mudar a situação de desigualdade que prevalece em alguns níveis da sociedade brasileira. A mediação de conflitos é uma forma de enxergar os problemas sociais de forma construtiva, buscando alternativas através do diálogo e do respeito aos direitos humanos.

O Brasil, por exemplo, é um país de grandes diversidades e, sob o aspecto social, é um complexo de diferentes grupos humanos com territorialidades próprias, marcado por diferentes interesses que resultam na necessidade de se conciliarem entre si. Essa diferenciação existente em diversas regiões do país e em diversos segmentos pode ser vista como potencialidades e não como problemas, pois é preciso considerar o grande potencial brasileiro e a diversidade regional de cada lugar. Nesse contexto, emerge uma visão estratégica do território nacional para a articulação política. Portanto, a conciliação de objetivos de desenvolvimento com os da potencialidade e da diversidade requerem uma reformulação dos modos das gestões e decisões públicas. Enfatiza-se ainda que não é suficiente estabelecer um planejamento e ordenamento territorial, sem considerar a integração das ações e, com isso, a efetivação das mediações e conciliações.

2.3 A Política Pública de Mediação e o desenvolvimento regional

Com base na abordagem metodológica proposta por Figueiredo (2009), na qual é construída uma tipologia de políticas públicas de desenvolvimento regional a partir das falhas de mercado, torna-se possível realizar a gestão, a execução, a coordenação e a avaliação de políticas públicas de desenvolvimento regional. A partir da sua elaboração e implementação, as políticas públicas demonstram a execução do poder político, envolvendo a distribuição e a redistribuição de poder, os processos de decisão e seus conflitos, além da repartição de custos e recursos para oferta de bens e serviços públicos (TEIXEIRA, 2002).

Ao observar o aspecto econômico em uma escala regional, percebe-se que as políticas públicas tornam-se políticas públicas de desenvolvimento regional. Neste caso, busca-se propiciar o desenvolvimento de ações de equidade inter-regional, considerando a região como um território com escala e massa crítica de recursos suscetíveis, concebidas e implementadas a partir de um quadro estratégico de prospecção com base em um determinado território, com níveis desiguais de participação dos atores regionais e locais (FIGUEIREDO, 2009). De forma geral, a economia regional e a dos territórios têm evoluído. Essa evolução é vista no sentido de atribuição de uma relativa importância diferenciada para diferentes falhas do mercado, bem como pelo quanto essa evolução poderá conduzir à desejada sistematização das políticas públicas de desenvolvimento regional (FIGUEIREDO, 2009).

As políticas públicas que foram geradas por meio de um planejamento estatal centralizado, iniciaram com uma mudança a partir de uma Reforma do Estado. Essa Reforma Administrativa do Setor Público foi baseada na descentralização político-administrativa e na desconcentração, resultando, dessa forma, em uma Regionalização Administrativa (FIGUEIREDO, 2009). Diante disso, pode-se dizer que a Regionalização Administrativa é determinada por aspectos políticos, sociais e econômicos, como a institucionalização de regiões e estágios de governança. Salienta-se ainda que a institucionalização de regiões parte de critérios definidores para as regiões, no que se refere à abrangência territorial em que seja privilegiada sua funcionalidade, no que diz respeito à articulação de atores sociais, políticos e econômicos. Já a governança se dá quando os atores regionais e locais desempenham ações de avaliação de problemas pertinentes às suas regiões, objetivando observar os problemas de uma melhor forma em comparação com os atores nacionais ou supranacionais.

O Estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, na primeira metade da década de 1990, iniciou seu processo de Regionalização Administrativa por meio da implementação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDE. Esses Conselhos foram criados com

base na Constituição Estadual, em especial no que se refere ao desenvolvimento regional, expresso nos artigos 166 a 170. Trata-se da criação de um órgão específico para o planejamento do desenvolvimento regional, ao mesmo tempo em que se torna um instrumento de participação popular no processo de decisão de políticas públicas focadas no desenvolvimento regional. A implementação dos COREDEs buscava o rompimento com o modelo tradicional centralizado de gestão pública, como resposta às transformações que ocorreram a partir da década de 1980 no Brasil e no mundo (KRUTZMANN; MASSUQUETTI, 2008).

Com a aplicação da tipologia de políticas públicas de desenvolvimento regional proposta por Figueiredo (2009), se observa que a construção de políticas públicas de desenvolvimento regional, intermediadas pelas propostas do Governo do Estado no âmbito dos COREDEs, no período de 2003-2010, resultou em condições favoráveis ao desenvolvimento regional, conforme propõe a Constituição Estadual. Assim sendo, dentro de um quadro institucional, as políticas públicas de desenvolvimento regional se encaminharam de forma exclusiva para o domínio de políticas públicas, independente do âmbito da administração pública.

Todavia as políticas públicas de desenvolvimento regional são geradas a partir das falhas de mercado existentes nas regiões. Essas falhas possuem tendências normativas, a partir de um nível social ou politicamente indesejável, com sucessivos desequilíbrios da renda *per capita* ou entre o distinto comportamento de desenvolvimento das regiões, sendo exemplos de políticas de incentivos locais ou regionais e de atração de empreendimentos (FIGUEIREDO, 2009).

Para Figueiredo (2009, p. 686), “[...] é comum a arquitetura de políticas públicas de Desenvolvimento Regional num sistema de planejamento concreto combinar de modo diverso com outros tipos de políticas, atribuindo ou não a algum dos tipos considerados o estatuto de política estruturante”. As políticas de promoção da competitividade territorial, com base no conceito de território competitivo tem como princípio a combinação de recursos. Dentre eles o conhecimento e a organização, adquirem um perfil com particularidades em comparação com outros territórios em um longo e determinado intervalo temporal que sustente estratégias de desenvolvimento (FIGUEIREDO, 2009).

Considerando o fato de que a mediação de conflitos tem como principal desafio encontrar mecanismos que possibilitem uma convivência pacífica, as políticas públicas são vistas como o conjunto de ações políticas voltadas ao atendimento de demandas sociais, associadas ao desenvolvimento. Dessa forma, as políticas públicas demonstram a execução do

poder político, envolvendo a distribuição e redistribuição de poder, os processos de decisão e seus conflitos, além da repartição de custos e recursos para oferta de bens e serviços públicos (TEIXEIRA, 2002).

Substancialmente, pode-se dizer que a mediação e a conciliação de conflitos são formas de lidar com diferentes conflitos, através da qual uma terceira pessoa, mediador ou conciliador, contribui para que as pessoas se comuniquem melhor, existindo assim possibilidade de negociarem e chegarem a um acordo. A mediação é um processo orientado a conferir às partes nela envolvidas a autoria de suas próprias decisões. São decisões autocompositivas que propiciam uma reflexão e ponderação das alternativas. É ainda um processo não antagônico, no qual as duas partes saem ganhando. Igualmente esse processo busca revelar e compor os interesses subjacentes das partes e suas motivações, dirigido à dissolução dos impasses que impedem a negociação (BARBOSA, 2006). Sob este ponto de vista, Barbosa (2006, p.85) salienta que “[...] a definição de mediação também se enquadra como espaço de criatividade pessoal e social, um acesso à cidadania”. A mediação encontra guarida e fundamentos em um amplo projeto nacional de humanização da justiça e da cidadania, há muito incorporado nos usos e costumes de países, como os EUA.

No Brasil, a mediação não constitui fenômeno novo como forma de comunicação entre os seres humanos. Ela existe desde o tempo em que há a intervenção de terceiros nos conflitos de outrem. A rápida solução dos conflitos é, sem dúvida, o objetivo principal do processo de mediação. Considera-se a mediação como uma forma alternativa de solução de conflitos, cuja solução tem natureza jurídica em um contrato, pois é sempre baseada na manifestação da vontade das partes, criando, extinguindo ou modificando os direitos das pessoas.

No que se refere à mediação e à conciliação, Warat (2001) procura desconstruir toda essa violência "socializadora" para reconstruí-la na vivência harmônica e sensível com a própria interioridade e com os outros. A mediação/conciliação, embora sejam categorias distintas, exige que os acordos sejam celebrados na subjetividade de cada litigante, sendo que todas as simulações valem somente como bloqueio para a pacificação e resolução substancial dos conflitos.

De acordo com Moore (1998), a mediação já era praticada para tratar os litígios bíblicos, especialmente nas comunidades judaicas. Após seu uso, difundiu-se em várias culturas, dentre elas a islâmica, a hindu, a chinesa e a japonesa. “Foi nos últimos 25 anos que a mediação se expandiu exponencialmente no mundo, ganhando espaço e tornando-se

reconhecida como meio de tratamento de litígios alternativo às práticas judiciais” (MOORE, 1998, p. 32-34).

A dessemelhança da mediação para a conciliação está no fato de que a mediação é uma forma de solução de conflitos, na qual uma terceira pessoa, neutra e imparcial, facilita o diálogo entre as partes para que elas construam, com autonomia e solidariedade, a melhor solução para o problema. Consiste em um procedimento organizado, não tendo um prazo definido e pode terminar ou não em acordo, pois as partes têm autonomia para buscar acordos que compatibilizem suas necessidades. Já a conciliação é um método utilizado em conflitos mais simples, no qual um terceiro facilitador pode adotar uma posição mais ativa, porém neutra com relação ao conflito, sendo um processo que busca uma efetiva harmonização social dentro dos limites possíveis das relações sociais (CNJ, 2016).

Os princípios de informalidade, simplicidade, economia processual, celeridade, oralidade e flexibilidade processual são os norteadores tanto da mediação quanto da conciliação, conforme a Resolução 125/2010 e a Lei nº 13.140/2015, além dos princípios da confidencialidade, decisão informada, competência, imparcialidade, independência e autonomia, respeito à ordem pública e às leis vigentes, empoderamento e validação. Nesse sentido, a mediação é um método de resolução de conflitos que se desenvolve de forma pacífica e consensual, contando com o auxílio de uma terceira pessoa imparcial. Auxilia-se a chegar a um acordo que busque a preservação do relacionamento, propiciando o diálogo entre as partes até então inexistente devido ao litígio enfrentado, fazendo com que a decisão seja tomada pelas próprias partes que assumem uma responsabilidade, a qual não foi imposta pelo mediador e nem pelo Estado.

Conforme Warat (2001), ainda que seja considerada como uma ADR – *Alternative Dispute Resolution* –, um recurso alternativo ao judiciário, não pode ser concebida com as crenças e os pressupostos do imaginário comum dos juristas, pois a mentalidade jurídica termina convertendo a mediação em uma conciliação.

A mediação seria uma proposta transformadora do conflito porque não busca a sua decisão por um terceiro, mas, sim, a sua resolução pelas próprias partes, que recebem auxílio do mediador para administrá-lo. A mediação não se preocupa com o litígio, ou seja, com a verdade formal contida nos autos. Tampouco, tem como única finalidade a obtenção de um acordo (WARAT, 2001, p.110).

Diante do exposto, considera-se que, com a exclusão de grande parte da população à garantia dos seus direitos, faz-se pensar em uma reforma na estrutura do Estado, mas também do Poder Judiciário. Reconhece-se a capacidade de políticas públicas que visem responder a demandas, principalmente, dos setores da sociedade considerados como vulneráveis. Essas

demandas são examinadas por aqueles que ocupam o poder e influenciadas por uma agenda que se cria na sociedade civil através da pressão e da mobilização social.

Para tanto, é sugerido ao Estado determinar ações que atuem diretamente em diferentes áreas para atingir os resultados esperados de forma a promover o bem-estar da sociedade. Por essa perspectiva, os governos promovem políticas públicas e programas com a participação de entes públicos ou privados, visando assegurar os direitos do cidadão. Assim sendo, a política pública de acesso à justiça através de formas autocompositivas de resolução de conflitos, como a mediação e a conciliação, vem acontecendo através da parceria do Estado e da sociedade civil, facilitando o acesso e agilizando soluções.

Para autores como Souza (2008), a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. A implantação da Política Pública de Mediação de conflitos veio ao encontro da necessidade de rever as formas de atuação do Estado em relação às questões de acessibilidade ao judiciário e morosidade. É o Estado implantando um projeto de governo, através de programas (neste caso o da mediação e da conciliação de conflitos) e de ações voltadas para setores específicos da sociedade (Judiciário).

A implementação da prática da mediação por nossa sociedade se torna política para o tratamento do conflito, pois não tratará do conflito isolado, mas de todos os aspectos que o envolvem. Dessa forma, é no tratamento de todos os aspectos dos conflitos que os envolvidos restabelecem o diálogo e a comunicação, e questões, como disputa de guarda, podem ser resolvidas através de políticas públicas de tratamento do conflito, como é o caso da mediação (SPENGLER; SPENGLER NETO, 2012, p. 163).

Segundo Heidemann (2009), a política pode ser compreendida como as ações e diretrizes políticas, fundadas em lei, empreendidas como função estatal por um governo, a fim de resolver questões gerais e específicas da sociedade, bem como a teoria dos fenômenos ligados à regulamentação e ao controle da vida humana em sociedade. Estudada tanto pela sociologia quanto pela antropologia jurídica, a convivência do ser humano em grupo deu ensejo, necessariamente, à elaboração de regras específicas para disciplinar o relacionamento social. Assim, segundo Spengler (2010, p. 111), a mediação de conflitos é uma forma de “[...] instaurar a comunicação rompida entre as partes em virtude da posição antagônica instituída pelo litígio”. Dessa forma, seu principal desafio é encontrar mecanismos que possibilitem uma convivência pacífica entre os membros de um mesmo território e entre territórios distintos.

A mediação, portanto, é uma relação que apresenta uma dupla imbricação. Neves (1998, p. 151), esclarece que concerne à “[...] conciliação diante de divergências ou da intervenção de outrem com o objetivo de propor o acordo ou o compromisso”. A mediação é a institucionalização de um sistema de regras que mobilizam a mudança de comportamento e que visa promover um diálogo entre as partes. Por meio da evolução histórica, reflete-se ainda que, em princípio, o direito de acesso à justiça e à proteção judicial significava essencialmente o direito formal do indivíduo de propor ou contestar uma ação.

A expressão ‘acesso à justiça’ é reconhecidamente de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico – o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado. Primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individualmente e justo. (CAPPELLETTI; GARTH, 2002, p. 8).

Verifica-se que o Estado Democrático de Direito deve ter a finalidade de assegurar os direitos fundamentais e a dignidade a todos os indivíduos. No entanto, há muitas dúvidas a respeito do processo de inclusão, justificando-se necessário um estudo com a finalidade de verificar como está sendo realizado na prática o processo de inclusão, já que se vive em uma sociedade não inclusiva.

Portanto, a política pública deve corresponder à proteção, à promoção e à reparação de direitos garantidos pela lei, dando, com isso, uma resposta às demandas sociais. Apesar da palavra política pública estar associada ao poder do Estado, não pode se limitar somente a ele. O ideal é que haja uma expansão desse campo com a afirmação de ações coletivas desenvolvidas por indivíduos que participam de espaços favorecidos de decisões, de consciência social dos direitos sociais no âmbito da formulação, execução e avaliação de políticas efetivamente públicas.

As políticas públicas de mediação, por exemplo, são de grande relevância, pois interferem para que o Poder Judiciário não seja o único responsável pelo julgamento dos atos sociais. Representa uma mudança na concepção de justiça, o que faz refletir diretamente sobre as políticas e as instituições que defendem a autocomposição de litígios.

Além disso, por mais óbvio que possa parecer, as políticas públicas são ‘públicas’ - e não privadas ou apenas coletivas. A sua dimensão ‘pública’ é dada não pelo tamanho do agregado social sobre o qual incidem, mas pelo seu caráter “imperativo”. Isto significa que uma das suas características centrais é o fato de que são decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público (RUA, 2012, p. 2).

Normalmente, no momento em que os indivíduos buscam seus direitos na justiça eles transferem essa missão ao Estado na figura do Juiz, fechando-se para o diálogo. A tradição

cultural no Brasil é que haja uma transferência para o Judiciário da responsabilidade de julgamento dos atos sociais, pois “[...] O que prevalece entre nós, lamentavelmente, é a cultura da sentença” (GRINOVER, 1990, p. 8).

Entretanto, através da prática da mediação, pode-se chegar ao estágio em que os processos deixem de ser analisados pelo Judiciário como meras abstrações jurídicas, pois os protagonistas das demandas judiciais são pessoas com histórias e querem uma resposta qualitativa para seu litígio. Ocorre que, em uma sociedade desigual e heterogênea, a política da mediação deve desempenhar importante papel na efetividade do Judiciário. Não basta que seja assegurado o acesso à Justiça ou facilitado seu acesso, pois as decisões e o resultado da análise do mérito devem ser úteis e aptas para produzirem efeitos práticos na vida social. Assim sendo, a mediação poderá proporcionar qualidade, além de rápida solução dos conflitos, de maneira a aliviar o judiciário, ampliando o acesso à justiça que, notadamente, encontra-se abarrotado de processos, assim como busca auxiliar no desenvolvimento da sociedade.

No próximo capítulo do presente estudo serão abordados os mecanismos de defesa dos direitos do cidadão, bem como serão apresentados alguns programas de conciliação e de mediação de conflitos, assim como a lei que dispõe sobre a mediação.

3 ACESSO À JUSTIÇA E MECANISMOS DE DEFESA DE DIREITOS

A garantia constitucional do acesso à justiça, também denominada de princípio da inafastabilidade da jurisdição, está consagrada no artigo 5º, inciso XXXV da Constituição Federal. Este princípio afirma que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, liberdade, igualdade, segurança e propriedade (BRASIL, 1988). Portanto, o acesso à justiça é um direito social fundamental, principal garantia dos direitos subjetivos. Em torno dele, estão todas as garantias destinadas a promover a efetiva tutela dos direitos fundamentais.

No Brasil, apesar de ser uma garantia constitucional, a estrutura jurídica do país não dá suporte necessário para que toda a população tenha acesso à resolução de seus problemas, tampouco garante que todos os direitos expressos sejam efetivamente postos em prática. O acesso ao judiciário se torna restrito a uma parte da população por diversos fatores de ordem econômica, social, cultural, psicológica, legal, falta de conhecimento e pela própria lentidão da justiça. Cada um desses fatores isolados é o suficiente para impossibilitar o contato de uma pessoa com o Poder Judiciário, em maior ou menor proporção.

Anterior ao surgimento do Estado, os conflitos existentes na convivência social eram resolvidos de acordo com a cultura de cada época. Basicamente, eram solucionados através dos sistemas de autotutela e de autocomposição. Na autotutela havia a expressão da força dos indivíduos em impor-se e imperar sobre os mais fracos.

O sistema de autocomposição está baseado em três aspectos: desistência, submissão e transação (OLIVEIRA, 2012). De acordo com Oliveira (2012), havia desistência quando o titular do direito renunciava à sua pretensão, liberando o sujeito passivo. Do mesmo modo, havia submissão quando o sujeito passivo renunciava a sua resistência anteriormente oferecida à pretensão do autor. Por fim, existia uma transação quando as duas partes faziam concessões recíprocas acerca do interesse em conflito.

Após a institucionalização do Estado, coube-lhe a responsabilidade sobre a solução do litígio, acumulando o dever de buscar formas de assegurar a satisfação dos direitos. No que se refere ao acesso à justiça, essa garantia do acesso condicional ao judiciário está prevista na Constituição Federal de 1988, através do Artigo 5º, inciso XXXV, que consagrou a Constituição Cidadã, também denominada de princípio da inafastabilidade da jurisdição.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. Ademais toda pessoa tem direito de ser ouvida, com as garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer natureza (BRASIL, 1988).

No entanto, ainda que prevista na Constituição Federal, existem muitas desigualdades e injustiças provocadas pelo sistema capitalista. Em decorrência, surgem as políticas públicas de resolução de conflitos, versando sobre os meios extrajudiciais alternativos para a resolução de conflitos no seio da sociedade de forma a efetivar a atuação da justiça.

Diante disso, nesse capítulo, apresentam-se os programas de conciliação e de mediação de conflitos, assim como a lei que dispõe sobre a mediação como meio de solução de controvérsias entre particulares e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. Busca-se, dessa forma, apurar se a justiça se concretiza na medida em que as próprias partes foram adequadamente estimuladas à produção da solução de forma consensual e se a mediação e a conciliação garantem direitos à população usuária.

Conforme já mencionado, o princípio garantidor do acesso à justiça está consagrado na Constituição de 1988, artigo 5º, XXXV, enquadrado dentro dos Direitos e Garantias Fundamentais, mais especificamente nos Direitos Individuais e Coletivos (BRASIL, 1988). Não se trata apenas de o acesso ao Poder Judiciário ser gratuito, mas de ser uma garantia universal das defesas de todo e qualquer direito, independente da capacidade econômica. Conforme Watanabe (2011), os meios para possibilitar o acesso à justiça são: direito à informação, adequação entre a ordem jurídica e a realidade socioeconômica, o acesso a uma justiça adequadamente organizada, pré-ordenação dos instrumentos processuais capazes de promover a objetiva tutela dos direitos e o direito à retirada dos obstáculos que se antepõem ao acesso efetivo à justiça.

Cappelletti e Garth (2002) explicam que a expressão “acesso à justiça” é reconhecidamente de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico, pelas quais as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob o patrocínio do Estado. Primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individuais e justos.

Ainda de acordo com Cappelletti e Garth (2002), o movimento de aprimoramento do acesso à justiça, denominado pelos referidos autores de “ondas renovatórias”, depende de três “ondas”. A saber: primeira onda - hipossuficientes econômicos; segunda onda - interesses

transindividuais; e terceira onda - novas fórmulas de instrumentos. As ondas renovatórias tiveram origem nas reformas ocorridas na Europa a partir de 1965, voltadas, em sentido *lato*, a um acesso à Justiça amplificado segundo apresentam Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988).

À primeira “onda” concerne assistência judiciária aos necessitados e, a segunda, está voltada à assimilação de pretensões referentes à tutela coletiva. Já a terceira onda se caracteriza em uma tentativa de trazer harmonia entre as ordens anteriores modificando, desse modo, a técnica processual internamente, buscando maior efetividade e utilidade de suas prestações em tempo razoável (CAPPELLETTI; GARTH, 2002).

Essas mudanças também atingiram o poder judiciário, fazendo com que o sistema processual ficasse coberto por novas leis processuais, as chamadas ondas reformatórias ou renovatórias, que foram divididas em três momentos distintos. Primeiramente, em dezembro de 1994, instituíram-se alguns diplomas legislativos restritos a elucidar alguns assuntos que tinham divergência de interpretação da Constituição Federal e das leis. Porém, a mudança mais significativa foi a que instituiu a antecipação dos efeitos da tutela no processo de conhecimento, sendo o desígnio primordial dessa modificação o de dar maior efetividade à tutela jurisdicional.

A segunda “onda” adveio com as Leis nº 10.352 de 2001 e nº 10.358 de 2001, que alteraram os recursos cíveis. Já a terceira “onda” foi acompanhada por alterações constitucionais em matéria processual, configurando uma maior sensibilidade do processo àquele diploma Magno. Assim, a Emenda Constitucional, ao incluir o inciso LXXVIII ao art. 5º, buscava garantir a todos os cidadãos, em âmbito judicial ou administrativo, o direito à razoável duração do processo, além dos instrumentos para assegurar que sua tramitação ocorresse de forma célere, proporcionado maior lisura ao art. 5º, inciso XXXV.

Percebe-se, dessa forma, que o movimento de acesso à justiça busca novas alternativas para resolução de conflitos que não restritas ao ordenamento processual. Salienta-se que algumas dessas alternativas já estão sendo utilizadas como instrumento procedimental competente para dirimir litígios, como, por exemplo, a mediação e a conciliação. Sendo assim, ao conduzir como foco da referida reforma a efetividade da prestação jurisdicional, interpõe-se a prestação jurisdicional como uma solução dos problemas que devastam a Justiça.

3.1 A Lei nº 13.140 /2015 e os meios alternativos de resolução de conflitos

No Brasil, o acesso à justiça não ocorre de forma plena, pois o sistema judiciário se encontra em crise e um tanto quanto desgastado por fatores como a morosidade, a ineficiência e a um número elevado de processos, sem falar nas custas processuais. A cultura de acionar o Estado a cada conflito acaba sobrecarregando o Poder Jurisdicional, acarretando atrasos crônicos na solução dos litígios que podem tramitar por anos e até décadas. A consequência é a descrença da população na Justiça, comprometendo desde a proposta original do Estado até o aparato judicial à disposição do cidadão (GARROTA, 2011).

Uma pesquisa elaborada pelo departamento de pesquisa judicial do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, em 2009, apontou que o acesso à justiça não se reduz em “bater às portas do Judiciário”, mas em ter uma prestação jurisdicional efetiva, tornando eficazes as expectativas do cidadão que acessa o Poder Judiciário. Defendeu-se a apresentação de um acesso à justiça em acepção ampla, incentivando o estabelecimento de políticas públicas, garantindo a tutela dos direitos fundamentais e, conseqüentemente, à inclusão social dos consumidores da Justiça e não somente o mero ingresso ao serviço oferecido pelo Judiciário.

A referida pesquisa foi o ponto de partida para que o Conselho Nacional de Justiça impusesse aos órgãos do Poder Judiciário a criação de um reduto, no qual o conflito fosse resolvido de maneira informal, através do diálogo entre as partes. A ideia era introduzir uma cultura de desjudicialização dos conflitos com uma aproximação do cidadão a meios facilitadores de solução. Essa foi a solução encontrada pelo Poder Judiciário na tentativa de conter o avanço das ações que precediam soluções mais simples e que, na maioria das vezes, referia-se somente ao diálogo ou mesmo a uma orientação. Diante de tal contexto, o Conselho Nacional de Justiça implementou a Política Nacional de Mediação e Conciliação, no Judiciário Brasileiro através da Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010, que dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos e dá outras providências.

Já no ensejo da existência da Resolução nº 125/10, outorgando seu parecer, Watanabe (2011) enfatiza que cabe ao Judiciário não somente organizar os serviços que são prestados por meio de processos judiciais. Também é de sua responsabilidade socorrer os cidadãos de modo mais abrangente de soluções, por vezes de simples problemas jurídicos, como a obtenção de documentos essenciais para o exercício da cidadania e até mesmo de simples palavras de orientação jurídica.

O Artigo 1º, Parágrafo único, da Lei nº 13.140/2015, institui a Política Judiciária Nacional de tratamento dos conflitos de interesses, tendendo a assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade. Nesse sentido, esclarece que aos órgãos judiciários incumbe, além da solução adjudicada mediante sentença, também oferecer outros mecanismos de soluções de controvérsias, em especial, os chamados meios consensuais, como a mediação e a conciliação, bem como prestar atendimento e orientação ao cidadão (BRASIL, 2015).

Os meios alternativos de resolução de conflitos buscam facilitar o acesso da população à justiça. É uma forma de “driblar” a burocracia e o longo tempo de espera na justiça. São eles: a arbitragem, a autotutela, a negociação, a conciliação e a mediação. A arbitragem faz parte da justiça privada. Trata-se de uma técnica de solução de conflitos por meio da qual os conflitantes aceitam que a solução de seu litígio seja decidida por uma terceira pessoa, desde que ela seja de sua confiança.

A Lei nº 9.307, de 1996, conhecida como Lei da arbitragem, garante todo o respaldo para as sentenças, possuindo os mesmos efeitos que as proferidas pelo poder judiciário. A principal característica positiva da arbitragem é que a pessoa escolhida pelas partes para dirimir conflitos será a mesma do princípio ao fim, emprestando maior confiabilidade ao procedimento, o que nem sempre acontece nas questões levadas ao Judiciário (GARROTA, 2011).

A autotutela é a solução imposta por meio da força. Na linguagem popular, significa “fazer justiça com as próprias mãos”. A autotutela é proibida, podendo até mesmo ser considerada como crime, dependendo da situação. Na negociação, que pode ser definida como a resolução direta de divergências pelas partes, geralmente em relações de consumo, o resultado é voltado para o raciocínio do ganho recíproco. A conciliação ocorre quando um terceiro atua como intermediário entre as partes, tentando facilitar o diálogo, a fim de que as partes cheguem a um acordo. Por último, a mediação ocorre quando um terceiro se coloca entre as partes litigantes na tentativa de conduzi-las a um acordo, à autocomposição. As distinções básicas entre conciliação, mediação e arbitragem estão resumidas no Quadro 1.

Quadro 1 - Diferenças básicas entre conciliação, mediação e arbitragem

Algumas Diferenças	Conciliação	Mediação	Arbitragem
Em relação à técnica de solução do conflito utilizada:	Autocomposição: prevalece à vontade das partes, visto que as próprias partes se ajustam para solucionar o conflito.		Heterocomposição: as partes elegem um terceiro para “julgar” a lide com as mesmas prerrogativas do poder judiciário.
Em relação à atuação de uma terceira pessoa no processo:	<ul style="list-style-type: none"> • Chamado de terceiro interventor, atuando como elo entre as partes, • Não precisa ser neutro, • Pode sugerir decisões. • A decisão final cabe às partes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Chamado de terceiro interventor, atuando como elo entre as partes, • Tem que ser neutro, • Não deve sugerir soluções. • A decisão final cabe às partes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Chamado de terceiro interventor atuando como elo entre as partes, é quem decide o conflito.
Em relação aos casos participantes:	Para os casos em que não houve vínculo anterior entre as partes, as partes não se conheciam ou pouco se conheciam.	Para os casos em que houve vínculo anterior entre as partes, as partes se conheciam, eram parentes, amigas.	Atua tanto para um caso como para o outro.

Fonte: Elaborado pela autora com base em TJRS (2015).

Dos meios alternativos de resolução de conflitos, tem-se a mediação, que é a basilar da Lei nº 13.140/2015, regida por princípios específicos que a orientam.

Princípio é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico (MELLO, 1991, p. 230).

Entre os princípios previstos na Lei nº 13.140/2015, está o da imparcialidade do mediador. Significa que o mediador é um terceiro imparcial, porque não defende e não aconselha nenhuma das partes, nem tem qualquer interesse próprio nas questões envolvidas no conflito. Também o princípio da isonomia entre as partes, ou seja, a igualdade de tratamento corresponde à igualdade nas oportunidades que serão oferecidas às partes. Outro princípio é o da confidencialidade. Por meio desse princípio, as informações que forem trabalhadas durante o procedimento de mediação serão de conhecimento apenas das partes e do mediador, isto é, o mediador não poderá ser chamado a prestar depoimento como testemunha no processo judicial. Já no princípio da Informalidade, cabe às partes decidirem qual caminho percorrer, mesmo sabendo que os atos praticados devem ser precisos, claros, concisos e simples. E no princípio da lealdade todos os envolvidos no processo deverão tratar e serem tratados com urbanidade, buscando sempre dizer a verdade.

3.2 Mediação e conciliação judicial: garantia de direitos da população usuária?

Conforme já referido, o acesso ao Poder Judiciário é um direito de todo cidadão, não apenas do ponto de vista de ajuizar uma ação, mas também no sentido amplo que o termo tem, encerrando verdadeira pacificação social. A promoção de uma vida digna a todos é dever do Estado, e para tanto, este deve assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça. Tais preceitos são garantidos por dispositivos Constitucionais e estão ligados diretamente com o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, que constitui fundamento do Estado Democrático.

Os direitos sociais emergem de duelos políticos e são frutos de ações de protagonistas que pedem e problematizam suas demandas, objetivando um sistema de cobertura às exclusões e vulnerabilidades vivenciadas.

A luta por direitos, por isso, quando devidamente politizada nos coloca de novo, o tempo todo, no olho do furacão, ou seja, no terreno dos conflitos, das lutas sociais, e acaba por nos animar a brigar por uma ordem social justa, sem miséria, sem exclusões e sem desigualdades (NOGUEIRA, 2004, p.11-12).

Assim sendo, o Poder Judiciário tem a função de aplicar o direito com independência, impondo a sua observância indistinta na busca da pacificação social. Ele vem assumindo um papel fundamental na efetivação do Estado Democrático de Direito, tendo como finalidade a preservação de valores e princípios como o da cidadania e da dignidade da pessoa humana.

De acordo com Cappelletti e Garth (2002), tratar como iguais sujeitos que econômica e socialmente estão em desvantagem não é outra coisa senão uma ulterior forma de desigualdade e injustiça, repetindo a exclusão já existente na relação de direito material. É preciso então pressupor que, pelo Princípio da Igualdade, as pessoas colocadas em situações diferentes sejam tratadas de forma desigual. “Dar tratamento isonômico às partes significa tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na exata medida de suas desigualdades” (NERY JUNIOR, 1999, p. 42).

Provavelmente, baseado nessa perspectiva de distinção social, a confiança do cidadão no Poder Judiciário vem diminuindo a cada dia, pois o sujeito desacredita que o judiciário cumpra sua função com qualidade. No entanto, para solucionar esse descrédito, o cidadão quer acionar o Poder Judiciário, ser ouvido e ter seu problema solucionado em tempo hábil para, assim, o descrédito não se fazer presente. Desse modo, uma das soluções encontradas foi a autocomposição, na qual o Estado através do Poder Judiciário, não intervém diretamente na solução do conflito.

Do ponto de vista prático, a solução consensual do litígio é benéfica, pois traz a autoconcretização da pacificação nos casos que permitem a transação e o afastamento da jurisdição estatal. Este recurso não permite acordo em situação de vulnerabilidade, apontando, com isso, que as pessoas tenham o grau de autonomia necessário para resolver seus conflitos, confirmando o direito fundamental de acesso à justiça.

Entende-se que uma das garantias do cidadão é o princípio da inafastabilidade do Poder Judiciário. Segundo esse princípio, todos têm direito de ver apreciado pelo Poder Judiciário uma lesão ou ameaça de lesão a algum de seus direitos. No entanto, o simples acesso ao judiciário não significa efetividade, pois uma sentença nem sempre é a solução para a pacificação. Ocorre que muito se fala em crise da justiça, na sobrecarga do número de processos nos tribunais, na morosidade e na burocratização, cabendo mudanças urgentes e possíveis, como a autocomposição.

Nessa perspectiva, Grinover (1990) relata que os esforços dos processualistas comprometidos em buscar soluções para a já mencionada “crise da Justiça” estão se concentrando em duas vertentes. A vertente jurisdicional tenta descomplicar o próprio processo, tornando-o mais ágil, rápido, direto e acessível, tendo relação com desformalização do processo. E a vertente extrajudicial que tem tentado buscar a desformalização das controvérsias pelos equivalentes jurisdicionais como vias alternativas ao processo. É nessa segunda perspectiva que se insere a revisitação da conciliação (autocomposição) e a arbitragem (heterocomposição).

A questão dos direitos e garantias fundamentais do acesso à justiça e este acesso, através da mediação como forma autocompositiva de resolução de conflitos, são demandas advindas da população, exigindo respostas políticas. Apresentada por suas manifestações – tais como a miséria, a falta de acesso à saúde e a falta de acesso à justiça – representa a fragilidade na legitimação política, na intervenção do Estado com propostas aludidas nos mínimos sociais, garantindo assim a efetivação de direitos.

No entanto, alguns empecilhos ao acesso à justiça ainda persistem, apesar de inúmeros avanços. Entre eles, estão os empecilhos econômicos, nos quais o elevado custo do processo em um país como o Brasil, com má distribuição de renda, exclui o cidadão de buscar seus direitos. Outro empecilho é a duração do processo que é igualmente um fator limitante. Nesse sentido, o processo necessário para a garantia de um direito demanda uma longa espera pressionando, economicamente, os desfavorecidos a abandonarem a causa.

O empecilho sociocultural também é um dos inibidores do acesso à justiça, pois grande parte dos cidadãos não conhece seus direitos. Quanto menor for o poder aquisitivo do

cidadão menor é o seu conhecimento acerca de seus direitos e menor é a sua capacidade de identificar um direito violado e passível de reparação judicial. O aspecto psicológico também deve ser considerado como empecilho, pois pessoas menos favorecidas economicamente temem os juízes e os promotores. Eles enxergam os magistrados como seres superiores. Por fim, existem os empecilhos jurídicos e judiciários que, apesar de grandes avanços, ainda mantêm limitações quanto à legitimação para agir e à inacessibilidade de instrumentos processuais. São entraves à consolidação de uma ordem jurídica justa.

A maior conscientização dos direitos traça uma nova estrutura, verificando-se uma estreita ligação entre a responsabilidade e a autonomia, reconhecendo a responsabilidade pelos seus atos. Neste contexto, depara-se com o instrumento da mediação, centralizando o princípio da dignidade humana, pautada no contraditório com ampla defesa e no acesso ao direito à justiça. A mediação, em linhas gerais, pode ser definida como uma técnica que, através da linguagem, permite a criação ou recriação da relação humana. Para isso, utiliza-se da figura de um intermediário – o mediador – que intervém de forma imparcial com a facilitação da comunicação entre os indivíduos (LASCoux, 2001).

A existência de garantias legais e de Políticas Públicas não significa garantias e políticas efetivas, não bastando afirmar um direito para vê-lo materializado, visto que existe uma grande distância entre direitos e materializações.

O instrumento legal, por si só, não dá conta de impor o novo nessa relação. Esse novo é estabilizado pelo movimento social, pelas reivindicações dos trabalhadores, pela presença das classes subalternas na luta por verem reconhecidos seus interesses. Esse novo o tempo todo está se debatendo com o velho (COUTO, 2004, p. 57).

Assim sendo, a garantia de direitos da população usuária, tanto da mediação quanto da conciliação, só alcançará real efetividade quando existir um despertar para uma nova mentalidade. Esse despertar teria ainda que remeter à cidadania e à dignidade da pessoa humana, fatores relevantes para mediação, na medida em que se pretende um Estado Democrático de Direito.

No capítulo seguinte, será realizada uma análise sobre o processo de territorialização e a Política Pública de Mediação implantada no Foro da Comarca de Santa Maria/RS, local no qual se realizou a presente pesquisa.

4 O FORO DA COMARCA DE SANTA MARIA E A IMPLANTAÇÃO DO CEJUSC

Nesse capítulo, apresenta-se a análise sobre o processo de territorialização da Política Pública de Mediação no Foro da Comarca de Santa Maria/RS. O método de abordagem utilizado neste estudo é o materialismo histórico, considerando algumas categorias centrais: a totalidade, a historicidade, a mediação e a contradição.

De acordo com Masson e Subtil (2012), a contradição consiste na negação inclusiva, onde as partes envolvidas são dependentes em termos de significados, sendo, portanto, destruidora e ao mesmo tempo criadora, onde os contrários em luta ou movimento buscam superar a contradição. Desvendar a contradição de um objeto é mostrar o oposto em luta e movimento. Dessa forma, para Masson e Subtil (2012), a contradição é o movimento que permite a transformação dos fenômenos, onde o ser e o pensar alteram sua trajetória histórica motivada pela contradição dos fenômenos. A presença de tendências e aspectos contrários contribui para que a realidade passe de um estado para outro. Desvendar a contradição é exatamente mostrar os opostos em luta e movimento.

A totalidade significa “[...] o todo ligado, conectado, articulado, não somente a partir da consideração da soma das partes” (PRATES, 2006, p. 215), mas do processo de interação que ocorre entre elas e que, por sua vez, altera cada uma delas e o todo (PONTES, 2000). A totalidade não é um todo dado, mas um movimento permanente, implicando na historicidade dos fenômenos que o compõe. Segundo Kosik (1976), a totalidade significa realidade como um todo estruturado, dialético, no qual ou com o qual um fato qualquer pode vir a ser racionalmente compreendido. Dessa forma, “[...] analisar um fenômeno, uma situação concreta à luz da totalidade não significa exaurir todos os fatos, mas problematizá-los de forma inter-relacionada, buscando as determinações que uns tem sobre os outros para melhor interpretar a realidade” (PRATES, 2006, p. 215).

Já a historicidade consiste no reconhecimento do movimento, da transformação do homem, da realidade e dos fenômenos sociais (FRIGOTTO, 1994). Entende-se que os fenômenos estão sempre em movimento não sendo estáticos e só podem ser entendidos por cortes históricos. A historicidade é o reconhecimento da processualidade que há na própria história.

Assim sendo, a categoria mediação possibilita a realização da “[...] análise dos fenômenos e dos processos sociais a partir de uma situação singular e isolada, reconhecendo-se suas inter-relações mais amplas a partir de uma visão de totalidade” (KIST, 2011, p. 29). Compreende-se que determinados indivíduos ou grupos sociais estão inseridos em uma

realidade global, interferindo na sua situação particular, pressupondo ainda uma relação direta com os processos históricos que influenciam determinada realidade concreta (CURY, 1985).

Neste estudo, utilizou-se o enfoque qualitativo que considera certa relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito (GIL, 1999). A pesquisa qualitativa não procura enumerar ou medir os eventos estudados, nem emprega instrumental estatístico na análise dos dados. Na realidade, envolve a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada, procurando compreender os fenômenos na perspectiva dos sujeitos, ou seja, dos participantes da situação em estudo (GODOY, 1995).

No processo de desenvolvimento desse estudo, realizou-se um levantamento de dados secundários com base em processos disponibilizados pelo Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania – CEJUSC –, no Foro da Comarca de Santa Maria/RS. O estudo envolveu também a utilização de dados primários, obtidos através da realização de entrevistas semiestruturadas em que a pesquisadora seguiu um roteiro pré-definido com perguntas abertas e fechadas (MARCONI; LAKATOS, 2006). A entrevista semiestruturada possui o objetivo de ordenar o diálogo e o pensamento tanto do pesquisador quanto do interlocutor. A padronização das questões foi para que fosse permitida a comparação das respostas. As semelhanças encontradas nas respostas cabem às distintas reflexões efetuadas pelos entrevistados, não havendo diferenças nas perguntas realizadas (LAKATOS; MARCONI, 1990).

O formulário de pesquisa foi aplicado junto a vinte mediandos escolhidos a partir do conjunto de processos dos quais se obteve acesso. Também foram entrevistados oito advogados que atuam nos processos de mediação no Foro pesquisado, assim como o servidor responsável pelo CEJUSC, no município de Santa Maria. Ressalta-se que, para fins de sigilo, os nomes dos entrevistados foram preservados. Os usuários, os profissionais e o servidor responsável pelo CEJUSC, de Santa Maria, foram identificados pelas letras correspondentes às suas funções seguidas por números, tais como: SERVIDOR = S1; PROFISSIONAIS = P 1,2,3...; e USUÁRIOS = U 1,2,3...

A pesquisa de campo foi desenvolvida no período março a setembro de 2016. Inicialmente, foi realizado um levantamento dos processos que participaram da mediação no Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania – CEJUSC –, no Foro da Comarca de Santa Maria/RS, no período de março a maio de 2016. Posteriormente, entre agosto a setembro de 2016, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os mediandos e com os advogados. Salienta-se que grande parte das entrevistas foi realizada na residência dos

usuários, sendo que uma minoria foi feita no Foro de Santa Maria, tendo duração de aproximadamente trinta minutos cada uma delas.

Utilizou-se a análise de conteúdo para analisar os dados qualitativos, considerando-se a possibilidade de identificação do sentido ou dos sentidos em um documento. Para Bardin (2009), a análise de conteúdo enquanto método consiste em um conjunto de técnicas de análise de comunicação que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens. Já para o processo de análise de frequência e de dados quantitativos se utilizou a técnica de tratamento estatístico simples com base em Marconi e Lakatos (2006), o que possibilitou a representação dos dados através de ilustrações, como gráficos e quadros.

Na sequência, realizou-se a transcrição literal das entrevistas e a pré-análise das informações. Depois de uma leitura minuciosa com base nas questões propostas pela pesquisa, fez-se a classificação das informações de acordo com o seu conteúdo em diferentes categorias para, finalmente, realizar-se a interpretação e a análise dos dados.

O objetivo geral desta pesquisa foi o de analisar o processo de territorialização da Política Pública de Mediação no Foro da Comarca de Santa Maria/RS. Já os objetivos específicos consistiram em: a) avaliar a Política Pública de Mediação como ferramenta de promoção de desenvolvimento regional; b) analisar o processo de criação e implantação do Centro Judicial de Solução de Conflitos – CEJUSC – e, c) identificar o perfil dos usuários beneficiados pela Política de Mediação no Foro da Comarca de Santa Maria, RS.

Na primeira parte deste capítulo foram apresentadas algumas considerações sobre o município Santa Maria, local onde está situado o CEJUSC, objeto deste estudo. Apresentaram-se ainda informações sobre o processo que culminou com a implantação do CEJUSC. No segundo tópico é descrito o mapa estratégico do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, sendo este um instrumento de planejamento e de comunicação que estabelece os objetivos estratégicos do TJRS e suas linhas de atuação para os próximos cinco anos.

O terceiro tópico aborda os atendimentos realizados no CEJUSC, de Santa Maria, entre mediações e conciliações, assim como ilustra as demandas relacionadas ao Centro Judiciário de Solução de Conflitos e de Cidadania. O quarto tópico destaca as características dos profissionais que atuam na mediação no CEJUSC, assim como o perfil dos usuários da Política Pública de Mediação em Santa Maria. Ao final, é analisado o processo de territorialização da Política Pública de Mediação, em Santa Maria.

4.1 O Foro da Comarca de Santa Maria, RS e a implantação do CEJUSC

Para melhor entender a implantação do CEJUSC, cabe tecer algumas considerações a respeito de Santa Maria. O município, localizado no Rio Grande do Sul, foi criado a partir de acampamentos de uma comissão demarcadora de limites entre terras de domínio espanhol e português, definidas pelo Tratado de Tordesilhas, que passavam pela região por volta de 1797. Em 1835, Santa Maria marchava rumo ao progresso, onde houve um desenvolvimento significativo no seu comércio e indústria pastoril (CÂMARA DE VEREADORES DE SANTA MARIA, 2016).

Em 16 de dezembro de 1857 “Santa Maria da Boca do Monte” foi elevada à categoria de Vila, pela Lei Provincial nº 400, desmembrando-se do município de Cachoeira do Sul. Pela Lei Provincial nº 1.013, de 06 de abril do mesmo ano, a Vila passa a ser denominada Santa Maria. Em 15 de abril de 1858 ocorreu a eleição dos sete vereadores que compuseram a primeira Câmara Municipal, dando início à trajetória do Poder Legislativo Municipal de Santa Maria. O exercício da autonomia local permaneceu garantido na Constituição de 1891 por meio da Emenda Lauro Sodré. No Rio Grande do Sul, foi transferido aos municípios o poder de auto-organização, destacando-se como o único Estado do Brasil, no qual os municípios possuíam Cartas próprias, ou seja, Leis Orgânicas (CÂMARA DE VEREADORES DE SANTA MARIA, 2016).

A reforma constitucional de 1926 incluiu a autonomia municipal, sendo ampliada em 1934 e dando ao município expressamente poderes até então implícitos, dentre eles o de tributar. Com o advento da Nova República e com a promulgação da Constituição Federal de 1988, os municípios tiveram referendadas as suas prerrogativas, passando os Parlamentos municipais a ter maior autonomia em suas funções de legislar (BRASIL, 1988).

Santa Maria é também conhecida como a “cidade do coração do Rio Grande do Sul”. É uma referência devido a sua posição geográfica no centro do Rio Grande do Sul, proporcionando certa articulação-chave entre a Metade Norte e a Metade Sul do Estado. Conta ainda com sete distritos, além da Sede Municipal, que por sua vez está dividida em vinte e três bairros. Conforme estimativas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE –, na atualidade, a população do município é de 276.108 habitantes (IBGE, 2016).

De acordo com a Organização das Nações Unidas (ONU), o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Santa Maria supera a taxa do Estado do Rio Grande do Sul, com um dos melhores indicadores de alfabetização da América Latina e uma das menores

taxas de mortalidade infantil do país. Reserva boas condições de segurança, saneamento básico e saúde e registra ainda a taxa de 100% de cobertura de serviços de coleta de lixo na cidade e índice equivalente à zero de poluição.

Santa Maria destaca-se como um polo educacional, militar e de prestação de serviço e de comércio. No campo da economia, não se pode deixar de enfatizar a educação como uma das mais importantes atividades econômicas do município, com especial força na educação superior. Chama a atenção que, nas últimas décadas, desencadeou-se em Santa Maria um processo de concentração de Universidades públicas e privadas (CÂMARA DE VEREADORES DE SANTA MARIA, 2016).

Nesse cenário, encontra-se o Centro Judiciário de Solução de Conflitos e de Cidadania – CEJUSC –, de Santa Maria. Sua implantação ocorreu em 2012, conforme disposto na Resolução nº 125 do Conselho Nacional de Justiça – CNJ –, publicada em 29 de novembro de 2010. Entre as atribuições propostas, cabe ao CEJUSC de Santa Maria realizar conciliações e mediações processuais e pré-processuais, conforme o disposto na Resolução nº 125, do Conselho Nacional de Justiça – CNJ –, publicado em 29 de novembro de 2010. Igualmente compete ao CEJUSC supervisionar as atividades dos conciliadores e mediadores de acordo com o modelo definido pelo Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos – NUPEMEC –, conforme disposto no Código de Ética de Conciliadores e Mediadores Judiciais do CNJ; bem como receber e orientar os cidadãos quanto ao adequado encaminhamento do seu conflito (BRASIL, 2015).

Em decorrência da implantação do CEJUSC, em 2010, foi aprovado o mapa estratégico do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. O referido documento foi considerado um importante instrumento de planejamento e comunicação que estabelece os objetivos estratégicos do TJRS e suas linhas de atuação para os cinco anos seguintes. Nesse sentido, pode-se observar o incremento da resolução das ações com a eficácia dos Juizados Especiais e o estímulo às conciliações tanto no primeiro como no segundo grau como alguns dos objetivos do Tribunal de Justiça (FIGURA 2).

Figura 2 - Mapa estratégico do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul



Fonte: Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS, 2015).

Nessa perspectiva, a Resolução do CNJ sob nº 125/2011 determinou que os tribunais criassem os Centros Judiciários de Solução de Conflitos, chamados de CEJUSCs. Esses centros são responsáveis pela realização das sessões e das audiências de conciliação e de mediação, assim como pelo atendimento e orientação ao cidadão no que tange aos seus direitos constitucionais. Em 2015, a resolução do CNJ nº 125/2010 completou cinco anos, sendo que o Conselho Nacional de Justiça – CNJ – divulgou a informação de que os Tribunais de Justiça brasileiros já haviam implantado na época quinhentos Centros Judiciários de Solução de Conflito e Cidadania.

Em relação aos processos de mediação, somente no mês de agosto de 2016 o CEJUSC de Santa Maria realizou sete processos, tendo como resultado dois acordos, duas inexitosas, um prejudicado e dois remarcados. Quanto aos atendimentos, neste mesmo período (agosto de 2016), entre mediações e conciliações foram realizados 216 processos, conforme pode ser observado através do Quadro 2.

O Quadro 2 apresenta as demandas relacionadas ao Centro Judiciário de Solução de Conflitos e de Cidadania de Santa Maria – CEJUSC –, referentes a agosto de 2016. Por meio desses dados, explicita-se o volume de conciliações e mediações que são executadas no CEJUSC, criando condições para a materialização dos serviços de mediação dos serviços,

sendo essa a função da territorialização, na medida em que atendem aos anseios de quem procura solucionar os impasses jurídicos através desses processos. Observa-se ainda que, apesar de o total de acordos comparados com os demais processos ser menor, mesmo assim o resultado obtido na proporcionalidade geral denota que essas políticas públicas têm sua importância para a região de Santa Maria.

Quadro 2 - Conciliações e Mediações do CEJUSC em Santa Maria – agosto 2016

CONCILIAÇÕES CEJUSC		MEDIAÇÕES CEJUSC	
Total de Acordos	3	Total de Acordos	2
Total de Inexitosas	32	Total de Inexitosas	2
Total de Prejudicados	22	Total de Prejudicados	1
Total de Remarcadas	5	Total de Remarcadas	2
CONCILIAÇÕES VARAS CÍVEIS			
Total de Acordos		20	
Total de Inexitosas		96	
Total de Prejudicados		28	
Total de Remarcadas		3	
RESULTADO FINAL			
Total de Acordos		25	
Total de Inexitosas		130	
Total de Prejudicados		51	
Total de Remarcadas		10	

Fonte: CEJUSC - Santa Maria (2016).

Cabe salientar que o TJRS conta com 29 Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania – CEJUSCs –, sendo que cada um deles tem sua própria programação semanal. O CEJUSC de Santa Maria realiza audiências por meio de agendamentos e os processos pautados se referem, entre outros, às cobranças, execuções e revisionais de juros bancários, sendo em sua maioria relações de consumo (AJURIS, 2016).

A função de mediador é parte integrante dos processos de mediação e deve ser embasada no Código de Ética de Mediadores Judiciais estabelecido pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Esse código é composto por princípios fundamentais que formam a consciência dos profissionais e impõe uma conduta a ser tomada para garantir o desenvolvimento da política pública de tratamento adequado dos conflitos e a qualidade dos serviços de mediação.

Neste contexto, são princípios fundamentais da mediação judicial os seguintes aspectos (CNJ, 2016):

- a) Confidencialidade - sendo esta necessária para manter o sigilo sobre as informações adquiridas na sessão;
- b) Competência - na qual os mediadores e conciliadores devem estar qualificados para atuar segundo a Resolução nº 125/2010;
- c) Imparcialidade - com o dever do profissional de agir com ausência de favoritismo, assegurando que valores e conceitos pessoais não interfiram no resultado do trabalho;
- d) Neutralidade - na qual o profissional tem o dever de se manter neutro e respeitar as partes do ponto de vista de não privilegiar um em detrimento do outro;
- e) Independência e autonomia - sendo o dever de atuar com liberdade sem sofrer qualquer pressão, interna ou externa, com permissão para recuar, suspender ou interromper a sessão se ausente de condições necessárias para seu bom desenvolvimento;
- f) Respeito à ordem pública - bem como cuidar para que um possível acordo não viole essa ordem nem as leis vigentes.

Estabelecido pelo CNJ (2016), existem ainda regras que regem o procedimento de mediação, tais como:

- a) Informação - entendida como o dever de esclarecer as partes sobre o método empregado;
- b) Autonomia das partes - na qual o mediador tem o dever de respeitar os diferentes pontos de vista dos envolvidos;
- c) Ausência de obrigação de resultado - atribuindo o dever de não forçar um acordo e de não tomar decisões pelos envolvidos;
- d) Teste da realidade - sendo o dever de assegurar os envolvidos que, ao chegarem a um acordo, compreendam perfeitamente suas disposições, devendo ser exequíveis, gerando comprometimento com seu cumprimento (CNJ, 2016).

Quanto às responsabilidades e sanções do mediador são estabelecidas pelo CNJ (2016), conforme o artigo 3º, que apenas poderão exercer suas funções, perante o Poder Judiciário, mediadores devidamente capacitados e cadastrados pelos tribunais, aos quais competirá regulamentar o processo de inclusão e exclusão no respectivo cadastro. Segundo o artigo 4º, o mediador deve exercer sua função com lisura, respeitando os princípios e regras deste Código, assinado, para tanto, no início do exercício, termo de compromisso e submetendo-se as orientações do juiz coordenador da unidade a que é vinculado.

Já no artigo 5º, aplicam-se aos mediadores os mesmos motivos de impedimentos e suspeição dos juízes, devendo, quando constatados, serem informados aos envolvidos com a interrupção da sessão e sua substituição. O artigo 6º salienta que, no caso de impossibilidade temporária do exercício da função, o mediador deverá informar com antecedência ao responsável para que seja providenciada sua substituição na condução das sessões. Uma questão importante está descrita no artigo 7º, em que o mediador fica absolutamente impedido de prestar serviços profissionais, de qualquer natureza, pelo prazo de dois anos, aos envolvidos em processo de mediação sob sua conduta.

Quanto ao descumprimento dos princípios e regras estabelecidas no Código do CNJ (2016), o artigo 8º informa que resultará na exclusão do mediador do respectivo cadastro e no impedimento para atuar nessa função em qualquer outro órgão do Poder Judiciário nacional. Por fim, o parágrafo único cita que qualquer pessoa que venha a ter conhecimento de conduta inadequada por parte do mediador poderá representar o juiz coordenador, a fim de que sejam adotadas as providências cabíveis.

Os procedimentos de Mediação, na prática, normalmente têm sido feitos pelas Câmaras de Mediação que possuem seus regimentos e normas. O mediador pode também atuar sozinho, independentemente, de estar vinculado a uma entidade (CNJ, 2016). Ressalta-se que em 2010 se iniciou a criação, no Brasil, de “Casas de Mediação” localizadas nas universidades. A pioneira foi a Casa de Mediação, da Faculdade de Direito, da Universidade São Judas Tadeu, na Capital de São Paulo, evidenciando o desenvolvimento da Mediação no meio universitário brasileiro (CNJ, 2016).

4.1.1 Os profissionais que atuam na mediação no CEJUSC

A média de idade dos profissionais que atuam no CEJUSC de Santa Maria é de 35 anos e a renda mensal gira em torno de três a dez salários mínimos. Enfatiza-se que todos são moradores do município de Santa Maria/RS. No que se refere à formação desses profissionais atuantes no CEJUSC, dois dos entrevistados possuem uma segunda graduação além do Direito, porém identifica-se a predominância nessa área, sendo, em sua maioria, advogados, cujas funções consistem em auxiliar as pessoas que são partes em processos judiciais a resolver seus conflitos de forma autocompositiva, sem a interferência de um magistrado.

Os profissionais que compõem o Centro Judiciário de Solução de Conflitos são conciliadores e mediadores, atuando em regime de trabalho voluntário. São selecionados,

capacitados e supervisionados pelo Tribunal de Justiça do Estado, de acordo com os critérios estabelecidos em resolução própria.

Decorre que, com a promulgação do novo Código de Processo Civil, todos os processos judiciais devem ser encaminhados para conciliação/mediação. Esses processos devem ser acompanhados por conciliadores e mediadores devidamente habilitados nos termos da Resolução nº 125/2010, do Conselho Nacional de Justiça. Além disso, esses profissionais devem estar inseridos na categoria de auxiliares da justiça, como preceituam os artigos nº 169 e seguintes, daquele diploma legal.

Dessa forma, os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania, conforme Resolução nº 125, artigo 10, devem abranger um setor de solução de conflitos pré-processual, um setor de solução de conflitos processual e também um setor de cidadania. Ainda de acordo com a referida Resolução, os centros devem contar com um juiz coordenador e com um adjunto capacitado, assim como servidores com dedicação exclusiva, todos capacitados em métodos consensuais de solução de conflitos.

Em relação ao CEJUSC de Santa Maria, identifica-se que o mesmo conta com apenas um servidor que é responsável pela separação dos processos e pelo atendimento aos usuários. Salienta-se que a eleição dos entrevistados para esta pesquisa foi baseada nos processos selecionados pelo respectivo servidor para participar das mediações e conciliações.

Quanto às características do mediador, trata-se de um terceiro neutro que colabora para que as partes dialoguem, se entendam e elas próprias resolvam o conflito. Constitui-se como um canal, no qual o conflito pode passar e ser trabalhado criativamente, sendo uma espécie de catalisador, reunindo as partes sem confundir ou aderir a alguma delas. Na visão de Buitoni (2007, p. 56), o mediador não se envolve no conflito como se ele fosse uma das partes. No entanto, ele “[...] sente o conflito em todas as suas dimensões, percorre o conflito, com os mediados nas suas sutilezas, para que sejam criados os novos caminhos que transcendam o conflito”.

Sobre sua intervenção, salienta-se que o mediador coordena um processo de positivação do conflito. Esse processo nada mais é do que fruto da estrutura relacional existente entre eles no passado e presente, com a conscientização de que o futuro está em suas próprias mãos. “O mediador pratica o diálogo e busca primeiramente as questões do conflito” (BRAGA NETO, 2008, p. 78).

Ainda com relação à atuação do mediador, Braga Neto (2008, p. 79) ressalta que a atividade ocorre na vertente do auxílio na administração do conflito, “[...] a fim de promover

como resultado a responsabilidade, não somente gerada na inter-relação existente ou que existia, mas, sobretudo, no que poderá ser construído no futuro a partir dele”.

A amostra do presente estudo foi constituída por vinte mediandos e por oito profissionais que atuam no Centro Judiciário de Solução de Conflitos e de Cidadania – CEJUSC –, de Santa Maria. Essa distinção se fez necessária em função do papel que esses profissionais exercem e dos mesmos possuírem outra atividade profissional ou serem servidores do Foro de Santa Maria/RS.

Dos vinte profissionais que estavam em atividade no CEJUSC de Santa Maria, em agosto de 2016, somente oito se dispuseram a participar desta pesquisa. As entrevistas com os usuários ocorreram nas residências dos mesmos, tendo uma duração de aproximadamente trinta minutos. Para fins de sigilo, a identidade dos sujeitos que participaram da pesquisa não foi revelada, motivo pelo qual as narrativas apresentadas não foram identificadas pelo nome dos participantes, mas pela função dos mesmos seguidos de um número sequencial da seguinte forma: SERVIDOR (S1), PROFISSIONAL (P1, P2...) e USUÁRIO (U1, U2, U3...).

Quanto ao perfil, os profissionais que atuam no CEJUSC são, em sua maioria, advogados, cujas funções consistem em auxiliar as pessoas que são partes em processos judiciais a resolver seus conflitos de forma autocompositiva, sem a interferência de um magistrado. Dos profissionais entrevistados, cinco são do sexo masculino e três do sexo feminino, sendo que entre esses profissionais, foi entrevistado o servidor responsável pelo CEJUSC, em Santa Maria, que atua neste mesmo cargo desde a criação do Centro Judiciário. Em relação a um dos questionamentos feitos sobre o CEJUSC vir ou não implantando ações de incentivo à mediação e à conciliação aos profissionais que atuam na Comarca de Santa Maria, ele respondeu que os incentivos decorrem através das mediações e das conciliações realizadas.

De acordo com o entrevistado, todas as pessoas envolvidas no conflito e os seus procuradores tomam conhecimento de que o melhor caminho é aquele em que as partes envolvidas possam falar e serem ouvidas. Chega-se, assim, a um entendimento que seja bom para todos, pois, segundo ele, “[...] o bom resultado obtido por meio das mediações serve de incentivo para as demais pessoas procurarem os serviços do CEJUSC. Esse boca a boca é a melhor forma de divulgação de que existe essa forma de resolver conflitos jurídicos”, explicou o entrevistado (S1).

Quando questionado sobre o funcionamento das sessões de mediação e de conciliação, o servidor ressaltou que a mediação e a conciliação se constituem como ações de mudanças de paradigmas. A percepção é a de melhorar o entendimento entre as pessoas, apesar de alguns

magistrados entenderem ser essa uma forma de desafogar o Poder Judiciário, conforme pode ser observado através de seu relato:

Não vejo dessa forma como falam [desafogar o Judiciário], acho que se trata de algo que modifica conceitos até então já pré-estabelecidos. Além do mais, estabelece uma outra forma de relação que não é tão formal, sendo bem mais amistosos (S1).

Ainda nesse mesmo aspecto, um dos profissionais entrevistados relatou que se trata de uma possibilidade que vai além da resolução de uma disputa judicial. Segundo ele, “[...] em alguns casos, verifica-se que o que estava faltando era mesmo o diálogo. Eram pessoas amigas que sofriam muito com a situação. A partir da mediação, até mesmo essas diferenças acabam ali” (P2).

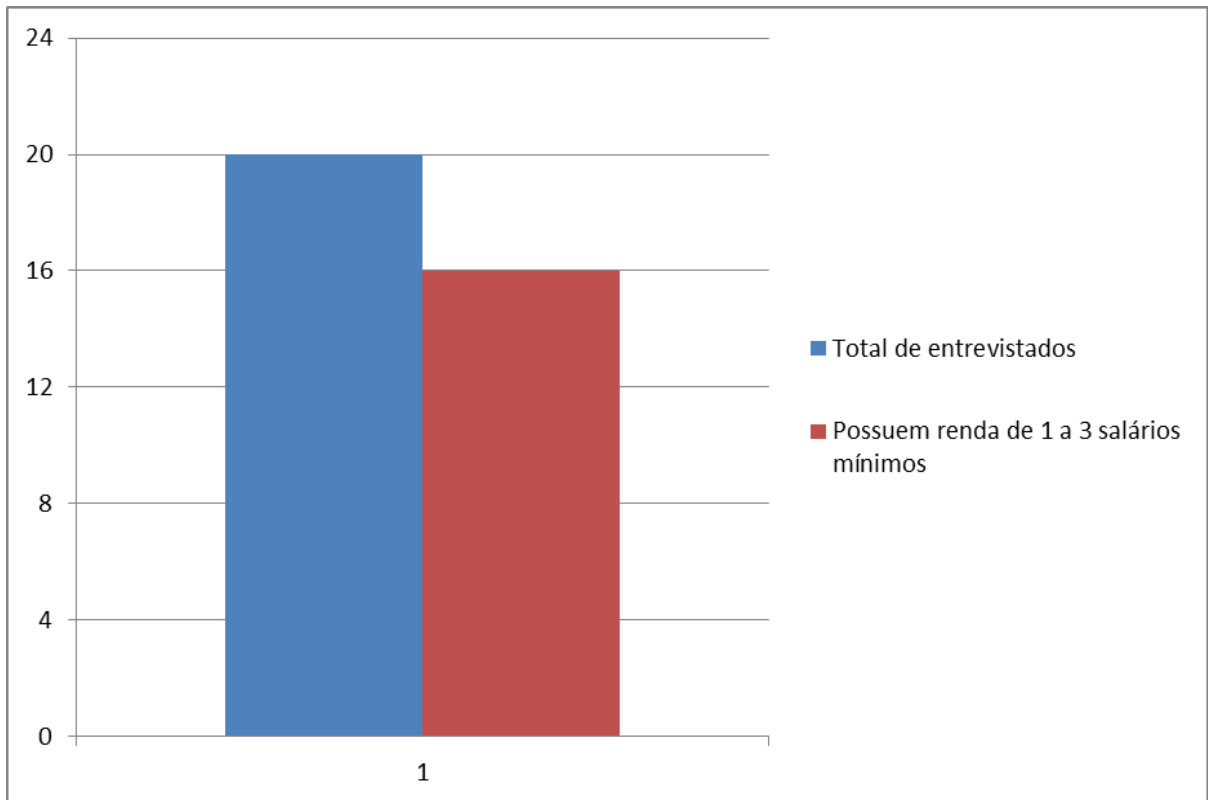
4.2 O perfil dos usuários da Política Pública de Mediação em Santa Maria

A média de idade dos usuários analisados no CEJUSC de Santa Maria é de cinquenta anos. A maioria possui uma renda mensal de um a três salários mínimos. Em relação à profissão, quase todos são autônomos e buscaram a mediação como forma de obter um acordo mais rápido para a questão. O critério de escolha dos usuários que integram os processos de mediação do CEJUSC de Santa Maria consistiu, basicamente, em ser usuário da Política Pública de Mediação e participar de uma audiência de conciliação ou de mediação em um processo judicial encaminhado pelo CEJUSC. Após contato telefônico, foram marcadas as visitas para a realização das entrevistas com os vinte mediandos, sendo que todos os participantes concordaram em assinar o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE (APÊNDICE A).

A partir de então, foram realizadas entrevistas nas residências dos usuários do CEJUSC. Cada usuário respondeu ao instrumento de pesquisa pré-elaborado, sendo que a identidade dos entrevistados não foi revelada e a identificação dos mesmos ocorreu por meio da letra U, seguida de números sequenciais – 1,2,3...e, assim, por diante.

Quanto ao perfil dos usuários que participaram da pesquisa, a maioria declarou ter uma renda mensal de um a três salários mínimos (GRÁFICO 1). Geralmente são autônomos e buscam a mediação como forma de obter um acordo mais rápido para a questão.

Gráfico 1 - Média de renda mensal dos usuários entrevistados



Fonte: Dados sistematizados pela autora (2016).

Em relação ao grau de estudo, oito deles concluíram o Ensino Médio ou possuem nível superior incompleto, sendo que todos são residentes no município de Santa Maria.

Sobre a possibilidade de poder participar do processo de mediação, a maioria informou que ficou sabendo através de carta convite enviada pelo CEJUSC, conforme ressaltado por um dos entrevistados: *“A gente recebeu uma correspondência do Foro. Daí fomos lá para ver do que se tratava. Foi assim que a gente ficou sabendo”* (U4). Dos vinte entrevistados, constata-se que treze deles obtiveram acordos exitosos, ou seja, positivos para conciliação e mediação, conforme evidenciado por um dos sujeitos: *“Foi muito bom. Tudo foi resolvido ali na hora sem muita burocracia. Deu tudo certo. Terminou tudo. Agora dá para dormir mais tranquilo”*, revelou o entrevistado (U8).

Outra observação importante é a de que todos tiveram processos anteriores que tramitaram entre um e três anos na justiça (GRÁFICO 2), conforme pode ser observado através dos relatos que seguem:

“Eu já tava meio desiludido. Pensei que nunca mais ia sair nenhum resultado. A gente até desanima. A Justiça é muito demorada” (U3).

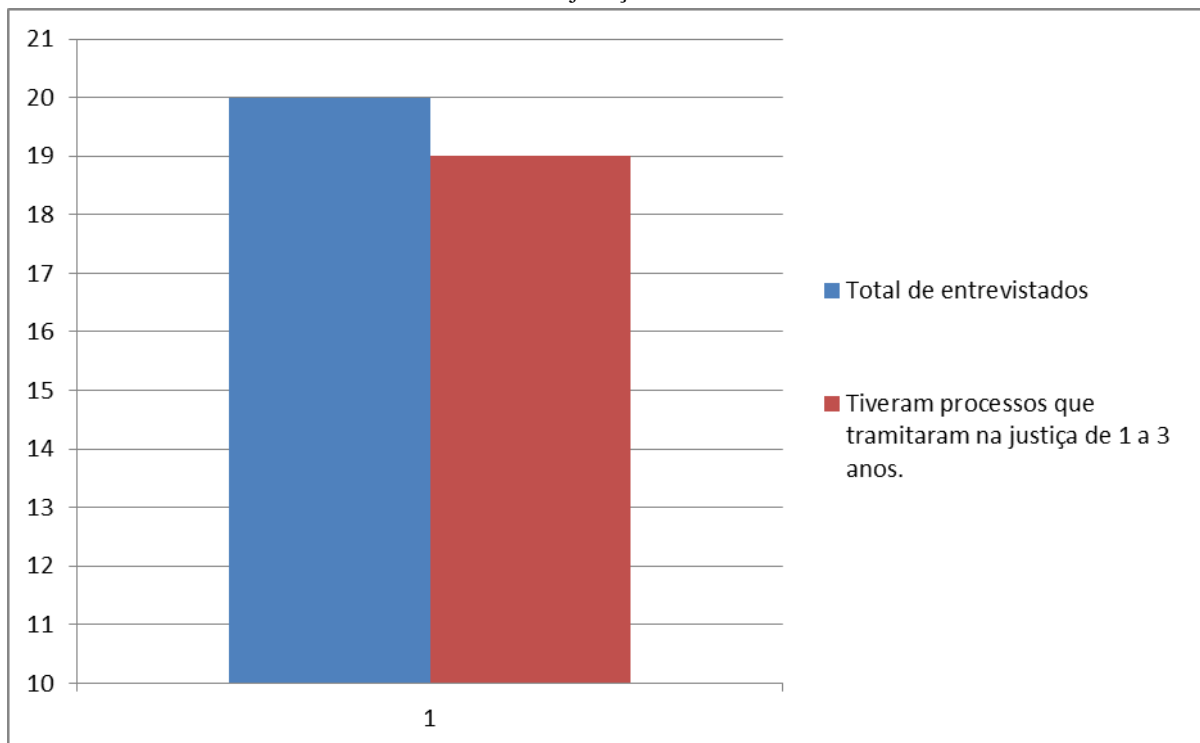
“É muita espera. Daí tu fica preocupado, não consegue dormir direito, porque nunca sai uma solução. Não é fácil!” (U1).

“Bom que tudo fosse ligeiro assim. A gente nem acreditava mais na justiça. É muito demorada” (U5).

“Nossa! Demora demais. O pior é que a gente ficava sempre esperando e nada. Tudo muito demorado. Cansa” (U7).

Observa-se que a maioria dos entrevistados já tiveram ações, nas quais foram partes, tendo essas ações sido tramitadas por um longo período na justiça. O fato de estar participando diretamente no seu processo faz com que esses sujeitos superem as dificuldades encontradas anteriormente, desenvolvendo resoluções positivas que podem ser usadas em outras circunstâncias conflitantes.

Gráfico 2 - Processos tramitaram anteriormente por longo tempo na justiça



Fonte: Dados sistematizados pela autora (2016).

Quando questionados se possuíam alguma sugestão com relação à qualificação do processo de efetivação da Política Pública de Mediação foi destacado, especialmente, que deveria haver maior divulgação sobre os processos de mediação e de conciliação. Os entrevistados declararam também que nunca ouviram falar da possibilidade de participar de mediação ou de conciliação como forma de solucionar litígios, conforme se observa através dos relatos que seguem:

“Até veio uma carta para nós, mas eu só fiquei sabendo como era na hora em que tive a audiência. Antes, nem imaginava como era. Agora vi que a coisa funciona” (U9).

“A população devia ser mais bem informada sobre isso. Nem todo mundo sabe, daí poucos procuram” (U2).
“É uma coisa boa, mas que fica muito sem a gente saber. Só depois que tu vai lá tu vê como é. Não tem nada de mais, é bem tranquilo” (U5).
“Se todos soubessem como é, acho que os processos iam ser mais rápidos do que hoje. Só que poucos conhecem esse sistema” (U12).

No próximo tópico é abordada a questão da territorialização, tendo como base a política pública de mediação, desenvolvida no CEJUSC de Santa Maria.

4.3 A territorialização da Política Pública de Mediação, em Santa Maria

Na questão da territorialização sob o ponto de vista jurídico, a Lei nº 13.140/2015 instituiu a política judiciária nacional de tratamento dos conflitos de interesses. A referida lei ressalta a importância de assegurar a todos os cidadãos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade. Além disso, essa lei considera a conciliação e a mediação como instrumentos efetivos de pacificação social, solução e prevenção de litígios. Ressalta ainda, a importância da participação de rede constituída por todos os órgãos do Poder Judiciário e por entidades públicas e privadas parceiras, inclusive universidades e instituições de ensino, considerando os graus de densidade populacional do país, de heterogeneidade e de desigualdade socioterritorial.

Nesse contexto, a territorialização é entendida como forma de expressar, sem desconsiderar a perspectiva da totalidade, a particularidade da vida social de cada território, dada heterogeneidade das expressões da questão social (SORRENTINO; SILVA; ROCHA, 2012). Portanto, cada território demanda uma necessidade, sendo que a demanda é dotada de caráter mais significativo, dentro da conformação daquele espaço socioterritorial, no qual “[...] o pacto nacional de desterritorialização do poder de gestão necessita conter modelos diversos com capacidade de respostas a tais diferenciações” (SPOSATI, 2008, p. 6).

Desse modo, a Constituição Federal determina a prática de ações de interesse público, social e econômico e de políticas concretizadoras de direitos e garantias fundamentais, configurando a omissão estatal uma ofensa. Assim sendo, o desenvolvimento de políticas públicas e a consequente expansão de espaços que consolidam a cidadania possibilitam que, tanto os direitos individuais quanto os transindividuais, aumentem suas possibilidades de concretizações. Dessa forma, a população luta pela concretização dos direitos e pela ampliação de sua cidadania, por meio da implementação de políticas públicas.

Nessa perspectiva, intermediada por políticas públicas que conduzem diretrizes de ações sociais advindas do Poder Público, buscam-se estabelecer linhas que garantam o mínimo necessário para a sobrevivência digna do ser humano. Salienta-se que as políticas públicas podem ser de duas ordens. Uma de natureza econômica, envolvendo programas de ação estatal de combate à pobreza e à melhoria na distribuição de renda. E, outra, de natureza social, visando minimizar os processos de exclusão social, possuindo uma ligação direta com a concretização dos direitos fundamentais sociais e com o desenvolvimento da sociedade em geral.

No entanto, ambas as ordens mencionadas têm um sentido complementar e uma finalidade comum, impulsionando o desenvolvimento através da melhoria das condições de vida dos cidadãos (DWORKIN, 2002). Acerca desta classificação, Dworkin (2002) considera essas políticas públicas como um tipo de padrão que estabelece um objetivo a ser alcançado. Em geral, uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade, ainda que certos objetivos sejam negativos pelo fato de estipularem algum estado atual que deva ser protegido contra mudanças adversas.

No entanto, para a realização de políticas que tenham a característica de públicas, há a necessidade de estarem presentes dois elementos concomitantes. A saber: sujeito (Estado) e os objetivos que este Estado se obriga, constitucionalmente, a lograr (DWORKIN, 2002). Ao subscrever os direitos e garantias fundamentais a todos os cidadãos, a Constituição Federal determinou a elaboração de programas de ação estatal para operacionalizar concretamente tais direitos de forma específica.

Sendo assim, as políticas públicas advindas do Poder Judiciário como a lei de mediação, por exemplo, teriam a capacidade de proporcionar o acesso à ordem jurídica justa e a uma prestação jurisdicional célere e efetiva. Assim, em virtude de se ter atribuído, constitucionalmente, a celeridade processual e a efetividade em sua prestação como direito fundamental, é oportuna a determinação de políticas públicas oriundas do Poder Judiciário, como forma de tal poder se dotar de mecanismos necessários para a implementação do direito fundamental.

No Brasil, a intervenção na questão social via políticas públicas se depara com a necessidade/desafio de democratizar as relações com o poder público, otimizando o acesso aos direitos sociais, bem como dirimir as desigualdades socioterritoriais, sem, no entanto, excluir as singularidades e as diversidades locais (ANDRADE, 2009).

Na perspectiva do princípio de territorialização, é importante analisar que o Brasil é um país grande em termos de dimensão territorial, possuindo formação societária

diversificada. Essa realidade afeta, consideravelmente, a elaboração de uma política para todas as diferentes regiões do país, na qual cada localidade terá um impacto diferente sobre essa política (RIBEIRO, 2012). Neste contexto, Sposati (2018) considera a territorialização como um instrumento fortalecedor da democratização, por permitir o conhecimento objetivo das diferenças de acessos, sendo preciso entender o território como um espaço dinâmico de relações, em que as necessidades e as possibilidades se confrontam no cotidiano.

Quando se aborda o processo de territorialização da Política de Mediação é importante que, ao se pensar o território, sejam identificadas as características da população que nele vive. Cita-se como exemplo, o caso do CEJUSC de Santa Maria/RS, foco do presente estudo, que integra em sua abrangência de atuação, além do município-sede, mais três municípios. Salienta-se que cada um desses municípios têm suas particularidades e devem ser pensadas socioterritorialmente, considerando-se a relação dessas pessoas com os demais atores do território analisado.

Constata-se, portanto, que a mediação contribui para que seja restabelecida a comunicação entre os envolvidos. Desta forma, faz-se que as partes voltem a ter uma comunicação eficiente para discutir os pontos relevantes da controvérsia e, quem sabe, encontrar uma resposta que beneficie ambos os participantes, conforme pode ser evidenciado através de alguns relatos de profissionais analisados.

Um dos profissionais entrevistados revelou que o acordo vai além de uma negociação fria. *“Muitos deles chegam aqui sem sequer trocar uma palavra. Entretanto, após os acordos, deixam as diferenças de lado”* (P3). Já outro entrevistado mencionou a questão da amizade que foi abalada por uma questão judicial.

Na realidade, algumas pessoas tinham uma boa relação que foi estremecida a partir da necessidade de uma ação judicial, que só ocorreu por ninguém queria tomar a iniciativa de um acordo. Na medida em que alguém intermedia essa conversa, tudo se resolve. Não estou dizendo que seja sempre assim, mas normalmente acontece isso (P5).

Além do mais, verificou-se que o Poder Judiciário cumpre com sua função durante a mediação, ou seja, é um mecanismo de acesso à justiça de forma democrática. Nesse aspecto, foi possível perceber que há uma intensa relação entre a mediação enquanto política pública e o desenvolvimento regional, pois se observou como a Política Pública de Mediação opera no território analisado, conforme demonstram as narrativas a seguir:

“A proposta aqui é beneficiar a sociedade. O objetivo é ver que essas pessoas confiam na justiça e saem daqui satisfeitas” (P1).

“São questões sociais que precisam ser viabilizadas e resolvidas. Então, nosso papel é intermediar esses conflitos para uma solução que seja boa para ambos os lados, pondo definitivamente fim à situação” (P6).

“Lógico que desafoga o judiciário. Mas, o mais benéfico de tudo é quando você verifica a satisfação do usuário, e que foi feito algo que reflita positivamente na sociedade” (P7).

Analisando as respostas dos oito profissionais entrevistados que atuam no CEJUSC, de Santa Maria/RS, identificou-se que há um sentimento de satisfação quanto ao processo de mediação e de conciliação.

Os entrevistados destacaram que existe a necessidade de ser realizado, periodicamente, um trabalho de qualificação profissional, uma vez que a quantidade de pessoas atendidas aumenta a cada dia no CEJUSC, conforme pode ser observado através das narrativas que seguem.

“Na medida em os processos vão sendo desenvolvidos de forma harmônica, cada vez mais as pessoas vão tomando conhecimento sobre essa situação, e veem nela uma possibilidade de agilizar o processo” (P8).

“São situações diferentes a cada audiência e você precisa estar preparado para isso. Nem sempre a solução vai ocorrer, mas o intermediário na audiência precisa estar bem qualificado para enfrentar a situação” (P2).

“A ideia é sempre sair daqui com a situação resolvida. Essa não apenas a nossa meta é também a de quem procura. Então, o nosso papel é, sim, tentar fazer com que as partes envolvidas cheguem a um acordo” (P7).

Em relação à satisfação dos usuários da Política de Mediação quanto ao atendimento, identifica-se que quem conseguiu resolveu a situação já na primeira audiência marcada, destacou a satisfação de ter obtido uma resposta positiva em um curto espaço de tempo, pois, segundo eles:

“Nem imaginava que seria tão rápido e tranquilo. Sai dali bem satisfeito. Cada um cedeu um pouco e chegamos a um acordo” (U9).

“Acho que o tempo comparado à justiça normal foi o mais interessante. De início tava um pouco receoso, mas depois vi que foi rápido e eficiente” (U1).

“Nem imaginava que fosse tão ágil. Se soubesse, tinha procurado esse serviço antes. Estava cansada de esperar” (U16).

Além disso, também aqueles usuários que não conseguiram um acordo não demonstraram insatisfação, como pode ser visto nas narrativas, a seguir:

“Foi bom, pelo menos tentamos. Quem sabe mais para a frente a gente consegue resolver isso” (U20).

“Fiz de tudo para dar certo, mas depende das duas partes. Mas acho que foi interessante para pelo menos ver como poderia ser resolvido” (U3).

Quando questionados se havia sido atendido o objetivo de autocomposição de conflitos, somente sete entrevistados revelaram não ter obtido êxito no acordo. Entretanto, a

maioria dos usuários entrevistados disse que desconhecia a prática da conciliação e da mediação como forma de resolução de conflitos, conforme se identifica em alguns relatos que seguem:

“Já sabia que o sistema era esse. Então, logo imaginei que sairia dali com uma solução” (U5).

“Mesmo que a solução não agrade na totalidade, o importante é resolver a situação para que ninguém saia prejudicado” (U13).

Quanto à efetividade do sistema, os entrevistados garantiram que tiveram o problema resolvido. Dessa forma, deram fim a um conflito que os perturbava, ficando satisfeitos com a exclusão do conflito por meio da mediação, como é possível perceber nos relatos seguintes. Segundo alguns usuários, a resolução do problema não se restringia somente à questão material. Muitos demonstraram que a saúde também era afetada pela falta de uma solução final para o problema.

“A gente se sente melhor com o fim do processo, porque enquanto a gente não resolve é uma situação que incomoda bastante” (U11).

“Querendo ou não é uma situação incômoda. Então, quando se resolve, tudo melhora” (U4).

Outro ponto importante a destacar se refere ao entendimento do servidor responsável pelo CEJUSC, de Santa Maria, quanto ao processo de territorialização da política pública da mediação. Apesar de nenhum dos profissionais entrevistados ter respondido a pergunta sobre a definição de território como referência para a execução da Política Pública de Mediação, o servidor entrevistado alegou que tudo começou com a Resolução nº 125 do CNJ e com os tribunais, tendo que criar os CEJUSC.

A partir daí, aconteceu essa concretização que veio para beneficiar a todos. Tanto nós quanto os usuários saem satisfeitos quando a situação é resolvida. E, mesmo que não se chegue a um acordo imediato, ainda assim houve um encaminhamento para tal (S1).

Em relação ao questionamento sobre como ele (servidor) percebia a relação entre a Política Pública de Mediação e o desenvolvimento da região de Santa Maria, o entrevistado informou que, para esse desenvolvimento ser mais efetivo, o sistema de mediação, principalmente, dentro da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB –, precisaria ser mais divulgado, pois considera a OAB uma excelente ferramenta de desenvolvimento e de acesso à justiça. No entanto, revelou que a concepção de alguns advogados também precisa mudar: *“Os profissionais da área também precisam visualizar esse procedimento [mediação] como algo favorável a todos no sentido de desenvolvimento social, e não somente como uma ferramenta para desobstruir o judiciário” (S1).*

Também foi questionado ao servidor sobre alguma possível sugestão para o processo. Nesse sentido, o entrevistado relatou que os advogados atuantes e os não atuantes, no CEJUSC, têm o poder de mudar essa situação em relação à divulgação/informação. Para tanto, esses profissionais devem incentivar o acordo. Segundo destacou, todos os envolvidos precisam ter essa consciência de que o acordo é o melhor caminho. *“Não se pode alimentar nas pessoas esse estigma de que a justiça é morosa e burocrática. Então, quando conhecem a mediação, verificam que a situação é outra e de que a coisa anda, tratando-se de algo bom para todos”* (S1).

Dessa forma, evidencia-se uma necessidade de propagação cada vez mais intensa da importância dos processos de mediação. Da mesma maneira, verifica-se que a conscientização sobre o que representa essa ferramenta não pode ser algo restrito ao usuário. Sugere-se aos profissionais da área do Direito que também observem com mais profundidade a significância das políticas públicas de mediação, já que ficou evidenciado que alguns profissionais do direito, não têm interesse na efetivação de acordos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através desse estudo, buscou-se responder ao seguinte problema de pesquisa: *Como ocorre o processo de territorialização da Política Pública de Mediação na Comarca de Santa Maria/RS?*

Constatou-se que o processo de mediação e conciliação devolve as próprias partes a chance de resolver um conflito com a ajuda de um terceiro neutro e imparcial. Além disso, ficou demonstrada a satisfação das partes – mediandos – em poder realizar um acordo sem delegar a um terceiro a tomada de decisões, pois a mediação é um instrumento que permite a participação ativa dos indivíduos na busca de uma solução para os seus conflitos. Percebeu-se, também, que nem sempre os interessados em participar do processo de conciliação e de mediação têm conhecimento de como participar, pois ainda lhes faltam informações.

Também foi possível identificar vários aspectos, dentre eles destacam-se:

a) Que a mediação restabelece a **Comunicação entre as partes** - no sentido de fazer com que as partes possam voltar a ter uma comunicação eficiente, visando discutir os pontos relevantes da controvérsia e, assim, encontrar uma resposta que beneficie ambos os participantes;

b) **Preservação de Relacionamentos entre as partes** - pois a sentença pode levar ao fim de uma parte da controvérsia, mas não pode garantir o fim do conflito entre as partes;

c) **Inclusão Social** - pois é importante o incentivo do cidadão na participação do processo de busca da real e efetiva democracia;

d) **Restabelecimento Social** - em que a mediação se diferencia das outras técnicas de composição de conflitos ao buscar as causas da demanda para dirimir a angústia dos envolvidos. Em uma decisão imposta pelo sistema judicial, a disposição dos interessados pode ficar ainda mais comprometida, afastando-os, cada vez mais, da efetiva pacificação, uma vez que ao final haverá um ganhador e um perdedor.

Verificou-se que a principal função do Poder Judiciário é a preservação da paz no seio da sociedade. Assim, o presente estudo buscou demonstrar que esse intento pode ser alcançado por outras instituições que não requeiram soluções impostas, como é o caso da mediação.

A partir do que foi identificado e analisado nesta pesquisa, pode-se afirmar que há uma intensa relação entre a mediação enquanto política pública, desenvolvimento regional, bem como a forma com que as políticas públicas operam em determinado território. Nesse sentido, o crescimento do instituto da mediação se deve ao reconhecimento dos direitos

humanos e da ampliação da participação democrática. Nesse sentido, houve a necessidade de se consolidar uma política pública para uma solução consensual, tendo a conciliação e a mediação, função fundamental na efetivação do Estado Democrático de Direito.

De acordo com as respostas dos profissionais entrevistados, identificou-se a satisfação do processo de mediação e de conciliação como um todo, além da necessidade de ser realizada periodicamente a qualificação profissional. Enfatiza-se ainda a necessidade de ser feito um mapeamento com a efetividade da mediação, quantidade de pessoas atendidas e demais características indispensáveis para a continuidade do bom desempenho das equipes que atuam no CEJUSC.

Em relação aos usuários da Política de Mediação, foram entrevistadas vinte pessoas que participaram do processo de mediação e conciliação. Destas, a maioria se mostrou satisfeita e teve seu objetivo alcançado, independente da autocomposição do conflito. Porém, cabe ressaltar que a totalidade dos usuários entrevistados apontou que desconheciam a prática da conciliação e da mediação judicial e extrajudicial como forma de resolução de conflitos. Esse é um dado preocupante, pois não basta somente que a mediação seja implantada pelo judiciário. Faz-se necessário haver efetividade e serem repassados à população informações sobre o acesso a essa política pública, devendo também a equipe de profissionais que atua no CEJUSC, realizar um trabalho em conjunto com o judiciário, havendo, assim, maiores esclarecimentos e orientações às pessoas usuárias.

Embora a pesquisa realizada não permita tecer considerações em relação ao futuro, é possível perceber que, diante do quadro atual, torna-se imprescindível um trabalho de esclarecimento e de divulgação sobre como funciona o referido processo de mediação e conciliação. O intuito é o de que a população entenda que tem esse direito e comece a utilizá-lo de forma espontânea, judicial ou extra judicialmente.

Por outro lado, a análise sobre o processo de territorialização da Política de Mediação evidenciou que existem desafios quanto à efetividade dessa política pública, principalmente, em relação à garantia de acessibilidade ao judiciário, no sentido de haver ampla divulgação às pessoas que moram fora do município de Santa Maria.

Ocorre que, como o CEJUSC de Santa Maria abrange também os municípios de São Martinho da Serra, Itaara e Silveira Martins, durante todo o período de pesquisa não houve nenhum usuário participante do processo de mediação fora do município de Santa Maria. Essa observação não remete à conclusão de que, desde 2012 – ano de criação do CEJUSC em Santa Maria –, não tenha havido participantes no processo de mediação. Porém, esse fato demonstra que não há um maior esclarecimento em relação à possibilidade de utilização do

instituto de mediação nas regiões abrangidas pelo município estudado. Essa falta de informação impossibilita que os cidadãos residentes nos municípios referidos utilizem a mediação como forma autocompositiva de resolução de conflitos, fazendo com que esses, continuem recorrendo às vias judiciais para resolver seus conflitos.

Por fim, quando uma maioria das ações passarem a ser resolvidas pelos meios alternativos de resolução de conflitos será possível afirmar que está havendo efetividade em relação à lei. Para isso, concluiu-se que deve haver uma estimulação dos operadores do direito e dos próprios magistrados, a fim de exteriorizar essa possibilidade de atendimento através da mediação e da conciliação.

Nesse sentido, é importante dizer que o presente estudo não conclui que quanto maior a utilização dos meios alternativos de resolução de conflitos maior será a mudança das predisposições culturais já existentes. Não basta que o panorama da utilização dos meios consensuais de resolução de conflitos se proponha a mudar a percepção dos cidadãos brasileiros acerca do serviço público oferecido pelo poder judiciário. É preciso trazer a esses cidadãos a segurança e a confirmação de que os conflitos, socialmente produzidos e que surgem a partir da convivência humana, serão tratados de forma eficaz.

Finalizando esse estudo, cogita-se que o afastamento da cultura do conflito e o estabelecimento de uma nova realidade em que o diálogo entre os envolvidos possa se desenvolver, propiciará uma qualidade na resolução dos conflitos e um fortalecimento do organismo estatal, visando o bem-estar das pessoas e um efetivo cumprimento da função social do Estado. Com base nos elementos já referidos, através deste trabalho constata-se que a mediação enquanto política pública de autocomposição de conflitos contribui tanto para um maior acesso à justiça como para o desenvolvimento do Foro da Comarca de Santa Maria.

REFERÊNCIAS

- AJURIS. Site Institucional da Escola Superior da Magistratura. Disponível em: <www.escoladaajuris.org.br/>. Acesso em: 15 jan. 2016.
- ANDRADE, Fabricio Fontes. Considerações sobre a perspectiva territorial na política pública de Assistência Social no Brasil. *Revista Urutágua* – revista acadêmica multidisciplinar, Maringá (PR), n.18, mai./jun./jul./ago., 2009, p.127-131.
- BARBOSA, Águida Arruda. Prática da mediação: ética profissional. In: V Congresso Brasileiro de Direito de Família: Família e dignidade humana, 2006, Belo Horizonte. *Anais...* São Paulo: IOB Thomsom, 2006.
- BARDIN, Laurece. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Persona, 2009.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BONETI, Lindomar Wessler. *Políticas públicas por dentro*. 2. ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2007.
- BRAGA NETO, Adolfo. *O que é mediação de conflitos*. São Paulo: Brasiliense 2008.
- BRANDÃO, Carlos. Desenvolvimento, territórios e escalas espaciais: levar na devida conta as contribuições da economia política e da geografia crítica para construir a abordagem interdisciplinar. In: RIBEIRO, M. T. F.; MILANI, CARLOS, R. S. (Orgs.). *Compreendendo a complexidade socioespacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar*. Salvador: EDUFBA, p. 1-21, 2008. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper42.pdf>>. Acesso em: 11 abr. 2016.
- BRASIL. Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/atos_administrativos/resolucao-n125-29-11-2010-presidencia.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2016.
- _____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 12 abr. 2016.
- _____. Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei n. 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto n. 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei n. 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20152018/2015/Lei/L13140.htm>. Acesso em: 09 mai. 2016.
- BUITONI, Ademir. *Mediar e conciliar: as diferenças básicas*. 2007. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/17963/mediar-e-conciliar-as-diferencas-basicas>>. Acesso em: 22. jul. 2016.

- CACHAPUZ, Rozane da Rosa. *Mediação nos conflitos e Direito de Família*. Curitiba: Juruá, 2005.
- CALMON, P. C. Du P.; COSTA, M. M. Análise de políticas públicas no Brasil: estudos sobre a formação da agenda governamental. In: ENCONTRO DA ANPAD, XXXI, Rio de Janeiro, *Anais...* Rio de Janeiro: ENANPAD, 2007.
- CÂMARA VEREADORES DE SANTA MARIA. Site Institucional da Câmara de Vereadores de Santa Maria. Disponível em: < <http://www.camara-sm.rs.gov.br/>>. Acesso em: 05 jun. 2016.
- CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.
- CASER, U.; VASCONCELOS, L. Mediation: How to promote better decision in Satial Planning, 1 International Meeting - Geography and Politics, Policies and Planning. *Publicações Eletrônicas*. Porto Alegre, n. 1, v. 3, 2013, p. 157-166.
- CASTRO, José Nilo de. *Direito Municipal Positivo*. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- COUTINHO, C. N. *Gramsci: Um estudo sobre seu pensamento político*. Nova edição ampliada. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.
- COUTO, B. R. C. *O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?*. São Paulo: Cortez, 2004.
- CNJ. Conselho Nacional de Justiça. *Mediação e Conciliação, qual a diferença?* Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/conciliacao-e-mediacao-portal-da-conciliacao>>. Acesso em: 12 abr. 2016.
- CURY, Carlos R. Jamil. *Educação e contradição*. São Paulo: Cortez, 1985.
- DALLABRIDA, V. R. *et al.* Dinâmica Territorial do Desenvolvimento, Região, Território. In: *Pequeno Dicionário sobre Desenvolvimento Regional*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2004.
- DEMO, P. *Conhecimento moderno: sobre a ética e intervenção do conhecimento*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos à sério*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- ETGES, Virginia Elisabeta. Desenvolvimento Regional Sustentável: o território como paradigma. *Revista REDES*, Santa Cruz do Sul, v. 10, n. 3, set.-dez., 2005, p. 47-56.
- _____. A região no contexto da globalização: o caso do Vale do Rio Pardo. In: VOGT, O.; SILVEIRA, R. *Vale do Rio Pardo: (re)conhecendo a região*. Santa Cruz do Sul: Edunisc. 2001.
- ETGES, V. E.; CARASSIMI, E. Territórios luminosos e territórios opacos: uma análise à luz das contribuições de Milton Santos. *REDES – Revista do Desenvolvimento Regional*, Santa Cruz do Sul, v. 19, ed. especial, 2014, p. 44-64.

ETGES, V. E.; DEGRANDI, J. O. Desenvolvimento Regional: a diversidade regional como potencialidade. *Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional*, Blumenau, v. 1, n. 1, out., 2013, p. 85-94. Disponível em: <<http://proxy.furb.br/ojs/index.php/rbdr/article/view/3649>>. Acesso em: 14 jun. 2016.

FEENBERG, A. Marcuse ou Habermas: duas críticas da tecnologia. Tradução de Newton Ramos de Oliveira. *INQUIRY*, vol. 39, 1. ed, 1996, p. 45-70. Disponível em: <<http://www.sfu.ca/~andrewf/marhabportu.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2016.

FELIPPI, Ângela; ALMEIDA, Giovana Goretti Feijó de. Identidade territorial gaúcha no branding da cerveja Polar. *Cadernos de Comunicação*, Universidade Federal de Santa Maria, v. 18, n.1, jan./jul., 2014, p. 245-261. Disponível em: <<http://periodicos.ufsm.br/comunicacao/article/view/14437/9626>>. Acesso em: 05 mai. 2016.

FERRÃO, João. *O ordenamento do território como política pública*. Lisboa. São Paulo: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.

FERREIRA, V. C. P. *et al. Modelos de gestão*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

FIGUEIREDO, Antonio Manuel. As políticas e o planeamento do desenvolvimento regional. In: COSTA, J. S.; NIJKAMP, P. (Org.). *Compêndio de Economia Regional: teoria, temáticas e políticas*, v. 1. Coimbra: Principia, 2009, p. 477-533.

FRIGOTTO, Gaudêncio. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: FAZENDA, I. *Metodologia na Pesquisa Educacional*. 9 ed. São Paulo: Cortez, 1994. p. 69-90.

GARROTA, Patricia. Arbitragem garante paz social na resolução de conflitos. *Revista Consultor Jurídico*, São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2011-set-12/arbitragem-conciliacao-garantem-paz-social-resolucao-conflitos>>. Acesso em: 23 fev. 2016.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GHISLENI, A. C.; SPENGLER, F. M. A busca pela cultura da paz por meio da mediação: o projeto de extensão existente em Santa Cruz do Sul como política pública no tratamento de conflitos, *Revista Direito & Sensibilidade*, 1. ed., 2011.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 35, n. 2, abr., 1995, p.57-63.

GRACIARENA, J. Poder e estilos de desenvolvimento: uma perspectiva heterodoxa. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, v. 2, 2000, p. 685-713.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do Cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999-2001.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *Deformalização do processo e deformalização das controvérsias: novas tendências do direito processual*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990.

HAESBAERT, R. *Dos múltiplos territórios à multiterritorialidade*, 2004. Disponível em: <<http://www.msh.univse2.fr/cdp/documents/CONFERENCE%20Rogerio%20haesbaert.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2016.

HAYNES, J. M.; MARODIN, M. *Fundamentos da mediação familiar*. Porto Alegre: Artmed, 1996.

HEIDEMANN, F. G. Do sonho de progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Orgs.). *Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análises*. Brasília: editora UnB, 2009, p. 23-39.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em: 11 set. 2016.

IAMAMOTO, M.; CARVALHO, R. *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. 16. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

KAUCHAKJE, S. *Gestão Pública de Serviços Sociais*. Curitiba: IBPEX, 2007.

KIST, Rosane Bernardete Brochier. *Os grupos de convivência em Porto Alegre e sua contribuição à garantia de direitos e à autonomia de homens e mulheres idosos: uma aproximação com os centros de idosos em Barcelona*. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

KOSIK, Karel. *Dialética do Concreto*. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1976.

KRUTZMANN, V.; MASSUQUETTI, A. *O Processo de constituição dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento Econômico do Rio Grande do Sul: análise da evolução do padrão de vida da população no período 2000-2004*. In: ENCONTRO DE ECONOMIA CATARINENSE DE ARTIGOS CIENTÍFICOS, II, Chapecó, *Anais...* Chapecó/SC. *Anais...* Chapecó: UNOCHAPECÓ, 2008, p. 372-397.

LASCOUX, Jean-Louis. *Pratique de la médiation*. Paris: Collection Formation Permanente, 2001.

LEAL, Rogério Gesta. *Estado, administração pública e sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. *Técnicas de pesquisa*. São Paulo: Atlas, 2006.

MCCOMBS, M.; SHAW, D. The agenda-setting function of mass media. *Public Opinion Quarterly*, n. 36, p. 176-195, 1972.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 11. ed. São Paulo, Atlas, 2002.

MORAIS, José Luis Bolzan de; STRECK, Lenio Luiz. *Ciência Política e Teoria Geral do Estado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

MARTINELLI, D. P.; JOYAL, A. *Desenvolvimento local e o papel das pequenas e médias empresas*. Barueri: Manole, 2004.

MASSON, G.; SUBTIL, M. J. La perspectiva del Marxismo en la investigación en política educativa en Latinoamérica. In: JORNADAS LATINOAMERICANAS DE ESTUDIOS EPISTEMOLÓGICOS EN POLÍTICA EDUCATIVA, 1 ed, Buenos Aires, *Anais...* Buenos Aires: Universidad Nacional de Tres de Febrero, 2012.

MEAD, Lawrence M. Public Policy: Vision, Potential, Limits. *Policy Currents*, Washington, v.16, n.5, fev., 1995, p. 1-4.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Elementos de direito administrativo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991.

MONTEIRO, Mariana Magalhães. *Mediação de conflitos: um caminho possível para a efetividade do Estado Democrático de Direito*. 2009. 57 f. Monografia (Conclusão de curso) – Universidade Federal de Pelotas, Faculdade de Direito, Pelotas, 2009.

MOORE, Christopher W. *O processo de mediação: estratégias práticas para a resolução de conflitos*. Tradução de Magda França Lopes. Porto Alegre: Arted, 1998.

MOTTA, F. C. P.; VASCONCELOS, Isabella F. *Teoria geral da administração*. 3 ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2006.

NERY JÚNIOR, Néelson. *Princípios do processo civil à luz da Constituição Federal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

NEVES, Marcelo. *A constitucionalização simbólica*. São Paulo: Martins Fontes, 1. ed, 1998.

NOGUEIRA, M.A. Os direitos de cidadania como causa cívica: o desafio de construir e consolidar direitos no mundo globalizado. In: XI CONGRESSO BRASILEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS E III ENCONTRO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL E SEGURIDADE, Fortaleza, *Anais...* Fortaleza: 2004.

OLIVEIRA, Thiago Francisco Borges de. *A busca pela justiça: da lei do mais forte ao aparelhamento judicial estatal*, 2012. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.36555&seo=1>>. Acesso em: 28 ago. 2016.

ONU. Site Institucional da Organização das Nações Unidas. Disponível em: <www.onu.org.br/>. Acesso em: 20 jul. 2016.

PASSADOR, Cláudia Souza. *O projeto escola do campo (1990-2002) do estado do Paraná: capital social, redes e agricultura familiar nas políticas públicas*. 2003. 176 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

PERUZZO, Cecília M. K. *Comunicação nos movimentos populares: a participação na construção da cidadania*. Petrópolis: Vozes, 1998.

PONTES, Reinaldo Nobre. *Mediação: categoria fundamental para o trabalho do assistente social*. In: *Capacitação em serviço social e política social: Módulo 4. O trabalho do assistente social e as políticas sociais*. Brasília: CEAD, 2000, p. 35-50.

PRATES, Jane Cruz. O método e o potencial interventivo e político da pesquisa social. *Revista Temporalis*, n. 9. Brasília, 2006. Disponível em: < <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/download/11647/8056>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

RAFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder*. Tradução de Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993.

RIBEIRO, Priscilla André. A descentralização e a territorialização nas políticas de assistência social. In: *SINAIS - Revista Eletrônica. Ciências Sociais*. Vitória: CCHN, UFES, 12. ed., v.1, dez., 2012, p. 69-84.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social: princípios do direito político*. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

RUA, Maria das Graças. *Políticas públicas*. 2. ed. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2012.

SACK, Robert David. O significado de territorialidade. In: DIAS, L.; FERRARI, M. (Orgs.). *Territorialidades humanas e redes sociais*. 2. ed. Florianópolis: Insular, 2013.

SALES, Lília Maia de Moraes. *Justiça e mediação de conflitos*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

SANTOS, Milton. *Por outra globalização – do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2003.

_____. *Por uma economia política da cidade*. São Paulo: Hucitec, 1994.

SANTOS, Milton *et al.* *O papel ativo da Geografia: um manifesto*. Florianópolis: XII Encontro Nacional de Geógrafos, 2000.

SANTOS JÚNIOR, O. Alves dos. *Democracia e governo local: dilemas e reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renato dos Reis; LEAL, Rogério Gesta (Orgs.). *Direito sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.

SERPA, Maria Nazareth. Teoria e prática da mediação de conflitos. *Scientia Iuris*. Londrina, v. 10, 1999, p. 271-286.

SILVEIRA, Maria Laura. América Latina: cidade, campo e turismo. *CLACSO*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. São Paulo, dez., 2010.

SOUZA, Marcelo José Lopes de. O Território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C. (Orgs); CORRÊA, R. L. *Geografia: Conceitos e Temas*. 12. ed. Rio de Janeiro; Bertrand Brasil, 2009.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Orgs.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2008.

_____. Políticas Públicas: Questões Temáticas e de Pesquisa. *Caderno CRH*, vol. 39, 2003, p. 11-24.

_____. Políticas Públicas: Uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-44. jul./dez., 2006.

SORRENTINO, M.; SILVA, R.; ROCHA; P. Educação ambiental como política pública. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 31, n. 2, p. 285-299, 2012.

SPENGLER, Fabiana Marion. *Da jurisdição à mediação: por uma outra cultura no tratamento dos conflitos*. Ijuí: Unijuí, 2010.

SPENGLER, Fabiana Marion; SPENGLER NETO, Theobaldo (Orgs.). *Mediação enquanto política pública: o conflito, a crise da jurisdição e as práticas mediativas*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2012.

SPOSATI, Aldaíza. *Territorialização e desafios à gestão pública inclusiva: o caso da assistência social no Brasil*. In: XIII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Buenos Aires, Argentina, *Anais...* v. 4, n.7, 2008.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade*. Associação dos Advogados de Trabalhadores Rurais da Bahia, 2002. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf>. Acesso em: 06 ago. 2016.

TJRS. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br/site/>>. Acesso em: 12 abr. 2015.

VIEIRA, Liszt. *Cidadania e Globalização*. Rio de Janeiro: Record, 1998.

WARAT, Luis Alberto. *O Ofício do Mediador*. Florianópolis: Habitus, 2001.

_____. *Em nome do acordo: a mediação no direito*. 2. ed. Argentina: Almed, 2010.

WATANABE, Kazuo. *Conciliação e mediação: estrutura da política judiciária nacional*. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

WATSON, Tony J. Organização e trabalho em transição: da lógica “sistêmico-controladora” à lógica “processual-relacional”. *Revista da Administração de Empresas*, v. 45, jan./mar., 2005, p. 14-23.

WOLKMER, Antônio Carlos. *Elementos para uma crítica do Estado*. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editores, 1990.

ZAMBRANO, C. V. Territorios Plurales, Cambio Sociopolítico y Governabilidad Cultural. *Boletim Goiano de Geografia*, Goiás, Universidade Federal de Goiás. Instituto de Estudos Sócio-Ambientais/Geografia, Edição Especial 20 anos. v. 21, n. 1, jan-jul., 2001, p. 9-49.

ZANCHI, Verenice. *Roteiros de turismo rural na região dos vales do Rio Pardo e Taquari – RS*. 2013. 134 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado) - Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2013. Disponível em: <<http://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/518/1/VereniceZanchi.pdf>>. Acesso em: 06 abr. 2016.

APÊNDICE A - Termo de consentimento livre e esclarecido

Esta pesquisa tem por objetivo analisar a territorialização da Política Pública de Mediação no Foro da Comarca de Santa Maria/RS, a partir do Mestrado da aluna Gissele Buzzatti Leal Bertagnolli, no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, da Universidade de Santa Cruz do Sul, sob a orientação da professora Dra. Rosane Bernardete Brochier Kist e coorientação do professor Dr. Silvio Cezar Arend.

A entrevista será guiada por um roteiro previamente elaborado, contendo questões que direcionarão a entrevista, sendo que o entrevistado terá total liberdade para manifestar suas opiniões. Participarão do estudo usuários da Política de Mediação, profissionais que atuam no Centro e servidores do CEJUSC.

Pelo presente Termo de Consentimento Livre e Esclarecido declaro que autorizo a minha participação nesta pesquisa, pois fui informado(a), de forma clara e detalhada, livre de qualquer forma de constrangimento e coerção, dos objetivos, da justificativa e dos procedimentos adotados na entrevista.

Fui igualmente informado(a):

- da garantia de receber resposta a qualquer pergunta ou esclarecimento a qualquer dúvida acerca dos procedimentos, riscos, benefícios e outros assuntos relacionados com a pesquisa;
- da liberdade de retirar meu consentimento a qualquer momento e deixar de participar do estudo, sem que isto me traga prejuízo;
- da garantia de que não serei identificado(a) quando da divulgação dos resultados e que as informações obtidas serão utilizadas apenas para fins científicos vinculados à presente pesquisa;
- do compromisso de proporcionar informação atualizada obtida durante o estudo, ainda que esta possa afetar a minha vontade em continuar participando.

A pesquisadora responsável por esta pesquisa é Gissele Buzzatti Leal Bertagnolli, fone (55) 8112-8084. O presente documento foi assinado em duas vias de igual teor, ficando uma com o(a) voluntário(a) da pesquisa e outra com o pesquisador responsável.

Data __ / __ / __.

Nome e assinatura
do(a) Voluntário(a)

Nome e assinatura do
responsável pela pesquisa

APÊNDICE B - Instrumento de Pesquisa II – Usuários da Política Pública de Mediação

1. Dados de identificação

1.1 Sexo: () masculino () feminino

1.2 Estado civil: () solteiro () casado () união estável

() separado/divorciado () viúvo () outro: _____

1.3 Escolaridade:

() Analfabeto(a) () Ensino Fundamental Incompleto

() Ensino Fundamental Completo () Ensino Médio Incompleto

() Ensino Médio Completo () Ensino Superior Incompleto

() Ensino Superior Completo () Especialização: _____

() Mestrado: _____ () Doutorado: _____

1.4 Profissão: _____

1.5 Renda:

() Menos de 1 salário mínimo () 1-3 Salários Mínimos

() 3-10 salários mínimos () Mais de 10 salários mínimos

1.6 Situação no mercado de trabalho:

() empregado com carteira assinada () empregado sem carteira assinada

() autônomo(a) () trabalhador rural () dona de casa

() aposentado(a) () desempregado(a) () Outro: _____

2. O processo de mediação

1- Como você tomou conhecimento da Mediação como forma de resolução de conflitos?

2- Formas de acesso ao serviço:

() Busca espontânea () Busca por profissionais () Outro: _____

3- Quais as razões que o levaram a participar do processo de Mediação?

4- Quais eram suas expectativas em relação à conciliação e mediação de litígios?

5- Você considera importante a mediação para a resolução de conflitos? () sim () não

Por quê? _____

6- Você ficou satisfeito com o desfecho do processo de mediação? () sim () não

Por quê? _____

7- Antes de conhecer a Mediação, você precisou acessar a Justiça para resolver algum litígio?

() Sim () Não. Caso tenha necessitado, em que tipo de ação foi necessário? _____

8- Você encontrou dificuldades para obter o acesso? () Sim () Não

- 9- Foi necessário solicitar a Assistência Judiciária Gratuita (AJG)? () Sim () Não
- 10- Após ter participado da audiência/ sessão, você considera que a mediação continuou influenciando na sua vida? _____
- 11- Posteriormente, você passou a se relacionar com os mediados ou as partes que participaram do processo de mediação? () Sim () Não. De que forma?
- 12- Há quanto tempo tramitou seu processo na Justiça? () menos de 1 ano
() de 1 a 2 anos () de 2 a 3 anos () de 3 a 4 anos () há mais de 4 anos
- 13-. Você considera importante o trabalho realizado pelo Mediador? () sim () não.
Por quê? _____
- 14- Além dos elementos já referidos, você gostaria de destacar outro aspecto que considera relevante? () Sim () Não. Por quê?
- 15- Você possui alguma sugestão para qualificar o processo de mediação? () sim () não.
Explique: _____

APÊNDICE C - Instrumento de Pesquisa III – Profissionais que participaram de processos de mediação

1. Dados de identificação

1.1 Sexo: () masculino () feminino

1.2 Estado civil: () solteiro () casado () união estável

() separado/divorciado () viúvo () outro: _____

1.3 Escolaridade:

() Ensino Fundamental Completo () Ensino Médio Incompleto

() Ensino Médio Completo () Ensino Superior Incompleto

() Ensino Superior Completo () Especialização: _____

() Mestrado: _____ () Doutorado: _____

1.4 Profissão: _____

1.5 Renda:

() Menos de 1 salário mínimo () 1-3 Salários Mínimos () 3-10 salários mínimos

() Mais de 10 salários mínimos

2. O processo de mediação

1. O que você compreende por autocomposição de conflitos?

2. Você tem conhecimento se existe metas a serem alcançadas por esta política pública da mediação no CEJUSC de Santa Maria para os próximos anos? () sim () não

Caso existam, quais são elas?

O que está sendo realizado a partir do CEJUSC para atingir estas metas referidas?

3. O CEJUSC vem implementando ações de incentivo à mediação e à conciliação aos profissionais que atuam nesta comarca? () sim () não

Se sim, quais são elas?

4. Quais são os instrumentos e indicadores utilizados pelo CEJUSC para o acompanhamento e a avaliação da implantação/implementação desta Política?

5. Como você analisa o funcionamento das sessões de Mediação/ conciliação.

6. Desde a implantação do CEJUSC no Foro de Santa Maria, você considera que houve avanços com relação à utilização da Mediação? () sim () não Explique

7- Quais são os profissionais que compõem a equipe de trabalho? Somente advogados?

8- Quais as características da equipe?

09-Você acredita que haja uma efetividade e uma qualidade dos serviços de mediação?

() sim () não Por quê?

10- Em sua opinião, como os magistrados veem as sessões de conciliação nas varas?

11-Qual a definição de território que os profissionais possuem como referência para a execução da Política Pública de Mediação?

12-Como você entende o processo de territorialização/ concretização da Política Pública de Mediação

13-Existe um processo de articulação entre os profissionais atuantes no CEJUSC para a execução da política pública de mediação e de que forma isso ocorre

14-Os profissionais que atuam no CEJUSC, participaram de alguma capacitação tendo em vista o processo de qualificação dos serviços desenvolvidos pelo CEJUSC durante o processo de mediação

15-Caso tenham participado, por quem foi promovida a capacitação e quais foram as temáticas abordadas

16-Com que frequência ocorre estas capacitações?

17-Qual a importância do processo de capacitação para a execução da Política Pública de Mediação

18-Você considera a formação importante para qualificar seu processo de trabalho junto à população usuária da Política Pública de Mediação e por que?

19- Como você percebe a relação entre a política pública de mediação e o desenvolvimento da região de Santa Maria

20-Além das questões já referidas, você tem alguma sugestão e/ou comentário sobre o processo de mediação no CEJUSC de Santa Maria? () sim () não Explique

ANEXO A - Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015

**Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos**

LEI Nº 13.140, DE 26 DE JUNHO DE 2015.

Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a mediação como meio de solução de controvérsias entre particulares e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública.

Parágrafo único. Considera-se mediação a atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia.

CAPÍTULO I - DA MEDIAÇÃO**Seção I****Disposições Gerais**

Art. 2º A mediação será orientada pelos seguintes princípios:

- I - imparcialidade do mediador;
- II - isonomia entre as partes;
- III - oralidade;
- IV - informalidade;
- V - autonomia da vontade das partes;
- VI - busca do consenso;
- VII - confidencialidade;
- VIII - boa-fé.

§ 1º Na hipótese de existir previsão contratual de cláusula de mediação, as partes deverão comparecer à primeira reunião de mediação.

§ 2º Ninguém será obrigado a permanecer em procedimento de mediação.

Art. 3º Pode ser objeto de mediação o conflito que verse sobre direitos disponíveis ou sobre direitos indisponíveis que admitam transação.

§ 1º A mediação pode versar sobre todo o conflito ou parte dele.

§ 2º O consenso das partes envolvendo direitos indisponíveis, mas transigíveis, deve ser homologado em juízo, exigida a oitiva do Ministério Público.

Seção II - Dos Mediadores

Subseção I

Disposições Comuns

Art. 4º O mediador será designado pelo tribunal ou escolhido pelas partes.

§ 1º O mediador conduzirá o procedimento de comunicação entre as partes, buscando o entendimento e o consenso e facilitando a resolução do conflito.

§ 2º Aos necessitados será assegurada a gratuidade da mediação.

Art. 5º Aplicam-se ao mediador as mesmas hipóteses legais de impedimento e suspeição do juiz.

Parágrafo único. A pessoa designada para atuar como mediador tem o dever de revelar às partes, antes da aceitação da função, qualquer fato ou circunstância que possa suscitar dúvida justificada em relação à sua imparcialidade para mediar o conflito, oportunidade em que poderá ser recusado por qualquer delas.

Art. 6º O mediador fica impedido, pelo prazo de um ano, contado do término da última audiência em que atuou, de assessorar, representar ou patrocinar qualquer das partes.

Art. 7º O mediador não poderá atuar como árbitro nem funcionar como testemunha em processos judiciais ou arbitrais pertinentes a conflito em que tenha atuado como mediador.

Art. 8º O mediador e todos aqueles que o assessoram no procedimento de mediação, quando no exercício de suas funções ou em razão delas, são equiparados a servidor público, para os efeitos da legislação penal.

Subseção II - Dos Mediadores Extrajudiciais

Art. 9º Poderá funcionar como mediador extrajudicial qualquer pessoa capaz que tenha a confiança das partes e seja capacitada para fazer mediação, independentemente de integrar qualquer tipo de conselho, entidade de classe ou associação, ou nele inscrever-se.

Art. 10. As partes poderão ser assistidas por advogados ou defensores públicos.

Parágrafo único. Comparecendo uma das partes acompanhada de advogado ou defensor público, o mediador suspenderá o procedimento, até que todas estejam devidamente assistidas.

Subseção III - Dos Mediadores Judiciais

Art. 11. Poderá atuar como mediador judicial a pessoa capaz, graduada há pelo menos dois anos em curso de ensino superior de instituição reconhecida pelo Ministério da Educação e que tenha obtido capacitação em escola ou instituição de formação de mediadores, reconhecida pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados - ENFAM ou pelos tribunais, observados os requisitos mínimos estabelecidos pelo Conselho Nacional de Justiça em conjunto com o Ministério da Justiça.

Art. 12. Os tribunais criarão e manterão cadastros atualizados dos mediadores habilitados e autorizados a atuar em mediação judicial.

§ 1º A inscrição no cadastro de mediadores judiciais será requerida pelo interessado ao tribunal com jurisdição na área em que pretenda exercer a mediação.

§ 2º Os tribunais regulamentarão o processo de inscrição e desligamento de seus mediadores.

Art. 13. A remuneração devida aos mediadores judiciais será fixada pelos tribunais e custeada pelas partes, observado o disposto no § 2º do art. 4º desta Lei.

Seção III - Do Procedimento de Mediação

Subseção I

Disposições Comuns

Art. 14. No início da primeira reunião de mediação, e sempre que julgar necessário, o mediador deverá alertar as partes acerca das regras de confidencialidade aplicáveis ao procedimento.

Art. 15. A requerimento das partes ou do mediador, e com anuência daquelas, poderão ser admitidos outros mediadores para funcionarem no mesmo procedimento, quando isso for recomendável em razão da natureza e da complexidade do conflito.

Art. 16. Ainda que haja processo arbitral ou judicial em curso, as partes poderão submeter-se à mediação, hipótese em que requererão ao juiz ou árbitro a suspensão do processo por prazo suficiente para a solução consensual do litígio.

§ 1º É irrecorrível a decisão que suspende o processo nos termos requeridos de comum acordo pelas partes.

§ 2º A suspensão do processo não obsta a concessão de medidas de urgência pelo juiz ou pelo árbitro.

Art. 17. Considera-se instituída a mediação na data para a qual for marcada a primeira reunião de mediação.

Parágrafo único. Enquanto transcorrer o procedimento de mediação, ficará suspenso o prazo prescricional.

Art. 18. Iniciada a mediação, as reuniões posteriores com a presença das partes somente poderão ser marcadas com a sua anuência.

Art. 19. No desempenho de sua função, o mediador poderá reunir-se com as partes, em conjunto ou separadamente, bem como solicitar das partes as informações que entender necessárias para facilitar o entendimento entre aquelas.

Art. 20. O procedimento de mediação será encerrado com a lavratura do seu termo final, quando for celebrado acordo ou quando não se justificarem novos esforços para a obtenção de

consenso, seja por declaração do mediador nesse sentido ou por manifestação de qualquer das partes.

Parágrafo único. O termo final de mediação, na hipótese de celebração de acordo, constitui título executivo extrajudicial e, quando homologado judicialmente, título executivo judicial.

Subseção II - Da Mediação Extrajudicial

Art. 21. O convite para iniciar o procedimento de mediação extrajudicial poderá ser feito por qualquer meio de comunicação e deverá estipular o escopo proposto para a negociação, a data e o local da primeira reunião.

Parágrafo único. O convite formulado por uma parte à outra considerar-se-á rejeitado se não for respondido em até trinta dias da data de seu recebimento.

Art. 22. A previsão contratual de mediação deverá conter, no mínimo:

I - prazo mínimo e máximo para a realização da primeira reunião de mediação, contado a partir da data de recebimento do convite;

II - local da primeira reunião de mediação;

III - critérios de escolha do mediador ou equipe de mediação;

IV - penalidade em caso de não comparecimento da parte convidada à primeira reunião de mediação.

§ 1º A previsão contratual pode substituir a especificação dos itens acima enumerados pela indicação de regulamento, publicado por instituição idônea prestadora de serviços de mediação, no qual constem critérios claros para a escolha do mediador e realização da primeira reunião de mediação.

§ 2º Não havendo previsão contratual completa, deverão ser observados os seguintes critérios para a realização da primeira reunião de mediação:

I - prazo mínimo de dez dias úteis e prazo máximo de três meses, contados a partir do recebimento do convite;

II - local adequado a uma reunião que possa envolver informações confidenciais;

III - lista de cinco nomes, informações de contato e referências profissionais de mediadores capacitados; a parte convidada poderá escolher, expressamente, qualquer um dos cinco mediadores e, caso a parte convidada não se manifeste, considerar-se-á aceito o primeiro nome da lista;

IV - o não comparecimento da parte convidada à primeira reunião de mediação acarretará a assunção por parte desta de cinquenta por cento das custas e honorários sucumbenciais caso venha a ser vencedora em procedimento arbitral ou judicial posterior, que envolva o escopo da mediação para a qual foi convidada.

§ 3º Nos litígios decorrentes de contratos comerciais ou societários que não contenham cláusula de mediação, o mediador extrajudicial somente cobrará por seus serviços caso as partes decidam assinar o termo inicial de mediação e permanecer, voluntariamente, no procedimento de mediação.

Art. 23. Se, em previsão contratual de cláusula de mediação, as partes se comprometerem a não iniciar procedimento arbitral ou processo judicial durante certo prazo ou até o implemento de

determinada condição, o árbitro ou o juiz suspenderá o curso da arbitragem ou da ação pelo prazo previamente acordado ou até o implemento dessa condição.

Parágrafo único. O disposto no caput não se aplica às medidas de urgência em que o acesso ao Poder Judiciário seja necessário para evitar o perecimento de direito.

Subseção III - Da Mediação Judicial

Art. 24. Os tribunais criarão centros judiciários de solução consensual de conflitos, responsáveis pela realização de sessões e audiências de conciliação e mediação, pré-processuais e processuais, e pelo desenvolvimento de programas destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição.

Parágrafo único. A composição e a organização do centro serão definidas pelo respectivo tribunal, observadas as normas do Conselho Nacional de Justiça.

Art. 25. Na mediação judicial, os mediadores não estarão sujeitos à prévia aceitação das partes, observado o disposto no art. 5º desta Lei.

Art. 26. As partes deverão ser assistidas por advogados ou defensores públicos, ressalvadas as hipóteses previstas nas Leis nºs 9.099, de 26 de setembro de 1995, e 10.259, de 12 de julho de 2001.

Parágrafo único. Aos que comprovarem insuficiência de recursos será assegurada assistência pela Defensoria Pública.

Art. 27. Se a petição inicial preencher os requisitos essenciais e não for o caso de improcedência liminar do pedido, o juiz designará audiência de mediação.

Art. 28. O procedimento de mediação judicial deverá ser concluído em até sessenta dias, contados da primeira sessão, salvo quando as partes, de comum acordo, requererem sua prorrogação.

Parágrafo único. Se houver acordo, os autos serão encaminhados ao juiz, que determinará o arquivamento do processo e, desde que requerido pelas partes, homologará o acordo, por sentença, e o termo final da mediação e determinará o arquivamento do processo.

Art. 29. Solucionado o conflito pela mediação antes da citação do réu, não serão devidas custas judiciais finais.

Seção IV - Da Confidencialidade e suas Exceções

Art. 30. Toda e qualquer informação relativa ao procedimento de mediação será confidencial em relação a terceiros, não podendo ser revelada sequer em processo arbitral ou judicial salvo se as partes expressamente decidirem de forma diversa ou quando sua divulgação for exigida por lei ou necessária para cumprimento de acordo obtido pela mediação.

§ 1º O dever de confidencialidade aplica-se ao mediador, às partes, a seus prepostos, advogados, assessores técnicos e a outras pessoas de sua confiança que tenham, direta ou indiretamente, participado do procedimento de mediação, alcançando:

I - declaração, opinião, sugestão, promessa ou proposta formulada por uma parte à outra na busca de entendimento para o conflito;

II - reconhecimento de fato por qualquer das partes no curso do procedimento de mediação;

III - manifestação de aceitação de proposta de acordo apresentada pelo mediador;

IV - documento preparado unicamente para os fins do procedimento de mediação.

§ 2º A prova apresentada em desacordo com o disposto neste artigo não será admitida em processo arbitral ou judicial.

§ 3º Não está abrigada pela regra de confidencialidade a informação relativa à ocorrência de crime de ação pública.

§ 4º A regra da confidencialidade não afasta o dever de as pessoas discriminadas no caput prestarem informações à administração tributária após o termo final da mediação, aplicando-se aos seus servidores a obrigação de manterem sigilo das informações compartilhadas nos termos do art. 198 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional.

Art. 31. Será confidencial a informação prestada por uma parte em sessão privada, não podendo o mediador revelá-la às demais, exceto se expressamente autorizado.

CAPÍTULO II

DA AUTOCOMPOSIÇÃO DE CONFLITOS EM QUE FOR PARTE PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO

Seção I - Disposições Comuns

Art. 32. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, onde houver, com competência para:

I - dirimir conflitos entre órgãos e entidades da administração pública;

II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público;

III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.

§ 1º O modo de composição e funcionamento das câmaras de que trata o caput será estabelecido em regulamento de cada ente federado.

§ 2º A submissão do conflito às câmaras de que trata o caput é facultativa e será cabível apenas nos casos previstos no regulamento do respectivo ente federado.

§ 3º Se houver consenso entre as partes, o acordo será reduzido a termo e constituirá título executivo extrajudicial.

§ 4º Não se incluem na competência dos órgãos mencionados no caput deste artigo as controvérsias que somente possam ser resolvidas por atos ou concessão de direitos sujeitos a autorização do Poder Legislativo.

§ 5º Compreendem-se na competência das câmaras de que trata o caput a prevenção e a resolução de conflitos que envolvam equilíbrio econômico-financeiro de contratos celebrados pela administração com particulares.

Art. 33. Enquanto não forem criadas as câmaras de mediação, os conflitos poderão ser dirimidos nos termos do procedimento de mediação previsto na Subseção I da Seção III do Capítulo I desta Lei.

Parágrafo único. A Advocacia Pública da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, onde houver, poderá instaurar, de ofício ou mediante provocação, procedimento de mediação coletiva de conflitos relacionados à prestação de serviços públicos.

Art. 34. A instauração de procedimento administrativo para a resolução consensual de conflito no âmbito da administração pública suspende a prescrição.

§ 1º Considera-se instaurado o procedimento quando o órgão ou entidade pública emitir juízo de admissibilidade, retroagindo a suspensão da prescrição à data de formalização do pedido de resolução consensual do conflito.

§ 2º Em se tratando de matéria tributária, a suspensão da prescrição deverá observar o disposto na Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional.

Seção II - Dos Conflitos Envolvendo a Administração Pública Federal Direta, suas Autarquias e Fundações

Art. 35. As controvérsias jurídicas que envolvam a administração pública federal direta, suas autarquias e fundações poderão ser objeto de transação por adesão, com fundamento em:

I - autorização do Advogado-Geral da União, com base na jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal ou de tribunais superiores; ou

II - parecer do Advogado-Geral da União, aprovado pelo Presidente da República.

§ 1º Os requisitos e as condições da transação por adesão serão definidos em resolução administrativa própria.

§ 2º Ao fazer o pedido de adesão, o interessado deverá juntar prova de atendimento aos requisitos e às condições estabelecidos na resolução administrativa.

§ 3º A resolução administrativa terá efeitos gerais e será aplicada aos casos idênticos, tempestivamente habilitados mediante pedido de adesão, ainda que solucione apenas parte da controvérsia.

§ 4º A adesão implicará renúncia do interessado ao direito sobre o qual se fundamenta a ação ou o recurso, eventualmente pendentes, de natureza administrativa ou judicial, no que tange aos pontos compreendidos pelo objeto da resolução administrativa.

§ 5º Se o interessado for parte em processo judicial inaugurado por ação coletiva, a renúncia ao direito sobre o qual se fundamenta a ação deverá ser expressa, mediante petição dirigida ao juiz da causa.

§ 6º A formalização de resolução administrativa destinada à transação por adesão não implica a renúncia tácita à prescrição nem sua interrupção ou suspensão.

Art. 36. No caso de conflitos que envolvam controvérsia jurídica entre órgãos ou entidades de direito público que integram a administração pública federal, a Advocacia-Geral da União deverá realizar composição extrajudicial do conflito, observados os procedimentos previstos em ato do Advogado-Geral da União.

§ 1º Na hipótese do caput, se não houver acordo quanto à controvérsia jurídica, caberá ao Advogado-Geral da União dirimi-la, com fundamento na legislação afeta.

§ 2º Nos casos em que a resolução da controvérsia implicar o reconhecimento da existência de créditos da União, de suas autarquias e fundações em face de pessoas jurídicas de direito público federais, a Advocacia-Geral da União poderá solicitar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão a adequação orçamentária para quitação das dívidas reconhecidas como legítimas.

§ 3º A composição extrajudicial do conflito não afasta a apuração de responsabilidade do agente público que deu causa à dívida, sempre que se verificar que sua ação ou omissão constitui, em tese, infração disciplinar.

§ 4º Nas hipóteses em que a matéria objeto do litígio esteja sendo discutida em ação de improbidade administrativa ou sobre ela haja decisão do Tribunal de Contas da União, a conciliação de que trata o caput dependerá da anuência expressa do juiz da causa ou do Ministro Relator.

Art. 37. É facultado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, suas autarquias e fundações públicas, bem como às empresas públicas e sociedades de economia mista federais, submeter seus litígios com órgãos ou entidades da administração pública federal à Advocacia-Geral da União, para fins de composição extrajudicial do conflito.

Art. 38. Nos casos em que a controvérsia jurídica seja relativa a tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil ou a créditos inscritos em dívida ativa da União:

I - não se aplicam as disposições dos incisos II e III do caput do art. 32;

II - as empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços em regime de concorrência não poderão exercer a faculdade prevista no art. 37;

III - quando forem partes as pessoas a que alude o caput do art. 36:

a) a submissão do conflito à composição extrajudicial pela Advocacia-Geral da União implica renúncia do direito de recorrer ao Conselho Administrativo de Recursos Fiscais;

b) a redução ou o cancelamento do crédito dependerá de manifestação conjunta do Advogado-Geral da União e do Ministro de Estado da Fazenda.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não afasta a competência do Advogado-Geral da União prevista nos incisos VI, X e XI do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, e na Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. (Redação dada pela Lei nº 13.327, de 2016) (Produção de efeito)

Art. 39. A propositura de ação judicial em que figurem concomitantemente nos polos ativo e passivo órgãos ou entidades de direito público que integrem a administração pública federal deverá ser previamente autorizada pelo Advogado-Geral da União.

Art. 40. Os servidores e empregados públicos que participarem do processo de composição extrajudicial do conflito, somente poderão ser responsabilizados civil, administrativa ou criminalmente quando, mediante dolo ou fraude, receberem qualquer vantagem patrimonial indevida, permitirem ou facilitarem sua recepção por terceiro, ou para tal concorrerem.

CAPÍTULO III

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 41. A Escola Nacional de Mediação e Conciliação, no âmbito do Ministério da Justiça, poderá criar banco de dados sobre boas práticas em mediação, bem como manter relação de mediadores e de instituições de mediação.

Art. 42. Aplica-se esta Lei, no que couber, às outras formas consensuais de resolução de conflitos, tais como mediações comunitárias e escolares, e àquelas levadas a efeito nas serventias extrajudiciais, desde que no âmbito de suas competências.

Parágrafo único. A mediação nas relações de trabalho será regulada por lei própria.

Art. 43. Os órgãos e entidades da administração pública poderão criar câmaras para a resolução de conflitos entre particulares, que versem sobre atividades por eles reguladas ou supervisionadas.

Art. 44. Os arts. 1º e 2º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º O Advogado-Geral da União, diretamente ou mediante delegação, e os dirigentes máximos das empresas públicas federais, em conjunto com o dirigente estatutário da área afeta ao assunto, poderão autorizar a realização de acordos ou transações para prevenir ou terminar litígios, inclusive os judiciais.

§ 1º Poderão ser criadas câmaras especializadas, compostas por servidores públicos ou empregados públicos efetivos, com o objetivo de analisar e formular propostas de acordos ou transações.

§ 3º Regulamento disporá sobre a forma de composição das câmaras de que trata o § 1º, que deverão ter como integrante pelo menos um membro efetivo da Advocacia-Geral da União ou, no caso das empresas públicas, um assistente jurídico ou ocupante de função equivalente.

§ 4º Quando o litígio envolver valores superiores aos fixados em regulamento, o acordo ou a transação, sob pena de nulidade, dependerá de prévia e expressa autorização do Advogado-Geral da União e do Ministro de Estado a cuja área de competência estiver afeto o assunto, ou ainda do Presidente da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, de Tribunal ou Conselho, ou do Procurador-Geral da República, no caso de interesse dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário ou do Ministério Público da União, excluídas as empresas públicas federais não dependentes, que necessitarão apenas de prévia e expressa autorização dos dirigentes de que trata o caput.

§ 5º Na transação ou acordo celebrado diretamente pela parte ou por intermédio de procurador para extinguir ou encerrar processo judicial, inclusive os casos de extensão administrativa de pagamentos postulados em juízo, as partes poderão definir a responsabilidade de cada uma pelo pagamento dos honorários dos respectivos advogados.” (NR)

“Art. 2º O Procurador-Geral da União, o Procurador-Geral Federal, o Procurador-Geral do Banco Central do Brasil e os dirigentes das empresas públicas federais mencionadas no caput do art. 1º poderão autorizar, diretamente ou mediante delegação, a realização de acordos para prevenir ou terminar, judicial ou extrajudicialmente, litígio que envolver valores inferiores aos fixados em regulamento.

§ 1º No caso das empresas públicas federais, a delegação é restrita a órgão colegiado formalmente constituído, composto por pelo menos um dirigente estatutário.

§ 2º O acordo de que trata o caput poderá consistir no pagamento do débito em parcelas mensais e sucessivas, até o limite máximo de sessenta.

§ 3º O valor de cada prestação mensal, por ocasião do pagamento, será acrescido de juros equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia - SELIC para títulos federais, acumulada mensalmente, calculados a partir do mês subsequente ao da consolidação até o mês anterior ao do pagamento e de um por cento relativamente ao mês em que o pagamento estiver sendo efetuado.

§ 4º Inadimplida qualquer parcela, após trinta dias, instaurar-se-á o processo de execução ou nele prosseguir-se-á, pelo saldo.” (NR)

Art. 45. O Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, passa a vigorar acrescido do seguinte art. 14-A:

“Art. 14-A. No caso de determinação e exigência de créditos tributários da União cujo sujeito passivo seja órgão ou entidade de direito público da administração pública federal, a submissão do litígio à composição extrajudicial pela Advocacia-Geral da União é considerada reclamação, para fins do disposto no inciso III do art. 151 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional.”

Art. 46. A mediação poderá ser feita pela internet ou por outro meio de comunicação que permita a transação à distância, desde que as partes estejam de acordo.

Parágrafo único. É facultado à parte domiciliada no exterior submeter-se à mediação segundo as regras estabelecidas nesta Lei.

Art. 47. Esta Lei entra em vigor após decorridos cento e oitenta dias de sua publicação oficial.

Art. 48. Revoga-se o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997.

Brasília, 26 de junho de 2015; 194^º da Independência e 127^º da República.

DILMA ROUSSEFF

José Eduardo Cardozo

Joaquim Vieira Ferreira Levy

Nelson Barbosa

Luís Inácio Lucena Adams