

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – MESTRADO E DOUTORADO  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS  
LINHA DE PESQUISA POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO SOCIAL**

Rodrigo Cristiano Diehl

**JUSTIÇA COMUNITÁRIA NA AMÉRICA LATINA: A ORGANIZAÇÃO DOS  
ESTADOS AMERICANOS ENQUANTO NORTEADORA DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS DE PACIFICAÇÃO DE CONFLITOS**

Santa Cruz do Sul

2017

Rodrigo Cristiano Diehl

**JUSTIÇA COMUNITÁRIA NA AMÉRICA LATINA: A ORGANIZAÇÃO DOS  
ESTADOS AMERICANOS ENQUANTO NORTEADORA DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS DE PACIFICAÇÃO DE CONFLITOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, Linha de Pesquisa em Políticas Públicas de Inclusão Social, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Marli M. M. da Costa

Santa Cruz do Sul

2017

D559j

Diehl, Rodrigo Cristiano

Justiça comunitária na América Latina : a organização dos Estados Americanos enquanto norteadora de políticas públicas de pacificação de conflitos / Rodrigo Cristiano Diehl. – 2017.

170 f. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2017.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Marli M. M. da Costa.

1. Acesso à justiça. 2. Organização dos Estados Americanos. 3. Direitos humanos. I. Costa, Marli M. M. da. II. Título.

CDD-Dóris: 341.2736

Bibliotecária responsável: Jorcenita Alves Vieira - CRB 10/1319

Rodrigo Cristiano Diehl

**JUSTIÇA COMUNITÁRIA NA AMÉRICA LATINA: A ORGANIZAÇÃO DOS  
ESTADOS AMERICANOS ENQUANTO NORTEADORA DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS DE PACIFICAÇÃO DE CONFLITOS**

Esta dissertação foi submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em Demandas Sociais e Políticas Públicas, Linha de Pesquisa em Políticas Públicas de Inclusão Social da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

*Profa. Dra. Marli M. M. da Costa*

Professora orientadora – Universidade de Santa Cruz do Sul

*Prof. Dr. Clóvis Gorczewski*

Professor interno – Universidade de Santa Cruz do Sul

*Prof. Dr. Ismael Francisco de Souza*

Professor externo – Universidade do Extremo Sul Catarinense

*Prof. Dr. João Batista Salm*

Professor externo – *Governors State University*

Santa Cruz do Sul

2017

*À todos aqueles que, como eu, têm fé na capacidade de vivermos juntos e de construirmos um futuro melhor.*

## AGRADECIMENTOS

Os agradecimentos podem ser considerados como o único momento dentro de uma pesquisa científica, onde o formalismo pode ser deixado de lado, assim como os objetivos, o problema de pesquisa e a metodologia. É neste momento que nos despimos do engessamento acadêmico para poder dizer o quanto esta dissertação de mestrado foi fruto de um incansável trabalho que seria impossível realiza-lo se não estivéssemos ao lado de pessoas especiais. Muitas coisas bonitas não podem ser vistas ou tocadas, elas são sentidas dentro do coração. O que vocês fizeram por mim, é uma delas. E eu agradeço do fundo do meu coração.

Além das pessoas abaixo agradecidas, muitas outras foram de vital importância para que fosse possível tornar um sonho em realidade: a construção de uma dissertação e a obtenção do grau de Mestre em Direito. Agradeço inclusive, como uma velha colega me ensinou, àqueles que não conseguiram e nem conseguem, ainda, compreender a dificuldade, a grandeza e a satisfação que é poder, com muito sacrifício, escrever uma dissertação. A esses agradeço pelas fagulhas lançadas, pois elas me tornaram mais ávido e sedento em querer prosseguir na árdua jornada.

Inicialmente agradeço aos meus pais, *Lizete Diehl* e *Sergio Diehl*, por acreditarem que se há algo que faz diferença na formação da personalidade e na vida de uma pessoa é o amor que ela recebe. Vocês me educaram com amor e se dedicaram à minha educação como ser humano. Vocês fizeram de mim a pessoa que hoje sou, e eu só tenho motivos para agradecer. Da mesma forma, agradeço a minha irmã *Evelin Louise Diehl*, por compartilhar inúmeros momentos, inclusive a vida jurídica.

Agradeço aos meus *familiares* (de sangue e de convivência) por sempre estarem ao meu lado, torcendo pela minha vitória ao mesmo tempo que compreendem a minha ausência em busca da realização dos meus sonhos. Igualmente, agradeço aos meus *amigos* e *colegas* por compartilharem comigo momentos inesquecíveis e por contribuírem de forma decisiva na conclusão de mais essa etapa.

Sempre me disseram que dentro da academia teremos a possibilidade de encontrarmos pessoas que levaremos consigo pelo resto de nossas vidas e uma dessas pessoas é a professora *Marli da Costa*. Orientadora de iniciação científica desde o primeiro semestre da graduação em Direito, orientadora do trabalho de conclusão de curso e agora orientadora da dissertação do mestrado. Profa. Marli

agradeço por todos os momentos juntos, por acreditar há alguns anos no menino que havia chego recentemente do ensino médio e que hoje, com todo o seu apoio, ensinamentos e indicação do caminho a ser trilhado, encontra-se defendendo o seu estudo em busca do título de mestre. Tenho a certeza que a nossa parceria não finaliza aqui!

Agradeço a todos os professores da Universidade de Santa Cruz do Sul e do do *Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado* por serem decisivos em minha caminhada acadêmica, especialmente: prof. *Clóvis Gorczewski* (que tenho a honra de ter como membro da banca examinadora, um exemplo de professor e de ser humano), prof. *André Viana Custódio* (por possibilitar a realização de meu estágio docência e demonstrar que a ética e os valores devem caminhar juntos no exercício profissional), prof. *João Pedro Schmidt* (pela atenção disponibilizada na realização do parecer de admissibilidade da dissertação contribuindo com o aperfeiçoamento do trabalho) e profa. *Rosane Porto* (por me auxiliar no mundo da pesquisa e da extensão e por compartilhar inúmeras angústias do mundo acadêmico).

Agradeço ao professor *Ismael Francisco de Souza* por me honrar com sua presença na banca examinadora e por se tornar uma referência profissional em minha caminhada, certamente suas contribuições e dicas estão presentes em cada linha deste trabalho. Ao professor *João Batista Salm* o meu especial agradecimento por me honrar com sua presença na banca examinadora. Saiba que o senhor é um exemplo de professor e de ser humano, por nunca deixar de acreditar nos princípios e valores das sociedades.

Um especial agradecimento a *Universidade de Santa Cruz do Sul*, por ser minha casa já há alguns bons anos e por possibilitar tanto o meu crescimento enquanto ser humano como profissional. Hoje, posso dizer que a UNISC esforça-se diariamente para cumprir com a sua missão: produzir, sistematizar e socializar o conhecimento, visando à formação de cidadãos livres, capazes e solidários, contribuindo para o desenvolvimento de uma sociedade sustentável.

Com o agradecimento à UNISC, estendo o meu reconhecimento as secretárias (e amigas) do Mestrado e Doutorado em Direito, *Enivia Hermes, Morgana Costa* e *Rosane Michelotti*, muito mais do que excelentes profissionais, são exemplos de caráter e de perseverança na construção do conhecimento. Enivia, continue sendo essa pessoa que sempre vê o lado das coisas, inclusive quando não tem lado; Morgana, novos horizontes estão à sua espera, tenho a certeza que nem o céu é limite

para você; Rosane, continue levando o seu espírito de mãe para todos os cantos, o mundo precisa disso!

Agradeço aos Grupos de *Estudos Direito, Cidadania e Políticas Públicas*, coordenado pela profa. Marli da Costa, e Direitos Humanos, coordenadora pelo prof. Clóvis Gorczewski, que me acolheram já há alguns anos e que se tornaram os principais espaços de excelência na construção do conhecimento dentro do PPGD. Seria injusto trazer alguns nomes dos integrantes, pois seguramente outros seria esquecidos, mas tenham a certeza que cada um de vocês, a seu modo e ao seu estilo, contribuiu nesta caminhada.

Agradeço à *Universidade Federal do Rio Grande do Sul*, de maneira especial aos Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (prof. José Miguel Quedi Martins) e em Política Social e Serviço Social (Profa. Rosa Maria Castilhos Fernandes), pela possibilidade de aperfeiçoar a construção desta dissertação na condição de aluno especial nos respectivos programas.

Agradeço à *Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior* – CAPES pela disponibilização da bolsa de estudos para a realização deste mestrado. Sem dúvida, sem o seu auxílio financeiro esta caminhada estaria severamente comprometida.

A todos, muito obrigado!

*Mas, se ergues da justiça a clava forte,  
verás que um filho teu não foge à luta.  
(BRASIL. Hino Nacional)*

## RESUMO

O tema da presente dissertação assenta-se nos desafios e nas perspectivas da justiça comunitária na América Latina e o papel da Organização dos Estados Americanos – OEA na condição de norteadora de políticas públicas de pacificação de conflitos, tendo por delimitação temporal o período entre os anos de 1826 e 2017 e por delimitação espacial a aplicação da justiça comunitária em âmbito latino-americano. O referencial teórico fundamenta-se em três autores: Boaventura de Sousa Santos, Luis Alberto Warat e Zygmunt Bauman. O estudo parte do seguinte problema de pesquisa: quais os desafios e as perspectivas da instituição de uma cultura contemporânea de justiça comunitária por meio da implementação do Programa Interamericano de Facilitadores Judiciais – PIFJ, proposto aos Estados-membros pela OEA, ao enquadrar-se enquanto norteadora das políticas públicas de pacificação de conflitos na América Latina? Nesse contexto, traçou-se como objetivo geral delimitar os desafios e as perspectivas da instituição de uma cultura contemporânea de justiça comunitária por meio da atuação da OEA na condição de norteadora de políticas públicas de pacificação de conflitos no momento que propõe aos Estados-membros, e ratifica essa propositura com a Resolução nº 2.768/2013 de sua Assembleia Geral, a implementação do PIFJ enquanto mecanismo adequado de prevenção e pacificação de conflitos. Para alcançar o objetivo geral, foram definidos três objetivos específicos que correspondem, respectivamente, a cada um dos capítulos. O primeiro, preocupou-se em compreender o processo de construção, funcionamento e competência da OEA e a sua relação com os Estados-membros perante o processo de globalização. O segundo, em analisar a justiça comunitária e o papel da OEA enquanto norteadora da implementação de políticas públicas voltadas a materializar o acesso à justiça e a pacificação de conflitos. E o terceiro capítulo apresenta os desafios e as perspectivas da propositura de uma nova cultura comunitária de pacificação de conflitos baseada na participação social: o caso do PIFJ. Como conclusão, pode-se estabelecer uma relação entre a necessidade de implementação do PIFJ no Brasil e a condição de norteadora da OEA de políticas públicas de pacificação de conflitos na América Latina, para proporcionar a garantia do acesso à justiça comunitária, a (re)definição do espaço público e a (re)estruturação das comunidades. Na construção do estudo, o percurso metodológico utilizado foi como método de abordagem o dedutivo, como métodos de procedimento o histórico e o funcionalista, tendo como técnicas de pesquisa a bibliográfica e a documental.

**Palavras-chave:** Acesso à justiça. Justiça comunitária. Organização dos Estados Americanos. Pacificação de conflitos. Programa Interamericano de Facilitadores Judiciais.

## ABSTRACT

The theme of this dissertation is based on the challenges and perspectives of community justice in Latin America and the role of the Organization of American States (OAS) as the guiding force for public policies of conflicts pacification, having as temporal delimitation the year of 1826 and by spatial delimitation the application of the community justice in Latin American scope. The study is based on the following research problem: what are the challenges and prospects of establishing a contemporary culture of community justice through the implementation of the Inter-American Program of Judicial Facilitators (IPJF), proposed to the member states by the OAS, while of public policies to pacify conflicts in Latin America? In this context, the general objective was to delimit the perspectives and challenges of establishing a contemporary culture of community justice through the OAS acting as the guiding force for public policies of pacification of conflicts, when it proposes to the member states, and ratifies this proposition with Resolution nº 2.768/2013 of its General Assembly, the implementation of the IPJF as an adequate mechanism for the conflicts prevention and pacification. In order to achieve the general objective, three specific objectives have been defined, which correspond respectively to each of the chapters. The first one was concerned with understanding the process of globalization. The second is to analyze community justice and the role of the OAS as a guiding force for the implementation of public policies aimed at materializing access to justice and pacification of conflicts. And the third seeks to present the challenges and perspectives of the proposal of a new community culture of conflicts pacification based on social participation: the case of IPJF. As a conclusion, it is possible to establish a relationship between the need to implement the IPJF in Brazil and the role of the OAS in guiding public policies for pacification of conflicts in Latin America, in order to guarantee access to community justice, the (re)definition of public space and (re)structuring of communities. In the construction of the study, the methodological course used was as method of approaching the deductive, as methods of historical and functionalist procedure, having as bibliographic and documentary research techniques.

**Keywords:** Access to justice. Community Justice. Organization of American States. Conflict settlement. Inter-American Program of Judicial Facilitators.

## RESUMEN

El tema de la presente disertación se basa en los desafíos y las perspectivas de la justicia comunitaria en América Latina y el papel de la Organización de los Estados Americanos - OEA en la condición de orientadora de políticas públicas de pacificación de conflictos, teniendo por delimitación temporal entre los años 1826 y 2017 y por delimitación espacial la aplicación de la justicia comunitaria en el ámbito latinoamericano. El estudio parte del siguiente problema de investigación: ¿cuáles son los desafíos y las perspectivas de la institución de una cultura contemporánea de justicia comunitaria a través de la implementación del Programa Interamericano de Facilitadores Judiciales – PIFJ, propuesto a los Estados miembros por la OEA, al encuadrarse mientras orientadora de las políticas públicas de pacificación de conflictos en América Latina? En ese contexto, se trazó como objetivo general delimitar las perspectivas y los desafíos de la institución de una cultura contemporánea de justicia comunitaria por medio de la actuación de la OEA en la condición de orientadora de políticas públicas de pacificación de conflictos en el momento que propone a los Estados miembros, y ratifica esa proposición con la Resolución n°. 2.768/2013 de su Asamblea General, la implementación del PIFJ como mecanismo adecuado de prevención y de pacificación de conflictos. Para alcanzar el objetivo general, se definieron tres objetivos específicos que corresponden, respectivamente, a cada uno de los capítulos, el primero se preocupó en comprender el proceso de construcción, funcionamiento y competencia de la OEA y su relación con los Estados miembros ante el proceso de globalización. El segundo en analizar la justicia comunitaria y el papel de la OEA como orientadora de la implementación de políticas públicas dirigidas a materializar el acceso a la justicia y la pacificación de conflictos. Y el tercero busca presentar los desafíos y las perspectivas de la proposición de una nueva cultura comunitaria de pacificación de conflictos basada en la participación social: el caso del PIFJ. Como conclusión se puede establecer una relación entre la necesidad de implementación del PIFJ en Brasil y la condición de orientadora de la OEA de políticas públicas de pacificación de conflictos en América Latina para proporcionar la garantía del acceso a la justicia comunitaria, la (re)definición del espacio público y la (re)estructuración de las comunidades. En la construcción del estudio, el recorrido metodológico utilizado fue como método de abordaje el deductivo, como métodos de procedimiento lo histórico y lo funcionalista, teniendo como técnicas de investigación la bibliográfica y la documental.

**Palabras clave:** Acceso a la justicia. Justicia comunitaria. Organización de los Estados Americanos. Pacificación de conflictos. Programa Interamericano de Facilitadores Judiciales.

## LISTA DE ABREVIATURAS

<b>AG/RES</b>	Assembleia Geral / Resolução
<b>AL</b>	América Latina
<b>ALACL</b>	Associação Latino Americana de Livre Comércio
<b>ALADI</b>	Associação Latino Americana de Desenvolvimento e Integração
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desenvolvimento
<b>CAN</b>	Comunidade Andina
<b>CAPES</b>	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
<b>CELAC</b>	Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
<b>CF</b>	Constituição Federal
<b>CNJ</b>	Conselho Nacional de Justiça
<b>CorteIDH</b>	Corte Interamericana de Direitos Humanos
<b>DUDH</b>	Declaração Universal de Direitos Humanos
<b>EUA</b>	Estados Unidos da América
<b>IPJF</b>	<i>Inter-American Program of Judicial Facilitators</i>
<b>MERCOSUL</b>	Mercado Comum do Sul
<b>OAB</b>	Ordem dos Advogados do Brasil
<b>OAS</b>	<i>Organization of American States</i>
<b>OEA</b>	Organização dos Estados Americanos
<b>OI</b>	Organização Internacional
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas
<b>OPA</b>	Operação Pan-Americana
<b>PIFJ</b>	Programa Interamericano de Facilitadores Judiciais
<b>RFJ</b>	Rede de Facilitadores Judiciais
<b>SNFJ</b>	Serviço Nacional de Facilitadores Judiciais
<b>UNASUL</b>	União de Nações Sul-Americanas

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>CONSIDERAÇÕES INICIAIS</b> .....	14
<b>2</b>	<b>ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS: O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA ENQUANTO MECANISMO DE ELIMINAÇÃO DAS DIFERENÇAS POLÍTICAS, SOCIAIS E ECONÔMICAS E DE PROMOÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA COMUNITÁRIA</b> .....	21
2.1	De Simón Bolívar à Organização dos Estados Americanos: a trajetória histórica de construções e reconstruções .....	22
2.2	Organização dos Estados Americanos enquanto instrumento de integração política, social e econômica na América Latina .....	35
2.3	Os objetivos e a competência da Organização dos Estados Americanos enquanto norteadora das políticas públicas na América Latina por meio da concretização dos direitos humanos: ponderações e valores .....	50
<b>3</b>	<b>JUSTIÇA COMUNITÁRIA: POLÍTICAS PÚBLICAS DE PACIFICAÇÃO DE CONFLITOS NA AMÉRICA LATINA E O PAPEL DA ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS EM SUA EFETIVAÇÃO</b> .....	64
3.1	Crises do judiciário versus promoção do acesso à justiça comunitária: um direito a ser concretizado na contemporaneidade .....	65
3.2	Justiça comunitária: o estabelecimento de uma cultura comunitária de pacificação de conflitos baseada na participação social .....	77
3.3	As políticas públicas de acesso à justiça comunitária e de pacificação dos conflitos: a promoção do capital social na América Latina .....	91
<b>4</b>	<b>OS DESAFIOS E AS PERSPECTIVAS DA PROPOSIÇÃO DE UMA CULTURA COMUNITÁRIA DE PACIFICAÇÃO DE CONFLITOS: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA INTERAMERICANO DE FACILITADORES JUDICIAIS</b> .....	109
4.1	A busca por um novo paradigma de justiça comunitária: o processo de construção de mecanismos comunitários de pacificação de conflitos .....	110
4.2	A (re)definição do espaço público e da cidadania na América Latina na pacificação de conflitos .....	122
4.3	Os desafios e as perspectivas da implementação do Programa Interamericano de Facilitadores Judiciais no Brasil: diálogos com as experiências argentina e paraguaia .....	136
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	152
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	159

## 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Hodiernamente, a globalização tem sido sinônimo de perversidade, resultante das inúmeras mazelas cultivadas por ações hegemônicas, na exata definição de que esse processo pode estar sendo caracterizado como um retrocesso da humanidade a partir da descaracterização da identidade do cidadão. Nesse contexto, promover o desenvolvimento social das nações latino-americanas com vistas a possibilitar a (re)definição dos espaços públicos e da cidadania à construção de políticas públicas no âmbito comunitário que atendam efetivamente às demandas sociais mostra-se de extrema importância.

A globalização tem contribuído para o quadro de desigualdades e, por consequência, de exclusão, não fomentando exclusivamente a sua perpetuação, mas também a sua ampliação. Esse processo inclui o Judiciário, entidade que se mostra insuscetível de resolver adequadamente os conflitos mais simples da sociedade, e que ao mesmo tempo se afasta, por imposição de barreiras das mais diversas vertentes, da possibilidade de consolidar o acesso à justiça comunitária. E assim, em realidade, o seu papel acaba por multiplicar, ampliar e solidificar os fenômenos da exclusão daqueles que mais necessitam de seu auxílio.

Tanto o desenvolvimento do capital social nos espaços públicos quanto a promoção da participação cidadã nos centros decisórios das sociedades são classificados como imprescindíveis diante do atual cenário de crise política, de ilegitimidade das ações dos governos e de usurpação dos direitos de cidadania. Assim, a possibilidade de integração e o favorecimento da corresponsabilidade dos cidadãos em suas comunidades assumem o objetivo de instigar e viabilizar a construção de uma nova cultura de participação ativa nos processos emancipatórios.

Com o aperfeiçoamento das sociedades e a ampliação das demandas, o esforço em encontrar soluções adequadas aos problemas que assolam os cidadãos deve pautar a agenda política, especialmente diante do atual cenário mundial globalizado de crise política, social e econômica, em que se deseja lograr meios que viabilizem a integração e acabem por favorecer à corresponsabilidade e à participação dos cidadãos com a principal finalidade de instigar e construir uma nova narrativa para o enfrentamento dos problemas de acesso à justiça comunitária na América Latina.

É com base nessa conjuntura social e política que se deve (re)discutir os novos mecanismos de pacificação adequada aos conflitos sociais como instrumentos

de concretização do acesso à justiça comunitária e de superação das crises do Judiciário (crise de eficiência e crise de identidade). Esses conflitos, por sua vez, aqui são compreendidos a partir de dois enfoques: o seu caráter positivo na exata oportunidade de aperfeiçoar as relações sociais e a diferenciação entre conflito (construtivo) e confronto (destrutivo).

Nesse contexto, o tema da presente pesquisa perpassa os desafios e as perspectivas da justiça comunitária na América Latina e o papel da Organização dos Estados Americanos (OEA) na condição de norteadora de políticas públicas de pacificação de conflitos e de acesso à justiça comunitária, tendo por delimitação temporal o período entre 1826 e 2017, data inicial em que foram registrados os primeiros indícios de criação do que hoje se conhece por OEA, e por delimitação espacial a aplicação da justiça comunitária em âmbito latino-americano.

A OEA efetivada em 1948, após um longo processo de lutas iniciado em 1826 com Simón Bolívar, pode ser compreendida atualmente como norteadora das políticas públicas de pacificação de conflitos e de acesso à justiça comunitária ao propor aos Estados-membros a implementação do Programa Interamericano de Facilitadores Judiciais (PIFJ) em suas comunidades locais. A Organização apresenta-se como o organismo regional em pleno funcionamento mais antigo do mundo, tendo como características fundamentais a efetivação da democracia, dos direitos humanos, da segurança e do desenvolvimento das sociedades, ao mesmo tempo em que estabelece a integração e a eliminação das diferenças políticas, sociais e econômicas entre os países. De modo idêntico, em sua constituição, assumiu a prevenção e a pacificação de conflitos como uma das tarefas de maior relevância a ser alcançada.

O referencial teórico deste estudo assenta-se em três autores: Boaventura de Sousa Santos, Luis Alberto Warat e Zygmunt Bauman. O primeiro autor (Boaventura), pela necessidade de se verificar uma nova possibilidade de acesso à justiça e de pacificação adequada aos conflitos, com base na revolução democrática da justiça. O segundo autor (Warat), na compreensão do direito e da justiça para além de codificações, a possibilidade de se (re)pensar o papel do direito na sociedade contemporânea. E, o terceiro autor (Bauman), na interpretação do mundo contemporâneo a partir de seus reflexos, tanto para os indivíduos quanto para a coletividade, especialmente na pacificação dos conflitos.

Tendo por base esse referencial teórico sólido, para a dissertação parte-se do seguinte problema de pesquisa: quais os desafios presentes e as perspectivas futuras

da instituição de uma cultura contemporânea de justiça comunitária por meio da implementação do Programa Interamericano de Facilitadores Judiciais proposto aos Estados-membros pela Organização dos Estados Americanos ao enquadrar-se enquanto norteadora das políticas públicas de pacificação de conflitos na América Latina?

Diante do caráter subjetivo do problema de pesquisa, foi delineada uma hipótese para o estudo: A OEA, levando em consideração os desafios e as perspectivas da instituição de uma cultura contemporânea de justiça comunitária, pode ser compreendida enquanto norteadora das políticas públicas de pacificação de conflitos no momento em que propõe aos Estados-membros a implementação de programas comunitários, especialmente o PIFJ, com a principal finalidade de promover o acesso à justiça comunitária ao devolver às comunidades locais o direito/dever de pacificar os seus próprios conflitos, tornando-os um processo de construção positiva das relações sociais.

Para tanto, definiu-se como objetivo geral: delimitar os desafios e as perspectivas da instituição de uma cultura contemporânea de justiça comunitária por meio da atuação da OEA na condição de norteadora de políticas públicas de pacificação de conflitos no momento que propõe aos Estados-membros, e ratifica essa propositura com a Resolução nº 2.768/2013 de sua Assembleia Geral, a implementação do PIFJ enquanto mecanismo adequado de prevenção e de pacificação dos conflitos sociais, ao promover o acesso à justiça comunitária e ao (re)construir o sentimento de pertencimento dos cidadãos com a comunidade.

A relevância desta pesquisa está assentada em dois pilares fundamentais. O primeiro, por considerar o processo de globalização presente nas sociedades contemporâneas e a sua relação com os organismos internacionais/regionais e a busca pela pacificação dos conflitos por meio de políticas públicas comunitárias que desenvolve a capacidade de reflexão no ser humano de que ele faz parte de um contexto maior: de uma comunidade, de uma sociedade, bem como a possibilidade de reconhecer seus direitos e deveres, para que essa participação ativa (capital social) na comunidade resulte em um processo de emancipação do sujeito.

O segundo pilar assenta-se em ser esta uma dissertação inédita no Brasil, tendo por base sua temática e delimitação. Esse ineditismo, e, portanto, a falta de estudos aprofundados nas academias, pode ser constatado pelo retorno negativo apresentado nos mecanismos de busca por pesquisas que possam estar

disponibilizadas no banco de dissertações e teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações do Instituto Brasileiro de Informação e Tecnologia e no site Domínio Público. Para realizar as pesquisas, foram utilizados os seguintes termos: acesso à justiça comunitária; acesso à justiça e Organização dos Estados Americanos; facilitadores judiciais; norteadora de políticas públicas, pacificação de conflitos e Programa Interamericano de Facilitadores Judiciais.

Diante do ineditismo do estudo, optou-se como caminho a ser traçado para alcançar os objetivos propostos a seguinte metodologia: como método de abordagem, o dedutivo, que parte da regra geral para então compreender os casos específicos da justiça comunitária, do acesso à justiça comunitária e da pacificação adequada dos conflitos, para então compreender os desafios e as perspectivas do PIFJ da OEA. Desse modo, os raciocínios dedutivos levantados ao longo deste estudo se caracterizam por apresentar conclusões que devem, necessariamente, ser verdadeiras, caso todas as premissas sejam confirmadas e se o raciocínio respeitar uma forma lógica válida.

No que se refere aos métodos de procedimentos, enquanto etapas mais sólidas da investigação, e possuem uma objetivação restrita em termos de explicação geral dos fenômenos, utiliza-se o histórico e o funcionalista, sendo o primeiro pela necessidade de compreender o processo de construção e reconstrução da OEA, e o segundo, pela compreensão dos desafios e das perspectivas dos aspectos que cerceiam a justiça: as políticas públicas de pacificação de conflitos e o acesso à justiça comunitária na sociedade contemporânea, especialmente o PIFJ.

O estudo desenvolvido utiliza como técnicas de pesquisas a bibliográfica e a documental, com a finalidade de sistematizar o referencial teórico e encontrar possíveis respostas ao problema proposto por meio dos objetivos geral e específicos, tendo por base a identificação e a consulta à produção bibliográfica relevante acerca do tema, que inclui publicações avulsas, jornais, periódicos, livros, pesquisas, dissertações, teses, material cartográfico, entre outros.

Para realização da pesquisa bibliográfica, foram consultadas as bases das bibliotecas da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), assim como o acervo da Organização dos Estados Americanos (OEA), do Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO), Banco de Teses e Dissertações da

Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e portal de periódicos.

A presente dissertação alinha-se perfeitamente com a proposta do Programa de Pós-graduação em Direito – Mestrado e Doutorado, em especial, com a linha de pesquisa em Políticas Públicas de Inclusão Social, ao analisar os desafios e as perspectivas da implementação de políticas públicas comunitárias tendo por base organismo internacionais/regionais de proteção dos direitos humanos. Da mesma forma, com o estudo pretende contribuir para o diálogo democrático, objetivando (re)estruturar a atuação das comunidades na contemporaneidade a partir da participação popular e de seu fortalecimento, coadunando com a missão da Universidade de Santa Cruz do Sul, uma instituição de ensino superior comunitária.

Os estudos aqui apresentados se articulam diretamente com a linha de pesquisa da professora Dra. Marli M. M. da Costa, orientadora deste trabalho, bem como com o Grupo de Pesquisa “Direito, Cidadania e Políticas Públicas”, coordenado pela mesma professora. Os pontos centrais dessas contribuições encontram-se na (re)estruturação dos espaços públicos, na (re)definição do conceito de cidadania e na construção de mecanismos comunitários de acesso à justiça e de pacificação de conflitos, sendo essenciais à compreensão e à construção da temática a partir de um viés democrático, contemporâneo e instigador.

Para alcançar o objetivo geral, foram definidos três objetivos específicos, que correspondem, respectivamente, a cada um dos capítulos da presente dissertação: I) compreender o processo de construção, funcionamento e competências da OEA e a sua relação com os Estados-membros perante o processo de globalização; II) analisar a justiça comunitária e o papel da Organização dos Estados Americanos enquanto norteadora da implementação de políticas públicas de pacificação de conflitos voltadas a materializar o direito humano de acesso à justiça comunitária; III) apresentar os desafios e as perspectivas da propositura de uma nova cultura comunitária de pacificação de conflitos baseada na participação social: o caso do PIFJ.

No primeiro capítulo, intitulado “A Organização dos Estados Americanos enquanto instrumento de integração e de eliminação das diferenças políticas, sociais e econômicas e de promoção do acesso à justiça”, apresenta-se a (re)construção da trajetória histórica dos povos latino-americanos em seu processo de integração como

mecanismo de eliminação das diferenças políticas, sociais e econômicas e de promoção do acesso à justiça comunitária.

Nesse tópico, são abordadas as seguintes temáticas: (re)construção da trajetória histórica da OEA em busca da promoção dos direitos humanos e da concretização dos direitos fundamentais, tendo como marco temporal os ideais de união dos povos americanos, protagonizado por Simón Bolívar; identificação do papel da OEA na qualidade de instrumento de integração latino-americana em prol do enfrentamento de problemas comuns e a compreensão do funcionamento do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos, a partir dos desafios e das perspectivas de implementação tanto da Carta da OEA quanto da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica).

O segundo capítulo, denominado de “Justiça comunitária: políticas públicas de acesso à justiça na América Latina e o papel da Organização dos Estados Americanos em sua efetivação”, disserta sobre a justiça comunitária enquanto mecanismo de aperfeiçoamento das relações sociais na América Latina e o papel da OEA na construção de novas perspectivas e de novos horizontes para a pacificação dos conflitos na comunidade, no qual o acesso à justiça deve ser verificado como a possibilidade da transformação positiva do conflito.

São compreendidas nesse momento as crises que assolam o Judiciário *versus* o acesso à justiça comunitária como um direito humano e fundamental a ser concretizado, não entendido como o acesso ao Judiciário, mas sim a todos os mecanismos adequados que consigam responder de forma efetiva, justa e célere aos conflitos. A análise desenvolvida nesse capítulo considera os novos mecanismos adequados e comunitários de pacificação de conflitos na condição de instrumentos de concretização do acesso à justiça e superação das crises do Judiciário, visando estabelecer a construção de políticas públicas comunitárias a partir do fortalecimento do capital social para promover uma nova cultura de participação social nos processos decisórios das comunidades.

O terceiro capítulo, intitulado “Os desafios e as perspectivas da proposição de uma cultura comunitária de pacificação de conflitos: uma análise do Programa Interamericano de Facilitadores Judiciais”, objetiva apresentar os desafios e as perspectivas da propositura de uma cultura comunitária de pacificação de conflitos, realizando para isso um exame do PIFJ, na exata possibilidade de compreender a condição da OEA como norteadora de políticas públicas de pacificação de conflitos e

de acesso à justiça na América Latina ao ensejar a implementação do referido Programa nas comunidades onde o acesso à justiça comunitária é deficitário ou inexistente.

Também nesse capítulo são apresentados os principais pontos sobre a justiça comunitária (compreendida como justiça que abrange os métodos adequados e comunitários de pacificação de conflitos) como instrumento de uma nova cultura de pacificação dos conflitos, com destaque para a participação social, especialmente em relação às consequências desses novos métodos como alternativa à jurisdição estatal em uma sociedade complexa, multicultural e diversa, notadamente marcada pelas diferenças culturais, sociais e econômicas.

Na sequência, o capítulo preocupa-se em compreender os principais contextos de atuação dos espaços públicos e da cidadania na era da globalização, para que seja possibilitado o diálogo com a sua (re)construção e aperfeiçoamento. Nesse momento da pesquisa, não pode se olvidar da importância que a participação popular desempenha nas comunidades, sendo ela um dos requisitos para a boa convivência e para a tomada correta dos rumos da sociedade, e, ao final, analisar os desafios e as perspectivas para a implementação do PIFJ no Brasil realizando um diálogo com as experiências argentina e paraguaia.

Por fim, resta considerar que a OEA nem sempre gozou de boa imagem na América Latina, mal conhecida, ou mesmo desconhecida, vítima de confrontos entre os Estados-membros, em momentos de forte divergência ideológica. Acusada de ser responsável por erros e fracassos de governantes ou governados, a Organização precisou sustentar mais culpas alheias do que o peso dos seus próprios insucessos. Lamentavelmente, esse desconhecimento, acompanhado por críticas severas, procede em geral da população americana que integra o Sistema e que deveria conhecê-la melhor, embora sejam esses indivíduos os mais beneficiados com os seus êxitos e os mais prejudicados pelos seus fracassos. Se o povo americano não conhece a sua história, não pode pretender que outros a conheçam.

Nesse mesmo discurso, enquadram-se os mecanismos adequados e comunitários de pacificação de conflitos, entre eles o PIFJ, instrumento capaz de promover a volta do sentimento de pertencimento dos cidadãos com a sua comunidade, aprimorando as relações sociais, o capital social e a vida em sociedade. Quando se unem organizações internacionais/regionais e as comunidades em prol de objetivos comuns, o resultado produzido tende a ser, no mínimo, instigador.

## **2 ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS: O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA ENQUANTO MECANISMO DE ELIMINAÇÃO DAS DIFERENÇAS POLÍTICAS, SOCIAIS E ECONÔMICAS E DE PROMOÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA COMUNITÁRIA**

Este capítulo apresenta a (re)construção da trajetória dos povos latino-americanos em sua integração como mecanismo de eliminação das diferenças políticas, sociais e econômicas e de promoção do acesso à justiça comunitária. A relevância deste ponto assenta-se na exata afirmação de assegurar que os cidadãos da América Latina devem necessariamente conhecer e compreender todo o processo de criação e amadurecimento da Organização dos Estados Americanos (OEA) para poder criticá-la quando necessário, para exigir ações efetivas quando possível e para apoiá-la com a finalidade de fortalecê-la, sempre em benefício da população americana e mundial.

Nesse contexto, o primeiro tema a ser abordado refere-se ao conjunto de ações praticadas desde 1826, data do Primeiro Congresso Americano, até o passo mais relevante na consolidação dos ideais de integração dos povos americanos em prol de objetivos comuns com a criação, em 30 de abril de 1948, da OEA. Dentro desse processo, Simón Bolívar desempenhou um papel de extrema importância ao ser um dos primeiros homens públicos (revolucionário) a apoiar a América Latina na prática da descolonização e, conseqüentemente, da emancipação da população.

O segundo ponto tem por finalidade realizar um compilado dos estudos no que tange à OEA enquadrar-se como instrumento de integração política, social e econômica no contexto da América Latina. Nesse tópico, são elencados os principais desafios a essa integração, bem como as perspectivas para o cenário atual e futuro das nações latino-americanas, realizando, durante todo o subcapítulo, diálogos com os efeitos do processo de globalização para essa caminhada, sejam eles com o objetivo de contribuir ou, em muitos casos, prejudicar esse desejo.

Por fim, o terceiro ponto discute os objetivos e as competências da OEA como norteadora de políticas públicas na América Latina, por meio da concretização dos direitos humanos, especialmente ao realizar um panorama geral do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos, seus órgãos, documentos legais e entidades vinculadas, sempre dialogando com a situação em que os direitos

humanos estão inseridos no cenário global e com a necessidade de eliminar a totalidade das violações de direitos dos indivíduos.

## **2.1 De Simón Bolívar à Organização dos Estados Americanos: a trajetória histórica de construções e reconstruções**

*Rompendo os grilhões de um império decadente e corrupto, os países hispano-americanos ergueram-se após três séculos de domínio colonial, para ocuparem seus lugares como nações soberanas. [...] Bolívar, contudo, conclamou-as ainda a cumprirem o seu destino de morada da liberdade e da justiça (DREIER, J., 1964)*

Na atualidade, as organizações internacionais detêm a principal função de promover e garantir em certa medida a governança global, por meio de normas (regras e princípios) e procedimentos estabelecidos para a resolução de disputas entre Estados, auxílio humanitário às localidades que necessitam, programas que visem ao desenvolvimento e à assistência, mecanismos de coleta de informações sobre o avanço das sociedade e inclusive a utilização de forças militares quando extremamente necessárias podem ser concebidas como algumas das práticas que produzem a governança global (HERZ; HOFFMAN, 2004).

No contexto político e social de governança global entre os Estados, organismos internacionais e regionais detêm papel importante em sua concretização. Desse modo, este tópico centrará os seus esforços na concepção e na análise desses organismos regionais, mais precisamente a OEA, devido sua proximidade e relevância no cenário americano e global de proteção dos direitos humanos.

No rol de estratégias de cooperação entre Estados e o desenvolvimento de cada política externa, encontra-se a integração<sup>1</sup> regional ou regionalismo, a qual não pode ser compreendida como um fim em si mesma, conforme assegura Granato (2015), mas deve enquadrar-se enquanto um instrumento de desenvolvimento das nações, proporcionado por um cenário contínuo de negociações e de acordos mútuos.

---

<sup>1</sup> O termo “integração” faz parte da linguagem corrente das ciências sociais. Este vocábulo, empregado indistintamente no âmbito de diferentes disciplinas para expressar o comum ideal para unir as partes separadas de um universo, deve ser esclarecido com atenção, frente à ambiguidade do seu conteúdo. A integração que se considera aqui é internacional, porque ela se realiza entre Estados soberanos, e é regional, porque não abarca o mundo em seu conjunto, mas sim uma parte limitada dele (GRANATO, 2015, p. 29).

O termo *integração regional* deve ser analisado com base em dois enfoques: da integração e da região. Inicialmente, esta é definida como um local territorialmente delimitado, contudo sem excluir critérios econômicos, socioculturais, políticos e climáticos. Portanto, essa região de integração deve sempre ter uma correspondência territorial, geograficamente contínua ou não, contudo “[...] pode mudar ao longo do tempo, o que dificulta a determinação das fronteiras de certas regiões” (HERZ; HOFFMAN, 2004, p. 168).

Na sequência, tem-se o enfoque da integração, definida como um processo em que atores sociais, normalmente Estados ou entidades independentes, se unificam ou estabelecem relações em comum com a principal finalidade de tornarem-se parte de um todo. A partir dessa concepção trazida por Herz e Hoffman (2004), essa integração pode ser classificada utilizando dois critérios: *status* das entidades que a integram (governamentais ou não governamentais) e local de abrangência (nacionais, subnacionais ou transnacionais)<sup>2</sup>.

Nessa construção, Gonçalves (2013) acredita que os projetos de integração internacional ou regional são resultado de determinada pressão exercida por fatores externos contra um Estado.

A pressão nunca surge de dentro dos Estados. O movimento natural dos Estados é sempre o de se fechar e de se proteger dentro de suas fronteiras. A finalidade do Estado é proteger as pessoas e os bens que compõem a sociedade. A ideia de integração representa, dessa maneira, uma violência, uma vez que significa a necessidade de abrir mão de interesses de parte da sociedade para conciliar com os interesses de outras sociedades. Daí porque o processo é sempre acidentado, marcado pela resistência de setores da sociedade que julgam que seus interesses estão sendo sacrificados em favor dos interesses de outras sociedades (GONÇALVES, 2013, p. 35).

A integração regional enquanto um processo voluntário dos Estados (mesmo que haja pressão por fatores externos e internos, inclusive) é marcada pela competição, pelo conflito e pela cooperação ao mesmo tempo, uma vez que somente por meio da vontade política de negociação dos Estados com outros

---

<sup>2</sup> Um exemplo de ator nacional governamental são os setores executivos dos Estados. Já entre os atores nacionais não governamentais podem ser citadas as federações nacionais de indústria, agricultura ou comércio e ONGs de abrangência nacional. Entre os atores subnacionais governamentais encontram-se os governos estaduais e municipais, e entre os atores subnacionais não governamentais, ONGs regionais e federações estaduais da indústria, agricultura e comércio. Um exemplo de ator governamental transnacional são as organizações transnacionais compostas por prefeitos ou governadores. Exemplos de atores transnacionais não governamentais são as ONGs internacionais e redes acadêmicas compostas por membros de dois ou mais Estados (HERZ; HOFFMAN, 2004, p. 168).

Estados/entidades internacionais e com a própria sociedade civil poderá haver continuidade do projeto de criação e de participação em organismos internacionais, cedendo atributos de soberania e autonomia, para que sejam traçados objetivos comuns (GRANATO, 2015).

A vontade política de integrar os Estados não advém, em regra, de uma decisão baseada na racionalidade econômica, dada a sua forte ligação com a proteção dos agentes nacionais. Devido a isso, a decisão de integração rege-se pela racionalidade política, considerada fruto do cálculo político dos dirigentes do Estado, situação em que a abdicação ou até mesmo eventuais sacrifícios de alguns setores da sociedade a curto prazo podem ser minimizados diante dos objetivos a serem alcançados a longo prazo. E, neste caso, a racionalidade econômica acaba por estar submetida à racionalidade política (GONÇALVES, 2013).

Durante as últimas décadas, o processo de globalização das sociedades e a crescente consciência dos problemas sociais, ambientais, de saúde pública, acesso à internet e preocupação com o desenvolvimento tecnológico desenfreado fizeram com que as organizações internacionais se proliferassem. Devido a essas preocupações, tais organizações internacionais passaram a representar um tema em constante transformação, ensejando debates cada vez mais intensos entre os especialistas da área.

Contudo, conforme Costa e Silva (2013), esses mesmos acordos de criação e aperfeiçoamento das organizações representam um desafio aos Estados contemporâneos, e ao mesmo tempo garantem a sobrevivência política e econômica do Estado-nação enquanto manifestação de um fenômeno institucional do poder soberano em tempos globais.

A globalização das economias e a internacionalização dos Estados atrelados à crescente complexidade das relações sociais e à diversidade cultural impedem que os Estados continuem aplicando da mesma maneira as regras jurídicas. Assim, de acordo com Gorczewski (2007, p. 43), “essa eclosão espetacular e brutal de acordos tende a modificar totalmente a estrutura tradicional do direito pela transformação que opera sobre as soberanias, como a tradição nos havia legado”.

Grande parte das organizações internacionais presentes no mundo todo e com as quais convive-se hoje é fruto de um processo iniciado a partir da segunda metade do século XX, mais precisamente com as alterações globais trazidas após o fim da Segunda Guerra Mundial. Todavia, conforme Herz e Hoffman (2004), para que

o fenômeno da criação e da manutenção das organizações internacionais possa ser plenamente compreendido, voltar-se-á alguns séculos, quando foram constituídos os pilares dessas instituições<sup>3</sup>.

A adoção de uma nova postura dos Estados nacionais perante o cenário internacional tem por finalidade acelerar o crescimento econômico e promover o desenvolvimento social a partir da facilitação da tomada de posições conjuntas a objetivar o logro dos desafios que são apresentados e que são aguçados a cada dia tanto pelos movimentos globalizantes quanto pelas políticas neoliberais, que, segundo Costa e Silva (2013), supervalorizam a ideologia do mercado e acirram os processos de exclusão social.

O aumento da importância das organizações internacionais reflete de modo direto na construção da democracia e na ampliação do conceito de cidadania ao criar uma disjunção entre os direitos de cidadania no que se refere à participação política e o local onde emergem muitas das normas que acabam por reger a vida dos indivíduos, tanto individual quanto socialmente. Para Herz e Hoffman (2004, p. 68), “uma grande variedade de problemas não pode ser administrada no contexto doméstico ou mesmo a partir da lógica de uma separação rígida entre as esferas doméstica e internacional”.

A possibilidade de criação de uma organização internacional em âmbito americano não se apresenta como um processo recente, tendo sido iniciado por Simón Bolívar quando da tentativa integracionista do continente americano, em meados do século XIX. Simón José Antonio de la Santísima Trinidad Bolívar y Palacios Ponte-Andrade y Blanco nasceu em Caracas, Venezuela, no dia 24 de julho de 1783, e morreu em Santa Marta, Colômbia, no dia 17 de dezembro de 1830, aos quarenta e sete anos de idade. Foi um militar liberal e líder político venezuelano, sendo o primeiro ilustrado a apoiar na prática à descolonização. Junto a José de San Martín, foi uma das peças-chave nas guerras de independência da América Espanhola do Império Espanhol. Durante seu curto tempo de vida, liderou Bolívia, Colômbia, Equador, Panamá, Peru e Venezuela à independência, e auxiliou a lançar bases ideológicas democráticas na maioria da América Hispânica.

---

<sup>3</sup> Ressalta-se que Aristóteles e Platão já trabalhavam com a ideia de assembleias de discussão que unissem os principais líderes de cada região com a finalidade de se estabelecer uma política única de atuação. Entretanto, para fins de construção do presente estudo, tem-se como marco temporal de análise das organizações internacionais as ideias trazidas por Simón Bolívar, em meados dos anos 1820.

Na Carta da Jamaica de 1815, mesmo ano de realização do Congresso de Viena<sup>4</sup>, Bolívar já expressava o seu desejo de fomentar a criação de três federações que unissem as Américas: uma entre o México e a América Central, outra no norte da América do Sul, e uma terceira no sul da América do Sul. Contudo, por pressões externas praticadas especialmente pelo Brasil e pelos Estados Unidos da América, a integração não foi possível (ambos não estavam no plano de Bolívar diante das diferenças culturais, sociais, religiosas e políticas). Os Estados Unidos, por terem sido colonizados por ingleses, terem como língua oficial o inglês e por estarem sob influência da Doutrina de Monroe<sup>5</sup>; já o Brasil, colonizado por portugueses, tendo como língua oficial o português, era visto como um império, e, portanto, detinha pretensões imperialistas (conquistar território).

Fracassado o seu plano de unificação, Bolívar encaminhou aos governos da Colômbia, México, América Central, das províncias do Rio da Prata, Estados Unidos, Chile e do Brasil uma carta convidando-os a participar de uma reunião com a finalidade de criação de uma confederação, aproximando e integrando os países. Nessa carta, em seu parágrafo final, Bolívar afirma:

O dia em que nossos plenipotenciários trocarem suas credenciais se fixará na história diplomática da América como uma época imortal. Quando, cem séculos depois, a posteridade buscar a origem do nosso direito público e lembrar os pactos que consolidaram o seu destino, registrarão com respeito os protocolos do Istmo. Aí encontrarão o plano das primeiras alianças que traçará a marcha das nossas relações com o universo (ARRIGHI, 2004, p. 7).

Mesmo após diversos países manifestarem a sua presença em tal reunião, inclusive com a autorização do Senado de Washington para enviar delegados, alguns desses representantes não chegaram a tempo no encontro (diante dos difíceis meios de locomoção da época), como foi o caso dos Estados Unidos, Brasil, Chile e das províncias do Rio da Prata. De acordo com Arrighi (2004), somente estiveram presentes os enviados por Peru, México, América Central (atualmente Costa Rica, El

---

<sup>4</sup> O Congresso de Viena foi uma conferência diplomática, ocorrida na cidade de Viena (capital da Áustria) entre setembro de 1814 e junho de 1815. Contou com a participação de representantes das grandes potências europeias, que haviam vencido a França de Napoleão em 1814.

<sup>5</sup> A Doutrina Monroe proferida por James Monroe no Congresso norte-americano em 1823 deixava claro que o continente não deveria aceitar nenhum tipo de interferência europeia sobre quaisquer aspectos americanos. Essa doutrina tem por fundamento a ameaça por parte da Santa Aliança (aliança de países europeus como Áustria, Rússia e França) de voltar a colonizar o continente americano.

Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua) e pela Grã-Colômbia (atualmente Colômbia, Equador, Panamá e Venezuela).

Assim, em 1826, de acordo com Herz e Hoffmann (2004), Bolívar propõem uma nova integração política das Américas, agora no Primeiro Congresso Americano realizado no Panamá. Aqui a integração regional tinha como principal finalidade a garantia da independência dos Estados americanos contra possíveis tentativas de reconquistas por parte da Europa, rompendo com grilhões de um império em decadência e fragilizado pela corrupção ao erguerem-se após três séculos de domínio colonial.

Mesmo após inúmeras discussões sobre a integração regional das Américas, pouco de concreto se obteve. Entre os principais fatores que culminaram no fracasso do movimento integracionista proposto por Bolívar têm-se os próprios Estados latino-americanos enquanto repúblicas frágeis e em processo de consolidação de suas independências. Ademais, o Brasil novamente teve uma contribuição importante na não integração, uma vez que havia uma postura diferenciada baseada em duas vertentes: a primeira, por não ter sido colonizado pela Espanha (mas sim por Portugal) e por ainda manter um regime monárquico ligado à Coroa Portuguesa, mesmo após a sua independência, em 1822 (HERZ; HOFFMAN, 2004).

O cenário de consolidação do processo de independência dos países da América meridional recém-libertados contrastava com a existência muito próxima geograficamente de uma monarquia de origem portuguesa de proporções consideráveis. Esse era o ambiente que se encontravam os demais países da América Latina diante do Brasil, em que “o cuidado que todas as repúblicas tinham em relação ao Brasil foi adequadamente expresso por Bolívar em carta ao general Santander, datada de Lima, 23 de janeiro de 1825” (BOLÍVAR, 1983, p. 24).

De Olañeta não sei ainda nada; mas temo que trate de enganar-nos de acordo com o imperador do Brasil. Soube que os espanhóis se haviam posto de acordo com aquele príncipe para ligar seus interesses sob os auspícios da legitimidade. Ademais, eu sei que ao Brasil chegaram dois mil alemães e que vêm seis mil russos a sustentar o partido monárquico. Também parece certo que o rei de Portugal chegou a um acordo com seu filho, o príncipe do Brasil; tudo com o fim de legitimar a América Meridional. **Por desgraça o Brasil limita com todos nossos estados; por conseguinte tem facilidades muitas para fazer-nos a guerra com sucesso, como o queira a Santa Aliança.** De fato, eu penso que será agradável a toda a aristocracia européia que o poder do príncipe do Brasil se estenda até destruir o germe da revolução (BOLÍVAR, 1983, p. 24, grifo meu).

Nessas linhas fica evidente a preocupação sobre a situação na Espanha, Inglaterra, França e Estados Unidos no que se referia à independência dos países latino-americanos e à sua fragilidade, inclusive quando verificado a incipiente democracia nesses novos independentes países na América. De acordo com Bolívar (1983, p. 32), quanto à América, “preocupa-se em acompanhar o desenrolar dos acontecimentos em regiões distantes daquela em que ocorria sua ação, como a Argentina, o Chile ou o Brasil, país considerado perigoso e expansionista”.

Por essas questões políticas, principalmente as ligadas à independência e à fragilidade das novas democracias, a criação de uma organização americana nesse momento histórico não foi possível, entretanto, o seu espírito ali permanecia, podendo esse fato ser comprovado pelas demais tentativas de reunião dos Estados, especialmente as em Lima (1847) e em Santiago do Chile em duas oportunidades (1854 e 1856) (ARRIGHI, 2004). Como ocorreu com as demais tentativas, essas convocações não obtiveram êxito, contudo, nesses encontros foram celebrados alguns tratados comerciais, de navegação e de defesa comum, mas que nunca chegaram a ser aplicados efetivamente.

Essas reuniões se tornaram cada vez mais raras e passaram a limitar e considerar alguns poucos aspectos concretos das relações regionais, como as que reuniram em Montevideu, em prol da adoção de um conjunto de tratados de direito internacional privado, seis países americanos (Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai, Peru e Uruguai), tratados estes que são aplicados ainda hoje em matéria civil, comercial, penal e processual (ARRIGHI, 2004).

Diante dos inúmeros fatores externos e internos, como analisado, a integração regional pensada por Bolívar não obteve êxito naquele momento histórico, contudo, as pretensões de unir a América Latina estavam instaladas e aos poucos foram sendo construídas. Esse processo de construção teve como principal desafio as desigualdades sociais existentes nas Américas, porém, a integração pode ser concebida como uma resposta a essas desigualdades no exato momento em que possibilita a união de esforços em prol de um bem comum.

Nesse contexto, em 1881, o então secretário de Estado dos Estados Unidos, James Blaine, explanou o seu interesse em reunir-se com os governos americanos, para que fossem discutidos os métodos a serem adotados por todos, para evitar

guerras entre os países. Com o término da Guerra do Pacífico<sup>6</sup> em 1883, o sentimento de diálogo com os Estados americanos aumentou e, em 1888, o Congresso de Washington autorizou o presidente a convidar as nações americanas a celebrarem uma conferência (ARRIGHI, 2004).

Com o objetivo de discutir e recomendar aos respectivos governos a adoção de um plano de arbitragem para a solução dos desacordos e questões que possam ocorrer futuramente entre eles; para tratar assuntos relacionados com o incremento de intercâmbio comercial e dos meios de comunicação direta entre esses países; para fomentar as relações comerciais recíprocas que sejam proveitosas para todos e assegurem mercados mais amplos para os produtos de cada um dos referidos países (ARRIGHI, 2004, p. 12).

Tendo por base a concepção de união dos povos americanos, em 1889 os Estados Unidos da América convidaram as nações americanas para participarem de uma reunião que teria como objetivo a instituição de um sistema compartilhado de normas e de instituições. De 2 de outubro de 1889 a 19 abril de 1890 realizou-se em Washington a Primeira Conferência Internacional Americana para discutir e recomendar a adoção, aos respectivos governos, de um plano de arbitragem, considerando questões relativas ao melhoramento do intercâmbio comercial e dos meios de comunicação direta entre esses países, e incentivar relações comerciais recíprocas que fossem benéficas para todos e que assegurassem mercados mais amplos para os produtos de cada um desses países (OEA, *nossa história*, <[www.oas.org](http://www.oas.org)>).

Essa reunião contou com a presença de dezoito chefes<sup>7</sup> de Estados americanos que concordaram em constituir a União Internacional das Repúblicas Americanas para a pronta compilação e distribuição de informações sobre oportunidades de comércio, tendo Washington como sede da organização (inicialmente supervisionada pelo Secretário de Estado dos Estados Unidos até a

---

<sup>6</sup> A Guerra do Pacífico foi um conflito ocorrido entre 1879 e 1883, confrontando o Chile às forças conjuntas da Bolívia e do Peru. Ao final da guerra, o Chile anexou ricas áreas em recursos naturais de ambos os países derrotados. O Peru perdeu a província de Tarapacá, e a Bolívia teve de ceder a província de Antofagasta, ficando sem saída soberana para o mar, o que se tornou uma área de fricção na América do Sul, chegando até os dias atuais, e que é para a Bolívia uma questão nacional (a recuperação do acesso ao oceano Pacífico consta como um objetivo nacional boliviano em sua atual Constituição).

<sup>7</sup> Os Estados participantes foram: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Estados Unidos, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

criação do Conselho Superior em 1897), sendo essa organização o ponto de partida jurídico e de fato da atual OEA.

Em seu regulamento, como lembra Arrighi (2004), fora adotado um princípio que a partir daquele momento serviria como base e regulamentaria todos os trabalhos dos órgãos do sistema: a igualdade de voto, ou seja, cada um dos Estados tem direito a um único voto e as decisões devem ser aprovadas por maioria, não sendo permitida a possibilidade de veto por nenhum dos Estados ou grupo minoritário de Estados<sup>8</sup>.

A Segunda Conferência ocorreu no México, de outubro de 1901 a janeiro de 1902. Entre as principais alterações estava a mudança de nome do Escritório de Washington para Escritório Internacional das Repúblicas Americanas, com ampliação de suas funções. A Terceira Conferência foi realizada na cidade do Rio de Janeiro, de julho a agosto de 1906, tendo como principal finalidade a necessidade de criação de um código de Direito Internacional Privado e outro de Direito Internacional Público que regulamentassem as relações entre as nações da América.

Sediados em Buenos Aires, de julho a agosto de 1910, a Quarta Conferência alterou novamente o nome do Escritório de Washington para União Pan-americana, e recomendou a criação de um tratado que tornaria permanente a sua existência. Contudo, entre 1914 e 1918 o mundo passou por sua primeira experiência em tempos modernos de guerra mundial com a eclosão da Primeira Guerra Mundial, e assim o sonho de construção de ampliação de uma organização americana ficou em segundo plano.

Com o término da Primeira Guerra Mundial, as conferências foram retomadas, ocorrendo de março a maio de 1923 a Quinta Conferência, sediada em Santiago do Chile, cujo objetivo era aprovar diversas recomendações com a intenção de diminuir os gastos armamentistas e militares dos Estados americanos e incluir nas futuras reuniões o estudo dos meios para abolir as incapacidades constitucionais e legais em razão do sexo, incluindo mulheres nas delegações.

A Sexta Conferência foi celebrada de janeiro a fevereiro de 1928, na cidade de Havana, Cuba, com o principal objetivo de aprovar o Código de Direito Internacional Privado (conhecido como Código de Bustamante) e confirmar a necessidade de

---

<sup>8</sup> Diferentemente do que ocorre nos dias atuais com a Organização das Nações Unidas, onde qualquer um dos cinco Estados permanentes que pertencem ao Conselho de Segurança (China, Estados Unidos, França, Rússia e Reino Unido) detém o direito de veto sobre as medidas a serem aplicadas pela Organização.

criação de uma convenção sobre a União Pan-americana, que, embora nunca tenha entrado em vigor, serviu de base à construção da futura Carta da OEA.

A Sétima Conferência foi realizada em Montevideu, em dezembro de 1933, quando foi aprovada a Convenção sobre Direitos e Deveres dos Estados. E, por fim, antes da criação efetiva da OEA, ocorreu em Lima, em dezembro de 1938, a Oitava Conferência, quando já se temia o início de uma guerra na Europa, tendo sido aprovada a Declaração dos Princípios da Solidariedade das Américas, expressando sua ação solidária em caso de intervenção ou ameaça externa.

E, como temido pelos Estados americanos, resquícios da Primeira Guerra Mundial foram retornando e acabaram por eclodir a Segunda Guerra Mundial (1939 a 1945). Mesmo ocorrendo fora da região americana, representou um período conturbado na história mundial, resultando em milhões de mortes e a criação e utilização de armas de aniquilação em massa de populações e grupos e no surgimento e no desaparecimento de Estados e na formação de novos esquemas de poder (ARRIGHI, 2004).

Durante a Segunda Guerra Mundial houve diversas reuniões entre os ministros das Relações Exteriores dos países membros da União Pan-Americana, a saber: Panamá (1939), Havana (1940) e Rio de Janeiro (1942). Entretanto, esses encontros não representaram avanços significativos, uma vez que os acordos não produziam efeitos práticos, restringindo-se a meras declarações de vontade e de boa vizinhança (COELHO, 2008). Contudo, em 1945, no México, a Conferência Interamericana sobre Problemas da Guerra e da Paz reafirma o compromisso das Américas com os princípios que poucos anos depois foram acolhidos pela Carta da OEA e traçando os passos dos países americanos na criação da nova Organização das Nações Unidas (ONU).

Com isso, a criação de organizações que visassem evitar novos conflitos mundiais, mantendo a paz e a segurança, mostrou-se inadiável. O alvorecer de um fenômeno político que estimula a cooperação e a integração dos Estados renasce no novo mundo em patamares somente vistos à época de Simón Bolívar. Entretanto, é importante ressaltar que esse fenômeno também ocorreu nas mais diversas partes do globo, com a aproximação institucionalizada em diversos níveis (COSTA; SILVA, 2013).

A multiplicação de organismos internacionais e regionais promovidos pelo fim da Segunda Guerra Mundial, e na América influenciados pelos ideais de Simón

Bolívar, proporcionaram um cenário apto a concretizar princípios básicos entre os Estados. Foi perante esse contexto que se buscou institucionalizar a cooperação permanente e voluntária para fins pacíficos, com a finalidade de combater as desigualdades sociais, políticas e econômicas dos Estados da América com um sistema interamericano<sup>9</sup> de proteção dos direitos humanos e de desenvolvimento das Américas.

Assim sendo, após um longo processo de negociações iniciados em 1945, após o final da Segunda Guerra Mundial, e devido à necessidade de se instituir organizações internacionais que entre suas funções haveria a de promover a integração e prevenir as guerras, representantes de vinte e um Estados<sup>10</sup> do continente, reunidos de 30 de março a 2 de maio de 1948, celebraram em Bogotá, na IX Conferência Internacional de 30 de abril de 1948<sup>11</sup>, entrando em vigência em 13 de dezembro de 1951, a Carta da Organização dos Estados Americanos<sup>12</sup>, adequando a nova ordem internacional instituída pela ONU, criada recentemente<sup>13</sup>. Também, nesse mesmo encontro foi assinada a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do

---

<sup>9</sup> Para maior clareza, da mesma forma de Dreier (1964), utilizar-se-á neste estudo a expressão Sistema Interamericano/Americano quando referir a este vasto complexo de princípios jurídicos, diretrizes políticas e ajustes administrativos que surgiram entre as repúblicas americanas no transcorrer dos anos, e aplicar o termo OEA à principal organização multilateral, por meio da qual o sistema funciona.

<sup>10</sup> São eles: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Estados Unidos da América, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

<sup>11</sup> Efetivamente, a Carta da OEA somente foi assinada no dia 2 de maio de 1948, na Quinta de Bolívar. Essa postergação da assinatura se deu em razão de diversos protestos ocorridos na cidade de Bogotá, em razão da morte suspeita do líder político colombiano Jorge Eliécer Gaitán (DREIER, 1964).

<sup>12</sup> Vários nomes foram originalmente propostos para a nova instituição: “União”, “Comunidade Regional” e “Organização”; depois que esta última denominação foi escolhida, discutiu-se o uso de “Estados”, “Nações” ou “Repúblicas”. A palavra “Repúblicas” não foi escolhida para não excluir outras formas de governo que pudessem existir na região; e “Nações” foi descartada por ser mais um conceito cultural ou sociológico do que jurídico. Assim, escolheu-se o nome que conhecemos hoje: “Organização dos Estados Americanos” (OEA. <[www.oas.org/pt/sobre/nossa\\_historia](http://www.oas.org/pt/sobre/nossa_historia)>).

<sup>13</sup> A Organização das Nações Unidas, também conhecida pela sigla ONU, é uma organização internacional formada por países que se reuniram voluntariamente para trabalhar pela paz e o desenvolvimento mundiais. Quando a ONU foi fundada, em 24 de outubro de 1945, ficou definido, na Carta da ONU, que, para seu melhor funcionamento, seus membros, vindos de todos os cantos do planeta, se comunicariam em seis idiomas oficiais: inglês, francês, espanhol, árabe, chinês e russo. De acordo com a Carta, para que a ONU pudesse atender aos seus múltiplos mandatos, teria seis órgãos principais: a Assembleia Geral, o Conselho de Segurança, o Conselho Econômico e Social, o Conselho de Tutela, a Corte Internacional de Justiça e o Secretariado (ONU. <[www.nacoesunidas.org/conheça](http://www.nacoesunidas.org/conheça)>).

Homem<sup>14</sup>, ponto de partida do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos, e o Pacto Americano de Soluções Pacíficas (Pacto de Bogotá).

O estabelecimento da Carta, para os norte-americanos acostumados com textos relativamente secos e práticos de suas Constituições, causou um extremo espanto diante do conjunto de normas, princípios e aspirações ali elencados. “Fiel aos sentimentos latino-americanos, o documento delineia não apenas o que os países-membros consideram que deva ser a estrutura e os métodos de sua organização, como ainda descreve a força motriz emocional da máquina” (DREIER, 1964, p. 41). A Carta da OEA<sup>15</sup>, portanto, não foi compreendida como um simples instrumento, mas sim como uma Constituição das Américas.

Com o passar do tempo, o diálogo entre os países latino-americanos foram sendo gradativamente ampliados, inclusive em período de guerra. Diante disso, durante a Conferência Interamericana sobre os Problemas de Guerra e Paz, realizada em 1945 na Cidade do México foi assinado o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca. Esse tratado internacional prevê, basicamente, que qualquer ataque contra uma nação americana, seria um ataque contra a América e, portanto, toda a América deveria realizar o contra-ataque. Assim, os EUA mantinham uma política de defesa hemisférica conforme a Doutrina Monroe e, durante os anos 1930, preocuparam-se nas tentativas de aproximação militar do Eixo com governos latino-americanos.

A partir da década de 1990, com o aperfeiçoamento da OEA e a consolidação de sua Carta, inaugurou-se um novo estado de espírito nas Américas, com uma grande ruptura histórica. Por um lado, o final da Guerra Fria<sup>16</sup> proporcionou um sistema interamericano não mais condicionado aos interesses militares/estratégicos

---

<sup>14</sup> A Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem tem uma importância significativa no âmbito da proteção dos direitos humanos, especialmente por dois aspectos: I) por ter sido assinada meses antes da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU e II) por elencar um rol de direitos e de deveres dos cidadãos americanos.

<sup>15</sup> A Carta foi emendada pelo Protocolo de Buenos Aires, assinado em 1967, e que entrou em vigor em fevereiro de 1970; pelo Protocolo de Cartagena das Índias, assinado em 1985, e que entrou em vigor em 1988; pelo Protocolo de Manágua, assinado em 1993, e que entrou em vigor em janeiro de 1996; e pelo Protocolo de Washington, assinado em 1992, e que entrou em vigor em setembro de 1997 (OEA. <[http://www.oas.org/pt/sobre/quem\\_somos.asp](http://www.oas.org/pt/sobre/quem_somos.asp)>).

<sup>16</sup> Guerra Fria é a designação atribuída ao período histórico de disputas estratégicas e conflitos indiretos entre os Estados Unidos e a União Soviética, compreendendo o período entre o final da Segunda Guerra Mundial (1945) e a extinção da União Soviética (1991); um conflito de ordem política, militar, tecnológica, econômica, social e ideológica entre as duas nações e suas zonas de influência. É chamada “fria” porque não houve uma guerra direta entre as duas superpotências, dada a inviabilidade da vitória em uma batalha nuclear.

dos Estados Unidos da América; por outro, ampliou os espaços de discussão e de acordos multilaterais com maior nível de autonomia e equilíbrio entre os atores políticos envolvidos, “justificados pela necessidade de encontrar acordos e ações coletivas que melhor se adaptassem à globalização; além da crescente preocupação com o regime democrático” (CORREIA, 2008, p. 94).

Com a ampliação da OEA, atualmente contando com a participação direta de trinta e cinco Estados-membros<sup>17/18</sup>, pode-se realizar uma especulação fantasiosa sobre se o espírito de Simón Bolívar, valendo-se das palavras de Dreier (1964, p. 41), “não teria sorrido ao ver quanto do seu pensamento original fora finalmente incorporado ao documento que reuniu as repúblicas do Hemisfério, 125 anos depois do seu próprio imaginativo, mas abortado esforço”.

A OEA tem como norte de sua atuação a afirmação e a concretização de determinados princípios básicos, entre eles:

A ordem internacional é constituída essencialmente pelo respeito à personalidade, soberania e independência dos Estados e pelo cumprimento fiel das obrigações emanadas dos tratados e de outras fontes do direito internacional; A solidariedade dos Estados americanos e os altos fins a que ela visa requerem a organização política dos mesmos, com base no exercício efetivo da democracia representativa; Todo Estado tem o direito de escolher, sem ingerências externas, seu sistema político, econômico e social, bem como de organizar-se da maneira que mais lhe convenha, e tem o dever de não intervir nos assuntos de outro Estado; A agressão a um Estado americano constitui uma agressão a todos os demais Estados americanos; A justiça e a segurança sociais são bases de uma paz duradoura; Os Estados americanos proclamam os direitos fundamentais da pessoa humana, sem fazer distinção de raça, nacionalidade, credo ou sexo; A educação dos povos deve orientar-se para a justiça, a liberdade e a paz (OEA. <<http://www.oas.org/pt/sobre/principios.asp>>).

---

<sup>17</sup> A Venezuela, no dia 28 de abril de 2017, comunicou, por meio de sua representante na OEA, Carmen Velásquez, ao Secretário Geral da Organização, Luis Almagro, a sua denúncia à Carta da OEA, e que dará início ao processo de saída, o qual irá durar cerca de dois anos. Para atingir esse objetivo, deverá pagar quase 9 milhões de dólares (cerca de 28 milhões de reais), referente a pagamentos atrasados. Enquanto isso, o país continua sendo um membro pleno, com todos os direitos e organizações inerentes. Se mantiver a decisão, será o primeiro país na história da OEA a se afastar por vontade própria do bloco regional. De acordo com o artigo 143 da Carta da OEA: “Esta Carta vigorará indefinidamente, mas poderá ser denunciada por qualquer dos Estados-membros, mediante uma notificação escrita à Secretaria geral, a qual comunicará em cada caso a todos os outros Estados as notificações de denúncia que receber. Transcorridos dois anos a partir da data em que a Secretaria geral receber uma notificação de denúncia, a presente Carta cessará seus efeitos em relação ao dito Estado denunciante e este ficará desligado da Organização, depois de ter cumprido as obrigações oriundas da presente Carta.” (OEA, 1948).

<sup>18</sup> Antígua e Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba\*, Dominica, Equador, El Salvador, Estados Unidos, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, St. Kitts & Nevis, St. Lucia, St. Vincent & Grenadines, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela (OEA. <[www.oas.org/pt/estados\\_membros](http://www.oas.org/pt/estados_membros)>).

Com base nesses princípios, a OEA utiliza uma estratégia quádrupla para promover a integração dos povos, tendo como pilares de sustentação de toda a Organização quatro pontos: democracia, direitos humanos, segurança e desenvolvimento, da qual se apoiam mutuamente e estão indissociavelmente ligados por intermédio de uma estrutura que pressupõe o diálogo, a cooperação e instrumentos jurídicos adequados à realização de seus objetivos nas Américas (OEA, <[www.oas.org/pt/sobre/que\\_fazemos](http://www.oas.org/pt/sobre/que_fazemos)>).

Como instrumento de operacionalização de todo esse sistema, a OEA conta com uma estrutura formada pelos seguintes órgãos: Assembleia Geral (órgão máximo da organização, composto por todos os chefes dos Estados-membros), Reunião de Consulta de Ministros de Relações Exteriores, Conselho Permanente, Conselho Interamericano para o Desenvolvimento Integral, Comitê Jurídico Interamericano, Comissão Interamericana de Direitos Humanos (órgão especializado em promover os direitos humanos e prevenir violações nas Américas), Secretaria Geral, Conferências Especializadas, Organismos Especializados, entre outros mecanismos estabelecidos pela Assembleia Geral.

Por meio da instituição da OEA, “os países latino-americanos pretendiam encontrar as garantias políticas de que necessitavam para consolidar sua independência e assegurar seus direitos como Estados soberanos” (CORREIA, 2008, p. 93), o que acabou por concretizar tanto os ideários de unificação das Américas em prol de objetivos comuns, como aqueles pensados por Bolívar, quanto à manutenção da paz, da democracia e da diversidade cultural existente em seus Estados-membros.

Independentemente dos adjetivos que possam ser aplicados à OEA, uma coisa é certa, de acordo com Dreier (1964, p. 18), “ela é única no mundo moderno”. Essa exclusividade da Organização não se refere a termos “reais”, mas sim a todo o projeto histórico que há por detrás da criação e da manutenção de um organismo que conseguiu realizar os objetivos e suprir as necessidades dos povos americanos. Portanto, brotou no solo do novo mundo a OEA, moldada pelas esperanças, aspirações e problemas dos homens americanos que seguiram, geográfica ou historicamente, as pegadas dos primeiros peregrinos, dos conquistadores e dos missionários (DREIER, 1964).

O processo de globalização, que passa tanto pelas organizações internacionais quanto pelas sociedades, abre novos horizontes sociais aos cidadãos,

mesmo àqueles que seguem a lógica local, adquirem novos significados globais. Desse modo, as relações internacionais, de acordo com Gorczewski (2007), ganham cada vez mais protagonismo de destaque perante as relações internas dos Estados, colocando inclusive, caso não haja um processo de constante aperfeiçoamento, em xeque o Direito do Estado.

Isso representa dizer que tais conquistas dos povos americanos precisam, como visto, estar em constante aperfeiçoamento e a todo vapor nos dias de hoje, dessa maneira, a integração regional dos países latino-americanos deve perpassar a criação de instrumentos internacionais que facilitem a cooperação e a integração, como é o caso da OEA, assunto que será analisado na sequência.

## **2.2 Organização dos Estados Americanos enquanto instrumento de integração política, social e econômica na América Latina**

*Um novo mundo está surgindo na América Latina. [...] Assim como os abalos sísmicos, que variam de intensidade desde os pequenos tremores catastróficos, as forças da transformação social e econômica na América Latina manifestaram-se de várias formas. Por toda parte cindiram os alicerces da sociedade tradicional. Aqui e ali, rompendo a superfície em erupções vulcânicas, fizeram desmoronar toda a estrutura das instituições políticas e sociais (DREIER, J., 1964).*

Ao analisar a história recente da humanidade, é possível constatar que nos últimos tempos ocorreram grandes avanços e transformações, resultantes da revolução da informação e da comunicação. Em contrapartida, vê-se também o agravamento da exclusão social de setores inteiros da sociedade, ocasionado especialmente pelo desemprego e pela má distribuição de renda na maioria dos países latino-americanos. Esse lado perverso da globalização faz com que os cidadãos reflitam sobre o papel do Estado e a necessidade de instituição de políticas públicas com vistas a alterar essa realidade (COSTA; MARTÍN, 2008).

Em nome de promessas de um futuro promissor para todos os indivíduos, quando o único problema seria a própria ausência de problemas, as sociedades mundiais estão sendo diariamente decompostas, desagregadas e setores inteiros sendo marginalizados. Na concepção de Vergopoulos (2005), o fenômeno da globalização como hoje está instituído serve enquanto suporte teórico especialmente

para a prática da desagregação das sociedades, retrocessos nas economias tanto locais quanto mundiais e para a desestabilização do sistema mundial.

Por globalização compreende-se, de acordo com Campuzano (2008a), um conjunto poliédrico e frequentemente contraditório de processos econômicos, sociais, políticos e culturais que são característicos da presente era. Esse conglomerado de processos é, sem sombra de dúvidas, uma das chaves e das possibilidades de explicação dos atuais tempos, e seu impacto na realidade humana, em sua mais ampla dimensão, não pode ser afastado se os cidadãos desejam compreender efetivamente as mudanças que estão ocorrendo na política, na cultura, na economia, no direito e principalmente nas comunidades.

A modernidade e os reflexos da globalização não parecem ter tomado conhecimento nem se encarregado das políticas voltadas, de acordo com Barbero (2006, p. 27),

[...] à busca de raízes e à manutenção de autenticidades, ou a denunciar a decadência da arte e a confusão cultural. E não é de se estranhar, pois a experiência de modernidade a que se incorporam as maiorias latino-americanas se encontra tão distante das preocupações “conservadoras” dos tradicionalistas quanto dos experimentalismos das vanguardas. Pós-moderna a seu modo, essa modernidade se realiza através de fortes deslocamentos sobre compartimentos e exclusões, que durante mais de um século os instituíram, gerando situações híbridas entre o autóctone e o estrangeiro, o popular e o culto, o tradicional e o moderno. Todas essas categorias e demarcações se tornaram incapazes de dar conta da trama que dinamiza o mundo cultural, o movimento de integração e diferenciação que vivem nossas sociedades.

Santos (2000) atenta para o paradoxo que a atual sociedade vive. De um lado, tem-se o avanço das ciências e das técnicas, de outro, a referência à aceleração contemporânea das vertigens criadas por essa velocidade e pelo progresso que assume. O autor sustenta que o mundo é feito de imagens e do imaginário, alicerçado e a serviço do império do dinheiro: a chamada monetarização da vida social e pessoal. Assim, há que se considerar os três mundos num mundo só: a globalização como fábula, a globalização como perversidade, e por uma outra globalização.

O primeiro mundo estaria caracterizado como aquele que a globalização faz os indivíduos imaginarem como ele deveria ser. Por isso é entendido como uma fábula, pois erige-se como verdade um certo número de fantasias, cuja repetição acaba por se tornar um alicerce visivelmente sólido de sua interpretação. Exemplo disso é a ideia de o mundo ser uma aldeia global, onde se acredita que a difusão instantânea de notícias realmente informa os indivíduos (SANTOS, 2000).

A segunda perspectiva seria o mundo tal como ele é: a globalização como perversidade. Nesse mundo, o desemprego, a pobreza, a fome, a mortalidade infantil e as graves consequências das desigualdades entre os indivíduos são o preço da globalização. Por isso seria considerado uma perversidade sistêmica conjuntamente com as imposições ocasionadas pelo capitalismo, que ditam a estruturação do mecanismo de mercado, fazendo com que essas enfermidades se tornem parte ou implicação do processo de globalização (SANTOS, 2000).

E, por último, ter-se-ia o mundo como ele pode ser, uma outra globalização, por onde Santos (2000) estrutura o seu pensamento objetivando a construção de um outro mundo globalizado, mais humano. Não se pode olvidar a manifestação de fatos indicativos de uma nova história, a partir da mistura de raças, culturas e povos, associados a aglomerações das massas e de sua diversificação, promovendo o surgimento de uma sociodiversidade.

O que se verifica é o cultivo de um novo discurso, de uma nova metanarrativa, ou seja, a possibilidade de se cunhar uma nova história. Sendo assim, como consequência da globalização, tem-se o consumo e a competitividade, pois, de acordo com Bauman (1999), para abrir caminho na mata densa, escura, espalhada e 'desregulamentada' da competitividade global e chegar à ribalta da atenção pública, os bens, serviços e sinais devem despertar desejo. Portanto, é por uma outra globalização que Santos (2000) parte em defesa de uma nova interpretação do mundo contemporâneo, a partir de um olhar multidisciplinar e, aqui, um novo olhar sobre o papel das organizações internacionais.

Tomando-se como exemplo a América Latina de um modo geral e o Brasil de maneira particular, a crise de paradigmas e de perspectivas que envolve o Estado na contemporaneidade encontrou motivos tanto no contexto internacional quanto nas próprias condições internas, sem que se possa definir quais motivos foram preponderantes. Talvez a única unanimidade, de acordo com Costa e Martín (2008), seja a necessidade de (re)construção das bases das sociedades como mecanismo para o avanço social das comunidades.

Nesse processo de construção de uma nova globalização, a análise de um ponto é necessária: a distinção entre as referências à globalização como fenômeno histórico e teórico e a questão das políticas aplicadas em seu nome. A globalização como fenômeno histórico deve ser discutida nos vieses de ampliação, liberdade e seu distanciamento. "Já as políticas aplicadas em seu nome precisam ser sobretudo

contestadas não apenas por suas vítimas, inumeráveis, mas também pelos que se preocupam com o debate democrático atual” (VERGOPOULOS, 2005, p. 8).

Como consequência desse processo, a crise no contrato social é evidente, pois o regime geral de valores parece não resistir à crescente fragmentação da sociedade, dividida em diversos *apartheids*, polarizada ao longo dos eixos econômicos, sociais, políticos, culturais e religiosos. E assim a vontade geral parece ter se transformado numa proposição absurda e, por decorrência, os valores elencados pela modernidade ocidental, entre eles liberdade, igualdade, autonomia, subjetividade, justiça e solidariedade, a cada dia passam a significar coisas mais díspares para pessoas ou grupos sociais diversos (SANTOS, 2008).

Sobre a crise do contrato social, ocasionada pelos reflexos diretos do processo de globalização, Giddens (1999) refere cinco dilemas<sup>19</sup> do futuro da socialdemocracia<sup>20</sup>, sendo que os dois primeiros têm relação direta com o objetivo do presente estudo, a saber: a) Globalização – o que é exatamente e que implicações tem? b) Individualismo – em que sentido, se é que há algum, as sociedades modernas estão se tornando mais individualistas?

Giddens (1999) compreende que a globalização é econômica, e, como suas raízes sugerem, envolve conexões que abrangem o mundo. A globalização, em suma, é uma complexa variedade de processos, movida por uma mistura de influências políticas e econômicas. Ela está mudando a vida e o dia a dia das pessoas, particularmente nos países desenvolvidos, e ao mesmo tempo está criando novos sistemas e forças transnacionais. Na sua ideia, ela é mais que o mero pano de fundo para políticas contemporâneas, visto que, tomada como um todo, a globalização está transformando as instituições das sociedades em que se vive.

Já o novo individualismo, como decorrência desse processo, está associado ao afastamento da tradição e do costume da vida em sociedade, um fenômeno relacionado mais com o impacto da globalização num sentido amplo do que com a mera influência de mercados. Ademais, Giddens (1999) assegura que se o

---

<sup>19</sup> a) *Globalização* – o que é exatamente e que implicações tem? b) *Individualismo* – em que sentido, se é que há algum, as sociedades modernas estão se tornando mais individualistas? c) *Esquerda e Direita* – o que se deve fazer diante da afirmação de que elas não têm mais sentido? d) *Ação Política* – está a política migrando para fora dos mecanismos ortodoxos da democracia? e) *Problemas Ecológicos* – como deveriam eles ser integrados na política socialdemocrata? (GIDDENS, 1999).

<sup>20</sup> A socialdemocracia é uma ideologia política que apoia intervenções econômicas e sociais do Estado para promover justiça social dentro de um sistema capitalista.

individualismo institucional não é sinônimo de interesse pessoal, ele representa uma ameaça menor para a solidariedade social<sup>21</sup>, mas implica que se deve buscar novos meios para produzir essa solidariedade. Talvez o caminho a ser utilizado seja o da integração regional, com o apoio das organizações internacionais enquanto espaços próprios para o desenvolvimento da solidariedade.

As desigualdades sociais nos países latino-americanos podem ser concebidas como fruto da herança do período de colonização/exploração imposta, em grande parte, pelos colonizadores europeus. Da mesma forma que a materialização atual do passado da América Latina, a superexploração da força de trabalho e a industrialização dependem do Estado, o caráter antinacional e antipopular das classes dominantes e a desvalorização tanto da cultura nacional quanto da cultura regional compõem-se como elementos de reprodução e de perpetuação desse período.

O passado ainda tão presente na atualidade da América Latina, atrelado aos efeitos destrutivos da crise global, facultou aos Estados duas opções, conforme Ouriques (2012): o aprofundamento da dependência ou a integração. Com a primeira opção, os países latino-americanos experimentaram o agravar da dependência junto aos países classificados como desenvolvidos, restando somente a convivência com uma indústria tecnológica superada e marginalizada nas cadeias de valor global. Já a segunda opção, a integração, é uma peça fundamental enquanto alternativa possível para a sua emancipação.

Em nome da abolição do colonialismo europeu e intentando a concretização das soberanias latino-americanas, os povos em diversos momentos levantaram-se e lutaram por sua emancipação. É essa atitude que também se espera agora, não por meio de lutas sangrentas, mas com forças políticas e sociais, esperando concretizar o sonho da integração. A convergência de três pontos históricos está criando um ambiente favorável para essas mudanças, a saber: I) as mobilizações da sociedade em desfavor de governos neoliberais; II) a cessação da dependência do imperialismo estadunidense; e III) a visualização dos efeitos da crise econômica que assola os Estados Unidos da América e a Europa.

---

<sup>21</sup> Por solidariedade social é possível compreender a ideia de que seus praticantes se sintam integrantes de uma mesma comunidade e, portanto, interdependentes. A palavra “solidariedade” no direito romano expressava, primitivamente, a obrigação comunitária, ou seja, as responsabilidades que o indivíduo tinha em relação a uma coletividade à qual pertencia e de cuja manutenção se beneficiava.

Nesse novo cenário propositivo para a emancipação latino-americana surgiu, em meados dos anos 1990, o “novo regionalismo”, sendo uma das características tanto das políticas econômicas quanto das políticas externas dos países da América Latina. O que ocorre a partir desse período não deve ser classificado como uma simples integração econômica regional, mas sim um novo conceito de regionalismo, que é mais amplo, abarcando outras áreas, como a política e o social, em prol de finalidades comuns e de reorganizar um espaço geográfico regional determinado.

De acordo com Barza (2010), a ideia de integração latino-americana pode possuir diversos significados, desde o mais amplo até o mais específico. Dentro da perspectiva do conceito mais amplo podem ser encontrados acordos de vontade entre os Estados nacionais no sentido de tratarem questões comuns de maneira uniforme nas mais distintas áreas (econômica, social, militar, científica entre outras) aproximando-se da ideia de cooperação. Já na perspectiva mais específica, a integração pode ser compreendida como um processo dinâmico da economia, a partir também de acordos políticos, mas que vise aproximar as relações entre os Estados por meio da criação ou associação de uma organização internacional de controle de mercado.

Com base na perspectiva mais ampla do termo integração é que os Estados pertencentes à América Latina<sup>22</sup> colocaram em suas agendas políticas esse objetivo, a partir do final do século XIX, passando pelo processo de consolidação e amadurecimento político e social em meados do século XX, e com a ampliação e a necessidade improrrogável de aplicação, no século XXI, aparecendo em um primeiro momento sob o aspecto econômico e comercial, para, na sequência, avançar nas áreas sociais e políticas, objetivando o aperfeiçoamento das recentes democracias como o enfrentamento das desigualdades sociais.

A integração regional em seu conceito mais amplo (ou regionalismo), na era da globalização, pode ser compreendida como um processo de alteração e de adaptação social com caráter voluntário, mediante o reconhecimento de problemas, interesses e objetivos comuns, por meio do qual os Estados latino-americanos unem seus esforços para que possam adotar estratégias de ações conjuntas, com a finalidade de melhorar o seu *status*, concretizar de forma eficiente e eficaz as suas

---

<sup>22</sup> Ao todo, integram a América Latina 20 países; são eles: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, Uruguai e Venezuela.

demandas sociais e possibilitar a sua inserção no sistema estratificado internacional (DEL'OLMO, 2001).

Avançando ainda mais no processo de integração, Canclini (2002) acredita que ela deveria ser pensada desde os cidadãos. Sendo assim, haveria a necessidade da criação de fundos, e com eles os países latino-americanos mais desenvolvidos ajudariam na reconstrução de outros, como ocorre na União Europeia. Passando para o primeiro plano a proteção dos cidadãos e dos trabalhadores e não a competitividade das empresas, estaria sendo melhorada a qualidade de vida e não a mobilidade dos capitais, sem olvidar da gestão autônoma do patrimônio cultural, social e material de cada sociedade.

A formação do processo de integração regional atrelado à consolidação dos sistemas de cooperação governamental entre as nações, de acordo com Costa e Granato (2016), tem favorecido a (re)definição do próprio conceito de cidadania e a sua zona de abrangência, inclusive com cidadanias comuns ou regionais, outorgadas aos nacionais dos Estados que fazem parte de uma comunidade supranacional, podendo inclusive ser pensada a equiparação dos imigrantes (nacionais de um Estado parte da integração) aos nacionais do país receptor, em termos de direitos de cidadania.

Com base nessa concepção não se está eliminando a necessidade do critério de nacionalidade para atribuição dos direitos de cidadania, mas sim construir a possibilidade de uma dimensão de cidadania que leve em consideração a tendência na contemporaneidade de os Estados nacionais se integrarem, formando comunidades internacionais/regionais das quais acabam por transferir competências e lealdades nacionais a todos os seus membros (COSTA; GRANATO, 2016).

O aperfeiçoamento desse processo de integração regional pode ou não resultar na criação de organizações internacionais/regionais, como ocorreu no caso americano com a OEA, e deve ser fruto do resultado institucional específico, o que inclui um documento básico constituinte e a definição de um local para a sua sede permanente, no caso deste estudo, a Carta da OEA e na capital de Washington – EUA, respectivamente. É importante destacar que embora haja uma grande variedade de atores “para o sucesso de um processo de integração regional, sua institucionalização na forma de uma organização é conduzida por governos nacionais de Estados” (HERZ; HOFFMAN, 2004, p. 169).

Vale ressaltar que, mesmo as organizações internacionais criadas com a finalidade de promover a integração regional pelos governos de Estados, podendo ser então classificadas como intergovernamentais, seu formato jurídico institucional pode ser de supranacionalidade (como ocorre com a OEA), isto é, pode limitar a aplicação da soberania dos Estados nacionais nas atividades exercidas pela organização, entretanto, essa atuação da organização deverá ser sempre nos limites previamente instituído por acordos/tratados internacionais, sob pena de afastar seu caráter integracionista.

Outro fator que pode comprometer esse ambiente de integração latino-americana são as ameaças assimétricas<sup>23</sup> que continuam compondo parte da agenda regional, afetando com variáveis intensidades e consequências aos Estados, especialmente aqueles nos quais o nível de desenvolvimento institucional impede que sejam eliminadas. Entre essas principais ameaças estão a problemática do narcotráfico, o crime organizado, o tráfico de armas e de drogas, a corrupção, bem como outras de caráter social, como a pobreza extrema, a desigualdade social e a exclusão social em todos os setores da sociedade americana (RAMÍREZ; RÍVEROS, 2014).

Como instrumento de enfrentamento a essas novas ameaças, a integração latino-americana mostra-se essencial ao ser constituída por acordos multilaterais e de cooperação, em que cada Estado dialogaria sobre as suas demandas e os seus desafios. A cooperação, porém, não deve ser constituída como sinônimo de integração, uma vez que aquela é caracterizada, de acordo com Barza (2010), como um ambiente onde há um vínculo acentuado de subordinação entre os participantes. Já na integração os participantes são considerados em sua igualdade, e suas desigualdades econômicas são ressaltadas como tentativas de promover a igualdade e o desenvolvimento.

O que deve ser afastado é o discurso, como trazido por Del'Olmo (2001), de que as organizações regionais e a integração latino-americana somente possibilitam dois enfoques: o enfoque das razões econômicas (ampliação do mercado nacional, substituição da produção nacional, importação com preços menores e o acesso

---

<sup>23</sup> A Declaração sobre Segurança nas Américas, desenvolvida e aprovada na Conferência Especial sobre Segurança, em 2003, reconhece que a segurança no hemisfério é de natureza diversa e alcance multidimensional, e que o conceito e o enfoque tradicionais devem ser ampliados para abranger ameaças novas e não tradicionais, que incluem aspectos políticos, econômicos, sociais, de saúde e ambientais.

facilitado aos recursos naturais não existentes em solo nacional) e as razões políticas, como a mera cooperação política regional entre os países. Assim, deve-se levar em consideração outros aspectos que podem surgir dessa integração regional, como a seara social e o combate a problemas comuns.

Entretanto, a integração regional não se apresenta como uma tarefa fácil, pois enfrenta realidades complexas. Há Estados com significativas diferenças em âmbito político, econômico e social, e atrelado a tudo isso ainda estão presentes algumas desavenças e desconfianças históricas (dos períodos de colonização e de império), que são elementos que dificultam as possibilidades de alcançar acordos sólidos e duradouros no tempo pós-integração.

A construção de uma identidade latino-americana como complemento ao processo de integração precisa levar em consideração as suas implicações, como a de que cada história de seu povo irá marcá-lo de maneira diversa, e que trabalhada pelo imaginário dos agentes sociais acaba por influenciar o nascimento de movimentos políticos, sociais e culturais diversos. Essa identidade regional deve ser aberta e abranger as mais diferentes formas de viver em sociedade como requisito à sua construção, contudo, como lembra Ortiz (1997), o desenvolvimento, o progresso e a integração na América Latina sempre foram vistos como um projeto futuro, algo a ser ainda realizado.

Outro desafio na projeção de um direito comunitário às nações latino-americanas é assegurar que as populações ali envolvidas estejam submetidas a um forte legalismo de cunho nacional-monista, além de terem presentes a tradição, por meio da qual o Estado seja a fonte privilegiada de produção legislativa. E como consequência desse fenômeno, tem-se o modelo de direito identificado com a lei e como fruto exclusivo do Estado, que acaba por dominar alguns imaginários de países da América Latina (WOLKMER, 1998).

Complementarmente, têm-se difundido na cultura latino-americana de maneira consciente e inconscientemente, encontrando inclusive um terreno fértil para a sua proliferação, hábitos individualistas, com a eleição de políticos que muitas vezes são contrários à ideia de democracia, do público, do espírito solidário e da cooperação, enfim, visões com alta compatibilidade com governos neoautoritaristas, tanto de direita (liberais) quanto de esquerda (populistas). Todo esse ambiente, segundo Ghizzo Neto (2017), pode ser caracterizado por um sistema jurídico parcial que se baseia na ineficácia administrativa.

Mesmo diante desses desafios ao processo de integração, o que se deve buscar é a criação de conteúdo diferenciado às regras específicas para a região da América Latina diante das diferenças estruturais. Nesse sentido, Barza (2010), ao trabalhar o direito internacional, prevê reflexões peculiares ao continente americano, onde contempla valores regionais e regras de expressão diferenciadas, em respeito ao forte regionalismo, exemplo clássico das Conferências Interamericanas que produzem e aperfeiçoam o Direito Internacional Americano.

No âmbito latino-americano, a integração regional contemporânea remonta à década de 1960, quando se inicia o discurso sobre a sua importância enquanto mecanismo de contribuição para o desenvolvimento dos países e com o objetivo de enfrentar as grandes assimetrias e desigualdades sociais dentro dos países. Dentro desse novo discurso da época para a América Latina, três fatores estruturais estavam presentes: a autonomia, o desenvolvimento e a igualdade entre os Estados. Segundo Costa e Granato (2016), desafios como o combate às desigualdades sociais, o caráter periférico do capitalismo, a vulnerabilidade perante os outros países e a convivência dentro do mesmo continente formam também a identidade da política latino-americana na construção dos processos de integração.

A integração latino-americana deve ocorrer a partir dos mais diversos terrenos (cultura, economia, ciência e tecnologia, poder político, entre outros) especialmente com a participação do Brasil que por muito tempo esteve de costas para o progresso da América Latina. Entretanto, para que a sociedade brasileira consiga efetivamente promover a sua integração, deverá abandonar as crenças com as quais as elites construíram a antiga barreira, que reflete na expressão debilitada de um continente balcanizado. “Uma das mais arraigadas é a ilusão de que o Brasil, por sua grandeza geográfica e seu desenvolvimento relativo maior, pode salvar-se individualmente num mundo em chamas” (OURIQUES, 2012, p. 1).

Nesse ambiente, as organizações internacionais (OI) ganham novos espaços a cada dia, com os Estados-nacionais inundados sobre um contexto de globalização e constantes interações com as outras nações, as OI despontaram, desde o século passado, como atores globais essenciais no aperfeiçoamento e na criação de uma nova realidade às relações internacionais. Segundo Costa e Silva (2013), ao realizarem tarefas as quais as nações individualmente não conseguem atuar de forma satisfatória devido a diversas questões, entre elas a globalização, essas organizações

internacionais/regionais começam a ocupar novos espaços tanto de garantia de direitos quanto de mecanismos de estabilização do sistema mundial.

A Segunda Guerra Mundial, sem olvidar de seu caráter atentatório contra a humanidade, possibilitou que as economias dos países da América Latina crescessem e em certa medida promovessem a sua emancipação, com o aumento das exportações agrícolas por meio da criação de mercados complementares. Contudo, como diversas economias do continente eram dependentes da demanda externa, em meados dos anos cinquenta, de acordo com Granato (2015), já se registavam importantes quedas nas taxas de crescimento dos países latino-americanos.

Um importante passo dado pelo governo brasileiro no período pós-Segunda Guerra Mundial foi o lançamento da Operação Pan-Americana (OPA)<sup>24/25</sup>, em 1958, por Juscelino Kubitschek, que pode ser compreendida como uma proposta de cooperação internacional, ou seja, a ideia de que somente por meio da eliminação da pobreza no continente americano é que se conseguiria eliminar o comunismo. No pedido de Kubitschek ao presidente dos Estados Unidos, Dwight Eisenhower, a eliminação do comunismo deveria ocorrer não somente em solo brasileiro, mas também no âmbito da América Latina, por intermédio da defesa da democracia, pois esta seria incompatível com a miséria. De acordo com Vigevani, Bueno e Ramanzini (2014), a OPA não poderia ser classificada como um simples programa, mas como uma nova política ajustada às novas realidades mundiais, especialmente no momento crítico para o Ocidente.

Assim, de acordo com Ramírez e Ríveros (2014), a América Latina é caracterizada pelo surgimento de diversas organizações que visam à integração e à cooperação, entre elas a União de Nações Sul-Americanas – UNASUL, o Mercado Comum do Sul – MERCOSUL, Comunidade Andina – CAN, Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos – CELAC e a Organização dos Estados Americanos – OEA. Juntas, essas organizações representam os interesses regionais através de acordos sobre comércio, política exterior, infraestrutura, transporte, energia, meio ambiente, telecomunicações, migrações, cidadania, justiça, sistemas monetários,

---

<sup>24</sup> Essa operação tem por plano de fundo internacional o conflito bipolar entre os Estados Unidos e a União Soviética, e foi deflagrada logo após o então vice-presidente dos Estados Unidos, Richard Nixon, ter sofrido uma tentativa de agressão por parte de manifestantes de esquerda na Venezuela.

<sup>25</sup> Deve-se ao lançamento dessa proposta, entretanto, a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC), ambos em 1960. A ALALC foi substituída pela Associação Latino Americana de Desenvolvimento e Integração (ALADI), em 1980, fornecendo as bases jurídicas para a constituição do Mercosul.

cultura, com a finalidade de alcançar uma identidade unitária em um mundo globalizado.

A principal entidade que integra esse rol de tentativa de integração regional para enfrentar problemas comuns é a OEA, que tem seu objetivo principal elencado no artigo primeiro de sua Carta constitutiva, que é manter uma ordem de paz e de justiça, para promover sua solidariedade, intensificar sua colaboração e defender sua soberania, sua integridade territorial, sua independência e integração. Como instrumento para alcançar tais objetivos, a OEA baseia-se em seus quatro pilares: a democracia, os direitos humanos, a segurança e o desenvolvimento.

Como forma de realizar os seus princípios e cumprir com as suas obrigações regionais, tendo por base a Carta das Nações Unidas, a Organização dos Estados Americanos estabelece em sua constituição, a Carta da OEA, sendo suas finalidades essenciais: a) Garantir a paz e a segurança continentais; b) Promover e consolidar a democracia representativa, respeitado o princípio da não intervenção; c) Prevenir as possíveis causas de dificuldades e assegurar a solução pacífica das controvérsias que surjam entre seus membros; d) Organizar a ação solidária destes em caso de agressão; e) Procurar a solução dos problemas políticos, jurídicos e econômicos que surgirem entre os Estados-membros; f) Promover, por meio da ação cooperativa, seu desenvolvimento econômico, social e cultural; g) Erradicar a pobreza crítica, que constitui um obstáculo ao pleno desenvolvimento democrático dos povos do Hemisfério; e h) Alcançar uma efetiva limitação de armamentos convencionais que permita dedicar a maior soma de recursos ao desenvolvimento econômico e social dos Estados-membros.

Levando em consideração a promoção do desenvolvimento econômico, social e cultural, por meio da ação cooperativa e de integração, a OEA tem cumprido seu objetivo de promover o desenvolvimento das nações latino-americanas. Especialmente quando, de acordo com Arrighi (2004, p. 138),

No final dos anos de 1980 e no princípio da década seguinte, tanto o Conselho Permanente como a Comissão Jurídica Interamericana prepararam estudos importantes sobre alguns aspectos jurídicos dos processos de integração. A Comissão Jurídica estudou em particular o campo da solução de controvérsias, com uma análise comparativa detalhada dos diferentes mecanismos existentes nos processos de integração sub-regional, tais como o Mercosul, o Nafta, o Pacto Andino, o Caricom e o Sistema Centro-americano. Atualmente, a Comissão continua estudando outros aspectos do direito de integração.

Dentro desse espírito de integração a OEA possibilita a todos os seus membros o diálogo em condições de igualdade e incentiva a busca constante de cooperação no reconhecimento da diversidade múltipla que há entre os países, e é essa mesma diversidade que faz com que a América Latina possa construir, ao seu modo, um ambiente propício à integração. Na construção dos acordos regionais, os Estados são ouvidos e respeitados, por menores que sejam, e em seu cumprimento todos seguem as mesmas exigências. Segundo Arrighi (2004), a possibilidade de participação em iguais condições pode ser compreendida como o princípio essencial que deve ser valorizado em qualquer organização regional, uma vez que os centros decisórios na atualidade, em grande parte, não a possibilitam.

Para Barza (2010), não basta haver proximidade territorial ou o desejo pela construção da paz para que ocorra a integração regional; é necessário que se tenha um sentimento de pertencimento às questões comuns suscitadas por fatores econômicos e reforçada por fundamentos jurídicos. Outro ponto de extrema relevância para a integração ser eficaz e compatível com as regras internas dos Estados é a coesão política, que possibilitará o suporte jurídico necessário. Assim, não se deve pensar em integração como sinônimo de unificação dos países, mas sim como possibilidade de enfrentamento de problemas comuns com a preservação da identidade geográfica regional, sendo esta a diferença entre uma mera associação e uma comunidade regional.

O rompimento com a política clássica unicamente nacional mostra-se como condição indispensável para o enfrentamento dos desafios tradicionais e não tradicionais oriundos da crise global. Segundo Ouriques (2012), não há como sustentar o discurso de que os Estados periféricos estão imunes a essas mudanças ou de que o desempenho desses países será o foco para o enfrentamento da crise e do mundo capitalista. Inevitável é que os países se unam como ferramenta para o enfrentamento tanto das questões atuais quanto futuras, em um ambiente onde cada um deverá cobrar do outro a sua parcela de sacrifício.

Surge na América Latina uma situação que pode ser definida como antimodernidade, sob a forma de pós-modernidade, com o objetivo de acolher com efetividade a libertação dos escravos e dos servos do sistema até então imposto. Esse fenômeno pode ser situado como a marcha pela liberdade, que, ao atravessar pelo mundo contemporâneo, acaba por ensinar às sociedades ocidentais e cosmopolitas a

urgência em libertar todos aqueles indivíduos e organizações que o biopoder<sup>26</sup> baliza nas correntes de seu comando.

Para tanto, a ideia é construir um espaço público onde a participação e a tentativa de encontrar soluções comuns a problemas comuns seja possível. Não se está a negar a necessidade de permanência do Estado nacional, contudo, o contrário também não é verdadeiro: é possível ser moderno sem ser nacional. O que se propõe é a construção, com o auxílio da OEA, de uma nova narrativa para o futuro dos países latino-americanos enquanto mecanismo de bem-estar social no momento em que haja a conjunção de esforços para enfrentar a problemática instituída pela globalização e pelo sistema capitalismo, tal qual se conhece nos dias atuais.

Essa transformação será possível com a construção de uma identidade regional, sem, evidentemente, se olvidar e apagar a identidade nacional. Nela, o processo de mundialização das relações sociais incentiva a diferenciação no interior do sistema-mundo, e quando se torna único, reatualiza suas distinções. É com base na articulação dos interesses das populações que esse novo discurso será possível, na exata definição de que “os discursos ecológico e étnico são um testemunho disso. As fronteiras não mais conseguem conter os diversos movimentos identitários existentes em seu seio” (ORTIZ, 1997, p. 25).

A globalização, o capitalismo e seus efeitos nas sociedades contemporâneas, em certa maneira, destacaram o papel do Estado nacional como eixo central das relações dentro do sistema internacional de cooperação. Nessa ordem de ideias, os conceitos de território, soberania e nacionalidade detêm a plena validade como elementos que constituem um Estado, o que, em definitivo, levando em consideração o surgimento de novos atores, o mantém como ator principal em um mundo cada mais integrado. A partir dessa concepção, a OEA surge como um organismo que representa um passo a mais no processo de consolidação e de integração entre os povos latino-americanos, na construção de uma nova arquitetura regional (RAMÍREZ; RÍVEROS, 2014).

Esse processo de nova legitimidade aos Estados por meio da integração detém maiores chances de êxito se contar com a participação cidadã, opondo-se a uma administração nacional tradicionalmente fechada, separada dos movimentos da

---

<sup>26</sup> O termo “biopoder” foi criado originalmente por Michel Foucault para referir-se à prática dos Estados modernos e sua regulação dos que a ele estão sujeitos por meio de uma explosão de técnicas numerosas e diversas para obter a subjugação dos corpos e o controle de populações.

sociedade, isto é, superando a denominada segregação entre Estado e sociedade. Dessa forma, segundo Ordóñez (2005), é essencial que os destinatários da ação pública possam se expressar de forma direta sobre suas demandas e controlar as decisões adotadas pelas autoridades, como instrumento de permanência do espírito de integração regional e enfrentamento de problemas comuns.

Finalmente, é crucial para entender os desafios à integração latino-americana, lidar de forma realista com o cenário em que a América Latina se encontra, que é caracterizado por uma combinação de Estados com profundas diferenças institucionais, diferentes modelos de desenvolvimento político, econômico e social, composição étnica heterogênea e desconfiança histórica de dados antigos, que mostram um panorama político-estratégico e econômico-social complexo (RAMÍREZ; RÍVEROS, 2014). Problemas e dificuldades sempre existiram e sempre existirão, mas o desejo de integração será capaz de superar todas essas barreiras.

O sucesso dessa caminhada somente é possível com a cooperação efetiva entre as pessoas, e com a constituição de redes, fundamental à formação de instituições capazes de enfrentar os problemas comuns entre os Estados. Sendo assim, a definição de capital social surge como o gancho que faltava para gerar o desenvolvimento das sociedades, atrelado à integração. Todavia, de acordo com Baquero (2007, p. 113), “para que a capacidade associativa entre as pessoas se materialize é imperativo que exista uma predisposição atitudinal e um comportamento concreto de querer participar”, que deve ser desenvolvido e construído essencialmente por meio da educação.

Portanto, mostra-se importante realizar uma análise do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos diante dos desafios impostos pelo processo de globalização. Assim, passa-se a analisar os objetivos e a competência dessa Organização enquanto norteadora das políticas públicas na América Latina por meio da concretização dos direitos humanos.

### **2.3 Os objetivos e a competência da Organização dos Estados Americanos enquanto norteadora das políticas públicas na América Latina por meio da concretização dos direitos humanos: ponderações e valores**

*Nós, cidadãos desta região, nacionais de Estados que são membros da Organização, temos o dever de conhecê-la para poder criticá-la quando necessário; para exigir ações quando*

*possível; e apoiá-la para fortalecê-la, em benefício de todos nós* (ARRIGHI, 2004).

A história dos direitos humanos pode ser facilmente confundida com a história de lutas por liberdade e igualdade do homem, tal que ambas representam a busca pela superação e pela prevenção de toda e qualquer forma de opressão contra o ser humano. Entretanto, de acordo com Cesar (2003, p. 49), “somente com o surgimento das Declarações de Direitos, provenientes das Revoluções burguesas na Modernidade, é que eles tomam a forma e o conteúdo sistemático que hoje possuem”.

A partir desse momento histórico, ao englobar e unificar as reivindicações de direitos individuais e políticos oriundos do período liberal e dos direitos sociais e trabalhistas consagrados pelo socialismo, a nova ordem internacional instituída no pós-Segunda Guerra Mundial objetivou reorganizar a ordem econômica com a finalidade de evitar opressões, marginalidades, endividamento, e especialmente prevenir ameaça de aniquilamento e manter a paz justa nos países.

Os ideais construídos e concretizados na Revolução Francesa (liberdade, igualdade e fraternidade) foram peças essenciais na afirmação dos direitos humanos no Ocidente. Contudo, a luta por essa tríade fundamental remonta a outros momentos históricos, como, por exemplo, quando a liberdade no sistema feudal foi basilar para o reconhecimento do direito à propriedade, ou no que se refere à igualdade desde sua evolução enquanto um direito político de participação, de natureza absoluta e, portanto, não limitada pelo Estado, até a igualdade formal e material que hoje se conhece (KRETSCHMANN, 2008).

Os direitos humanos, de acordo com Gorczewski (2005), são a forma abreviada e genérica de fazer referência a determinado conjunto de exigências e enunciados jurídicos que detêm a principal característica de serem superiores aos demais direitos, diante do seu caráter inseparável da condição humana. “Inerentes no sentido de que não são meras concessões da sociedade política, mas nascem com o homem, fazem parte da própria natureza humana e da dignidade que lhe é intrínseca; e são fundamentais, porque sem eles o homem não é capaz de existir” (GORCZEWSKI, 2005, p. 17).

Diante de sua importância, a construção dos direitos humanos não pode ser realizada de maneira abstrata ou isolada, devendo ocorrer em conjunto da sociedade e de suas relações. Até porque, segundo Rubio (2010), os seres humanos não são

criaturas pré-fabricadas, e que, portanto, se estruturam com base no convívio interpessoal e comunitário.

O termo direitos humanos imediatamente remete a determinadas normas de proteção criadas pelo homem contra os abusos cometidos, principalmente por entidades ligadas ao Estado, isto é, apresentam-se como barreiras indisponíveis para a atuação estatal. Em decorrência desse fato, tradicionalmente esses direitos ou são previstos pelo direito constitucional ou pelo direito internacional público, o que acaba por justificar, de acordo com Gorczewski (2005), uma certa limitação temporal de sua aplicação.

Contudo, a busca por proteção dos direitos humanos, aqui compreendidos como inerentes e basilares à existência do ser humano, remete a uma das codificações escritas mais antigas da história, o Código de Hamurabi.

*Hamurabi* (2067-2025 a.C.), também chamado de Kamu-Rabi, foi o rei da dinastia *amorrita* que, vindos do deserto arábico estabeleceram-se na Média Mesopotâmia. Após unificar os seis estados rivais que disputavam a hegemonia naquela região, submeteu os sumérios, os acádios e os assírios ao seu poder, fundando o Império Babilônico. O estado criado era despótico e centralizado administrativa, religiosa, linguística e juridicamente. Para unificar e governar povos tão diferentes, *Hamurabi* faz uma centralização jurídica, através da elaboração de um Código de Leis – o Código de Hamurabi, com 282 artigos, é o mais antigo documento jurídico que se conhece. Este Código regula praticamente todos os aspectos da vida e respectiva punição. Embora tivesse dispositivos que continuam aceitos até nossos dias, fundava-se sobretudo no princípio de talião “*olho por olho, dente por dente*” (HAMURABI, 1994, apud GORCZEWSKI, 2005, p. 33).

O Código de Hamurabi pode ser considerado como um conjunto de normas e princípios com um viés eminentemente cruel, prevendo castigos desumanos, inclusive com afogamentos, empalhamento e mutilação de partes do corpo humano, dependendo do tipo de ação cometida. Por outro lado, é a primeira vez que são definidas as consequências para determinadas ações, ou seja, a previsibilidade das punições, talvez algo que se assemelhe ao que a sociedade moderna denomina hoje de “princípio da legalidade”.

Outro importante documento histórico, independentemente de crença religiosa, é a Bíblia Hebraica, ou, para os cristãos, o Velho Testamento, onde podem ser encontrados os princípios que regem na atualidade os direitos humanos, entre eles: amor ao próximo: “Amarás o teu próximo como a ti mesmo” (Levítico 19,18), o direito de asilo e o acolhimento ao estrangeiro: “O estrangeiro que habita convosco será para vós como um compatriota, e tu o amarás como a ti mesmo, pois fostes

estrangeiros na terra do Egito” (Levítico 19,34); o auxílio aos necessitados: “Jamais haverá um pobre entre vós”; o direito à alimentação: desde os tempos antigos era hábito não colher o que desse nos cantos dos campos, bem como parte das azeitonas e das uvas era deixada nas árvores e nos vinhedos para ser apanhada pelos pobres (GORZEVSKI, 2005).

Após longos processos históricos de lutas, construções e reconstruções, os direitos humanos continuam em constante aperfeiçoamento. Diante desse contexto, costuma-se diferenciá-los em três vertentes: direitos do homem, direitos humanos e direitos fundamentais. Os direitos do homem possuem como principal característica a universalidade e estão vinculados à própria natureza humana, isto é, são postulados primários de ordem moral que independem do Estado para garanti-los. Portanto, podem ser compreendidos como valores axiológicos inerentes a cada ser humano.

Os direitos humanos são classificados como aqueles direitos previstos e positivados no âmbito internacional, e que não há, a não ser que passem por um processo interno de segurança, exigibilidade perante o Estado. Desse modo, são as aspirações dos direitos humanos que em determinado momento histórico foram discutidas em assembleias internacionais ou regionais (como é o caso da OEA) e positivadas, por exemplo, na Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU – 1948), Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (OEA – 1948), Declaração do Bom Povo da Virgínia (1776), entre outras tantas existentes.

Já os direitos fundamentais são aqueles positivados dentro dos Estados, normalmente previstos em âmbito constitucional ou em leis especiais. A positivação desses direitos ocorre após um longo período de amadurecimento da sociedade em relação aos direitos do homem e talvez aos direitos humanos, mas não necessariamente, por exemplo, que a positivação como direitos fundamentais ocorra após a positivação em âmbito internacional como direitos humanos.

É importante lembrar que os direitos humanos somente ganham concretude, falando-se em exigibilidade perante o Estado e aos demais cidadãos, quando são expressão em regras e passam a integrar um determinado ordenamento jurídico interno, saindo da dimensão axiológica (direitos do homem e direitos humanos) para uma dimensão normativa (direitos humanos e direitos fundamentais). “Assim, deve-se atribuir ao positivismo a tarefa única de trazer ao mundo jurídico aqueles valores identificados como direitos humanos” (GORCZEVSKI, 2009, p. 99).

Os direitos fundamentais no Estado Democrático de Direito detêm uma parcela importante de limitação do poder do Estado para que não ocorram violações. Entretanto, os direitos do homem e os direitos humanos somente aparecem na sociedade e são discutidos quando há uma violação e há necessidade de serem exigidos perante o Judiciário, gerando, de acordo com Rubio (2010, p. 71), uma cultura pós-violatória, “sem ter-se em conta as práticas diárias que todas as pessoas exercem em todos os lugares sociais em que se movem”.

Dentro desse fenômeno de cultura pós-violatória, segundo Warat (2004), novos ventos começam a soprar a partir da ideia de que os direitos humanos e os direitos fundamentais passam a ser centrados não mais como uma temática exclusivamente normativa, mas sim sob sua concepção positiva enquanto mecanismo de relacionamento com o outro. Desse modo, existe a possibilidade de se reencontrar consigo mesmo no conflito ao mesmo tempo que se recupera a autoestima afetada por um eu alienado devido a uma cultura que teve a modernidade como condição.

Para que sejam asseguradas as crenças em torno do funcionamento democrático de uma sociedade contemporânea, o paradigma instituído pela modernidade acaba por dissociar as ideias dos direitos humanos e dos direitos de cidadania. “Se afirmou que a única forma de poder desenvolver uma identidade cívica compartilhada era a de ter um estatuto da cidadania comum diferenciado e alheio a qualquer concepção de conflito nas relações de outriedade” (WARAT, 2004, p. 122).

Visto por esse prisma, tem-se reduzida a importância dos direitos humanos/fundamentais ao simples exercício normativo dos direitos subjetivos e de garantias por deveres do Estado para com o cidadão. Contudo, na exata concepção de Warat (2004), os direitos humanos (na concepção de direitos do homem) devem ser compreendidos como aspirações acima e além da organização estatal, com o nascimento na consciência ética das sociedades. Entende-se dessa maneira que não haveria direitos fundamentais ou até mesmo direitos humanos se não houvesse no interior de cada indivíduo a necessidade de se estabelecer princípios básicos voltados à convivência harmônica em sociedade.

Nesse contexto, alguns atos internacionais de proteção dos direitos humanos desempenham um papel que pode ter como natureza uma simples declaração de aspirações e objetivos aos Estados, pois tem por finalidade proclamar, de maneira

formal, valores já disseminados e assentados na sociedade internacional<sup>27</sup>. Contudo, sabendo do caráter ético e moral relacionado aos direitos humanos, tem-se plena consciência de que os direitos fundamentais são aqueles valores positivados com maiores chances de êxito em sua implementação (GARCIA, 2005).

A proteção internacional dos direitos humanos tem sido objeto de regulação internacional desde o início do direito dos povos, e ainda o é nos dias atuais. Entretanto, de acordo com Gorczewski (2009, p. 151), modernamente “a comunidade internacional não tem aceitado que o problema da violação dos direitos humanos seja uma questão de competência exclusiva dos Estados”.

Os antecedentes históricos mais importantes são: a intervenção humanitária; a inclusão de disposições relativas à proteção de certos direitos em determinados tratados internacionais; as normas internacionais do trabalho; regras relativas à proteção das minorias, as regras relativas à proteção dos estrangeiros, e o Direito Internacional Humanitário. Enquanto tais regras seguem vigentes, pode-se afirmar que formam parte do atual Direito Internacional dos Direitos Humanos (CASTILLO, 2003).

Todas as concepções de direitos do ser humano devem estar em constante processo de aperfeiçoamento, inclusive em uma sociedade marcada pelo processo de globalização, que cria novas e modernas violações de direitos, como exemplificado por Campuzano (2008b, p. 98):

Uma violência que não dispara, que não usa explosivos nem armas, mas que estrangula as economias, pisoteia os direitos, ignora as pessoas e atira os valores na latrina, em aras da produtividade, da competitividade e da eficácia, enquanto os bolsos dos ricos se enchem silenciosamente com assépticas operações contábeis realizadas através dos fluxos cibernéticos de informação.

Com o ingresso no século XX, especialmente pós-Segunda Guerra Mundial, o ser humano passa a ocupar o centro das discussões e da agenda política de atuação da maioria dos Estados, classificando-se como um dogma intangível, pelo menos sob uma perspectiva idealística-formal. Esse fenômeno, de acordo com Garcia (2005), não pode ser concebido como algo setorial ou sazonal, uma vez que rompeu com as fronteiras de cada Estado, afrouxando as correntes aparentemente indelével do

---

<sup>27</sup> Quando se fala neste estudo em valores já disseminados e assentados na cultura internacional, há um direcionamento analisando os direitos do homem e os direitos humanos no Ocidente.

conceito não contemporâneo de soberania, exigindo o imperativo respeito aos valores essenciais dos indivíduos e à ordem internacional.

Nesse contexto, diante do processo de globalização das sociedades, mostra-se utópica e irrealizável a ideia de isolamento dos Estados, visto que o processo tecnológico, derivado desde a Revolução Industrial, a dinâmica e os movimentos sociais, o progresso individual e o desenvolvimento da população “impõem a necessidade de integração e complementação sobre bases políticas, culturais e econômico-sociais” (SILVA, 1984, p. 108).

Do mesmo modo que as primeiras proclamações dos direitos humanos foram uma reação contra o poder arbitrário do Estado, como o absolutismo monárquico, o processo de internacionalização dos direitos humanos pode ser enquadrado como uma resposta a Hitler e Stalin às atrocidades da Guerra e ao Holocausto<sup>28</sup>. Devido a este fato, de acordo com Kretschmann (2008), não se pode realizar estudos sobre os direitos humanos sem compreender o seu principal propulsor, os aspectos legais e políticos no campo internacional, tanto por sua base legal como os processos e instituições internacionais envolvidas.

“Os direitos humanos se caracterizam como um movimento que envolve tanto a expansão de constituições liberais entre os Estados, como seu desenvolvimento no direito internacional e sua pressão sobre os Estados” (KRETSCHMANN, 2008, p. 176). Nesse contexto de proteção de direitos no âmbito internacional, e, portanto, de consolidação dos direitos humanos, existem no âmbito da OEA, objeto deste estudo, duas principais normativas de proteção. A Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948) e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969).

A primeira, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, datada de 30 de abril de 1948, tem como principal finalidade, de acordo com Garcia (2005, p. 31), reafirmar o respeito à dignidade da pessoa humana e a dissociação dos direitos do indivíduo do Estado, “preconizando que o seu fundamento reside nos

---

<sup>28</sup> A Segunda Guerra Mundial (1939-1945) recebeu uma alcunha que foi literalmente construída por Hannah Arendt como “banalidade do mal”. E essa banalidade do mal atingiu e agrediu a primeira e a segunda dimensão de direitos, dizendo que os direitos humanos não têm aplicação, até porque o Estado de Direito Alemão matou judeus, homossexuais, escravos, por exemplo, simplesmente porque era uma política de Estado. Logo, não adianta o Estado defender direitos individuais e direitos sociais se ele próprio pode dizer que há cidadãos com direitos e que há cidadãos que sequer são pessoas, e, portanto, não têm direito algum. Então Arendt, quando cunhou essa frase, reconheceu a crise dos direitos humanos vivida pelo Estado de Direito ao longo da Segunda Guerra Mundial e a necessidade de instituir mecanismo para sua proteção.

atributos da pessoa humana e que as instituições políticas têm como principais fins o dever de protegê-los e de criar as condições necessárias ao seu desenvolvimento”.

Dentre as principais contribuições trazidas pela Declaração ao desenvolvimento do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos e a consolidação da OEA, tem-se: I) a ideia de direito ligado à própria natureza humana; II) a indissociabilidade dos direitos humanos, compreendido como um todo a ser protegido; III) a obediência desses valores básicos por todos os Estados-membros; e IV) a correlação entre a existente de direitos e deveres (CORREIA, 2008).

Igualmente à Declaração Universal dos Direitos Humanos, ligada à ONU, a Declaração Americana foi proclamada a partir de um ideário comum, envolvendo muito mais as questões morais que deveriam ser seguidas do que mandamentos jurídicos propriamente ditos. Sendo assim, de forma gradativa, foi ganhando importância tanto no cenário regional e internacional contemporâneo quanto no nacional, decorrente de seu caráter imperativo, seja com base ou no costume internacional ou nos princípios gerais de Direito.

A Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem possibilitou que os Estados americanos chegassem a acordos sobre quais eram os direitos referidos na Carta da OEA, servindo de base para a atuação da Comissão Interamericana na proteção dos direitos humanos nas Américas, onde a Declaração Americana é a interpretação dos direitos humanos estabelecidos na Carta da OEA (CORREIA, 2008). Talvez seja esse processo de construção que possibilitou a sua grande abrangência e aceitação pelos Estados.

O segundo instrumento de proteção dos direitos no âmbito americano é a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, mais conhecida como Pacto de São José de Costa Rica<sup>29</sup>, a qual, em seu preâmbulo, reconhece que os direitos humanos são essenciais à sobrevivência do homem e que não são derivados de sua condição enquanto cidadão de um Estado: reconhecendo que os direitos essenciais da pessoa humana não derivam do fato de ser ela nacional de determinado Estado, mas sim do fato de ter como fundamento os atributos da pessoa humana, razão por que justificam uma proteção internacional, de natureza convencional, coadjuvante ou complementar da que oferece o direito interno dos Estados americanos (BRASIL, 1969).

---

<sup>29</sup> Ratificada pelo Estado brasileiro em 6 de novembro de 1992, por meio do Decreto nº 678.

A Convenção Americana ou Pacto de São José da Costa Rica representa o coroamento de todo o processo de aperfeiçoamento da codificação dos direitos do homem e dos direitos humanos aos Estados (CORREIA, 2008). Ademais, além de prever a implementação dos direitos fundamentais nos Estados-membros<sup>30</sup>, previu mecanismos de monitoramento dessas ações, por meio da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. Portanto, o Pacto confere a essas duas entidades a competência para tratar dos problemas relacionados à satisfação das obrigações enumeradas pela Carta/Convenção por parte dos Estados.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos, compreendida enquanto um órgão consultivo da OEA em matéria de direitos humanos, tem como principal finalidade promover e proteger os direitos humanos no continente americano e monitorar o cumprimento dos compromissos contraídos pelos Estados-membros. E quando acionado por violação de direitos humanos, realiza estudos e relatórios, requisita informações aos Estados, investiga *in loco* o país sob suspeita e formula recomendações. Ao final, poderá encaminhar o caso à Assembleia Geral da OEA (procedimento previsto na Carta da OEA) ou para a Corte Interamericana de Direitos Humanos (procedimento previsto no Pacto de São José da Costa Rica).

A Comissão é composta por sete membros independentes<sup>31</sup> que atuam de forma pessoal e tem sua sede em Washington – Estados Unidos da América. Foi criada pela Organização dos Estados Americanos em 1959 e, juntamente com a Corte Interamericana de Direitos Humanos – CortelDH, instalada em 1979, é uma instituição do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos.

Sobre a legitimidade para realizar denúncias junto à Comissão, o artigo 44 da Convenção Americana disciplina que qualquer pessoa, ou grupo de pessoas, ou entidade não governamental legalmente reconhecida em um ou mais Estados-

---

<sup>30</sup> **Artigo 5º da CF/88:** 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: [...] **§ 2º** Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. **§ 3º** Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais (BRASIL, 1988).

<sup>31</sup> Composição atual: James L. Cavallaro (presidente), José de Jesús Orozco Henríquez, Paulo Vannuchi, Margarete May Macaulay (segunda vice-presidente), Esmeralda Arosemena de Troitiño, Francisco José Eguiguren Praeli (primeiro vice-presidente), Enrique Gil Botero (OEA. <[www.oas.org/pt/cidh/mandato/composicion.asp](http://www.oas.org/pt/cidh/mandato/composicion.asp)>).

membros da Organização, pode apresentar à Comissão petições que contenham denúncias ou queixas de violação da Convenção por um Estado-Parte (BRASIL, 1969).

No procedimento instituído pela Convenção Americana, a Comissão tem seu papel ligado especialmente à Corte Interamericana, participando de forma ativa somente na primeira fase da averiguação da responsabilidade do Estado por violação dos direitos humanos. Nesse caso, possui as mesmas atribuições do procedimento geral (criado pela Declaração Americana), receber relatórios, comunicações e petições individuais. Contudo, segundo Coelho (2008), quando o possível Estado violador não cumprir com as recomendações da Comissão, o caso será submetido à apreciação jurisdicional da Corte Interamericana.

Atualmente, a Comissão pode ser compreendida, em sua atuação, a partir de seu duplo tratamento normativo conforme assinalado por Correia (2008): ora ela estará agindo como um órgão da OEA, ora como órgão da Convenção Americana. Em decorrência desse fenômeno, pode-se concluir que a Comissão é o principal órgão tanto da OEA quanto da Convenção Americana.

Nesse contexto, a Carta da OEA, em seu artigo 106, afirma que haverá uma Comissão Interamericana de Direitos Humanos que terá por principal função promover o respeito e a defesa dos direitos humanos e servir como órgão consultivo da Organização em tal matéria. Uma convenção interamericana sobre direitos humanos estabelecerá a estrutura, a competência e as normas de funcionamento da referida Comissão, bem como as dos outros órgãos encarregados de tal matéria (BRASIL, 1948).

A Comissão comparecerá a todos os casos perante a Corte, mesmo que a iniciativa seja de um Estado-membro, apresentando-se como um órgão do sistema estabelecido pela Convenção Americana, em função do objetivo de defesa dos direitos humanos que a inspira e fundamenta. A Convenção atribui à Comissão no processo uma clara função auxiliar da justiça, como afirma Espiell (1988), à maneira do ministério público no sistema interamericano, resguardadas as peculiaridades de cada entidade.

Já a Corte Interamericana de Direitos Humanos é uma instituição judiciária autônoma<sup>32</sup> da OEA, criada em 1969 (mas só começou a operar em 1978 quando o

---

<sup>32</sup> O termo “instituição judicial autônoma” utilizado pelo estatuto da Corte tem gerado algumas controvérsias de interpretação, já que a Convenção utiliza o termo “independência”. O importante é

acordo entrou em vigor), e que detém como principal objetivo a competência consultiva e contenciosa<sup>33</sup> para conhecer sobre qualquer caso relativo à interpretação e à aplicação das disposições da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Conforme o artigo 61 da referida Convenção, somente os Estados-membros e a Comissão têm o direito de submeter casos a julgamento da Corte.

Levando em consideração sua autonomia na determinação das decisões, de acordo com Correia (2008, p. 117), “a Corte não está enumerada como um dos órgãos do sistema interamericano, diferentemente de como ocorre com a Comissão, e sim como um dos órgãos que a Carta da OEA criou, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires”. Sendo assim, a Corte é compreendida dentro do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos, mas não está subordinada a nenhum órgão ou organismo.

Da mesma forma, possui sua sede permanente em São José (Costa Rica), reunindo-se em períodos ordinários e extraordinários de sessões, sendo composta por sete juízes<sup>34</sup> dos Estados-membros da Convenção, eleitos por meio de uma votação secreta pela maioria absoluta da Assembleia Geral da OEA, entre juristas indicados pelos Estados com a mais alta autoridade moral, de reconhecida competência em matéria de direitos humanos e que reúnem as condições requeridas para o exercício da mais elevada função judicial.

A CortelDH não é um tribunal de natureza penal e, portanto, não está entre as suas funções punir os responsáveis por violações de direitos humanos, mas sim amparar as vítimas, analisar as responsabilidades do Estado e recomendar mecanismos de prevenção. Ante a isso, não importa a intenção do autor da violação de direitos nem a sua identificação “*lo importante para la Corte es determinar si la violación se produjo con apoyo o tolerancia de los órganos del Estado o si éstos no*

---

saber que os termos independência e autonomia não são idênticos, mas se complementam. A independência é a ausência de dependência; condição do Poder que não se submete a nenhum outro e se administra por suas próprias regras. A autonomia implica uma faculdade não subordinada (CORREIA, 2008, p. 117).

<sup>33</sup> Entre os 24 membros da OEA que são partes da Convenção Americana, apenas três não reconheceram a obrigatoriedade da competência contenciosa da Corte Interamericana: Granada, Dominica e Jamaica. Os demais 21 países são: Argentina, Barbados, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, República Dominicana, Suriname, Uruguai e Venezuela (CIDH. <[www.cidh.oas.org/basicos/portugues/d.Convencao\\_Americana\\_Ratif.htm](http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/d.Convencao_Americana_Ratif.htm)>).

<sup>34</sup> Composição atual da CortelDH: Humberto Antonio Sierra Porto; Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot (vice-presidente); Roberto F. Caldas (presidente); Eduardo Vio Grossi; Elizabeth Odio Benito; Eugenio Raúl Zaffaroni e L. Patricio Pazmiño Freire (CortelDH, <[www.corteidh.or.cr](http://www.corteidh.or.cr)>).

*han adoptado las medidas para prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones*" (CARBONELL, 2003, p. 35).

O sistema de proteção dos direitos humanos no âmbito americano tem por base os dois instrumentos já analisados, sendo um deles a Carta da OEA (procedimento geral) que se aplica aos 35 países-membros da Organização, e o sistema baseado na Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), que se aplica atualmente a 24 Estados (procedimento específico).

Sem dúvida, os dois elementos do sistema se sobrepõem parcialmente e, em determinadas ocasiões, dificilmente consegue-se precisar em que momento termina a aplicação de um e começa a aplicação do outro. Ademais, em algumas situações as regras dos dois sistemas ou seus mecanismos jurídicos aplicam-se em diferentes aspectos na mesma situação fática (CASTILLO, 2003).

Devido a essas peculiaridades, o sistema interamericano pode ser concebido como um conglomerado de muitos fatores, dentre eles: I) é um conjunto de princípios que serve como norte para a atuação dos Estados-membros tanto em suas relações internas quanto externas; II) ao incorporar tratados internacionais, cumpre com certas finalidades e objetivos comuns aos países constituintes; III) abrange inúmeros grupos e organizações voltadas a assegurar a proteção dos direitos humanos a partir de seus princípios, objetivos e compromissos de construção de uma sociedade melhor (DREIER, 1964).

É importante ressaltar que o sistema jurisdicional interamericano de proteção dos direitos humanos está configurado como um mecanismo de caráter suplementar, isto é, somente se deve recorrer a esses órgãos quando os órgãos internos dos Estados não cumprirem com o seu dever de garantir plenamente os direitos reconhecidos na Convenção Americana ou na Carta da OEA. Dessa forma, quem tem a obrigação primeira de garantir os direitos, assim como de investigar possíveis violações e a responsabilização dos autores, são os próprios órgãos internos dos Estados, e somente se esses órgãos não cumprirem com o seu papel poderá se recorrer ao âmbito internacional de proteção (CARBONELL, 2003).

A proteção internacional dos direitos humanos não pode ser confundida com a justiça penal, uma vez que os Estados-membros comparecem perante a Corte não como sujeitos de um processo penal, tampouco para impor penas aos Estados ou às pessoas culpadas por violar os direitos humanos, mas sim proteger as vítimas de tais violações, declarar internacionalmente a sua responsabilidade e ordenar ao Estado

violador que repare os danos ocasionados pelas ações ou omissões que cometeram (CARBONELL, 2003).

Diante de todos os instrumentos implementados e em constante processo de aperfeiçoamento, cabe agora às nações latino-americanas aceitarem a responsabilidade que lhes é apresentada, na exata definição de Dreier (1964, p. 152),

[...] de traduzir as suas repetidas palavras em atos, de tomar a iniciativa para realizar as reformas, que elas tantas vezes exigiram, em suas instituições e remover os obstáculos que impedem o progresso em direção a objetivos claramente definidos. Quer em nome do Sistema Interamericano, da Aliança para o Progresso ou no da própria OEA, eis a oportunidade para a América Latina dar nova substância e significado à ideia americana que a figura por eles reverenciada de Bolívar tão eloquentemente enunciou para os povos do Novo Mundo, com base para a sua unidade, liberdade e progresso.

A efetivação dos direitos humanos dentro dos Estados perpassa, de acordo com Warat (2004), o direito de amar dos indivíduos e de buscar uma melhor qualidade de vida, ao mesmo tempo que se estrutura uma nova concepção do Direito e de justiça. “Em Direito que não esteja mais centrado nas normas e sim na cidadania; uma justiça que deixe de estar centrada em valores, mas no exercício cotidiano de uma outriedade cidadã” (WARAT, 2004, p. 151).

O terceiro milênio desafia a sociedade latino-americana a romper suas sólidas barreiras que acabam por conferir forças às dissonâncias existentes no trato com os direitos humanos, entre elas: culturais (inferioridade das mulheres em relação aos homens em determinadas culturas); econômicas (o discurso da insuficiência de recursos à implementação de direitos sociais – políticas públicas); técnicas (a baixa ratificação de tratados internacionais e as reservas em certos casos) (GARCIA, 2005).

Contíguo a esses desafios, há a necessidade de alterar a postura do próprio Estado brasileiro, que reconheceu em 1998 a jurisdição da Corte Interamericana, no que se refere à sua atuação na proteção dos direitos humanos, mas permitiu graves violações em seu território, mesmo após a ratificação de tratados internacionais. Sem mencionar a necessidade de realizar reformas duras nas legislações e nas instituições para promover e garantir os direitos de sua população (RAMOS, 2005). Caso mantenha-se inerte diante dessa necessidade de adequação, o Estado poderá ser

condenado perante a Corte Interamericana e ser obrigado a cumprir com as possíveis exigências elencadas<sup>35</sup>.

Em busca dessa nova concepção de Direito e de justiça é que, graças aos esforços de organismos internacionais, logra-se êxito diariamente em salvar vidas, reparar danos e responsabilizar a prática de violações de direitos humanos fundamentais praticados pelos Estados. Entretanto, o atual cenário de globalização incumbe aos Estados e às organizações novos desafios, especialmente aqueles voltados, de acordo com Trindade (1997), a combater os atentados continuados aos direitos humanos e aos fundamentais, pelas novas, múltiplas e diversas formas de violação dos direitos humanos e pela crescente falta de recursos humanos e materiais, para que as atividades sejam desempenhadas de forma eficaz e célere.

Nesse ambiente, uma das principais conquistas de todo o povo americano nesse processo de proteção internacional dos direitos humanos a partir de uma perspectiva histórica é, sem sombra de dúvida, o acesso desse cidadão latino-americano às instâncias internacionais de proteção dos direitos humanos, logo, o reconhecimento de sua capacidade processual fora fundamental (TRINDADE, 1997).

Entretanto, não há o que comemorar, pois, nos atuais tempos, intitulado por Covas (1997) de ditadura globalitária, em que há a presença massiva das assimetrias e das interdependências de um lado, e privatizações, liberalizações, competitividade e desregulamentação do mercado de outro, os territórios regionais politicamente construídos e constituídos submetem-se a essa mercantilização do seu território, e com isso sobrecarregam os poderes do Estado com reivindicações de compensação, incentivos e transferência de recursos, forçando o social para o segundo plano. Esse processo acaba por colocar em xeque o regime democrático nos planos internacional, supranacional e nacional.

Nesse ambiente, o pensamento de Gorczewski e Martín (2015) contribui como um mecanismo de percepção da realidade ao afirmar que a luta da sociedade brasileira e, também dos povos americanos, conseguiu eliminar quase em sua totalidade a violação oficial dos direitos humanos à população “visível”. Contudo, não se pode afirmar o mesmo à população “invisível”, isto é, presidiários, moradores de

---

<sup>35</sup> O Estado brasileiro até hoje foi condenado em cinco processos perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos, a saber: (1) caso Ximenes Lopes vs. Brasil, de 4 de julho de 2006; (2) caso Escher e outros vs. Brasil, de 6 de julho de 2009; (3) caso Garibaldi vs. Brasil, de 23 de setembro de 2009; (4) caso Gomes Lund e outros vs. Brasil, de 24 de novembro de 2010; e (5) caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde vs. Brasil, de 20 de outubro de 2016.

vilas e favelas, pobres e excluídos do Estado, que continuam tendo seus direitos violados a partir de técnicas novas e sofisticadas.

Assim sendo, os mecanismos internacionais de proteção dos direitos humanos devem ser aperfeiçoados, inicialmente com o seu estudo na academia, enquanto progresso das sociedades, mas esse progresso, segundo Campuzano (2008a), se alcança quando os livres reconhecem o direito à liberdade dos escravos (inclusive a escravidão moderna), quando o homem não só reconhece a igualdade de direitos das mulheres, mas também luta por essa concretização. Quando todo o ser humano reconhece o direito à proteção especial àqueles indivíduos que de alguma forma necessitam de uma atenção especial, seja por problemas físicos, mentais ou decorrentes de doenças.

Neste contexto de atenção às diferenças individuais e culturais das populações americanas, principalmente em sociedades marcadas pela diversidade cultural de seu povo, o acesso à justiça mostra-se essencial ao possibilitar a garantia de direitos de todos. Essa garantia não deve estar ligada unicamente ao ingresso à estrutura do Poder Judiciário, mas sim à busca por mecanismos adequados de acesso à justiça e de pacificação dos conflitos, como aqueles trazidos pela justiça comunitária.

Dessa forma, o próximo capítulo objetiva, tendo por base todo o conteúdo analisado até o momento, compreender o papel da justiça comunitária enquanto mecanismo de pacificação dos conflitos comunitários construídos a partir da participação social com vistas à promoção do capital social na contemporaneidade e as políticas públicas de acesso à justiça comunitária na América Latina tendo como protagonista de sua efetivação a OEA.

### **3 JUSTIÇA COMUNITÁRIA: POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO À JUSTIÇA NA AMÉRICA LATINA E O PAPEL DA ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS EM SUA EFETIVAÇÃO**

Este capítulo apresenta a justiça comunitária enquanto mecanismo de aperfeiçoamento das relações sociais na América Latina e o papel da OEA na construção de novas perspectivas e de novos horizontes para a pacificação dos conflitos na comunidade. A relevância deste novo olhar sobre o acesso à justiça comunitária na presente dissertação assenta-se na possibilidade da transformação do conflito, que se mostra inerente à convivência humana em sociedade, a partir da participação ativa dos cidadãos na busca por soluções adequadas e o (re)ligamento do fio condutor que foi rompido com o conflito.

Nesse ambiente, o primeiro tema aqui abordado refere-se à análise das crises vividas atualmente pelo Judiciário (especialmente a crise de eficiência da jurisdição e a crise de identidade) *versus* a necessidade de promoção do acesso à justiça comunitária a todos os povos latino-americanos como requisito para o pleno exercício dos direitos de cidadania por meio da pacificação comunitária dos conflitos. Dentro dessa necessidade, o acesso à justiça comunitária como um direito humano (previsto em legislações internacionais) e um direito fundamental (previsto nas Constituições e em leis especiais dos países latino-americanos) deve ser aqui compreendido não como sinônimo do acesso ao Judiciário, mas de acesso a todos os métodos adequados e comunitários de pacificação de conflitos.

O segundo subcapítulo tem por finalidade compreender a justiça comunitária a partir do viés do estabelecimento de uma cultura comunitária de pacificação de conflitos baseada na participação social. Essa participação comunitária mostra-se de extrema importância na construção de mecanismos de pacificação de conflitos ao possibilitar que eles sejam pacificados em suas próprias comunidades sem a necessidade de serem levados ao Judiciário, já abarrotado de processo. Entretanto, a justiça comunitária pode contar com o apoio do Judiciário, servindo inclusive como um braço independente, autônomo, comunitário, social e informal de sua atuação.

E, por fim, o terceiro subcapítulo pretende discutir a possibilidade de implementação de políticas públicas de acesso à justiça comunitária enquanto promoção do capital social na América Latina. Tanto o desenvolvimento do capital

social quanto a promoção da participação cidadã nos centros decisórios das sociedades mostram-se imprescindíveis diante do atual cenário de crise política e de ilegitimidade das ações dos governos. Assim, a possibilidade de integração e o favorecimento da corresponsabilidade dos cidadãos em suas comunidades assumem o objetivo de instigar e possibilitar a construção de uma nova cultura de participação ativa no processo de criação de políticas públicas.

### **3.1 Crises do Judiciário versus promoção do acesso à justiça comunitária: um direito a ser concretizado na contemporaneidade**

*Deixe o rio correr sem medo para o desconhecido, para onde não existem mapas. Com certeza, nós não nos perderemos. Porém, para nos encontrarmos interiormente é preciso perder-nos, unicamente perdendo-nos dentro de nós, podemos nos encontrar. No aeroporto de Atenas, existe uma frase que sempre me impressiona: para conhecer Atenas, é preciso perder-se em suas ruas (WARAT, 2004).*

Ao Estado, sob a base do contrato social, incube o monopólio da violência e por consequência a distribuição e a aplicação da justiça, sem se olvidar da parcela de responsabilidade que recai sobre a sociedade civil, tanto no que se refere à aplicação quanto ao monitoramento e aperfeiçoamento dessa justiça. A partir dessa compreensão, estabeleceu-se que a sociedade transmitiria ao Estado o poder de formular o Direito, “direito esse que corresponde a um direcionamento como pressuposto de imposição, mas também de consideração aos valores da sociedade” (BATISTA, 2010, p. 22), ao mesmo tempo que viabilizaria instrumentos de acesso e de concretização da justiça.

Diante da atual conjuntura social e política dos Estados contemporâneos, ou considerado por alguns doutrinadores, como Zygmunt Bauman, Milton Santos e Boaventura de Sousa Santos, como pós-contemporâneos, há a necessidade de rever ou de restabelecer os papéis que incube a cada um dos atores sociais. Isso porque os modelos estabelecidos e em funcionamento na atualidade não conseguem mais lograr êxito nas suas funções mais primárias e por conta desse fato constata-se que o Estado vive uma crise que põe em discussão inclusive a sua própria estrutura enquanto agente de regulamentação social.

Com a evolução da tecnologia e do processo de globalização, passou-se a reformular a própria concepção de tempo e de espaço para o Estado, e de fronteiras,

que até então eram concebidas por sua função primordial a de organizar determinados territórios nacionais com delimitações bem definidas, para uma nova estrutura que fosse baseada nas relações interestatais e interorganizacionais com novos contornos jurídicos e políticos.

É interessante (re)pensar que essa crise, enquanto nova concepção de Estado e vivida por este Estado contemporâneo, acaba por disseminar os seus efeitos nos mais diversos recantos dessa conjuntura organizacional. Uma das principais estruturas que convive e presencia diariamente essa crise é a do Judiciário, no momento em que não tem mais condições de solucionar os conflitos existentes na sociedade, até porque utiliza técnicas idênticas ou semelhantes a de séculos atrás. De acordo com Amaral (2009, p. 39), “há uma miríade de problemas enfrentados pelo Judiciário de vários países e as soluções encontradas têm se mostrado insuficientes e inadequadas”.

Não se está nesse momento promovendo o fechamento das portas do Judiciário, uma vez que se tem como ideia central de que as sociedades assentam-se no primado do Direito e que não operam de forma plena sem um sistema judicial que seja eficaz, célere, justo e independente das demais estruturas. O que se busca é um novo padrão de intervenção judiciária, que reconheça as diversas culturas (fala-se aqui em diversidade cultural e multiculturalismo) e suas peculiaridades no momento da pacificação comunitária dos conflitos.

Nessa refundação democrática da justiça, como preceituada por Santos (2014), deve-se ter como principal fomentador e indicador as orientações locais de reformas judiciárias ocorridas em cada país e a intensidade praticada pelo processo de globalização hegemônico do Direito e da justiça, levando sempre em consideração as particularidades de cada comunidade e dos agentes envolvidos nesse processo.

Essas crises em que o Judiciário está inserido devem ser analisadas a partir de duas vertentes principais, conforme elencadas por Spengler (2010): a crise de eficiência da jurisdição e a crise de identidade, sendo aquela compreendida como consequência de outros pontos de ruptura interna do Judiciário, como a dificuldade quanto à infraestrutura das instalações e equipamentos, baixo número de agentes, linguagem técnico-formal, rituais forenses, burocratização, entre outros. Essas consequências acabam por fomentar a lentidão no andamento dos processos, e como resultado tem-se o acúmulo de demandas e a não resposta ao cidadão em um tempo razoável.

A lentidão na resposta jurisdicional está atrelada essencialmente a desafios de ordem material, como visto, à falta de estrutura que assola diversos fóruns espalhados pelo Brasil e pela América Latina, nos quais o magistrado, ao invés de concentrar esforços na prestação de sua jurisdição, deve preocupar-se inclusive com a administração do fórum. Sendo assim, quando o juiz vier a ser libertado de outras atribuições para apenas decidir, então a solução dos processos poderá ser multiplicada sem um crescimento vegetativo dos cargos da magistratura com a realidade atual (NALINI, 2008).

Já a geração da crise de identidade pode ter como processo inicial outros grandes problemas que atormentam o Judiciário, que, mesmo em intensidade menor, acabam por influenciar e agravar também a crise de eficiência, que pode ser compreendida como uma verdadeira desconexão entre a realidade social, econômica e cultural vivida por grande parte da sociedade brasileira e a realidade legal, que mais do nunca apresenta-se de forma obsoleta e ultrapassada para lidar com os conflitos sociais, promovendo o esmagamento da justiça e a descrença do cidadão comum.

Assim, pode-se verificar em certa maneira um esgarçamento do papel do Judiciário enquanto solucionador de conflitos e pacificador das relações sociais, e esse fato acaba por promover a perda de espaço para outras organizações, que diante de toda essa conjuntura de crises podem estar mais aptas (em termo de espaço e tempo) a lidar com a complexidade dos conflitos e da sociedade atual. É importante destacar que a atuação do Judiciário tem sido pautada por instrumentos e códigos que muitas vezes estão ultrapassados, e ainda que formal e materialmente em vigor, acabam por não atender aos anseios das sociedades contemporâneas, especialmente as latino-americanas.

Mesmo que a classificação compreendida abarque as duas principais crises do Judiciário, é importante ressaltar que elas podem ainda ser estudadas a partir de outros vieses, como estruturado por Amaral (2009): “crise estrutural”, compreendida com base em seus custos e em sua morosidade na prestação jurisdicional; “crise objetiva ou paradigmática”, relativa à linguagem utilizada e à burocratização dos procedimentos; “crise subjetiva ou tecnológica”, ligada à incapacidade tanto do Judiciário quanto dos próprios operadores do Direito de lidarem com as novas realidades tecnológicas e; “crise paradigmática”, quanto aos métodos e procedimentos utilizados pelo Judiciário para solucionar e pacificar os conflitos sociais.

Contudo, todas essas crises (fomentadas pelo processo de globalização das sociedades e das instituições) em que o Judiciário está inserido são consequências diretas da crise vivida constantemente pelo Estado. Esse processo de enfraquecimento estatal no controle da sociedade transfere-se para todas as suas instituições, especialmente ao Judiciário (enquanto entidade responsável por solucionar os conflitos) e ao Legislativo (que cria legislações, mas que no momento de sua entrada em vigor já são consideradas ultrapassadas ou inadequadas para atingir os fins propostos).

Idealizar instrumentos que viabilizem e promovam de forma concreta a superação das crises (fala-se em crises, no plural, diante das inúmeras concepções e construções envolvendo a temática) do Judiciário deve estar nos mais diversos setores da sociedade civil, já que somente com a implementação de novos mecanismos é que se conseguirá dar continuidade ao paradigma da concepção de Estado de Direito, e consequente a isso, à própria noção de Direito enquanto braço privilegiado de atuação do Estado na busca por pacificação dos conflitos e da transformação e aperfeiçoamento do Estado contemporâneo.

A crise vivida há anos pelo Judiciário, mas que a cada dia é agravada diante da contribuição do processo de globalização das sociedades e dos mercados, tem como fato gerador a crise do Estado contemporâneo, o que acaba por ocasionar um sistema processual tradicional que não funciona de forma correta, devolvendo ao cidadão uma morosidade na prestação jurisdicional, e atrelada a isso, um formalismo exacerbado perpetrado pelo positivismo jurídico (AMARAL, 2009). Na atual conjuntura, o Judiciário brasileiro e latino-americano iniciou com o apoio de organismos internacionais, ainda que de forma lenta, mas talvez necessária diante da sua grandeza; uma transformação que objetiva localizar e sanar os principais entraves a uma jurisdição justa e célere que acabam por afastar o cidadão das “portas da justiça”.

É nesse exato instante que devem ser (re)pensados os mecanismos atuais de pacificação dos conflitos com o principal objetivo de avançar na construção de um judiciário mais humano, que inicialmente (re)discuta as bases da sociedade e a maneira tradicional de prestar justiça. Essa (re)discussão mostra-se necessária diante do aumento visível da incidência de conflitos na sociedade que, de acordo com Amaral (2009), tem por base dois processos independentes, mas que ao mesmo tempo são

interligados pela globalização: a liquidez das relações humanas e a diversidade dos conflitos.

Assim, tem-se de um lado a liquidez das relações humanas, com a criação de seres humanos individualistas, incapazes de diálogos entre si, que aos poucos perdem os laços de solidariedade comprometendo a sua compreensão enquanto indivíduos pertencentes de um todo maior. E, de outro lado, há a presença de novos conflitos, muitos derivados das transformações sociais, econômicas e políticas, do surgimento e do aprimoramento de novas tecnologias, que acabam por promover conflitos de alto grau de complexidade.

É diante desse contexto que as sociedades contemporâneas ocidentais, principalmente as latino-americanas, passam por um momento único de transformação em seus sistemas de justiça, com o principal foco de atender a dois fenômenos aparentemente paradoxais, segundo Foley (2010): um deles, auxiliado pelo processo de desenvolvimento dos indivíduos em sociedade, com a ampliação da consciência sobre direitos e garantias, fez gerar uma explosão de litígios no Judiciário, e o outro, a constatação de que essa busca passa a optar pela “desjudicialização” dos conflitos, isto é, a pacificação dos conflitos pelos meios adequados e comunitários em contraponto à própria ideia de jurisdição estatal.

Todavia, tanto os tipos de conflitos (diversidade conflitiva) quanto o método empregado em sua pacificação dentro de uma sociedade contemporânea modificam-se no tempo e no espaço. Desse modo, o Estado, sendo o agente promotor e guardião da justiça, cria mecanismos e instrumentos a serem aplicados em cada momento histórico. O Judiciário necessita enfrentar de forma efetiva as suas deficiências e encontrar novos caminhos para que a sua atuação esteja em consonância com a Constituição e com os anseios da sociedade, especialmente por meio de mecanismos comunitários de pacificação dos conflitos.

O acesso à justiça, aqui compreendido como uma necessidade não só em âmbito interno como também internacional e supranacional, deve possibilitar o reconhecimento dos mais diversos mecanismos que visem à pacificação dos conflitos, uma vez que o reconhecimento da diversidade cultural e do multiculturalismo das sociedades contemporâneas precisa restar em harmonia com os diversos modos de conflitos dessas sociedades. Assim, se os indivíduos são plurais, por consequência, seus conflitos também serão.

Em vista disso, a concretização do acesso à justiça comunitária à população brasileira e latino-americana é complicada diante dos moldes tradicionais que assentam a jurisdição, com procedimentos complexos, inúmeros recursos procrastinatórios, atrelada a uma mentalidade muitas vezes atrasada e conservadora. Portanto, a efetiva pacificação adequada dos conflitos necessita de um ambiente renovado e dinâmico para que somente assim consiga lograr êxito.

A promoção e a concretização do acesso à justiça comunitária precisa ser repensada, não somente (e não menos importante) enquanto concepção de direito humano positivado na forma de direito fundamental, mas como um elemento essencial ao exercício integral de cidadania a qualquer indivíduo, já que o acesso à justiça não se limita à simples possibilidade de prestação jurisdicional, mas à existência de oportunidades concretas que objetivam a pacificação adequada dos conflitos, onde o cidadão possa encontrar mecanismos próprios que efetivem os seus direitos (CESAR, 2003).

As Constituições modernas latino-americanas, que incluem a Constituição brasileira de 1988, consentiram, com a concretização dos direitos humanos e por consequência com a ampliação dos direitos fundamentais, o estabelecimento do princípio democrático, por meio do qual o acesso à justiça comunitária proclama em âmbito constitucional a todas aquelas demandas reafectadas por direitos não constitucionalizados na época das ditaduras e que assolaram grande parte das nações americanas. “Então, a cidadania e a democracia são conquistas e, acima de tudo, direitos fundamentais interdependentes da Constituição Federal” (BATISTA, 2010, p. 43).

Contudo, “de nada adianta serem afirmados direitos na Constituição e na legislação infraconstitucional se, na prática, o jurisdicionado precisa percorrer um calvário de exigências formais e aguardar por um tempo excessivo a decisão sobre o direito reclamado”. É nesse “calvário” que o cidadão deve percorrer para ter o seu direito reconhecido que enseja o descrédito no Poder Judiciário; contudo, é possível visualizar uma mudança nessa situação, tanto pelos operadores do Direito quanto pelos cidadãos, no que se refere ao seu papel na construção conjunta de um Judiciário voltado efetivamente a pacificar os conflitos que nele chegam.

Nesse ambiente de alteração da concepção de conflitos e de pacificação, a partir dos anos setenta surgem as denominadas ondas de acesso à justiça, sistematizadas por Cappelletti e Bryant (1988) e que se dividem em três, a saber: a

primeira onda engloba o acesso à justiça dos hipossuficientes, por intermédio da assistência judiciária gratuita; a segunda, incorpora os interesses coletivos e difusos, e a terceira, a representação em juízo, uma nova concepção de acesso à justiça, mais ampla e com um novo enfoque central.

A primeira onda concentra os seus esforços em proporcionar aos hipossuficientes (econômica e tecnicamente) o acesso à justiça, e para que ele efetivamente ocorresse, foram adotados dois sistemas. O primeiro a partir do modelo *Judicare*<sup>36</sup> e o segundo tendo como base advogados remunerados pelos cofres públicos. De forma idêntica, em alguns países (como, por exemplo, Austrália e Holanda), de maneira combinada, foram adotados os dois modelos simultaneamente (CAPPELLETTI; BRYANT, 1988).

Solucionados os problemas caracterizados pela primeira onda, surgem os empecilhos da segunda, que consistiam em solucionar a representação dos interesses coletivos, difusos e individuais homogêneos que careciam de um aparato procedimental com a finalidade de melhorar o acesso à justiça aos cidadãos nas diversas sociedades.

Em um primeiro momento, foi atribuída ao Ministério Público a tutela desses direitos; no entanto, como havia a necessidade de um conhecimento técnico especializado devido ao alto grau de novidade das violações de direitos, foi inviabilizada a ação desse órgão estatal. Sendo assim, surgem a partir disto, novas possibilidades de participação no polo ativo destas ações de defesa, e de forma lenta foram admitidas organizações não governamentais, associações, sindicatos, partidos políticos, entre outros (DIEHL; COSTA, 2015).

Como o foco da preocupação dessa segunda onda era especificamente a salvaguarda dos interesses difusos e coletivos, sua aplicação deu-se por meio das inúmeras reformas nas noções tradicionais ocorridas sobre processo civil e o papel do Judiciário na solução dos conflitos. E essa revolução ainda pode ser concebida nos procedimentos atuais, pois, “sem dúvida, uma verdadeira “revolução” está se desenvolvendo dentro do processo civil” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 49).

É nesse contexto que surge a terceira onda, englobando as anteriores, expandindo e concretizando o reconhecimento e a presença do Judiciário e de atores sociais até então excluídos desse processo, e fomentando o seu aperfeiçoamento. A

---

<sup>36</sup> Sistema através do qual a assistência judiciária é estabelecida como um direito para todas as pessoas que se enquadrem nos termos da lei.

partir desse processo, o movimento de acesso à justiça comunitária, de acordo com Santos (2014), procura expandir e (re)discutir a concepção clássica de resolução judicial de conflitos, desenvolvendo um conceito mais amplo, no qual contemple mecanismos alternativos, todavia, adequados.

Como ainda havia o obstáculo do acesso à justiça e o procedimento ordinário contencioso não respondia com eficiência e efetividade aos anseios da sociedade, brota então a possibilidade da pacificação de conflitos de maneira extrajudicial, como, por exemplo, as possibilidades surgidas e desenvolvidas em âmbito nacional: mediação, seja ela processual ou extraprocessual), conciliação, práticas restaurativas, entre outros, e métodos surgidos em âmbito internacional por meio de organizações internacionais, como o PIFJ proposto pela OEA.

O progresso na obtenção de resultados positivos nas reformas do Judiciário é essencial para proporcionar um novo significado ao acesso à justiça comunitária, no momento em que reconhece outras formas de pacificação de conflitos, especialmente as comunitárias. “Essas reformas serão bem-sucedidas – e, em parte, já o foram – no objetivo de alcançar proteção judicial para interesses que por muito tempo foram deixados ao desabrigo” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 67). Outro importante avanço na concretização do acesso à justiça foi a criação de instrumentos que possibilitaram a representação dos interesses difusos não somente das pessoas hipossuficientes economicamente, mas também de públicos hipossuficientes tecnicamente como os consumidores, e assim passando a reconhecer a reivindicação agressiva de seus novos direitos sociais.

Com base nessas considerações, é importante lembrar que, mesmo diante da importância e da ampliação do Judiciário na resolução e na pacificação dos conflitos, os tribunais são responsáveis por resolver apenas uma parcela mínima de todos os conflitos que lhe são pedidos. É preciso compreender que “esses próprios conflitos apenas constituem uma ínfima parte de todos os conflitos de interesses cuja resolução se possa conceber pedir ao tribunal e uma parte ainda menor do conjunto dos litígios que se produzem na sociedade” (GALANTER, 1993, p. 67).

A administração da justiça, para uma melhor prestação jurisdicional, é fundamental à democratização da vida social, econômica e política. Esse fenômeno passa a ser operado por inúmeras vertentes, cuja principal ideia se refere à alteração da constituição interna do processo, incluindo diversas orientações, tais como “o maior envolvimento e participação dos cidadãos, individualmente ou em grupos

organizados, na administração da justiça; o incentivo à conciliação das partes” (SANTOS, 2003a, p. 177).

Com a participação ativa do cidadão na pacificação adequada aos conflitos, ocorre de forma direta a promoção e a valorização da cidadania, uma vez que a realização da justiça comunitária deve ser sempre conduzida pelo pensamento do verdadeiro Direito, assumido como um desejo permanente do homem. Na afirmação de Monreal (1988, p. 62), “a justiça, como noção ética, constitui um dado primário do espírito humano. Todo o homem a aspira, nas relações com os demais, e experimenta uma reação colérica quando ela é ofendida”.

Essa mesma abordagem pode ser atribuída ao conflito, cujas bases repousam sobre a diversidade e a complexidade das sociedades, como condição necessária para oferecer mecanismos capazes de pacificar os conflitos e garantir o acesso à justiça comunitária, visando sua transformação. Dessa forma, o trabalho executado pela comunidade, sem a intervenção direta e unilateral do Estado, tem entre os seus principais resultados a expressão pacificadora de um conflito, evitando todos os inconvenientes que uma questão não (ou mal) resolvida pode atingir.

Até porque o cidadão comunitário, diante das crises vividas pelo Judiciário, não crendo mais na Justiça, poderia afasta-se por completo do sistema oficial, e somasse a inúmeras pessoas que não mais se dispusessem a procurar esse sistema, sem aqui adentrar a outro número incalculável de cidadãos que, por descrença ou distância das organizações oficiais, procurariam um sistema totalmente informal, descomprometido com a busca pela justiça e distante da realidade tanto comunitária quanto estatal.

O Estado, considerado a organização previamente estruturada para atender às demandas sociais, deve voltar as suas atenções a essas situações, ou seja, não visando exclusivamente a “uma prestação jurisdicional eficiente e rápida, mas ensejando à sociedade, em todos os seus campos, oportunidades para a solução dos conflitos. Justiça efetiva significa garantir o direito fundamental da cidadania” (TORRES, 2005, p. 30). No momento em que se transferiu ao Estado o monopólio da resolução de conflitos, a comunidade não pode atuar como protagonista exclusiva do desfecho da controvérsia, fortalecendo e desenvolvendo suas próprias soluções.

O atendimento das demandas sociais na pacificação dos conflitos perpassa a realização do acesso à justiça comunitária, e sua totalidade pode ser compreendida a partir de duas vertentes: a primeira, atribuindo ao significativo de justiça o mesmo

sentido de judiciário, tornando o acesso à justiça e o acesso ao Judiciário expressões sinônimas, e a segunda, tendo por base uma visão axiológica da expressão justiça<sup>37</sup>, passando a compreendê-la enquanto acesso a uma determinada ordem de valores, direitos e garantias aos seres humanos (RODRIGUES, 1994).

A construção da definição de acesso à justiça é reconhecidamente de difícil execução, já que deve refletir duas finalidades básicas em qualquer sistema contemporâneo: o acesso de qualquer indivíduo a um sistema no qual ele possa reivindicar seus direitos e/ou resolver seus conflitos sob a proteção e/ou supervisão do Estado como forma de segurança jurídica; e que esse sistema possa produzir efeitos individuais e socialmente justos e aceitos (CAPPELLETTI; GARTH, 2002).

É importante ressaltar que em muitos casos a excessiva litigiosidade nas relações sociais contemporâneas decorre da judicialização da vida cotidiana, cujos pequenos atos que poderiam ser pacificados na comunidade são levados ao Judiciário, que até mover a sua máquina em busca da resolução acaba por não mais atender às necessidades dos indivíduos e da sociedade. Essa problemática é agravada por dois motivos: o primeiro, quando não é possível identificar nas sociedades latino-americanas a construção de uma cultura que valorize a solução amigável dos conflitos, e o segundo, devido ao engessamento do Judiciário, tanto em sua estrutura formal quanto na falta modernização, de informatização e de racionalidade.

Portanto, os ordenamentos jurídicos estatais necessitam ser (re)repensados essencialmente no que se refere à flexibilização (no sentido de adaptação às realidades sociais, e não na supressão de direitos) de suas normas, uma vez que, de acordo com Bezerra (2008), elas foram pensadas e construídas de maneira a beneficiar grupos; e sendo assim, concretizam o acesso à justiça comunitária somente àqueles mais privilegiados, e às camadas mais pobres da população, o sonho de ver e ter a justiça apresenta-se cada dia mais longínquo e inacessível. Em vista disso, o próprio ordenamento acaba por encaminhar o jurisdicionado à via judicial enquanto único mecanismo possível de solução de disputas, afastando o verdadeiro acesso à justiça pretendido.

---

<sup>37</sup> Para fins deste estudo, o termo “justiça” é compreendido como a particularidade do que é justo e correto, como o respeito à igualdade de todos os cidadãos, por exemplo. Etimologicamente, este é um termo que vem do latim *justitia*. É o princípio básico que mantém a ordem social mediante a preservação dos direitos em sua forma legal.

Essas constatações de criação do Direito e por consequência de acesso ao Judiciário a determinados grupos somente propiciam a perda da confiança do cidadão na jurisdicional posta. A burocracia, o formalismo radical e a morosidade são palco privilegiado para o afastamento do cidadão do Judiciário, o qual deveria ser visto como parte importante na pacificação dos conflitos e não como um número de processo, sem rosto e sem história. Assim, deve-se buscar a construção de mecanismos que objetivem a criação de uma resposta verdadeiramente democrática e justa.

Nessa conjuntura social e jurídica (re)surge nas sociedades contemporâneas a necessidade de serem criados mecanismos adequados e comunitários de pacificação dos conflitos, não com o intuito de desafogar o Judiciário (pois isso se torna uma consequência), mas como método eficaz e eficiente de prestação de justiça, de pacificação das relações sociais e de acesso à justiça na comunidade. Tais mecanismos precisam ser implementados tanto dentro quanto fora da estrutura do Judiciário, ressalvadas as devidas adaptações.

O acesso à justiça comunitária, em que há participação direta da comunidade em sua pacificação e na transformação das relações sociais, não deve ser confundido como a mera admissão do processo ou a possibilidade dos cidadãos de ingressarem em juízo. As duas formas de resolução e pacificação dos conflitos, dentro e fora do Judiciário, respectivamente, são de extrema importância, e devem ser asseguradas, visto ser “indispensável que o maior número de pessoa seja admitido a demandas ou a defender-se adequadamente, nos casos de escolha da via judicial, e que haja segurança de suas próprias soluções, nos casos de via extrajudicial” (BEZERRA, 2008, p. 103).

Dessa forma, a clássica concepção de acesso à justiça, que era resumida pela possibilidade de ingressar com uma demanda nos tribunais em busca de uma resolução da pretensão, necessita, com base na diversidade cultural das sociedades contemporâneas com suas múltiplas facetas, adequar-se à nova demanda por justiça (na concepção axiológica do termo) que surge, possibilitando o acesso a todos os indivíduos, independentemente de qualquer barreira social, política ou cultural que possa existir.

A busca pela resolução de conflitos perante o Judiciário mostra-se importante, entretanto, essa justiça também necessita estar organizada de forma adequada para que possa garantir, efetivamente, os direitos assegurados constitucionalmente aos indivíduos. Mas o aperfeiçoamento do sistema estatal de justiça não pode negar a

necessidade de criação e ampliação de mecanismos comunitários, pois não basta unicamente “garantir o acesso aos tribunais, mas principalmente possibilitar aos cidadãos a defesa de direitos e interesses legalmente protegidos através de um *acto de jurisdictio*” (CANOTILHO, 2000, p. 423).

O direito de acesso à justiça, justo e célere, somente será efetivo quando for possível o reconhecimento por parte do Estado e da sociedade civil dos demais mecanismos (além da via judicial) para a pacificação adequada aos conflitos. De acordo com Garapon (1997, p. 265), efetivamente

[...] o conhecimento da realidade é o único critério de julgamento que subsiste, ninguém nos conhece melhor do que nós mesmos! Esta concepção do julgamento é uma desconfiança do direito para consigo mesmo: a justiça de gabinete acredita mais na naturalidade das regulações sociais do que nas suas próprias categorias jurídicas consideradas artificiais. Sob o pretexto de interferir o menos possível na vida individual e de não desnaturar os recursos psicológicos dos interessados pela via do judiciário, é o inverso que ocorre: uma desnaturação do judiciário por parte da psicologia.

Quando a lógica parte da concretização do preceito constitucional<sup>38</sup> que assegura o acesso à justiça a todos, tem-se como princípio implícito nessa conjuntura o da adequação, conforme preceitua Watanab (2003), ao afirmar que em busca de sua realização não deve somente ser visado o acesso (aqui compreendido enquanto a chegada às “portas da justiça”), mas também a necessidade de se obter dele uma solução adequada ao tipo de conflito existente e que essa resposta seja dada tempestivamente.

Nesse ambiente de (re)discussão do papel que o Judiciário desempenha na atualidade diante das inúmeras alterações ocorridas na sociedade contemporânea e os seus reflexos nos conflitos sociais é que os seus mecanismos de abordagem e de resolução/pacificação devem ser (re)pensados. Esse processo deve ter por apoio lógico de que em uma disputa há dois polos diferentes, cúmplices e rivais, nos quais um depende do outro, mas esses “litigantes compartilham, por exemplo, justo aquilo que os separa” (RESTA, 2014, p. 45).

---

<sup>38</sup> No caso brasileiro, o acesso à justiça enquanto um direito fundamental está positivado na Constituição da República de 1988, a saber: “**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 (BRASIL, 1988).

O âmbito comunitário mostra-se como espaço essencial para a proliferação dos mecanismos adequados e contributivos ao acesso à justiça comunitária ao reconhecer as diferenças sociais, políticas e culturais, sem olvidar de seu foco: a pacificação dos conflitos. Segundo Foley (2010), esses mecanismos oportunizam o exercício de uma ação coletiva com objetivo de desenvolver soluções aos problemas que ali se apresentam, constituindo-se enquanto um valioso aporte e um avanço efetivo na maturidade das sociedades e na construção em prol de um ideal de vida em comunidade.

Portanto, todo esse processo constante de globalização auxilia a criação de novos horizontes sociais aos indivíduos, inclusive abrindo novos caminhos para o poder local, que passa a adquirir novos significados. Numa sociedade que se apresenta cada vez mais complexa e plural, as relações internacionais, de acordo com Gorczewski (2007, p. 43), “ganham cada vez maior protagonismo frente às relações internas de cada país, e isso põe em xeque o direito do Estado que, sob vários aspectos, entra em crise”, porque não logra êxito na regulação da sociedade civil nacional por meio dos mecanismos jurídicos tradicionais e ainda se vê obrigado a repartir sua soberania com as demais forças internacionais.

Destarte, a construção de métodos adequados e comunitários à atual jurisdição (não trabalhando com a lógica da exclusão do Judiciário, mas agregando instrumentos que possam caminhar juntos) que vise a aproximação dos conflitantes pode representar uma contribuição significativa para a promoção e concretização do acesso à justiça comunitária, e assim contribuir para a superação das crises do Judiciário e promover a pacificação dos conflitos.

A conjuntura em que a justiça comunitária surge para estabelecer uma cultura de pacificação de conflitos baseada na participação social, e possibilitar aos conflitantes mecanismos adequados à sua solução necessária é assunto a ser desenvolvido no próximo tópico.

### **3.2 Justiça comunitária: o estabelecimento de uma cultura comunitária de pacificação de conflitos baseada na participação social**

*Somos responsáveis pelo outro e por nós. Pelo outro, porque ele é o que nós, vocês e eu fizemos dele. O outro, para ser, precisa escapar de nosso controle e necessita vincular-se, de forma cúmplice, conosco para ser reconhecido. Todos nas relações precisamos de autonomia e reconhecimento, o que define a*

*tensão entre precisar e escapar do outro. Esse é um paradoxo que precisa ser decifrado para entender a relação de amor. Somos responsáveis na medida em que temos de entender precisamos transformar os componentes conflitivos das relações em circuitos de reconhecimento (WARAT, 2004).*

Diante do pluralismo enganoso concebido em grande parte pelo discurso pós-moderno da globalização, temas como a diversidade, a fragmentação e o fundamentalismo são comumente transformadores da identidade cultural de uma sociedade em discursos de intolerância. A participação social significa, essencialmente no âmbito da América Latina, a possibilidade de se assumir a heterogeneidade como um valor articulável no processo de construção de uma nova textura do coletivo, de novas formas de solidariedade (BARBERO, 2006).

Assim, Rubio (2012) auxilia nesse processo de construção de uma nova narrativa para o processo de globalização, ao construir quatro responsabilidades que devem pautar o imaginário jurídico enquanto mecanismo para reconhecer e enfrentar os mal-estares da modernidade, a saber: I) assumir o pensamento complexo, relacional e interdisciplinar; II) adotar uma racionalidade e uma ética da vida e do indivíduo (ética reprodutiva e de resistência que seja sensível ao sofrimento humano e com consciência ambiental); III) utilizar um paradigma pluralista do Direito; e IV) incorporar a pluriversalidade e a interculturalidade do mundo nos estudos jurídicos desenvolvidos.

A partir do significado etimológico geral da palavra participação (ação ou efeito de tomar parte em uma determinada coisa), de acordo com Peluffo (2005), os autores que expõem sobre a necessidade de participação dos cidadãos ou dos habitantes de um Estado no exercício do poder público (aqui compreendido como todas as formas de construção e de aperfeiçoamento da sociedade) costumam adotar conceitos de acordo com o local de aplicação dessa participação e a população diretamente atingida.

O direito à participação social nas mais variadas comunidades que constroem juntos uma nação com o respeito à diversidade cultural busca, segundo Barbero (2006), contribuir no fomento de uma ética e de um Direito que considerem como valor supremo o da diferença, articulando a universalidade humana dos direitos com as particularidades dos diversos modos de percepção e de expressão dos indivíduos, e assim se opor ao atual processo de globalização que visa à padronização dos indivíduos, colocando de lado as peculiaridades de cada cidadão.

Fazer referência à participação do cidadão, de acordo com Ivanega (2005), implica abordar o instituto a partir de suas diversas ações. Dessa maneira, se participar significa “tomar parte em algo”, é indubitável que quem atua participando, pode fazê-lo de diferentes formas e a partir de diversos ângulos, todos esses de acordo com suas pretensões e necessidades, sempre objetivando a construção de um Estado que cumpra com os seus fins: a satisfação das necessidades públicas.

E essa participação, que de acordo com Demo (1988, p. 82), não é dada, mas sim diretamente criada. Não se apresenta como uma dádiva, mas como uma reivindicação do ser humano para a sua sobrevivência em sociedade em tempos de globalização. Assim, “a participação precisa ser construída, forçada, refeita e recriada”. E por esse motivo deve ser efetivamente coletiva ao mesmo tempo que individualmente praticada, uma vez que

[...] a dominação, por um lado, assim como a submissão e a resignação, por outro, perpassa o cotidiano, a sociedade civil e o Estado, da família ao condomínio, à escola, ao sindicato, ao partido político e ao governo. É comum, por exemplo, que a população de um bairro espere do dirigente da associação de moradores eficiência na solução de problemas – “afinal, foi eleito para isto” – ou que se eleja um presidente da República como um “salvador” da pátria (PERUZZO, 1998, p. 74).

No âmbito internacional, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, promovida pela Organização das Nações Unidas, estabelece em seus artigos 27<sup>39</sup> e 29<sup>40</sup> que todos os homens têm o direito e o dever de participar livremente da vida de sua comunidade, sendo um dos requisitos para o livre e pleno desenvolvimento de sua personalidade. De acordo com Peruzzo (1998), a Conferência das Nações Unidas, em 1976, reafirmou que a participação popular é um direito humano, um dever político e um instrumento de construção nacional.

A história mundial demonstra que as nações, especialmente as latino-americanas, respeitam esses princípios básicos de participação em menor ou maior grau, dependendo da cultura de cada população, das suas prioridades e da conjuntura de forças e dos interesses que ali predominam. Segundo Peruzzo (1998), os processos de participação estão diretamente ligados às decisões dos governantes e

---

<sup>39</sup> **Artigo 27 da DUDH:** “Todo ser humano tem o direito de participar livremente da vida cultural da comunidade, de fruir das artes e de participar do progresso científico e de seus benefícios.” (ONU, 1948).

<sup>40</sup> **Artigo 29 da DUDH:** “Todo ser humano tem deveres para com a comunidade, na qual o livre e pleno desenvolvimento de sua personalidade é possível.” (ONU, 1948).

da capacidade do cidadão para exigir o seu direito de contribuir ativamente na construção de uma sociedade mais justa, pluralista e solidária.

Nesse ambiente, de acordo com Amman (1978, p. 61), a participação social pode ser compreendida como um “processo mediante o qual as diversas camadas da sociedade tomam parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens de uma sociedade historicamente determinada”. E essa tomada de conhecimento perpassa o grau de noção que a sociedade detém sobre a necessidade de transformar o atual sistema de opressão e desigualdade operado pela globalização. Assim, baseando-se na construção de uma outra globalização, preocupada com o desenvolvimento do indivíduo, a participação deve ocorrer primeira e especialmente no âmbito comunitário, onde, segundo Góis (1994), essa participação tem por objetivo fortalecer as atividades ali já desenvolvidas para que gradativamente sejam ampliadas e consolidadas.

Para Demo (1988), a participação social tem por finalidade central sete pontos, a saber: I) a autopromoção; II) a realização da cidadania; III) a definição das regras do jogo; IV) o controle do poder; V) a moderação da burocracia; VI) a prática da negociação e; VII) a construção de uma cultura efetivamente democrática. Desse modo, a participação social pretende proporcionar o apoio necessário (nova legitimidade) a setores da sociedade tradicionalmente fechados, separados dos cidadãos, com o objetivo de superar a segregação entre Estado e sociedade civil, para que os indivíduos possam expressar diretamente suas demandas, pacificar os seus conflitos e controlar decisões que os influenciam diretamente (ORDÓÑEZ, 2005).

A efetivação da participação social decorre do apoio de alguns setores da sociedade, entre eles, aqueles denominados por Althusser (1970) de aparelhos ideológicos do Estado, que abrangem normalmente a vida em seu âmbito privado, como é o caso das igrejas, dos partidos políticos, dos sindicatos, das famílias, algumas escolas, a maioria dos jornais, as empresas culturais, entre outros. Pouco importa se essas instituições são privadas ou públicas, o que reconhece o seu caráter de aparelho ideológico do Estado é o seu funcionamento.

Desse modo, tem-se que os aparelhos repressivos funcionam por meio da violência e os aparelhos ideológicos do Estado funcionam por meio da ideologia. É possível compreender que os aparelhos ideológicos do Estado, não aqueles repressivos que se utilizam da violência para se impor, mas aqueles que funcionam a

partir de valores, podem não ser apenas os meios, mas também o lugar de luta de classes sociais (ALTHUSSER, 1970).

Conjuntamente com os aparelhos ideológicos do Estado, os movimentos sociais assumem e desempenham papéis importantes na canalização das reivindicações populares perante o Estado, especialmente, quando o assunto perpassa pela garantia de direitos já reconhecidos ou até mesmo pela inscrição de novos direitos. Esse processo se trata de busca pela cidadania, compreendida enquanto exercício efetivo de direitos individuais, políticos, sociais e culturais. Nesse ponto, os movimentos sociais podem ser concebidos como “uma nova perspectiva de identidade social, na medida em que identificam novas subjetividades, articulando-as com vistas a um processo de transformação social, ou seja, sob uma perspectiva utópica do ainda não realizado” (CUSTÓDIO; VERONESE, 2007, p. 78).

Esses movimentos sociais desempenham papéis de significativa relevância ao possibilitar o aperfeiçoamento dos espaços de integração das necessidades subjetivas, com a abertura de canais de participação política e social, isto é, de acordo com Custódio e Veronese (2007), readequando o espaço político brasileiro e latino-americano tipicamente urbano. E esse espaço social deve ser compreendido não como uma entidade estática, mas como um processo, uma oportunidade de aperfeiçoamento diário, proporcionado especialmente pela participação social. Assim, “é da essência do processo a mutabilidade, na medida em que alguns elementos são afastados para darem lugar a outros, e assim numa série infundável e marcadamente imprevisível” (BRASIL, 2004, p. 38).

Nesse ambiente de globalização e de alteração da relação entre Estado e sociedade civil por meio da participação social, Bauman (1998) traz como exemplo a visão de um jardineiro, projetada em tela de tamanho planetária, que mostra seus pensamentos, sentimentos, sonhos e os impulsos dignos desse nome, embora talvez em escala um tanto menor. Alguns jardineiros odeiam ervas daninhas que estragam seus projetos – uma feiura no meio da beleza, desordem na serena ordenação. Outros não são nada emocionais: trata-se apenas de um problema a ser resolvido, uma tarefa a mais. O que não faz diferença para as ervas: ambos concordariam que as ervas devem morrer, não tanto pelo que são, mas pelo que deve ser o belo e organizado jardim.

A cultura moderna na era da globalização pode ser compreendida como a metáfora acima mencionada por Bauman (1998) como um canteiro de jardim, na exata

definição de um projeto de vida ideal e um arranjo perfeito das condições humanas. Constrói sua própria identidade desconfiando da natureza. Com efeito, define a si mesma e a natureza, assim como a distinção entre as duas, por sua desconfiança endêmica em relação à espontaneidade e seu anseio por uma ordem melhor, necessariamente artificial (BAUMAN, 1998).

Esse entrelaçamento, em conjunto com o desenvolvimento da noção moderna de identidade, de acordo com Vieira (2001), ensejou espaço a uma política baseada na diferença, em que a busca pelo reconhecimento do indivíduo e de seu grupo perpassa a aceitação e o reconhecimento das particularidades de cada um. Assim, as minorias sociais transformam a sua fraqueza em força diante da atuação dos movimentos sociais, e partir desse fenômeno, questão tradicionalmente considerada privadas, ingressam na esfera pública, como é o caso das novas conjunturas conflitivas da sociedade moderna.

É importante ressaltar que os movimentos sociais acabam por desafiar os Estados modernos na efetivação de políticas públicas de inclusão social, inclusive no que se refere ao questionamento sobre as próprias possibilidades de realização das promessas de convivência social pacífica. Esses movimentos sociais passam a representar uma possibilidade de efetiva transformação da realidade importada pela globalização enquanto perversidade, na exata medida em que ampliam os espaços de participação social, fortalecendo a legitimidade dos processos democráticos em construção e a pacificação comunitária dos conflitos.

As deliberações dos indivíduos se referem especificamente às escolhas que fazem, e não ao processo que leva a essas escolhas. Portanto, o procedimentalismo democrático não pode ser um mecanismo de autorização de governos, mas pautado como uma forma de exercício coletivo do poder político, cuja base seja um processo livre de apresentação de razões entre iguais. Destarte, de acordo com Santos e Avritzer (2002), a recuperação de um discurso argumentativo associado ao fato básico do pluralismo e às diferentes experiências é parte da reconexão entre procedimentalismo e participação social.

A participação social, enquanto fenômeno que visa ao afastamento da globalização como perversidade, e a instituição de uma nova globalização voltada ao ser humano, enquanto mecanismo de aperfeiçoamento da democracia, que reconhece a diversidade social e cultural das sociedades e as peculiaridades de cada comunidade, detêm forte influência na justiça comunitária, na qualidade de

mecanismo auxiliar na implementação de uma nova cultura comunitária de pacificação dos conflitos ao devolver a cada comunidade o direito/dever de enfrentamento e de pacificar os seus conflitos.

Durante a década de 1980, houve no Brasil uma avalanche de promessas e convites, especialmente de partidos políticos, órgãos públicos e organizações da sociedade civil, à população para participar tanto dos centros decisórios quanto das demandas de suas comunidades. Contudo, esse processo ocorreu após muitos anos de exclusão da participação social. De acordo com Peruzzo (1998), o termo participação inclusive chegou a se tornar um modismo, passando de um mero “assistir” para um pleno “tomar parte ativamente”, mas que atualmente passa por um desgaste.

Segundo Rubio (2012), há a necessidade de historiar os direitos humanos desde as lutas, os contextos sociais e as condições particulares de cada grupo e suas formas de vida, sem estarem condicionados pela visão geracional que somente atende aos reflexos normativos e institucionais vestidos por um alfaiate que manifesta uma expressão do corpo humano, mas que não é necessariamente a única nem a que serve para avançar em termos de produção e qualidade humana.

Globalmente, há que se levar em conta que essa questão se hospeda dentro da experiência histórica de um povo. Nas condições do Brasil e de outros países latino-americanos, onde os povos não têm tradição nesse sentido [de participação nos mecanismos decisórios], aliado isto à reprodução de valores autoritários, à falta de conscientização política e a outros fatores, pretender alcançar um grau de participação mais elevado é algo de difícil concretização. Em nosso caso, desde o período colonial, nos foi obstada ou até usurpada a possibilidade de avançar nessa prática. Nossas tradições e nossos costumes apontam mais para o autoritarismo e à delegação de poder do que para o assumir o controle e a corresponsabilidade na solução dos problemas (PERUZZO, 1998, p. 73).

Nessa conjuntura da participação social enquanto um exercício de poder, são importantes os ensinamentos de Foucault (2009), ao expressar que o poder estaria centrado no estabelecimento das relações entre os saberes – cada um considerado como possuindo positividade específica, a positividade do que foi efetivamente dito e deve ser aceito como tal e não julgado a partir de um saber posterior e superior – para que dessas relações surjam, em uma mesma época ou em épocas diferentes, compatibilidades e incompatibilidades que não sancionam nem se invalidam, mas estabelecem regularidades, permitem individualizar formações discursivas.

A participação social enquanto incorporação das novas políticas salta aos olhos do processo de reconhecimento da diversidade cultural e social na América Latina. “Observa-se a emergência de uma multiplicidade de novos atores urbanos, novas subculturas, novas etnicidades que contrastem com a imagem das nações homogeneamente mestiças historicamente construídas” (AVRITZER; COSTA, 2006, p. 75). Os modelos tradicionais de família, de relações de gênero, de sexualidade, entre outros, diuturnamente vêm sendo confrontados com as novas formas tanto de vida quanto de comportamento, suscitando conflitos mais complexos.

Com o surgimento do projeto de modernidade e do processo de globalização, está ocorrendo na América Latina, de acordo com Barbero (2006), um esvaziamento de significados, e a relação Estado/nação não tem possibilitado o pensamento fora da unidade centralizada que impõe o estatal. Mantém-se entre os latino-americanos um medo ancestral do outro, do diferente, daquilo que venha de cima ou de baixo, medo esse agravado pela tendência de os próprios representantes do povo conceberem a diferença enquanto uma fonte de desagregação, e de os intelectuais compreenderem a heterogeneidade como um fator de deformação das purezas culturais.

Nesse contexto surgem os mecanismos adequados de pacificação de conflitos e de instituição de uma justiça voltada para a comunidade e ao seu desenvolvimento, mostrando-se tanto como uma forma quanto um processo de cooperação social e cultural, na qual, após o reconhecimento de sua significação e importância sócio-histórica, deve compreender suas relações similares e/ou antagônicas com os demais processos de atuação comunitária (SOUZA, 2014).

O indivíduo, em toda a sua história, buscou a cooperação como um mecanismo à superação das barreiras naturais e dos problemas criados pela forma de desenvolvimento social, inclusive pela globalização. Essa cooperação em tempos globais e de avanço do individualismo desdobra-se também na divisão e na participação das ações desenvolvidas por outros indivíduos, por meio da qual a cooperação funciona como uma resposta às necessidades de afirmação do modo de produção das sociedades e de suas relações entre cidadão/Estado e cidadão/cidadão.

Nessa atuação dos atores sociais, é importante a realização da distinção entre ação comunitária enquanto um processo técnico metodológico, e ação comunitária como um processo social espontâneo. Como processo espontâneo, vai se articulando nas comunidades na medida em que os próprios desafios sociais e da natureza vão levando o homem a procurar formas adequadas de reação a eles. Assim, encontrar

essas formas significa buscar cooperação na realização de ações conjuntas e comuns, com o objetivo de enfrentar os problemas coletivos que afetam a comunidade. A ação comunitária como processo social espontâneo assume diversas novas variáveis, na medida em que, por exemplo, a família (unidade central da comunidade) já não mais se apresenta como o centro da produção material indispensável à sua existência, e surgem diariamente novas formas de exploração da natureza e dos bens sociais (SOUZA, 2014).

Portanto, a atividade comunitária para este estudo deve ser compreendida, na exata definição trazida por Góis (2005, p. 89), como uma atividade prática e coletiva realizada por intermédio da “cooperação e do diálogo em uma comunidade, sendo orientada por ela mesma e pelo significado (sentido coletivo) e sentido (significado pessoal) que a própria atividade e a vida comunitária têm para os moradores da comunidade”. Isto é, uma rede de interações sociais (tanto na forma instrumental quanto comunicativa), com o foco voltado à autonomia e à emancipação dos cidadãos de determinada comunidade, enquanto fortalecimento de uma identidade social comunitária.

Nesta reflexão sobre autonomia e emancipação do sujeito é que surgem os mecanismos adequados e comunitários de pacificação de conflitos, baseados essencialmente na participação social. Esses instrumentos de acesso à justiça e de pacificação dos litígios de forma comunitária apresentam-se eficientes, uma vez que, de acordo com Cabral (2013), quanto mais formais e oficiais forem os métodos de resolução de conflitos, maiores serão os obstáculos<sup>41</sup> para o acesso por parte da população que mais necessita; contudo, quanto mais informais, mais próximos do cidadão, principalmente de raiz comunitária, mais estarão facilitando o seu acesso.

Essa tentativa de (re)construir novas oportunidades comunitárias de acesso à justiça e de pacificação dos conflitos coaduna com a ideia de Giddens (1999), que, ao pensar a possibilidade de uma terceira via, assume o aspecto social, que abandonou o sistema capitalista, ao tempo que critica o Estado que impôs o liberalismo a partir dos meados do século XX. As colunas vertebrais que sustentam a terceira via são: a inclusão de todos os cidadãos como sinônimo de igualdade, o desenvolvimento de um

---

<sup>41</sup> No Brasil, a exclusão social é um processo decorrente da crise econômica que inclui uma separação entre o pobre e o rico, sendo excluído da sociedade aquele que não tem condições financeiras de ter uma boa educação, de habitar em um bairro mediano ou nobre, de ter ingresso ao emprego, de ter acesso à justiça, ou seja, é aquele que não exerce devidamente sua cidadania (BATISTA, 2010).

Estado inversor e a educação e a família como sustento do sistema. E para isso a terceira via se refere a uma estrutura de pensamento e de prática política que visa adaptar a social-democracia a um mundo que se transformou fundamentalmente ao longo das duas ou três últimas décadas pelo processo de globalização.

Nessa exata definição de que os indivíduos devem ser respeitados por sua dignidade e compreendidas as suas peculiares, independentemente de etnia, condição financeira, cultural, entre outros, é que os mecanismos comunitários de pacificação de conflitos baseados na participação social e de instituição da justiça comunitária estão sendo construídos e consolidados. Esses instrumentos não visam exclusivamente pacificar o conflito após o seu acontecimento, mas também trabalhar com a prevenção, propagar o conhecimento às populações de seus direitos e deveres, para assim instituir a capacidade e o exercício da cidadania, isto é, fomentar a reabilitação social.

Por conta disso, Giddens (1999) elenca alguns pontos sobre a globalização e a atual estruturação do Estado com a principal finalidade de enfrentar o cenário perverso da atualidade, entre eles: I) O Estado deve reagir estruturalmente à globalização. A democratização da democracia, antes de mais nada, implica descentralização – mas não como um processo unilateral; II) O Estado deveria expandir o papel da esfera pública, o que significa reforma constitucional dirigida para mais transparência e abertura; III) Para conservar ou recuperar legitimidade, Estados sem inimigos têm de elevar sua eficiência administrativa; IV) A pressão para baixo da globalização introduz não só a possibilidade, mas a necessidade de formas de democracia diferentes do processo ortodoxo de votação; V) Estados sem inimigos dependem, mais do que antes, para sua legitimidade, da capacidade de administrar riscos; e VI) A democratização da democracia não pode ser somente local ou nacional – o Estado deve ter uma perspectiva cosmopolita, ao mesmo tempo que a democratização para cima não deve se deter no nível regional.

Partindo desses pressupostos, todo o ser humano deve ter a possibilidade de construir e reconstruir mundos em todas as ordens da vida, uma vez que a emancipação dos sujeitos somente se estabelece em um cenário onde as relações entre os indivíduos são pautadas pela civilidade, reciprocidade e clima horizontal, solidário e de respeito. Essas lógicas permitem aos seres humanos viverem com probabilidade de dotar sentido à realidade, fazendo e desfazendo mundos (RUBIO, 2012).

Consequentemente, a refundação democrática da administração pública e do terceiro setor pressupõe uma nova articulação entre os princípios da democracia representativa e dos princípios da democracia participativa, até porque, segundo Santos (2008), não faz sentido democratizar o Estado se simultaneamente não se democratiza a esfera não estatal, que inclui os mecanismos comunitários de pacificação de conflitos. Assim, somente um Estado forte pode organizar com eficácia a sua fraqueza, de acordo com o neoliberalismo.

Diante deste ambiente, o que se busca é uma justiça comunitária voltada para a emancipação do sujeito por meio da criação de uma cadeia circular entre o conflito, o diálogo e a solidariedade comunitária, bem como a comunidade organizada e o Estado estruturado de forma adequado, sob o qual as novas práticas sociais emergem e necessitam se consolidar.

O empoderamento, na perspectiva comunitária, está ligado às mudanças sociais, cujos segmentos excluídos da cidadania se mobilizam para adquirir controle sobre suas vidas. Essa comunidade desenvolve seus próprios regramentos e padrões para resolver suas disputadas, e durante esse processo as relações sociais são fortalecidas. A ideia fundamental é remover os obstáculos estruturais para que haja uma efetiva participação local com o exercício do autogoverno. O empoderamento comunitário também é proclamado como uma técnica capaz de administrar a diversidade de opiniões ali presentes.

Neste liame, o conflito é entendido como uma realidade complexa e multidimensional que vai além do simples desentendimento de opiniões, de posicionamentos, de valores ou de culturas. O desejo é seguidamente o motor da máquina tenso/conflitiva. Dessa forma, quando dois posicionamentos colidem nasce o conflito, isto é, dessa desarmonia de desejos/posições “resulta, muitas vezes, a submissão de um aos desejos do outro, de modo que se pode individuar um ganhador (aquele que se sobrepõe) e um perdedor (aquele cujos desejos são sublimados pelo outro)” (SPENGLER, 2012, p. 109).

O conflito é inerente ao ser humano, pois desde as civilizações antigas existem distintas formas de solucionar os conflitos atendendo às necessidades tanto das partes envolvidas quanto das peculiaridades do caso, mas, com a evolução da sociedade, foram criadas legislações com a finalidade de regular o comportamento social. Sem dúvida, são esses mesmos marcos normativos que afastaram o interesse pessoal dos envolvidos em um conflito em busca da justiça e da pacificação.

Compreende-se que o sistema atual de justiça está saturado em diversos assuntos, o que tem impedido os usuários de obterem tanto respostas rápidas quanto respostas de satisfação, em ambos os lados das demandas (GARCÍA; LÓPEZ, 2013).

Este fenômeno ocorre porque o conflito não é uma realidade confinada na seara apenas dos fenômenos humanos, sejam eles individuais ou coletivos, e sim uma realidade de caráter profundo. Para entender a complexidade de um conflito, é necessário pensar em articulações dinâmicas entre diversas dimensões, especialmente: o contexto, os envolvidos e as variáveis sociais. Assim, a partir da ótica conflitiva, o agir é sempre local, isto é, ninguém percebe, pensa, age em uma perspectiva abstrata. Toda situação conflituosa, contudo, deve ser analisada a partir de uma oportunidade, na medida em que se pode atrelá-la a um processo de transformação individual e social.

Nenhum indivíduo age sozinho; todo conflito e todo movimento por ele causado, seja para aprofundá-lo ou para pacificá-lo, são comuns. Essa comunhão acontece entre duas pessoas, dois grupos ou até mesmo dois povos, mas é sempre um acontecimento comum, comunitário. O conflito integra a vida humana e, como tal, não pode ser entendido como uma exceção, e, de modo igual, “conflitos possuem sentidos, e quando compreendidos as partes neles envolvidas têm a oportunidade de desenvolver e transformar suas vidas” (FOLEY, 2010, p. 119).

De acordo com Campuzano (2008b), o processo de descentralização dos métodos comunitários de pacificação dos conflitos, frente à pretensão ilustrada de um direito transparente e previsível em sua produção e consequências, faz surgir um novo paradigma do direito que introduz a participação social nos processos de gestão de novas legislações, na pacificação dos conflitos sociais e na tentativa de estabelecer uma nova cultura comunitária de acesso à justiça frente aos reflexos perversos do processo de globalização, como hoje estão apresentados.

Pelo fato de que nossa visão histórica de mudança social esteve sempre condicionada a batalhões bem ordenados, estandartes coloridos e proclamações calculadas, ficamos perdidos ao nos confrontarmos com a penetração bastante sutil de mudanças simbólicas de dimensões cada vez maiores, processadas por redes multiformes, distantes das cúpulas de poder. São nesses recônditos da sociedade, seja em redes eletrônicas alternativas seja em redes populares de resistência comunitária, que tenho notado a presença dos embriões de uma nova sociedade, germinados nos campos da história pelo poder da identidade. O caráter sutil e descentralizado das redes de mudança social impede-nos de perceber uma espécie de revolução silenciosa que vem sendo gestada na atualidade (CASTELLS, 1999, p. 426).

Foucault (2009) também realizou uma análise da justiça popular e suas relações de poder, e assegura que um tribunal não é a expressão natural da justiça popular, mas, pelo contrário, tem por função histórica reduzi-la, dominá-la, sufocá-la, reinscrevendo-a no interior de instituições características do aparelho de Estado. O autor foca sua crítica na composição física do tribunal, na exata definição que há uma mesa e atrás dessa mesa, que os distancia ao mesmo tempo das duas partes, estão os terceiros imparciais (os juízes); a posição deles indica primeiro que eles são neutros em relação a uma e a outra; seu julgamento não é predeterminado; e terceiro, há superioridade de sua decisão.

A justiça comunitária deve ser compreendida em sua complementaridade em relação ao sistema oficial. Considerando a sua vocação em promover a paz e a coesão social nas esferas da comunidade local onde os conflitos acontecem, e que, em geral, sequer são levados ao conhecimento do Poder Judiciário, a justiça comunitária constitui importante mecanismo de realização da justiça, apta a integrar um projeto emancipatório que redimensiona o direito, articulando-o sob uma nova relação entre ética e justiça.

Onde a justiça comunitária consta de procedimentos não jurídicos, não significa que os conflitos inerentes a diversas áreas do direito não podem ser ventilados utilizando-se de mecanismos adequados, já que estes são suscetíveis de aplicação tanto em matéria civil quanto familiar, criança e adolescentes, entre outras. Segundo García e López (2013), o auxílio que a administração de justiça proporciona aos meios adequados é amplo, não se limitando a uma determinada área específica, e por isso a justiça comunitária se relaciona com a despressurização do sistema (como um desafogo aos tribunais), dado que se regeram mais opções para pacificar os conflitos, e que, por sua vez, a administração dessa justiça é mais rápida e próxima do cidadão.

O espaço da cidadania, onde essas formas adequadas e comunitárias de pacificação dos conflitos possibilitam a radicalização da democracia, na qual, ao restituir ao cidadão a sua capacidade de autodeterminação, concretiza os direitos, transforma as relações de poder, e assim emancipa o sujeito. Igualmente, a articulação em rede de experiências de justiça comunitária, seja em escala nacional ou global, pode constituir um movimento alternativo com capacidade de promover o diálogo por meio da troca de experiências.

E esse diálogo possibilita a criação de um cenário contra hegemônico que, sob um movimento duplo, localiza o global e globaliza o local. O alvo central desse movimento é a comunidade excluída socialmente, “na medida em que a justiça comunitária para a emancipação busca a inclusão social, como uma das dimensões da efetivação dos direitos humanos e fundamentais” (FOLEY, 2010, p. 133).

Dessa forma, a justiça comunitária enquanto parte do plano de realização dos direitos humanos em tempos globais encontra um desafio importante de ser enfrentado: o confronto entre os princípios de liberdade (representados pela cidadania) e os princípios de diversidade (representados pela preservação das identidades culturais). Deve-se buscar o ponto de equilíbrio entre a inclusão e a pertença, onde essa busca perpassa essencialmente pela solidariedade e pela participação social. Assim, Santos (2003b, p. 53) assegura que “a solidariedade como forma de conhecimento é o reconhecimento do outro como igual, sempre que a diferença lhe acarrete inferioridade, e, como diferente, sempre que a igualdade lhe ponha em risco a identidade”.

Em vista disso, a nova paisagem social resulta ao mesmo tempo no abandono e na superação do modelo atual e sua substituição por um outro, capaz de garantir para o maior número de indivíduos a satisfação das necessidades essenciais da vida humana digna, relegando a uma posição secundária as necessidades fabricadas, impostas por meio da publicidade e do consumo conspícuo. Uma coisa parece certa: as mudanças a serem introduzidas, no sentido de alcançar uma outra globalização, não virão do centro do sistema, como em outras fases de ruptura na marcha do capitalismo. As mudanças sairão dos países subdesenvolvidos (SANTOS, 2000).

A partir de um novo olhar sobre o conflito nas comunidades, tendo por base o seu caráter de transformar as realidades e de promover o exercício do sentimento de pertencimento, criam-se novos saberes, não mais identificados com o colonialismo, mas com a solidariedade. Essa transição do sistema atual de resolução de conflitos para o sistema de pacificação comunitária resgata o senso comum sob a ética da alteridade, e por meio da participação do Estado enquanto novíssimo movimento social logrará êxito em sua transformação e na transformação das relações de poder na sociedade. Sobre isso, Foley (2010) afirma que a cadeira circular se (re)inicia e se (re)inventa, gerando novos diálogos.

Segundo Martin (2008), é necessária a construção de uma cidadania autônoma, protagonista, livre de ataduras de épocas passadas, livres e responsáveis

pelas consequências das ações dos cidadãos nas comunidades. Essa árdua tarefa implica refletir sobre um dos instrumentos que o Direito vem utilizando para fazer justiça: o castigo. Portanto, a justiça comunitária, baseada na participação social, visa instituir uma nova cultura de pacificação de conflitos, tendo por base o respeito, o diálogo e a solidariedade dos indivíduos para consigo mesmos e para com todos de sua comunidade.

A criação de mecanismos adequados de pacificação de conflitos nas comunidades por meio da justiça comunitária enquanto política pública que vise, de forma direta, reconhecer a complexidade dos conflitos na sociedade contemporânea e o papel dos atores sociais na construção de instrumentos mais adequados para lidar com esse conflito e promover a sua pacificação e, de forma indireta, desafogar o Judiciário, é o pano de fundo do próximo tópico.

### **3.3 As políticas públicas de acesso à justiça comunitária e de pacificação de conflitos: a promoção do capital social na América Latina**

*O desenvolvimento da capacidade do homem para sentir é a necessidade mais urgente da nossa época. O novo paradigma epistemológico, nesse sentido, almeja uma nova psicologia na construção de uma subjetividade diferenciada. Não basta criar um novo conhecimento, é preciso que alguém se reconheça nele. De nada valerá inventar alternativas de realização pessoal e coletiva se elas não são apropriáveis por aqueles a quem se destinam (COSTA; MARTÍN, 2008).*

A transformação do Estado para adequá-lo à realidade da atualidade apresenta-se como o tema central da agenda pública dos países latino-americanos. Arelado a esse cenário, Rivoir (2002) consolida o entendimento de que foi a partir dos anos 80 do século XX que iniciou também a crise estatal baseada no forte déficit fiscal ocasionado pelo Estado social, mas que, devido aos processos de redemocratização das nações americanas, os efeitos somente começaram a surgir diretamente com a virada para o século XXI.

Desde o final do século XX e princípios do século XXI, o denominador comum das sociedades modernas resultou na participação em um contexto marcado por inúmeras crises, e quase em sua totalidade, multifacetadas. Tal condição parece se apresentar como uma das poucas regularidades que cotidianamente as nações latino-americanas enfrentam e que as obrigam a dar respostas pelas características de suas sociedades (LAURELLI, 2004).

Um dos mecanismos inovadores de enfrentamento e de prevenção das constantes crises é a incorporação da participação cidadã nas políticas sociais, particularmente se essa participação não se limitar exclusivamente à transferência de responsabilidades, senão em busca de um desenvolvimento compartilhado. De acordo com Rivoir (2002), esse aspecto nem sempre está presente no desenho das políticas por dois motivos: a tradição do caráter assistencialista em que as políticas são focadas, e a compreensão social que plantam os enfoques neoliberais não o consideram um aspecto essencial.

No caso brasileiro, o caminho da redemocratização e da participação cidadã foi constitucionalmente traçado com a Constituição da República de 1988. Passados quase trinta anos, os principais desafios e obstáculos para a sua concretização estão ligados à ampliação dessa participação, à viabilização do envolvimento e ao compromisso de todos os atores sociais, sejam eles governamentais ou não governamentais. Segundo Massardier (2006), esse fenômeno tem por objetivo instituir instrumentos de controle e de deliberação efetivos nas comunidades, para que assim se pudesse garantir maiores níveis de eficiência, efetividade e ampliação da participação desses atores nas políticas públicas, essencialmente aquelas com caráter social.

Desse modo, deve-se arquitetar a construção e a promoção do capital social na sociedade para viabilizar políticas públicas que coadunem efetivamente com os anseios da sociedade. Contudo, de acordo com Baquero (2007), na atual conjuntura das sociedades latino-americanas encontra-se a ineficiência das organizações formais de mediação política e a erosão dos laços sociais tradicionais, que, devido ao processo de globalização e de individualização do ser humano, acabam por traçar um caminho árduo à consolidação do capital social.

É importante conceituar o termo capital social com a finalidade de ampliar a sua compreensão e não como forma de delimitá-lo. Para Durston (2000), capital social refere às normas, instituições e organizações que promovem a confiança, a ajuda mútua e a cooperação entre indivíduos e entidades, para que sejam desenvolvidos três tipos de benefícios: I) redução de custos; II) produção de bens públicos; e III) facilitação da constituição de organizações de gestão de base efetiva, com a presença de atores sociais e de sociedade civis saudáveis.

A cooperação, enquanto engajamento com outros em uma atividade que a ambos seja benéfica, bem como a mutualidade, atividade que beneficia a todos os

envolvidos, são facilitadas, segundo Schmidt (2017, p. 12), pela empatia enquanto “capacidade de conectar-se e de colocar-se no lugar dos outros, de partilhar a emoção e a cognição alheia, autêntico cimento biológico do convívio humano”. Com base em questões como a emoção, o inconsciente ou o pré-consciente, a empatia pode ser traduzida como múltiplas formas de solidariedade, confiança, altruísmo, respeito, regras e valores comuns.

Na compreensão de Schmidt (2006), o conceito de capital social possui duas principais vertentes: a primeira, compreendida como o instrumento que os indivíduos possuem para acessarem recursos que são socialmente valorizados por meio do diálogo com outros indivíduos. Esses recursos podem ter forma de informações, apoios ou conhecimentos, e se constituem como elementos necessários para dar acesso a outras configurações de capital, sendo considerado capital uma vez que só se adquire em uma rede de relações.

A segunda vertente do conceito abrange a atuação e a interação social entre os membros de uma comunidade, sejam eles de caráter formal ou informal, e são complementados por componentes psicossociais, como a confiança e a reciprocidade. Nesse momento, o associativismo e a vida cívica são compreendidos como fatores que acabam por favorecer três esferas, segundo Schmidt (2006): o desenvolvimento econômico, a eficácia institucional e a resolução de problemas sociais.

Entretanto, um dos principais desafios à construção do capital social enquanto mecanismo de interação social a partir de redes, assentada pelo que Baquero (2007) denominou de (re)surgimento do individualismo com caráter mais utilitarista que, no mundo contemporâneo, está promovendo a destruição das formas tradicionais de interação social. “Quando as obrigações sociais se tornam públicas, os laços sociais tendem a se debilitar gerando uma situação na qual o Estado é visto como a única instituição de proteção cidadã, obliterando a sociedade civil e a reciprocidade” (BAQUERO, 2007, p. 100).

Outro ponto de vista trazido por Toledo (2005) sobre o capital social em Bourdieu insere-se na teoria geral dos campos, na qual a sociedade contemporânea é formada a partir de espaços de relações sociais que são diferentes estruturalmente e autônomas relativamente, denominado de campos, sendo este o local onde os sujeitos inserem suas próprias trajetórias sociais. Esses campos constituem-se como espaços de lutas onde os grupos sociais tentam apropriar-se das posições

dominantes e de seus benefícios, no qual os benefícios de cada campo formam os capitais: capital econômico, capital social e capital cultural.

Dentro do capital social, na compreensão de Schmidt (2006), podem ser encontrados doze diferentes modalidades, cada qual com suas peculiaridades, mas todas mantendo o eixo central de atuação, a saber: capital social positivo, capital social negativo, capital social de união (*bonding*), capital social de vinculação (*bridging*), capital social de conexão (*linking*), capital social estrutural, capital social cognitivo, capital social individual, capital social grupal, capital social comunitário, capital social empresarial e, por último, capital social público.

Além dessas diversas modalidades, Toledo (2005) constrói o capital social a partir de seus aspectos ou dimensões: I) participação em redes: o capital social é percebido com base em suas redes de interações e na possibilidade de criação de novas; II) reciprocidade: sendo este um elemento presente quando os indivíduos preocupam-se mais com os interesses dos outros; III) confiança: na qual aceita-se o risco e confia-se na assistência mútua; IV) normas sociais: tem por finalidade promover o controle social informal, sem a necessidade de normas legais; e por último, V) proatividade: somente será possível o capital social nas comunidades onde houver a participação ativa do cidadão.

Dentro desse último contexto de proatividade, é interessante avaliar a construção de Putnam (2000) sobre a comunidade cívica e a implicação da construção de direitos e deveres divididos igualmente entre todos. A união dessa comunidade só é possível graças à utilização das relações horizontais de reciprocidade e de cooperação e o afastamento das relações verticais, que detêm como principais características a autoridade e a dependência, uma vez que os indivíduos da comunidade passam a interagir com os demais no mesmo nível e não mais como patronos e clientes, ou ainda como governantes e requerentes.

A construção trazida por Putnam (2000), porém não afasta a ideia de que os líderes dessas comunidades devem ser inclusive considerados como corresponsáveis por seus concidadãos. Até porque o senso de irresponsabilidade pode estar atrelado tanto ao poder absoluto quanto à falta de poder, levando em ambos os cenários à corrupção. “Tal comunidade será tanto mais cívica quanto mais a política se aproximar do ideal de igualdade política entre cidadãos se seguem as regras de reciprocidade e participam do governo” (PUTNAM, 2000, p. 102).

A partir dessas constatações, deve-se considerar a colocação de Toledo, ao reconhecer que o capital social pode gerar resultados negativos:

Parte das potencialidades que se atribuem ao conceito é que permite ampliar o âmbito de contatos e intercâmbios, o que explica que o benefício socialmente distribuído derivado da interação social seja maior que a ação individual. Se o caso se inverte, se o capital social atua como fator de defesa e refúgio comunitários que restringem e contêm as interações, parte substantiva da arquitetura do conceito se desvanece, o que constitui sua principal limitação (TOLEDO, 2005, p. 184).

Um dos principais objetivos de promover o capital social é o afastamento do atual cenário de desigualdades sociais e da própria inércia, tanto da sociedade quanto dos governos, na sua redução, a qual mostra-se incompatível com a democracia. Entretanto, grande parte dos governos latino-americanos tem conseguido desenvolver e sustentar junto à população um sentimento de temor e de insegurança com a finalidade de mantê-la dominada. O cenário de incertezas sociais, políticas e econômicas possibilita que os cidadãos se submetam, sem muito esforço, à retórica (neo)populista, marca registrada da política contemporânea (BAQUERO, 2007).

Deve-se pensar, todavia, em alternativas para esse ambiente no qual a inter-relação entre capital social e empoderamento (*empowerment*) desenvolve grandes possibilidades de alterar esse cenário de submissão, de violência e de superação da pobreza. Esse fenômeno somente será possível, segundo Hammes (2008), quando houver a transformação das relações de poder em favor dos indivíduos que detinham pouca autoridade sobre os recursos (sejam eles físicos, humanos ou financeiros) e sobre a ideologia (crenças, valores e atitudes).

Aqueles grupos sociais e comunidades que detêm maiores reservas de capital social por apresentarem uma coesão maior podem atingir com mais brevidade esse objetivo, o *empowerment*. Além da coesão social, o acesso às redes que ultrapassam os círculos cerrados da comunidade e o capital social comunitário são elementos importantes no associativismo e na construção do empoderamento tanto dos cidadãos quanto das demais comunidades (HAMMES, 2008).

O capital social aplicado a grupos em situação de vulnerabilidade pode adquirir um papel essencial nos ativos familiares ao possibilitar a construção de instrumentos que passem a viabilizar o uso produtivo de outras formas de capital, bem como a sua acumulação (TOLEDO, 2005). Nesse momento, a educação pública de qualidade apresenta-se como imprescindível para o encurtamento das distâncias

entre os grupos sociais heterogêneos, no mesmo momento em que possibilita o fomento ao capital social horizontal e a restauração dos laços sociais fracos.

Com a aplicação do capital social, seguramente estar-se-á possibilitando a própria inclusão social do indivíduo, contudo, para isso, deve-se pensar em mudanças que visem (re)construir a economia e o sistema político, para, na sequência, transformar a cultura e as relações sociais. Segundo Schmidt (2006), a pobreza não resultou dos processos de globalização e da modernidade, mas pode ser considerada uma de suas marcas em contraponto ao avanço tecnológico e às diversas conquistas sociais possibilitadas por esse fenômeno.

Com a ideia de promover a inclusão social, a superação da pobreza e a ampliação do capital social nas comunidades, Schmidt (2006) assegura que esse cenário somente será possível por meio da formulação, implementação e avaliação de políticas públicas que contemplem a participação da sociedade civil em todas as fases do processo. Contudo, antes de se ingressar nessa seara, é importante realizar alguns aportes sobre as formas de globalização na contemporaneidade e o papel do local nesse contexto.

Dentro da relação entre globalização e local existem duas correntes: a primeira, é o localismo globalizado, e a segunda, o globalismo localizado. Na primeira, a questão tanto da globalização quanto do local é tratada como um sucesso, onde a proliferação de empresas multinacionais, a transformação da língua inglesa em língua franca, as inúmeras redes de *fast food* americanos espalhadas pelo mundo são considerados a partir do viés estadunidense do processo. Nesse modelo de produção da globalização, o vencedor da disputa é aquele que teve a valorização dos seus recursos, e por isso passa a ditar os termos da integração, da competição e da inclusão. “No caso do reconhecimento da diferença, o localismo globalizado implica a conversão da diferença vitoriosa em condição universal e a consequente exclusão ou inclusão subalterna de diferenças alternativas” (SANTOS, 2011, p. 65).

Por outro lado, tem-se o denominado globalismo localizado, que consiste basicamente no processo inverso daquele visto no localismo globalizado, o qual, para que esse possa ser possível, o local necessita ser desintegrado e desestruturado. Para que tenha êxito, exige-se a eliminação do comércio local, a criação de entraves para o estabelecimento de comércio livre ou zonas francas, a destruição dos recursos naturais, a conversão da agricultura de subsistência em agricultura voltada à exportação aos países desenvolvidos e, por fim, a desvalorização do salário do

trabalhador, uma vez que integram um grupo étnico classificados como inferior ou menos exigente (SANTOS, 2011).

No mundo atual, percebe-se a existência desses dois modelos de produção da globalização operando em conjunto, contudo, são utilizados como forma de hierarquização específica das práticas interestaduais. De acordo com Santos (2011), os países desenvolvidos se especializam no localismo globalizado como mecanismo de atuação no globo; já para os países subdesenvolvidos sobra o globalismo localizado, imposto pelos desenvolvidos e aos países em processo de desenvolvimento, sendo claramente perceptível a coexistência dos dois modelos e da tensão entre eles, tanto na política quanto na economia.

A economia política do capitalismo apresenta-se como um processo de transformação contínua dos horizontes temporais e espaciais da globalização. As estratégias basilares do capital, mobilizadas por uma grande quantidade de atores, produzem mapas geográficos rizomáticos<sup>42</sup>, que consistem em complexas combinações e uniões que se interconectam para criar redes e fluxos de dinheiro, informação, matérias-primas e pessoal. Para Swyngedouw (2010), esses fluxos criados pela globalização e pelo capitalismo moldam e definem estas redes que são fluxos locais em todo o globo.

Nesse ambiente (re)surge a importância do capital social enquanto mecanismo para promover a inclusão social na América Latina, e mesmo que se tenha por base todos os efeitos negativos do processo de globalização, deve-se levar em conta, de acordo com Schmidt (2006), que os melhores resultados obtidos no afastamento do cenário de exclusão social foram por meio do fortalecimento dos laços de confiança, reciprocidade e cooperação. Sem a ligação desse fio que foi desconectado na sociedade, mesmo que haja investimento maciço na educação, ela não irá alcançar os efeitos desejados.

A consolidação de crescentes desigualdades sociais e a fragmentação das sociedades é claramente observada, porque basicamente existem dois grupos distintos: aquele que teve acesso ao desenvolvimento tecnológico e ao consumo representa uma pequena parcela da população mundial e aquele que não teve a possibilidade de acesso e está localizado à margem do processo, representando hoje

---

<sup>42</sup> Na ciência política, o modelo rizomático pretende demonstrar que a estrutura convencional das disciplinas epistemológicas não reflete exclusivamente a estrutura da natureza, mas sim deve ser compreendida como o resultado da distribuição tanto do poder quanto da autoridade no corpo social.

a grande massa populacional. Pelo fato de o fenômeno das desigualdades estar assentado em diversas causas/consequências, acaba por torná-lo de difícil enfrentamento, inclusive o distanciamento entre os estratos socioeconômico e culturais parecem aprofundar esse segundo grupo, a ponto de perder seus elementos basilares, o que acaba por descaracterizar uma sociedade integrada (RIVOIR, 2002).

Como mecanismo de combate às desigualdades e à exclusão social tem-se a necessidade do estudo das políticas públicas enquanto ações governamentais que têm por finalidade consolidar direitos fundamentais. Essas ações somente conseguirão atingir os objetivos propostos se contarem com a participação ativa das sociedades e dos agentes políticos, para que, do ponto de vista prático, haja uma melhor compreensão das demandas sociais, e que os instrumentos utilizados sejam efetivamente direcionados a enfrentar o problema.

O cidadão não deve ser somente o destinatário das políticas públicas, mas é de extrema relevância que ele conheça e compreenda o que está previsto nessas ações que afetam diretamente a sua vida. Especialmente, para que se compreenda, entre outros elementos, “quem a estabeleceu, de que modo foram estabelecidas, como estão sendo implementadas, quais são os interesses que estão em jogo, quais são as principais forças envolvidas, quais são os espaços de participação existentes” (SCHMIDT, 2008, p. 2.308).

O relacionamento entre Estado e sociedade pode ser classificado com o lócus de excelência para a realização de políticas públicas na América Latina, uma vez que juntos conseguem atender de forma efetiva aos anseios da sociedade e ao mesmo tempo alcançar os objetivos estatais, mesmo que essa relação seja determinada pelas condições histórico-estruturais de desenvolvimento de uma dada formação social (LOBATO, 2006). São essas condições que integram as relações de produção da sociedade globalizada, que, interagindo de modo dialético com as variáveis históricas e culturais, acabam por determinar os mais diversos padrões desse relacionamento.

Entretanto, no cenário latino-americano atual, percebe-se sociedades materialmente desiguais, políticas públicas deficientes e desconectadas para atender às demandas sociais cada dia mais crescentes, atreladas a práticas políticas viciadas, auxiliando na formação de uma cultura política com pouco capital social. Nessas comunidades, de acordo com Baquero (2007), ao invés de ser percebida a confiança e as redes de engajamento cívico, encontram-se ciclos viciosos de desconfiança

oriundos do legado autoritário da América Latina, que acabam por utilizar um capital social primitivo, focado na família e no mundo privado, não em redes societárias.

É a partir da mudança de paradigma sobre a necessidade de participação do cidadão na construção de políticas públicas comunitárias na América Latina que esse cenário poderá ser (re)pensado. Todavia, para que essa mudança seja possível, mostra-se indispensável o fortalecimento do capital social com a (re)estruturação das redes comunitárias, a participação política, a inclusão das diferenças, entre outros elementos essenciais.

O século XXI já está marcado como uma época de crises e de mudanças importantes tanto na estrutura do Estado quanto na sociedade, pela profundidade dos debates que a globalização promove, de vertiginosas inovações e permanentes mutações em que as comunidades estão submetidas para ressignificar o território, marcando a emergência de novas formas de fragmentação e de organização social. Esse fenômeno, de acordo com Laurelli (2004), proporciona a construção de redes em âmbito local e global, acelera as comunicações e, finalmente, cria novas referências sobre o tempo, visando às antigas constantes do tempo e do espaço profundamente questionadas.

Volta-se a partir desse momento à construção de redes e de diálogos com aqueles que estão mais próximos, em detrimento dos mais distantes como uma forma de criar identidades em escalas conhecidas: locais, regionais ou inclusive nacionais. Assim, esse fenômeno, que pode ser denominado de “integração regional”, passa a incorporar novas ferramentas e possibilidades com o objetivo de promover o desenvolvimento da grande humanidade (LAURELLI, 2004).

A construção dessas redes sofreu e, em certa medida ainda sofre, a sua consolidação em razão de os países latino-americanos terem saído recentemente de períodos autoritários, ocasião em que a participação popular nem de longe ocupava a agenda política. No caso brasileiro, com a promulgação da Constituição de 1988, a indistinção sobre os papéis específicos dos agentes e dos governos, atrelado à incapacidade mental do Estado de realizar a (re)democratização, acabou por gerar grandes incertezas sobre quais medidas deveriam ser tomadas para consolidar o que estava previsto no novo texto constitucional. “A perda de legitimidade do período autoritário cobrava um preço também no campo epistemológico. O governo era ‘os outros’” (BUCCI, 2013, p. 25).

A diversidade cultural e a diversidade de configurações econômicas, atreladas a dotações de recursos diversos em cada região ou mesorregiões do países latino-americanos, não possibilitam a aplicação de forma efetiva de políticas públicas em âmbito nacional. Assim, segundo Sachs (2008), para serem efetivas, essas ações devem levar em consideração os aspectos de cada comunidade, o que as diferencia das demais, como instrumento de resposta aos problemas mais pulsantes e às aspirações de cada comunidade. Esse processo somente será possível se contar com a participação de todos os atores sociais envolvidos na construção, implementação e avaliação de políticas públicas comunitárias.

É importante ressaltar que o desenvolvimento de políticas públicas não deve estar restrito ao Estado, pois em países do *Welfare State* o diferencial das políticas sociais é o seu caráter de serem estruturadas para garantir os direitos sociais de cidadania e, portanto, deveriam ser desenvolvidas com a participação da sociedade. Desse modo, de acordo com Lobato (2006), as políticas públicas não devem ser vistas como necessidades de manutenção e deformação da mão de obra, nem como legitimação via amenização de conflitos, mas sim como efetivas garantias de direitos.

Essa participação na construção de políticas públicas proporciona o aperfeiçoamento da noção de redes de ação pública, em que o principal foco é o pensamento sobre as contradições que caracterizam a evolução da ação pública proporcionando, segundo Massardier (2006), o alcance de três objetivos: a horizontalização das relações sociais, produzindo novas hierarquias nas redes; a inauguração de uma nova era de competição para o acesso ao governo, possibilitando uma proliferação de redes; e a facilitação da coordenação interna na rede.

Pode-se considerar que não há políticas públicas, mesmo em redes, que ataquem de forma concreta às desigualdades e à fragmentação da sociedade sem a sua percepção em âmbito local. Entretanto, nessa esfera, é possível identificar uma diversidade de atores e de instituições que trabalham no plano social com recursos limitados diante do grande número de demandas sociais nos países da América Latina. Assim, somente com a participação conjunta entre sociedade e Estado é que se conseguirá promover políticas públicas que contem com recursos, e que ao mesmo tempo sejam elaboradas pela e para as comunidades.

Outro importante mecanismo que deve ser pensado é a colaboração e a cooperação entre organismos estatais e organismos não governamentais, denominado e pensando na lógica do terceiro setor. Como, por exemplo, têm-se as

instituições de ensino superior comunitárias, que são responsáveis por promover de forma efetiva o desenvolvimento social das áreas onde atuam sem depender exclusivamente do Estado, porém o seu auxílio possibilita a ampliação dos seus efeitos nas comunidades.

Dentro desse cenário de transformações são apresentados os desafios para a América Latina, no sentido de refletir sobre os paradigmas até então consolidados. São essas novas perspectivas que demonstram a necessidade de mudanças e de reformas sobre a relação entre Estado e sociedade, com foco nos cidadãos. Segundo Baquero (2007), os instrumentos que têm por objetivo incluir e integrar os cidadãos no processo de construção das políticas públicas devem ser pensados inclusive sob a reconfiguração das relações entre cultura e democracia, com o fundamento de criação de uma cultura política para século XXI.

Até este momento dissertou-se sobre os desafios e as perspectivas de promover uma participação social na construção de políticas públicas, contudo, o que é uma política pública? Segundo Saraiva (2006), trata-se de um fluxo de decisões públicas, conduzido pelo Estado e pela sociedade, com a finalidade de promover o equilíbrio social ou, em alguns casos, introduzir o desequilíbrio, destinado a alterar uma realidade. Pode ser um conjunto de decisões que estão condicionadas às reações e às modificações no tecido social, assim como a permanência ou a transformação de valores, ideias e visões.

Na visão de Schmidt (2017), as políticas públicas podem ser concebidas como um conjunto de decisões e de ações oriundas de órgãos públicos e organizações da sociedade civil, dotadas de coerência intencional e sob a coordenação do Estado, destinando-se a prevenir e a combater um problema político. Assim, a construção de uma política pública constitui uma tentativa de intervenção na realidade social, ocorrendo tanto para o controle quanto para uma mudança necessária, a partir da percepção pública de que a situação atual necessita de uma intervenção transformadora.

Em uma perspectiva com caráter operacional, pode-se dizer que uma política pública compreende um sistema de decisões públicas que objetivam ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas à manutenção ou alteração da realidade em âmbito social, “por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos” (SARAIVA, 2006, p. 28). Essas ações ou omissões devem sempre

visar à permanência da democracia, da justiça social, da manutenção do poder (não do poder autoritário), da garantia dos direitos individuais e sociais e, por fim, a felicidades dos indivíduos.

Segundo Villanueva (1992), uma política pública pode denotar diversas coisas: um campo de atuação para a atividade governamental (política de saúde, de educação, entre outras); um propósito geral a ser realizado na sociedade (política de emprego para a terceira idade); uma situação social desejada (política contra o tabagismo e o uso de álcool); uma proposta de ação específica (política de alfabetização de adultos nas zonas rurais); uma norma que enfrentamento a determinado problema (política de resíduos sólidos) ou ainda um conjunto de ações em um determinado campo (política de combate à pobreza extrema).

Em uma visão mais crítica sobre as políticas públicas, Castro e Oliveira (2014) as conceituam como sendo o conjunto de políticas, programas e ações estatais exercido diretamente ou por intermédio de algum tipo de delegação, com a finalidade de enfrentar os desafios e valer-se de oportunidades de interesse coletivo. “Tais políticas, programas e ações concretizam-se na oferta de bens e serviços que atendam às demandas resultantes das disputas políticas acerca do que é ou deveria ser de interesse público” (CASTRO; OLIVEIRA, 2014, p. 22).

Assentada a compreensão sobre o seu significado, deve-se verificar as formas de estudo de uma política pública que, segundo Saraiva (2006, p. 31), vai variar de acordo com a posição que se as analisa, podendo resultar em pelo menos sete perspectivas distintas:

- 1) estudos de conteúdos políticos, em que o analista procura descrever e explicar a gênese e o desenvolvimento de políticas específicas;
- 2) estudos do processo das políticas, em que se presta atenção às etapas pelas quais passa e se procura verificar a influência de diferentes setores [...];
- 3) estudos de produtos de uma política, que tratam de explicar porque os níveis de despesa ou o fornecimento de serviços variam entre áreas;
- 4) estudos de avaliação, que se localizam entre a análise de política e as análises para a política [...];
- 5) informação para a elaboração de políticas, em que os dados são organizados para ajudar os tomadores de decisão a adotar decisões;
- 6) análise de processo, em que se procura melhorar a natureza dos sistemas de elaboração de políticas;
- 7) análise de políticas, em que o analista pressiona, no processo de política, em favor de ideias ou opções específicas.

Sob essa perspectiva, Schmidt (2008), tendo por base a literatura de língua inglesa, estabeleceu três termos para designar as diversas dimensões de uma política

pública: a *polity* (dimensão institucional), *politics* (dimensão processual) e *policy* (dimensão material).

A dimensão institucional (*polity*) faz referência à ordem do sistema político, onde a análise e a abrangência das instituições políticas e de questões de ordem administrativa da burocracia estatal são os seus temas centrais. Tendo como aspectos estruturantes da política institucional que, segundo Schmidt (2008), a integram: os sistemas de governo, a estrutura e o funcionamento dos Poderes do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário), assim como todos os elementos do aparato burocrático estatal.

A dimensão processual denominada de *politics* abrange a conjuntura dos processos que compreendem a dinâmica política e a competição pelo poder. Essa dimensão não visa somente encontrá-las, mas sim compreender o fenômeno da interação dos atores políticos, onde tanto a cooperação quanto os conflitos estão presentes no mesmo cenário. Estão incluídos nesse âmbito a tomada de decisão dos governos, as relações entre os Estados, mercado e sociedade, a atuação dos partidos políticos e as forças públicas (SCHMIDT, 2008).

Por fim, a dimensão material de uma política pública (*policy*) abarca a atuação concreta do Estado, sendo produto da política institucional e processual. Com vistas a alcançar seus objetivos e atender às demandas sociais, a *policy* se materializa, de acordo com Schmidt (2008), em diretrizes, programas, projetos e atividades na sociedade, ao assumir suas características de evolução, atores envolvidos, condicionalidades, resultados, avaliação, entre outros.

Dentro dessas três dimensões, mostra-se necessário o estudo sobre as fases de construção de uma política pública, e para esta tarefa serão considerados os aportes de Schmidt (2008) e Saraiva (2006), sendo elas: I) percepção e definição do problema; II) inserção na agenda política; III) formulação; IV) implementação; V) execução; VI) acompanhamento; e VII) avaliação.

A primeira fase (percepção e definição do problema) pode ser compreendida como a localização da demanda social na comunidade e a definição do problema central que gerou essa demanda. A segunda fase (inserção na agenda política) consiste na inclusão dentro da lista de prioridades do poder público para a atuação. A terceira fase (formulação) inclui a seleção da alternativa escolhida na percepção do problema, devendo aqui serem levados em consideração os seus critérios de impacto social, na administração e no financeiro.

A implementação compreende a quarta fase, e aqui a política pública começa a se formar efetivamente com o planejamento e a organização do aparelho de administração (financeiro, pessoal e material), isto é, reúnem-se todos os elementos necessário para a colocação das ações em prática. A quinta fase é a execução, que constitui o conjunto de ações destinadas para que a política pública atinja as finalidades estabelecidas nas fases anteriores. As últimas duas fases de construção abrangem o acompanhamento e a avaliação que, respectivamente, representam o processo sistemático de supervisão da execução da política pública, com o objetivo de fornecer elementos básicos para eventuais correções. E a última (fase da avaliação), consiste na mensuração e na análise, após a sua aplicação, dos efeitos que ela produziu nas sociedades, e assim responder à questão central: atingiu os objetivos propostos inicialmente?

Dois pontos referentes ao processo de construção das políticas públicas devem receber uma atenção especial quando se trata da América Latina: a implementação e a avaliação. O primeiro, em razão de ser o produto das tensões latentes em cada sociedade e fonte de permanente aprendizado institucional. De acordo com Castro e Oliveira (2014), é a construção de políticas públicas, quando ocorre em conjunto e com a participação ativa da sociedade, que permite a ampliação de habilidades e de capacidades dos cidadãos, auxiliando no empoderamento e na emancipação do sujeito.

O outro ponto, todavia, esse com um caráter preocupante aos latino-americanos, refere-se à pouca tradição na avaliação criteriosa acerca das políticas públicas. Por um lado, tem-se as avaliações internas que detêm uma tradição de serem pouco confiáveis perante a sociedade, em razão do seu caráter de vinculação política com o governante. Por outro, as avaliações externas advêm em sua grande maioria de institutos privados que são contratados para fornecer um “atestado” de competência e aval das realizações do governante (SCHMIDT, 2008).

Nesse processo de construção de políticas públicas, deve-se lembrar que a agenda política precisa estar sempre aberta para receber novas formas de aperfeiçoamento de seu processo, tendo por finalidade atender às demandas sociais apresentadas em uma sociedade marcada pelos efeitos da globalização, sejam elas de atendimento a direitos, ou para organização das formas econômicas e sociais, a partir de iniciativas dirigidas e coordenadas pelo poder público.

A melhoria e a modernização dos serviços públicos, da infraestrutura, assim como das políticas públicas de inclusão social perpassam por duas vertentes centrais: a primeira, pela possibilidade de participação do cidadão em todas as fases de uma política pública, desde a identificação do problema até a sua avaliação. A segunda vertente perpassa pela compreensão dos papéis do Estado, do governo e da sociedade sobre o domínio técnico dos mecanismos de funcionamento, “tanto no nível das relações políticas tradicionais, como nas implicações dessas com a execução das decisões e dos dispêndios governamentais” (BUCCI, 2013, p. 35).

Nessa possibilidade de participação, Kingdon (2006) trabalha com a lógica da “janela aberta” das políticas públicas, que constituiu uma oportunidade para que os defensores de determinada causa possam contribuir desde a chamada de atenção do poder público de problemas considerados especiais e, portanto, necessitam de uma atenção especial, até a construção e o desenvolvimento de propostas de soluções efetivas aos diversos problemas sociais que possam aparecer.

A escala espacial de participação deve teorizar como algo que produz, um processo que se apresenta como profundamente heterogêneo e disputado. Se a capacidade de se apropriar do lugar baseia-se no controle do espaço, então a escala sobre a qual se estendem as linhas de comando exerce uma influência forte nesta capacidade de apropriação do lugar. Devido ao fato de que o poder de apropriar-se do lugar sempre é disputado, as alianças, os grupos sociais ou as classes que avançam por uma determinada escala espacial darão forma às condições de apropriação e de controle do lugar e terão uma influência decisiva nas posições de poder socioespaciais relativas (SWYNGEDOUW, 2010).

Todo esse fenômeno do controle do espaço dentro da participação nas políticas públicas sugere a redistribuição e a reorganização constante das escalas especiais que formam uma parte fundamental das estratégias e das lutas sociais pelo controle e pelo empoderamento. Contudo, de acordo com Swyngedouw (2010), em um contexto de regulações sociais, culturais e econômicas heterogêneas, tendo por base os fluxos em rede, essa tentativa de regulação pode resultar profundamente exclusiva e debilitante para aqueles que operam em outros níveis da escala.

Conseqüentemente, o que se busca é o equilíbrio entre os diversos atores sociais na construção de políticas públicas na qual nenhum se sobressaia. Esse equilíbrio, segundo Castro e Oliveira (2014), apresenta-se como elemento fundamental para a própria ampliação da participação política e social dos indivíduos,

ao mesmo tempo que proporciona a solidariedade social, enquanto pilar da estruturação da sociedade, fortalecendo as instituições para a promoção do desenvolvimento.

Nesse contexto, os governos locais (ou também o poder local) passam a ter um papel importante na coordenação e na liderança de ações públicas que visam à participação do cidadão ao mobilizar os atores governamentais e não governamentais para estabelecer metas e objetivos comuns. De acordo com Farah (2006, p. 213), é por meio desses novos arranjos que as perspectivas para o futuro passam a ser positivas no âmbito da sustentabilidade das políticas públicas. “O enraizamento das políticas em um espaço público que transcende a esfera estatal reforça a possibilidade de políticas de longo prazo, com repercussões sobre a eficiência e a efetividade das políticas implantadas”.

Essa nova concepção de envolvimento entre Estado e sociedade, segundo Inojosa (2001), representa uma reestruturação no projeto político, já que não se trata de uma mera mudança de sistemática de trabalho, contribuindo para o afastamento da velha sistemática, onde, com a troca de governo, trocavam-se inclusive as políticas, independentemente da produção concreta de efeitos. A pacificação adequada dos conflitos pode ser considerada um bom exemplo de políticas públicas construídas com a participação cidadã, nas quais os problemas são identificados e pacificados dentro da sua base local e/ou regional.

A descentralização das políticas públicas como mecanismo auxiliar na ampliação da participação popular no América Latina ainda não encontrou um local fértil para ser consolidada, uma vez que ainda está presente a ideia de que as intervenções estatais em políticas públicas encontram seus recursos em organismos centrais do Estado ainda, em alguns casos, com projetos impulsionados localmente, todavia com intervenções desenhadas centralmente. A centralidade e a setorialidade faz com que as ações não se ajustem às particularidades locais, contribuindo para a solução apenas parcial dos problemas (RIVOIR, 2002).

O empoderamento das comunidades locais, a emancipação dos sujeitos e a abertura de espaços democráticos de participação na construção de políticas públicas constituem a chave para o desenvolvimento. A cada dia cresce a necessidade de participação social nos processos políticos, no entanto, de acordo com Sachs (2008), não é possível a construção de uma estratégia de desenvolvimento dos países latino-americanos simplesmente com a conjunção de iniciativas locais, porque estas

iniciativas devem estar em harmonia com os arranjos colaborativos e cooperativos. Assim, busca-se uma visão compartilhada pela maioria dos cidadãos da nação sobre valores e a sua conversão em objetivos sociais dentro de um mundo globalizado.

A primeira mudança a ser realizada nesse cenário consiste na promoção de ações integradas e dirigidas a um mesmo público-alvo e a um problema comum, isto é, buscar compreender as demandas sociais para focalizar a atuação, pois, somente com o desenvolvimento das capacidades dos agentes (sujeitos) por meio da educação é que será possível concretizar qualquer mudança cultural nas sociedades contemporâneas. É com base nessa perspectiva que a sociedade estará no caminho para a superação da setorização e da fragmentação institucional, onde a segmentação e a justaposição de ações ainda é frequente, com a finalidade de enfrentar a perda de eficiência e de efetividade das políticas públicas (FARAH, 2006).

A segunda mudança que deve ser concretizada é a articulação entre as diversas esferas do poder público (municipal, estadual e federal) com vistas a possibilitar um novo vínculo intergovernamental, afastando o cenário de clientelismo, de domínio aos municípios da função de meros executores, sem voz, sem participação em políticas nacionais. Farah (2006) acredita que com a cooperação possa ocorrer também a corresponsabilização pela política e por seus resultados, mesmo que cada participante tenha um papel bem definido em sua implementação, mas que todos possam participar de forma democrática em sua construção.

O que deve estar claro é que o paradigma da localização das ações públicas não implica a exclusão das demais esferas, o que se pretende é que haja o diálogo democrático entre todos os atores sociais desde o processo de identificação do problema até a instância de sua avaliação. Esse fenômeno pode ser resumido na frase de Santos (2011): colocar o acento tônico na promoção das sociabilidades locais. Assim, devem ser pensadas estratégias que coloquem fim à velha forma de política, ampliada pelo descontrole do mercado e da globalização, e busquem soluções reais para populações reais.

Na construção de toda política, as instituições estatais e sociais desempenham papéis decisivos, sendo elas especialmente responsáveis pelo seu sucesso ou fracasso. Essas instituições, segundo Saraiva (2006), acabam por impregnar as ações com o seu estilo específico de atuação, o que pode ser considerado um aspecto positivo ou negativo. Para avaliar esta concepção, é necessário antes conhecer e compreender

como essas organizações funcionam para depois poder entender como as políticas são moldadas dentro desse processo de implementação e de execução.

Nesse cenário, a consolidação do capital social proporciona um leque de possibilidades de aperfeiçoamento na construção de políticas públicas comunitárias na América Latina ao aproximar todos os atores sociais, especialmente o Estado e a sociedade civil, em um ambiente democrático com vistas a atender de forma efetiva e constante as demandas sociais num ambiente contemporâneo marcado pelos efeitos do processo de globalização.

#### **4 OS DESAFIOS E AS PERSPECTIVAS DA PROPOSIÇÃO DE UMA CULTURA COMUNITÁRIA DE PACIFICAÇÃO DE CONFLITOS: ANÁLISE DO PROGRAMA INTERAMERICANO DE FACILITADORES JUDICIAIS**

O último capítulo desta dissertação apresenta os desafios e as perspectivas da propositura de uma cultura comunitária de pacificação de conflitos, realizando para isso uma análise do Programa Interamericano de Facilitadores Judiciais (PIFJ). A relevância deste ponto para a finalização do estudo assenta-se na exata possibilidade de compreender a condição da OEA enquanto norteadora de políticas públicas de acesso à justiça e de pacificação de conflitos na América Latina, ao ensejar a implementação do referido programa nas comunidades onde o acesso à justiça comunitária é deficitário ou inexistente, a partir de um processo de conscientização e de educação.

Nesse contexto, o primeiro tema a ser abordado refere-se à necessidade de construção de um novo paradigma de justiça comunitária, no qual a participação social seja efetivamente considerada e realizada de forma democrática, pois somente por meio de processos democráticos é que se poderá falar em redemocratização da justiça. Dentro desse processo, o âmbito local (re)surge como instância que auxilia na instituição de mecanismos comunitários de pacificação de conflitos, reconstruindo um contexto propício para que as próprias comunidades passem a pacificar seus conflitos, sem a necessidade da intervenção direta do Judiciário.

O segundo tópico tem por finalidade compreender a (re)definição do espaço público e de cidadania na América Latina como instrumento de promoção do acesso à justiça comunitária, que ao mesmo tempo contribui para a construção de espaços democráticos e emancipatórios do sujeito. Essa construção recebe o apoio do PIFJ, uma vez que é apresentada às sociedades latino-americanas como sendo um programa que, ao devolver o sentimento de pertencimento de comunidade aos cidadãos, logra êxito no afastamento do atual cenário de indiferença e de individualização dos sujeitos.

Por fim, o terceiro ponto pretende discutir os desafios presentes e as perspectivas futuras da implementação do PIFJ nas comunidades brasileiras, que presenciam diariamente a precariedade do acesso à justiça comunitária. Essa análise será possível levando em consideração os aspectos culturais, sociais, econômicos e políticos do Brasil, e também realizando um diálogo com as experiências argentina e

paraguaias que implementaram o referido Programa em suas comunidades, e estão apresentando resultados interessantes que devem ser conhecidos pelos demais países da América Latina que por razões diversas ainda não o implementaram, entre eles o Brasil.

#### **4.1 A busca por um novo paradigma de justiça comunitária: o processo de construção de mecanismos comunitários de pacificação de conflitos**

*Somos responsáveis pelo outro e por nós. Pelo outro, porque ele é o que nós, vocês e eu fizemos dele. O outro, para ser, precisa escapar de nosso controle e necessita vincular-se, de forma cúmplice, conosco para ser reconhecido (WARAT, 2004).*

A diversidade cultural existente nas sociedades contemporâneas impede a conceituação e a limitação do termo conflito diante de seus inúmeros fatores propulsores, sejam eles sociais, políticos, econômicos, familiares, étnico, religioso, entre outros que acabam por contribuir em sua instituição. Tais conflitos oriundos das relações sociais caracterizam-se inclusive como uma forma de interação entre os indivíduos de uma determinada sociedade, e por esse motivo os conflitos não podem necessariamente ter um sentido negativo.

Os conflitos não podem ser reduzidos a interesses individuais ou intersubjetivos enquanto algo estritamente cerrado entre duas pessoas. Sem dúvida, o conflito nasce e se desenvolve dentro do indivíduo, porém acaba por transbordar do âmbito privado, onde brota para as relações sociais e se amplia e se desenvolve, uma vez que esse indivíduo que convive com o conflito, de múltiplos e variados fatores, integra uma sociedade comunicativa (BEZERRA, 2008).

De grande valia, ressalta-se que este estudo parte da lógica de divisão entre os termos “conflito” e “confronto”, onde aquele é determinado pela possibilidade de aperfeiçoamento das relações humanas e algo inerente à convivência em sociedade, e este enquanto um instrumento de extermínio dos adversários na exata definição de que não importa o problema/fato que originou essa disputa, mas sim o desejo maior de exterminar o rival; exemplo clássico são os conflitos armados mundo afora.

O conflito deve ser compreendido como a oportunidade de aperfeiçoar as relações humanas, até porque o resultado desse processo pode ser considerado positivo ou negativo, e esse dependerá quase que exclusivamente do mecanismo

utilizado em sua pacificação. Portanto, de forma breve, o resultado de um conflito depende do método utilizado em sua pacificação.

Os conflitos não são inteligíveis apenas do ponto de vista de sua pacificação, uma vez que se encontram na origem de toda e qualquer ação, e a tarefa deve ser sempre aquela de encontrar o fio comunicativo interrompido e religá-lo. Isso ocorre porque conflito não pode ser reduzido a um problema pendente de pacificação e sim como uma oportunidade de aperfeiçoamento e de crescimento em comum.

À vista disso, os conflitos são inerentes à vida humana, à convivência social e, portanto, presentes em todas as comunidades por mais organizada e harmônica que sejam, sendo impossível e muito menos aconselhável suprimi-los, dado o seu caráter de aperfeiçoamento das relações humanas no momento em que se implementam e aplicam de forma correta os mecanismos comunitários de pacificação desses conflitos. Contudo, como bem assegura Schmidt (2015, p. 117) ao referir-se a Etzioni: “[...] as desigualdades também são próprias da comunidade. Etzioni não acredita nem propõe uma visão igualitarista completa, mas postula que a perspectiva comunitarista é em favor da redução das desigualdades e da garantia de um mínimo de riqueza a todos”.

Nesse ambiente, Warat (2004, p. 90) afirma que não é o conflito em si que cria e desenvolve dificuldades na sociedade, mas sim como os seres humanos lidam com ele, porque “um conflito é um catalisador que precipita uma série de respostas e de conseqüências enlaçadas, que podem ser deliciosas emergências vitais ou explosivos trajetos de desencontros e neuroses”. Enfim, as respostas a um conflito, ainda conforme o autor, podem ser direcionadas a dois grandes grupos de motivações: as autoprotetoras ou defensoras e as de aprendizagem<sup>43</sup>.

Nesse estágio da conflituosidade é que os valores podem servir como fator do conflito social, visto ser por meio de contínuos e inevitáveis conflitos que as possibilidades existenciais da existência humana, compreendida a partir de suas invariantes axiológicas, em cujo “âmbito se desenrola não apenas a façanha da liberdade, mas sim a façanha de todos os valores fundamentais que se enraízam na capacidade reveladora e monotética do espírito” (BEZERRA, 2008, p. 17).

---

<sup>43</sup> Sendo essas as motivações que resultam em absurdos, pois, ao tentar a punição como forma de solução, na verdade apenas suprimimos o conflito, que é o que pretendem os juristas na modernidade (WARAT, 2004, p. 90).

Como visto, os conflitos são comuns entre os seres humanos, tendo em vista a disputa pelos bens da vida, onde há escassez de bens e muitos interesses. Todavia, as sociedades devem criar mecanismos que sejam aptos a lidar com cada tipo de situação, moldando-se aos mais variados cenários e culturas. Desse modo, há três diferentes mecanismos para se obter a solução<sup>44</sup> de um conflito, a saber: a autotutela, a autocomposição e a heterocomposição.

O primeiro, de acordo com Amaral (2009), representa a busca pela solução do conflito pela via da violência, com a imposição da pretensão por meio da força física; o segundo mecanismo tem como característica basilar a sua resolução pacífica por meios próprios, sendo permitido inclusive a participação de um terceiro (exemplo da mediação, conciliação, práticas restaurativas, entre outros) e, por fim, a heterocomposição, cuja solução parte exclusivamente de um terceiro, estranho à relação conflitiva, como ocorre no Judiciário.

Dentro dessa terceira categoria que se encontra o Judiciário é que, diante da existência desde a criação do Estado moderno desse Poder enquanto único agente capaz de solucionar os conflitos sociais, Garapon (1997) assevera que no processo a violência não é recalcada, muito pelo contrário, é exibida, sublimada.

O crime é repetido por intermédio da linguagem. O espetáculo da violência ilegítima é redobrado pelo da violência legítima da pena. Ao contrário da violência reportada pelos *media*, o ritual judiciário mostra *em simultâneo* o espetáculo da transgressão e o da reabsorção. Confere-lhe também um sentido e propõe um exutório legítimo. As reações face à violência são canalizadas pelo direito e pelo processo. O processo é uma domesticação da violência através do rito. Anula a violência selvagem por meio de um espetáculo catártico tornado possível pelo efeito de dissimulação do ritual. Esse espetáculo da violência mediada pelo discurso está indissociavelmente ligado ao espetáculo da reabsorção da violência (GARAPON, 1997, p. 283).

Cabe ao Judiciário reconhecer e aceitar as suas limitações e promover reformas dentro de sua própria estrutura, e essa revolução da justiça envolve essencialmente a criação de mecanismos adequados à jurisdição com procedimentos mais simples e julgadores mais informais, como preceituam Cappelletti e Garth (1988). Esses novos instrumentos podem ser obrigatórios para determinadas demandas que chegam ao Judiciário, bem como disponíveis às partes caso requeiram. Vale ressaltar

---

<sup>44</sup> Utiliza-se aqui o termo solução enquanto tentativa de ver pacificado o conflito por meio de diversos mecanismos e não enquanto um molde pronto que se acredite encaixar a todas as situações.

que a criação desses novos métodos deve ser pautada pelo princípio democrático da participação.

Tal participação deve estar atrelada inclusive à participação da comunidade local enquanto instância que se encontra em constante processo de aperfeiçoamento e transformação. Assim, ao se definir a unidade básica de gestão local, se considerado termos territoriais, estar-se-á delimitando o ponto onde as inúmeras iniciativas adquirem coerência de conjunto e onde podem ser articuladas ferramentas participativas capilares da própria comunidade. Sendo assim, o espaço local pode ser entendido como o lócus onde o cidadão vive. Contudo, a construção desse espaço exige a participação de todos os atores de modo efetivo, seja no combate aos problemas, seja para reorganizar e racionalizar o seu espaço de vida.

A análise do conflito oriundo na comunidade globalizada deve ser realizada a partir da concepção de um elo comunitário entre os conflitantes, e olhando com atenção seus aspectos pré-humanos, percebe-se como resultado que o conflito não pode ser resolvido, solucionado ou tratado, mas sim pacificado. Quando ocorre a incidência de algum conflito na sociedade, ele não pode ser concebido como uma perturbação que rompe com a harmonia e com o equilíbrio dos indivíduos, mas deve ser visto e analisado enquanto uma importante ferramenta capaz de impedir a estagnação social.

Esse processo de desjudicialização dos conflitos por meio da participação social e da justiça comunitária deve ocorrer exatamente por força da exclusão de uma quantia significativa da sociedade do acesso ao sistema de justiça atual, aliada com a fragmentação e com a complexidade das sociedades contemporâneas que exigem respostas plurais aos problemas plurais. E, desta forma, essa busca por informalização desvenda uma “(re)descoberta de novos meios de resolução de conflitos que não se limitam à atividade jurisdicional, e que procuram veicular uma justiça democrática da proximidade” (FOLEY, 2010, p. 66).

Os desacordos e os conflitos fazem parte do meio comunicativo quando analisado em seu formato amplo, e assim, o surgimento das experiências que atordoam os aspectos rotineiros e tidos como adquiridos, constituindo uma fonte de contingências. As experiências são sempre novas, compondo uma contrapartida a tudo aquilo a que se está habituado; e é diante desse contexto que o risco de haver um desacordo inerente à comunicação linguística é absorvido, regulado e controlado nas práticas cotidianas dos indivíduos e das comunidades.

Os mecanismos adequados e comunitários de pacificação dos conflitos estão a cada dia adquirindo novos protagonismos e, diante do início da produção de frutos da educação para a paz, há que se reconhecer que a busca pela paz social é caracterizada por ser um fenômeno amplo e ao mesmo tempo complexo que exige uma abrangência multidimensional. Antes de pensar em uma compreensão ampla da paz, é exigida uma compreensão ampla da violência, conceito antitético ao de paz e não da guerra, como costuma-se construir, já que a guerra não é mais que um tipo de violência, todavia não a única (MARTÍN, 2004).

A busca, dessa forma, deve ser concentrada na pacificação comunitária dos conflitos e não em simplesmente resolver o conflito, até porque essa última, diante das relações sociais atuais, conforme Bauman (2000) mostra-se ineficaz. Assim, o acesso à justiça deve ser compreendido como a procura por mecanismos capazes de aperfeiçoar as relações sociais a partir de um conflito, o que muitas vezes tem um terreno mais fértil e próspero fora da estrutura do Judiciário, o que não afasta sua participação.

Na seara da revolução democrática da justiça defendida por Santos (2014), o sistema judiciário dentro dos moldes atuais terá de buscar outro tipo de relacionamento com os movimentos sociais, como, por exemplo, as demandas levantadas pelos movimentos negro, feminista, sem-terra, indígena, migratório e outros, em relação ao tratamento recebido do Judiciário, justificado em grande parte pela resposta insensível obtida diante de suas demandas. “E é por isso que nós não podemos valorizar apenas a rapidez da justiça. A um magistrado treinado no positivismo jurídico exigirá mais estudo e mais tempo uma decisão que aceite uma concepção social de propriedade” (SANTOS, 2014, p. 123).

O investimento social nos mecanismos adequados à jurisdição estatal deve ser compreendido não como meio de substituição ou subestimação à atuação do Estado na pacificação dos conflitos, mas sim como instrumento que venha a complementar e até mesmo ampliar o acesso à justiça comunitária do cidadão, no exato momento em que promove espaços públicos propícios à participação social e comunitária na busca por soluções que desvalorizem a violência e a opressão dos partícipes (CABRAL, 2013).

Nesse ambiente, considerando, como já analisado, as crises do Estado contemporâneo e, por consequência, as crises do Judiciário, de acordo com Calmon (2007), é imprescindível a participação do Estado no incentivo aos mecanismos

adequados e comunitários de pacificação dos conflitos, onde haja uma nova sinalização, um novo ambiente para que se promova a transformação radical necessária à continuidade efetiva estatal. “Aquilo que era tradicional (atividade judicial estatal) passa a ser apenas um dos meios possíveis. Aquilo que era alternativo passa a ser mais um meio adequado” (CALMON, 2007, p. 325).

Essa transformação ou revolução democrática da justiça não visa unicamente à busca por uma justiça mais rápida, até porque uma justiça célere não necessariamente significa uma justiça mais cidadã. Santos (2014, p. 45) é contundente ao afirmar que,

[...] com a revolução democrática da justiça a luta não será apenas pela celeridade (quantidade da justiça), mas também pela responsabilidade social (qualidade da justiça). Naturalmente que a questão da celeridade é uma questão importante, que é necessário resolver. Sou, naturalmente, a favor de uma justiça rápida. A celeridade de resposta do sistema judicial à procura que lhe é dirigida é também um componente essencial da sua qualidade. Mas é evidente que, do ponto de vista de uma revolução democrática de justiça, não basta a rapidez. É necessária, acima de tudo, uma justiça cidadã.

A busca da justiça cidadã passa essencialmente pelos mecanismos adequados e comunitários enquanto estratégias adotadas para a pacificação dos conflitos sociais e interindividuais, salientando-se que é o próprio modelo/conceito de jurisdição que deve ser revisto. No momento em que coloca os envolvidos em lados opostos, atribuindo um ganhador e um perdedor a partir do entendimento de um terceiro, que deve ser neutro e imparcial, olvida-se que o objeto que no sistema atual os faz estar em lados opostos, é o mesmo objeto que os une.

Este modelo atual de resolução de conflitos imposto pelo Judiciário tem sido, rotineiramente, posto em discussão. O que deve ser buscado é a possibilidade de a sociedade repensar e reconstruir os mecanismos de pacificação dos conflitos, especialmente os comunitários, partindo da ideia do consenso e da jurisconstrução, sem a necessidade de haver um terceiro alheio ao conflito que intervém impondo sua decisão a partir da função que o Estado detém de dizer o Direito.

Dentro dessa nova construção dos conflitos a partir dos mecanismos adequados encontram-se ainda autores que acreditam que esses novos métodos somente terão plena eficácia fora da conjuntura e estrutura atual do Judiciário. A razão desse pensamento pode ser sistematizado em três grandes grupos, a saber: I) o magistrado não teria capacidade de adentrar no conflito diante de sua pauta

superlotada; II) o juiz é voltado para a cultura da solução adjudicada da controvérsia e não para a busca da pacificação social; e III) os meios consensuais de pacificação dos conflitos não são estruturados na lógica atual do Judiciário, mas instrumentos complementares ao fórum de múltiplas portas, sendo mais indicados para realizar a pacificação social. Enfim, “esses meios alternativos objetivam modificar a cultura do conflito em cultura da pacificação social, que deve ser o caminho a ser percorrido para haver uma transformação da política judiciária do País” (AMARAL, 2009, p. 70).

Essa maior indicação dos métodos adequados e comunitários passa pelo papel do terceiro, não que intervenha diretamente no conflito, mas que auxilie na busca por saídas possíveis e justas. Desse modo, o facilitador (terceiro utilizado no PIFJ), realizando uma analogia com o mediador trazido por Warat (2004), deve ajudar cada pessoa envolvida no conflito para que o aproveite como uma oportunidade vital, um ponto de apoio para renascer, falarem-se a si mesmos, refletir e impulsionar mecanismos interiores que a situe em uma posição ativa diante de seus problemas.

O terceiro comunitário que auxilia nesse processo deve estimular os membros do conflito para que encontrem juntos o roteiro que vão seguir para sair da situação de conflituosidade e (re)começarem a andar pela vida com outra disposição e perspectiva. “A atitude de busca do comum não deve fazê-los perder de vista que devem tomar o conflito como uma oportunidade para gerenciar melhor suas vidas, ir além do problema comum e apostar em melhorar o próprio transcurso vital” (WARAT, 2004, p. 58).

O Direito é algo construído, algo impensável e irrealizável sem o homem que o produza e o aplique; a finalidade básica do Direito, e por consequência da justiça, é solucionar os conflitos, pacificá-los e pacificar a sociedade. Entretanto, a busca por esse objetivo deve ser pautada sob dois aspectos: a pacificação comunitária do conflito já instalado e a prevenção de novos. Dentro dessa concepção, é interessante a contribuição de Cappelletti e Garth (1988), ao assegurarem a importância e a tendência recente de criação de tribunais vicinais, que detêm como tema central tratar questões envolvendo pequenos danos ou delitos leves, devolvendo às comunidades a oportunidade de pacificar os seus próprios conflitos, sem a necessidade da presença do Estado de forma direta.

Wolkmer (1997, p. 309) acredita na naturalidade do poder societário de instituir mecanismos adequados de pacificação de conflitos baseados em princípios como informalidade, autenticidade, flexibilidade e descentralização, “na medida em

que o órgão de jurisdição do modelo de legalidade estatal convencional torna-se funcionalmente incapaz de acolher as demandas e de resolver os conflitos inerentes às necessidades engendradas por novos atores sociais”.

Essa evolução dos mecanismos adequados de pacificação dos conflitos, além de proporcionar uma maior efetividade ao acesso à justiça comunitária, visa ainda mais universalizar o acesso tanto à justiça estatal quanto aos demais mecanismos, atender aos interesses coletivos e difusos das comunidades e conscientizar a população de sua importância nesse processo, bem como na educação ao exercício pleno de seus direitos/deveres na condição de cidadão ativo.

Para a conflitologia<sup>45</sup>, os problemas são outros, uma vez que se parte do pressuposto de que os conflitos sociais não devem ser concebidos, necessariamente, por meio da sua perspectiva negativa (aqueles que provam a violência, o confronto), mas sim como positivos diante da possibilidade de aprendizagem, aproximação e religação dos laços rompidos entre os envolvidos (WARAT, 2004).

Diante desse contexto, visa-se levar a justiça comunitária para todos os recantos do Brasil e da América Latina através de mecanismos adequados que podem contar ou não com a participação direta do Estado. Essa “interiorização” do acesso à justiça comunitária deve estar atrelada à descomplicação dos ritos e à adoção de procedimentos informais que possibilitem uma maior participação dos próprios envolvidos e da sociedade na busca por uma solução adequada ao impasse.

O conflito assim deve ser (re)pensado enquanto uma forma social que possibilite elaborações evolutivas e retroativas no que se refere às instituições e suas interações com a sociedade, detendo a capacidade de construir um espaço propício para a pacificação dos conflitos sociais, e ao mesmo tempo fortaleça as relações comunitárias. Esse processo conflitivo deve ser classificado como um processo dinâmico de interações humanas, na exata definição em que uma parte acaba por influenciar e qualificar o movimento da outra.

Esse, inclusive, é o espírito da revolução democrática da justiça pensado por Santos (2014), por meio do qual percebe-se claramente a necessidade de criação de uma nova cultura de acesso à justiça e de pacificação de conflitos utilizando mecanismos informais e céleres. Uma entidade de suma importância na construção

---

<sup>45</sup> A conflitologia, ou ciência do conflito, empenha-se em construir estudos com base no indivíduo e no seu comportamento social para encontrar técnicas voltadas a atender antagonismos e propor-lhes soluções pacíficas e acertadas.

desse processo são as Defensorias Públicas, que foram constituídas como instituições essenciais à administração da justiça, tendo como principal finalidade a orientação jurídica, especialmente sobre os direitos mais básicos de cada cidadão e a defesa da população vulnerável.

Essas novas conjunturas contribuem para que nos espaços públicos de opressão existentes nas sociedades a crise não volte a se instalar, portanto, o importante é auxiliar antecipadamente, preventivamente. “Em tal contexto percebe-se que mais heterogêneas dimensões podem contribuir para a evolução positiva do conflito, enfim tudo aquilo que contribui para uma relação autêntica com o outro, num processo de assunção de autonomia ou de autopoiese” (WARAT, 2004, p. 204). Dessa maneira, estarão sendo propiciadas condições favoráveis para as transformações das subjetividades de cada ser humano quando ele for submetido a situações de conflitos.

Na formulação de políticas públicas enquanto ações estatais que visem garantir e concretizar direitos fundamentais o planejamento é essencial, especialmente quando o objetivo central é a implementação de mecanismos adequados e comunitários de pacificação de conflitos, que emergem baseando-se em uma proposta de pacificar os conflitos de forma adequada, com a principal finalidade de concretizar o acesso à justiça comunitária e de realizar uma justiça justa, e ao mesmo tempo propiciar nas comunidades em que atua a (re)construção do sentimento de pertencimento.

Destarte, a ampliação do acesso à justiça reclama, à partida, medidas de informação para possibilitar a percepção da lesão ao direito de parte das comunidades mais vulneráveis. Somente com a percepção da lesão pode nascer um litígio, o que ocorre quando a reclamação da lesão não é atendida e o lesado resolve reagir; neste exato momento insere-se o estudo dos meios alternativos de resolução de conflitos como forma de ampliação do acesso à justiça (CABRAL, 2013, p. 24).

Os novos mecanismos de pacificação de conflitos na comunidade devem prever a participação direta da sociedade por meio de indivíduos que tenham a preocupação de transmitir conhecimentos às populações que diuturnamente veem seus direitos (quando tem conhecimento sobre eles) violados. A este indivíduo podem ser atribuídos diversos nomes, como “mediador” na mediação, “conciliador” na conciliação e “facilitador” no PIFJ e na justiça restaurativa, ambos objetivando uma mutação social na efetiva aplicação dos direitos humanos e fundamentais.

Assim, há a necessidade de instituir uma nova cultura de pacificação comunitária de conflitos, por meio da qual as partes contribuam ativamente em busca de uma solução, uma vez que “somos responsáveis pelo outro e por nós. Pelo outro, porque ele é o que nós, vocês e eu fizemos dele. O outro, para ser, precisa escapar de nosso controle e necessita vincular-se, de forma cúmplice, conosco para ser reconhecido” (WARAT, 2004, p. 146). Portanto, ainda de acordo com o autor, o paradoxo que precisa ser decifrado pela sociedade é a tensão existente entre precisar e escapar do outro enquanto um processo de autonomia e reconhecimento, no momento em que todos os indivíduos são responsáveis e necessitam transformar os componentes dos conflitos em circuitos de reconhecimento.

Esse processo de reconhecimento perpassa também a necessidade de enfrentamento ao problema da exclusão social, que acaba por contribuir de forma direta na conflituosidade e na negação do acesso à justiça comunitária, já que se tem nas sociedades latino-americanas milhares de cidadãos que estão à mercê do reconhecimento de qualquer direito de cidadania. Assim, segundo Batista (2010), os mecanismos adequados, além de proporcionarem a pacificação dos conflitos, o processo de reconhecimento, também possibilitam a conscientização da capacidade dos excluídos de estarem se reabilitando urbanamente e conhecendo seus direitos fundamentais.

Desse modo, o diálogo dos excluídos é uma forma de construção de singularidades solidárias, a partir da instrumentalização do conflito como espaço de liberação dos fluxos esquizofrênicos da sociedade. Os métodos adequados como espaço de ajuda para que os envolvidos em um conflito (conflitantes e sociedade) se autocomponham na liberação dos fluxos de fuga (vetores de fuga), que possibilitam levantar a barreira imposta desde o institucional opressivo para a realização dos anseios, é a pacificação dos conflitos (WARAT, 2004).

A adoção ou refutação de determinados instrumentos adequados com a finalidade de pacificar os conflitos depende exclusivamente da auto-observação realizada a partir do sistema social, e tem por base os conflitos e seus remédios e resultados. Todavia, o que se pode afirmar até agora, de acordo com Resta (2014, 27), é que de o sistema judiciário tal qual a sociedade ocidental conhece hoje, não é o único remédio na luta pela pacificação dos conflitos, “mas é o mecanismo que o sistema se deu como adequado por certo lapso de tempo e em um segmento de sociedade vasto, mas não universal”.

Em relação ao tempo, a modernidade, ou como preferido por alguns autores como Zygmunt Bauman, a pós-modernidade, transportou os indivíduos para determinados modos de existência, a uma determinada concepção de tempo e de sujeito na busca pela utopia da verdade, que, conforme Warat (2004), acentuaram mais posturas destrutivas, preocupados em fazer, com impossíveis expectativas de explicação representativa, a apologia e afirmação do “mim”, do que a construção do “entre-nós” enquanto um pensamento criativo e comunitário.

Essa realidade aos poucos está se modificando, talvez consequência direta do surgimento de movimentos sociais que trouxeram a ideia de que a busca pela efetivação do direito ao acesso à justiça comunitária é a ponta do *iceberg*. Santos (2014) realiza um questionamento interessante: se a busca pela concretização desse direito por parte da sociedade que a conhece e intenta a sua efetivação, o que seria da procura suprimida do acesso à justiça comunitária àqueles cidadãos que se sentem totalmente impotentes para reivindicar os seus direitos quando são violados? “É essa procura que está, hoje, em discussão. E se ela for considerada, vai levar a uma grande transformação do sistema judiciário e do sistema jurídico no seu todo, tão grande que fará sentido falar da revolução democrática da justiça” (SANTOS, 2014, p. 38).

Essa justiça que busca sua revolução perpassa pelo trabalho de escuta e de diálogo com aqueles indivíduos considerados excluídos do acesso à justiça com a finalidade de aproximá-los. Contudo, essa construção de garantia de direitos deve também estar em consonância com outras iniciativas, como, por exemplo, e conforme Warat (2004), onde, por um lado, deve-se tratar e “*deselitizar*”<sup>46</sup> os processos de ajuda, e, por outro, buscar melhorias nas condições de vida das comunidades em que esses cidadãos estão inseridos, para que assim consigam alcançar os direitos mais básicos.

Nesse processo de “*deselitizar*” o acesso à justiça comunitária, Cabral (2013) assegura que os métodos adequados de pacificação de conflitos tornam-se menos acessíveis pela população no momento em que aumenta as suas formalidades, o que acaba por demonstrar que os indivíduos preferem a utilização de mecanismos de pacificação de conflitos mais informais, de caráter comunitário, onde a proximidade cultural e a identidade comunitária contribua de forma decisiva na busca pela pacificação social.

---

<sup>46</sup> Fazer perder o caráter elitista ou a condição de elite.

A sociedade contemporânea reivindica reestabelecer um modo jurisdicional que esteja à frente dos mecanismos utilizados atualmente, e que se mostre eficaz na pacificação comunitária e adequada dos conflitos, uma vez que a justiça monopolizada pelo Estado contemporâneo não oferece subsídios e respostas à conflituosidade produzida pela complexidade da sociedade contemporânea. Assim, os métodos e técnicas até então empregados pelo Direito como resposta aos conflitos existentes na sociedade não se apresentam eficazes perante a complexidade das demandas, da pluralidade de sujeitos envolvidos e da multiplicidade de fatores que os geraram.

Entretanto, a utilização dos mecanismos adequados e comunitários de pacificação de conflitos pode em um primeiro momento gerar certa “desconfiança” por parte da sociedade, uma vez que prevê a (re)estruturação de um sistema (especialmente do Poder Judiciário) que está arraigado na cultura ocidental enquanto único órgão responsável pela resolução dos conflitos. Outro desafio que contribui para essa desconfiança é o subsistema científico que, de acordo com Bezerra (2008), não apresenta uma abertura geral à inovação, mas apenas que certos subsistemas de interação social sejam favoráveis àqueles cientistas de mente mais aberta.

O discurso de mudança de paradigma deve levar em consideração o diálogo com o excluído, necessitando converter-se em um fenômeno estético para ser eficiente. A transformação do conflito é sempre uma produção estética. O diálogo do excluído apresenta-se ainda como recreação estética do conflito, uma produção dramática superadora do conflito, que tem por essa mesma razão um caráter criador, que é simultaneamente estético e existencial. Sendo assim, para Warat (2004), o diálogo do excluído deve apontar uma forma bela e emocionante vivida com força.

Algumas perspectivas devem ser consideradas no momento da concepção e da implementação de novos mecanismos que pertençam a essa revolução democrática da justiça ao possibilitar a inclusão dos excluídos, como o ideal da pacificação dos conflitos e a sua prevenção; o ideal do processo judicial é o não processo. Sob esses novos mecanismos de pacificação de conflitos e assentadas as bases democráticas e comunitárias é que se logrará êxito, conforme asseverado por Bezerra (2008), tendo o fundamento filosófico como o ideal de paz, e o sociológico como a efetivação dessa mesma paz na sociedade atual.

Talvez seja justamente esse ponto que deve ser trabalhado em qualquer estudo que realize um diálogo entre o Judiciário posto e os novos mecanismos

propostos. “Não se trata de pensar a guerra e a paz como qualquer coisa que espera – soluções pessoais para um problema global” (RESTA, 2014, p. 96). O problema global dos conflitos, e não dos confrontos, deve ser encarado a partir de iniciativas locais, as quais levem em consideração tanto a concepção quanto a aplicação das perspectivas e das peculiaridades locais, para que assim se consiga efetivamente assegurar o acesso à justiça comunitária a todos.

A concretização desse acesso à justiça comunitária por intermédio dos mecanismos adequados à jurisdição contribui de forma efetiva para a promoção da cultura da paz nas comunidades, fortalecendo inclusive os instrumentos de prevenção a novos conflitos, mantendo dessa forma uma convivência pacífica e harmoniosa entre as pessoas.

É nessa conjuntura de busca por uma convivência pacífica em comunidade que surge o PIFJ enquanto uma política pública entre o Judiciário (não se prevê a sua extinção, mas a sua (re)estruturação) e a comunidade local na pacificação dos conflitos, assunto a ser abordado no próximo tópico.

#### **4.2 A (re)definição do espaço público e da cidadania na América Latina na pacificação de conflitos**

*Mas pessoas diriam que isso é uma utopia? E eu responderia: ainda bem! Significa que ainda somos capazes de sonhar, acreditar, ainda crer naquilo que Paulo Freire chamava de “inérito-viável”! Isto é, aquilo que ainda não é, que portanto é inérito, mas que pode ser viável de construir (CORTELLA, [s/d].*

O processo de globalização ao qual os Estados latino-americanos estão condicionados trouxe uma espécie de desestruturação das comunidades locais e do sentimento de pertencimento do indivíduo, ocorrendo o afastamento de áreas comuns que possibilitavam o diálogo, o que Bauman (2000) intitulou de “face a face”. Já as elites das sociedades escolheram o isolamento em parte dos efeitos perversos desses processos e pagam por ele com boa vontade, contudo, no que se refere àqueles que não têm escolha e/ou não dispõem de condições de pagar por sua segurança, acabam em grande parte se revoltando e respondendo com agressividade e violência.

Outro fato que o processo de globalização ocasionou foi a criação e a ampliação das redes de poder que conspiram e colaboram com a política de vida privatizada, que ao serem estimuladas acabam se mantendo e se reforçando. Com o

esgotamento proporcionado pela globalização da capacidade das instituições políticas de atuarem em conjunto com o coletivo, a retirada em massa do corpo político impede que haja a cristalização de mecanismos alternativos de ação coletiva em condições de igualdade, desencadeando uma rede de dependências.

Todos esses fatores acabam por compartilhar e promover tanto o processo de globalização enquanto o fatiamento das condições de vida como a atomização e a privatização das demandas sociais ao autoimpulsioná-las e autopropetua-las. É contra esse contraditório pano de fundo da evolução das sociedades que a lógica e a endêmica ilogicidade das preocupações de identidades, de identificação dos povos contemporâneos e de suas ações necessitam ser compreendidas e reestruturadas (BAUMAN, 2000).

Ao ter por base o sistema mundial em constante transformação e cada dia mais complexo de compreender e de prever, é que se pode constituir as três grandes constelações de práticas: práticas interestatais, práticas capitalistas globais e práticas sociais e culturais transnacionais (SANTOS, 2011). Nesse cenário de tentativa de (re)construção do cidadão latino-americano, no pensamento de Carvalho (2016), ao chegar ao final da jornada até hoje percorrida, a sensação de desconforto e incompletude é visível. O início do processo de (re)construção da cidadania e do espaço público é inegável, mas, ocorrendo de forma lenta, não esconde o longo caminho que ainda falta percorrer.

O triunfalismo exibido pelas celebrações oficiais aos quinhentos anos da conquista das terras pelos portugueses e pelos espanhóis, especialmente, não consegue cobrir a presença e o drama dos milhões de cidadãos latino-americanos que se encontram abaixo da linha da pobreza, dos desempregados, dos analfabetos e semianalfabetos e das vítimas diárias de violência perpetrada tanto pelo particular quanto pelo Estado. “Não há indícios de saudosismo em relação à ditadura militar, mas perdeu-se a crença de que a democracia política resolveria com rapidez os problemas da pobreza e da desigualdade” (CARVALHO, 2016, p. 219).

Nos últimos tempos, as sociedades da América Latina atravessaram um momento de ansiedade que parece desembocar no “divã” de forma quase imediata e inevitável. Não deixaram para trás somente um passado de uniformes, igualdades ilustradas e harmônicas, se não o poder das sociedades plurais nas quais a interculturalidade desempenhou um valor normativo e através dela proporcionou

espaços comuns onde o desenvolvimento de uma convivência própria de um ideal democrático estava presente (BETRÁN, 2008).

Assim, os povos latino-americanos acabaram transformando-se em sociedades nas quais muitas das tensões e dos conflitos sociais não deixam de guardar relação com a diversidade e com a multiculturalidade que acolhem, ao tempo que a convivência se vê regida por princípios de tolerância que a ideia liberal plantou, mas que em muitos casos não passa de meros recursos retóricos para ampliar cada vez mais os efeitos da globalização e de afastamento do indivíduo dos espaços públicos.

O que se busca nesse cenário é a transformação do indivíduo e do meio social a partir de práticas comprometidas com a emancipação do sujeito, no processo que Costa e Reis (2010) intitularam de “(re)construção do espaço local” ao possibilitar a participação de todos os cidadãos nos processos decisórios e na efetivação de políticas públicas que visem garantir e concretizar direitos humanos e fundamentais. Quanto maior for a possibilidade de participação e por consequência essa efetiva participação do cidadão nos rumos da sua comunidade, melhor será a qualidade do espaço público em que ele está inserido.

Essa nova cidadania que se visualiza no espaço público mostra-se na condição de um processo histórico de construção da própria dignidade humana em seus princípios basilares, cabendo à *polis*, por intermédio da lei (*nomos*) a criação das necessárias condições para que seja possível o estabelecimento de uma ordem de equidade. Sob tal prisma, a cidadania passa a configurar como o construído convencional de coletividade tendo por base decisões conjuntas que visem à igualdade de oportunidades a todos os cidadãos (CORRÊA, 2010).

Nesse contexto, o *status civitatis* é no atual período da humanidade contemporânea, de acordo com Corrêa (2010, p. 26), “a própria condição humana, pois num mundo como o do século XX, inteiramente organizado politicamente, perder o *status civitatis* significava ser expulso da humanidade, de nada valendo os direitos humanos aos expelidos da trindade Estado-Povo-Território”. Ideia semelhante à de Hannah Arendt ao conceder à Segunda Guerra Mundial a alcunha de “banalidade do mal”, ao reconhecer a crise vivida pelos direitos humanos, uma vez que o Estado tem o poder de determinar que têm indivíduos (cidadãos) que têm direitos e que têm indivíduos (não cidadãos) que não têm direitos e, portanto, estão desprotegidos.

A confirmação do atual paradigma jurídico da modernidade acaba por promover a dissociação das ideias de direitos humanos e de cidadania com a finalidade de assegurar suas crenças em torno do bom funcionamento democrático das sociedades. “Se afirmou que a única forma de poder desenvolver uma identidade cívica compartilhada era a de ter um estatuto da cidadania comum, diferenciado e alheio a qualquer concepção de conflito nas relações de outriedade” (WARAT, 2004, p. 122). De maneira idêntica, têm-se as tentativas de construir a concepção dos direitos humanos reduzidos ao exercício normativo de alguns direitos subjetivos e de sua garantia por parte do Estado.

Uma das poucas formas de enfrentar esse cenário que tenta ser imposto é por meio da participação popular nas comunidades/sociedades enquanto um dos requisitos da própria (re)definição do conceito de cidadania. E essa participação encontra um ambiente ideal de ampliação no espaço local, pois a proximidade dos indivíduos com os centros decisórios é maior. Além disso, há um comprometimento maior por parte dos cidadãos, uma vez que é nesse espaço que eles vivem, trabalham e se realizam enquanto seres humano dotados de direitos e obrigações.

A cidadania possibilita a capacitação do indivíduo (no sentido social e jurídico) na vida política de sua comunidade e de sua sociedade. Essa capacidade igualitária entre todos consagra o reconhecimento da igual capacidade cívica dos cidadãos de atuarem politicamente, e ao mesmo tempo é universalista, na medida que significa a participação de um estatuto universalista de direitos, normativamente compartilhado com cada pessoa em razão de seu mesmo caráter humano.

A cidadania traz consigo, acima de tudo, a ideia de consciência coletiva, de vontade geral, por meio da qual a sociedade política passa a ser construída como o lugar ideal da liberdade e da igualdade de todos os cidadãos, já que a sociedade civil é dominada ou pela tradição/privilégios ou pelos interesses particulares (muitas vezes contrários ao bem-estar da coletividade) que acabam por determinar um ambiente constantemente ameaçado pela violência e pelo caos (TOURAINÉ, 1998).

A cidadania sempre se exercitou em lugares públicos, representou sempre uma decisão construída com o outro (ainda que algumas vezes fosse entendida como a relação exclusiva de um indivíduo com o sistema de Direito positivo). Decisões, essas, construídas através de vínculos. Relações que foram tecendo acordos, que, na maioria dos casos, terminaram sendo mafiosos. Foram alianças de relações maniqueístas, tendenciosas, que terminaram enfrentando-se com relações excluídas da cidadania (WARAT, 2004, p. 111).

A (re)construção e a (re)definição da cidadania perpassa pelo reconhecimento do multiculturalismo ou da diversidade cultural das sociedades latino-americanas na exata definição de permitir (aqui utilizado não no sentido de concessão, mas sim de reconhecimento) aos cidadãos serem diferentes e disputarem as mesmas oportunidades. Mesmo diante de processos coletivos de socialização, a identidade individual, segundo Gorczewski e Martín (2011), deve estar assegurada, respeitando e oportunizando a livre decisão de cada indivíduo dentro do plano de exercício da sua autonomia de vontade.

Nesse momento, o direito à diferença enquanto instrumento de operacionalização da cidadania configura-se como um direito de combinar a pluralidade de características dos indivíduos com a identidade social originariamente distinta. Somente assentadas essas bases nas sociedades é que será possível compreender os indivíduos enquanto atores políticos inseridos em um espaço público que possibilite que a escolha e a decisão sejam livres. Portanto, o multiculturalismo deve ser compreendido como um requisito indissociável da democracia e dos valores mais básicos do ser humano: respeito e pluralismo (GORCZEVSKI; MARTÍN, 2011).

O que se pretende demonstrar e confirmar é que a diversidade cultural, o multiculturalismo ou o interculturalismo<sup>47</sup> apresentam-se como um elemento essencial na (re)construção da cidadania e dos espaços públicos tão necessários para a convivência harmônica em sociedade. Entretanto, é importante a ressalva construída por Corrêa (2010), de que o processo de efetivação das condições e das possibilidades de uma vida digna não são pacificadas diante de um sistema marcado pelas profundas e crescentes desigualdades sociais e econômicas, especialmente nas nações latino-americanas.

A busca por esses novos espaços públicos de construção do poder, como é o caso do espaço local, não acarreta a negação das demais esferas, inclusive compreende-se a sua importância no cenário atual, mas a possibilidade que se dê uma atenção especial à existência desses outros espaços e retire o foco do binômio crise do Estado e processo de globalização. O espaço público local deve ser concebido como um espaço simples, sem muitas formalidades, mas eficaz na participação social ao possibilitar tanto a manifestação dos interesses da comunidade

---

<sup>47</sup> Os termos aqui utilizados referem-se exclusivamente ao reconhecimento da diversidade que constitui as sociedades modernas, independentemente da corrente individual de pensamento.

quanto a produção de instrumento de regulamentação do controle social via participação popular.

A construção de uma nova cidadania e a renovação e a redefinição do espaço público com o objetivo de emancipar os sujeitos perpassam especialmente, segundo Costa e Martín (2008), o campo da educação. Com a abertura de novos espaços de reflexões nas sociedades latino-americanas, a educação ganha uma importância ainda maior enquanto mecanismo que possibilita a todos os indivíduos a construção de suas vidas de forma livre e democrática. Esse é um momento de criatividade, de generalidade, de possibilidade de restaurar elementos fundamentais perdidos e esquecidos pelas sociedades com o compromisso ético com a humanidade.

A esfera pública apresenta-se como o espaço propício para o debate jurídico entre os diversos atores sociais, enquanto processo de aperfeiçoamento da democracia, ao possibilitar o diálogo como forma de construção dos rumos da humanidade. Esse espaço autônomo é compreendido por Vieira (2001) por duas vertentes: de um lado tem-se o desenvolvimento dos processos de formação democrática da opinião pública e, portanto, da vontade política da coletividade; por outro, a transformação de uma cidadania passiva para uma cidadania ativa com a transformação da sociedade civil numa instância deliberativa e legitimadora do poder político.

Cabe à sociedade civil, em parceria com o Estado, o estabelecimento das condições mínimas de acesso de todos os espaços públicos como condição da pluralidade humana e do respeito à diversidade cultural construída pela (re)definição do conceito de cidadania. Portanto, a impossibilidade de acesso aos espaços públicos configura-se como a perda de acesso à igualdade, e conseqüentemente aqueles destituídos de cidadania acabam por perder seus direitos de reconhecimento da pluralidade e da diversidade, ocasionando o não reconhecimento uns com os outros num mundo comum.

Essa necessidade de construção de espaços públicos participativos mostra-se especialmente possível no âmbito local. De acordo com Costa e Martín (2008), não há dúvidas de que a proximidade do cidadão com os problemas e as demandas sociais da sua comunidade provoque maior disposição por sua parte em participar, uma vez que, ao verificar que a sua participação possibilita a construção de um ambiente melhor para se viver, esse processo de participação acaba sendo natural e contínuo. Nesse cenário, o governo local tem se mostrado ciente de suas obrigações

para com a população, especialmente no incentivo à participação cidadã, como verificado nos últimos anos.

Reconhecer e compreender o outro em sua cultura, inclusive na possibilidade de juntos construírem espaços públicos de participação deve pautar todo o esforço na ligação entre a identidade e a instrumentalidade a partir de uma concepção do sujeito. Assim, para que seja possível o estabelecimento da comunicação entre os atores sociais da comunidade, é necessário primeiramente compreender os seus atos e suas linguagens como forma de reconhecimento (TOURAINÉ, 1998).

Todavia, essa construção encontra-se ameaçada nas sociedades latino-americanas contemporâneas por diversos fatores, entre eles: as profundas transformações ocorridas após o ingresso e a ampliação do processo de globalização; a progressiva privatização do espaço público com a transformação do cidadão em consumidor; a titularidade dos direitos passou a considerar o *status* econômico e, por fim, que toda essa desigualdade social e econômica existente operou para a exclusão de pessoas, de grupos sociais e também de populações inteiras (GORCZEWSKI; MARTÍN, 2011).

Mesmo diante desse cenário não muito promissor, a sociedade latino-americana deve pensar em mecanismos para ampliar a participação social, o que, na visão de Costa e Reis (2010), ocorre por meio da criação de espaços públicos para deliberação. Mas as autoras fazem uma ressalva: a simples criação desses espaços não é suficiente, uma vez que eles devem ser (re)estruturados para possibilitar a ampliação da esfera pública, tornando-a mais inclusiva diante de uma sociedade multicultural. E assim, a construção desses espaços constitui-se, enquanto um desafio para as presente e futuras gerações, inclusive, como forma de possibilitar a convivência harmônica na sociedade.

O espaço público deve ser (re)pensado e (re)construído como um local propício à interação intersubjetiva de cidadãos conscientes, solidários e participativos, sem a filiação de visões liberais ou republicanas, isto é, um espaço neutro onde prevaleça o princípio do discurso. Somente a partir dessas premissas é que será possível institucionalizar o espaço público na pluralidade das sociedades civis modernas e haverá chance que lograrem êxito na construção do consenso utilizando procedimentos comunicativas na esfera pública (VIEIRA, 2001).

Portanto, o que se busca é a instituição de um espaço público como um local vital e indispensável para a convivência humana a fim de possibilitar ao indivíduo

construir, de forma consciente e criativamente, sua identidade, seus projetos de vida e seus sonhos. O público tem relação direta com as condições externas, que influencia todas as pessoas que ali residem, respeitadas as suas diferenças e peculiaridades. Essa nova concepção deve valorizar a política enquanto uma dimensão público-estatal, sem olvidar das condições materiais de existência e das condições econômicas que juntas integram o espaço público.

É na (re)construção desse novo espaço público que será possível, por um lado, aos cidadãos participarem, decidirem, acompanharem, executarem e fiscalizarem as políticas públicas e, por outro lado, a promoção do fortalecimento da cidadania ao criar instrumentos de participação social na gestão de políticas públicas. Assim, com essa redefinição, a cidadania também encontrará um ambiente fértil a se expandir, no momento em que os indivíduos passam a adquirir e a consolidar novos direitos e ampliam sua participação na criação do próprio direito.

Mesmo que constituído pela pluralidade dos indivíduos e pela atual relação de alienação com o mercado, o espaço público faz com que seja um local de hostilidades e de busca pelo acolhimento social como tentativa de satisfazer as necessidades básicas, desde a luta pelo reconhecimento de pertencimento de uma comunidade até a sua sobrevivência. “Esse local ao que se está mencionando é a comunidade? Afinal como defini-lo? Pode-se considerá-lo como uno e complexo e se valer dele ao referir-se ao Estado, à sociedade, aos municípios e às comunidades?” (COSTA, 2012, p. 179). Conforme trazido pela autora, o que importa, independentemente do âmbito ou da nomenclatura que se dê, é a concepção de que nele transitam as pessoas e as redes de comunicação que se formam, com a finalidade de promover o entendimento mútuo e a construção da diversidade.

É importante a construção realizada por Sen (2000), de que os valores prevaletentes e os costumes sociais também são responsáveis pela presença ou ausência de corrupção e pelo papel desempenhado pela confiança nas relações (econômicas, sociais e políticas). Dentro dessa lógica, o exercício das liberdades individuais é medido a partir de valores que, a seu turno, são influenciados direta e/ou indiretamente pelas discussões públicas e pelas interações sociais (oportunizadas nos espaços públicos pela liberdade de participação).

Observa-se que toda essa discussão sobre a necessidade de as sociedades latino-americanas (re)pensarem o espaço público só adquire real importância se possibilitar a materialização de medidas concretas no estabelecimento de políticas

públicas que sejam efetivamente construídas com a participação ativa da sociedade civil, respeitando as diversidades, e não meramente impostas de cima para baixo. Segundo Corrêa (2010), mesmo que o aparato político-estatal seja ocupado por grupos dominantes, que acabam impondo o que deve constar na agenda política, há necessidade de as minorias dominadas ocuparem os seus espaços de construção, e o espaço propício neste momento para este processo são os espaços públicos locais.

Essa transformação também refletirá diretamente no que hoje se conhece por democracia, visto que ela é passageira e funcional, segundo Vieira (2001), ao estar permanentemente em processo de ajuste e aperfeiçoamento entre a legalidade e a legitimidade, entre a moral e a lei. Assim, os espaços públicos devem possibilitar a participação ativa dos movimentos sociais e das associações da sociedade civil na construção e compreensão da democratização, a partir de novos conceitos, de novas visões e de novos objetivos.

O que se visualiza é a (re)democratização dos Estados latino-americanos como ocorreu em décadas passadas na maioria dos países da América Latina, especialmente no Brasil, quando de 1985 a 1988 operacionalizou a saída da ditadura militar e fez nascer novamente da democracia no novo mundo, afastando todo o cenário que havia se instituído desde 1964 (data do golpe militar). Agora essa democracia necessita ser (re)pensada e (re)estruturada para os novos cenários políticos, sociais e econômicos que se apresentam.

Com a participação dos movimentos sociais como mecanismo de ampliação do espectro político e participativo da sociedade, os espaços públicos serão contemplados. Esse novo paradigma pluralista pode contribuir no entendimento do multiculturalismo com base na perspectiva intercultural (de que forma se estabelecem as comunicações entre as diversas identidades e de que forma ocorrem as suas interações) não somente como um marco de convivência, mas sim como um caminho para o reconhecimento da própria identidade do povo latino-americano.

A cidadania desejada na contemporaneidade faz referência à realização de uma cidadania que esteja em conformidade com a pluralidade das sociedades, tendo como objetivo combater à situação de desvantagens provocada pela diferença. Ao superar o conceito de cidadania atrelado ao indivíduo nacional, devido às diferenças étnicas, culturais e sociais dentro de um mesmo país, encontrar-se-á o caminho para o reconhecimento das comunidades locais e dos valores culturais enquanto integrantes do espaço público (VIEIRA, 2001).

Ao verificar tanto a presença de culturas diversas nas nações latino-americanas quanto a transformação dessa diferença entre os cidadãos como a principal forma de criação da identidade, é possível pensar na construção de um novo discurso sobre e para o mundo, colocando o ser humano e a sua qualidade de vida no centro do debate. Todavia, de acordo com Touraine (1998, p. 17), “a originalidade dessas criações culturais nos impõe o respeito, incita-nos a conhecê-las; mas não permite que nos comuniquemos com elas, isto é, vivamos na mesma sociedade que elas”.

A concretização dos direitos de cidadania na busca por um espaço público que seja acessível a todos os cidadãos da América Latina perpassa pela superação da relação de dependência e de poder. Segundo Corrêa (2010), somente por intermédio da articulação política dos setores da população excluídos do processo de construção de políticas públicas é que se conseguirá trilhar uma nova história para a humanidade com uma mudança significativa do sistema global, caso contrário, a luta em busca da cidadania servirá unicamente para o avanço em alguns setores, que também serão facilmente desestabilizados pela influência do poder dominante.

Os espaços públicos, nesse contexto, são de extrema importância ao possibilitar o diálogo como principal ferramenta na construção de uma sociedade multicultural, uma vez que, de acordo com Bezerra (2008), não há vida coletiva saudável que permita que cada indivíduo proceda segundo os seus impulsos e desejos, sem levar em consideração os interesses dos demais. E assim, para que seja evitado que indivíduos e grupos sociais se digladiem, o que prejudicaria de forma direta a convivência pacífica em sociedade, criaram-se mecanismos de regulamentação da vida social, estabelecendo normas de condutas.

Quando o indivíduo passa a não respeitar essas normas de condutas previamente instituídas, acaba por gerar conflitos entre os cidadãos. Nas sociedades contemporâneas, esses conflitos são normalmente solucionados pelo Poder Judiciário, entretanto, mesmo com essa atuação estatal, existente em localidades da América Latina, o acesso à justiça comunitária é precário, sendo caracterizado pela exclusão social e estatal. No caso específico do Brasil, a exclusão social é um processo que decorre da crise econômica e da própria crise de identidade, o que acaba por criar cidadãos que não conseguem exercer devidamente sua cidadania no espaço público (BATISTA, 2010).

Uma das primeiras tarefas no combate à exclusão social, e dentro da lógica dos conflitos, é a instituição de instrumento que priorizem o diálogo e a própria emancipação do sujeito ao visualizar o conflito a partir de seu caráter positivo, o de transformação e aperfeiçoamento das relações sociais. Dentro desse contexto, a busca por mecanismos alternativos e adequados à jurisdição e, portanto, de pacificação comunitária das relações sociais, perpassa, de acordo com Bezerra (2008), pela redefinição da ideia de missão política e de missão social, sendo aquela responsável por servir de garantia das liberdades, enquanto essa de contribuir para a convivência harmoniosa em sociedade, possibilitando o equilíbrio entre as forças na obtenção da justiça.

Dentro desse processo de busca por pacificação aos conflitos sociais que contemplem essencialmente o diálogo entre os envolvidos, surgem as oportunidades que os cidadãos podem moldar efetivamente seu próprio destino e auxiliar uns aos outros, não necessitando serem vistos como beneficiários passivos de engenhosos programas para o desenvolvimento, mas como construtores de simples, mas úteis, mecanismos de consolidação dos direitos de cidadania no espaço público. “Existe, de fato, uma sólida base racional para reconhecermos o papel positivo da condição de agente livre e sustentável – e até mesmo o papel positivo da impaciência construtiva” (SEN, 2000, p. 26).

Entretanto, esses novos mecanismos desenvolvidos nos espaços públicos das sociedades contemporâneas, de acordo com Touraine (1998), também são comandados por duas vertentes principais: a primeira, sendo marcada pela crescente dissociação entre o universo instrumental e o universo simbólico, entre a economia e a diversidade cultural, e a segunda, pela fragmentação do poder, incutidos em um vazio social e político cada dia mais crescente. O que deve ser buscada é uma transformação da força de reintegração da econômica global e local e da cultura como oposição ao poder dos estrategistas.

Ao analisar os problemas políticos e sociais existentes no contexto latino-americano, percebe-se uma semelhança entre eles, e disso pode-se concluir que estão se agravando a cada dia, requerendo dessa forma soluções hábeis e competentes para combatê-los. Esse Estado contemporâneo, na concepção de Costa (2012), não consegue mais ser o promotor da transformação social, nem mesmo dar conta da pluralidade das demandas sociais que surgem dos diversos grupos, vivendo a partir disso uma verdadeira crise de legitimidade.

É perante esse quadro que se deve pensar no (re)surgimento da necessidade da superação do contexto de alienação social, de indiferença e de desinteresses dos indivíduos para a gestão e os rumos da sociedade por meio das políticas públicas. Essa transformação perpassa pela integração e pela cooperação tanto das responsabilidades quanto das necessidades, da ampliação da confiança e do respeito entre os cidadãos, com a finalidade de criar possibilidades sociais de pacificação dos conflitos no âmbito comunitário. Esse fortalecimento dos laços sociais a partir de conteúdos mais deliberativos e comunicacionais, de acordo com Costa (2012), deve ter como ponto de partida a construção de uma consciência que preze pela lógica da solidariedade e do consenso social.

A reconstrução dos espaços públicos e do conceito de cidadania deve ter como aliados as redes de gestão local para a criação de políticas públicas democráticas, com a participação efetiva da sociedade, para que a inclusão social prevaleça e a solidariedade entre os membros se solidifique como um princípio autônomo das relações sociais. A organização desses princípios enquanto valores básicos da comunidade pressupõe a possibilidade da mobilização e da articulação entre si com vistas a garantir o acesso à justiça de toda a população.

Sendo assim, a implementação nos espaços públicos comunitários de formas adequadas de pacificação de conflitos, além da economicidade e rapidez de sua aplicação, não se pode olvidar de outro ponto fundamental: nesses mecanismos não há vencedores nem perdedores, não existindo, portanto, a sensação de derrota, o que acaba por fomentar uma cultura de paz. Mesmo que tribunais tradicionais de justiça fossem mais eficazes no julgamento dos conflitos, de acordo com Martín (2004), a sua obrigação de pronunciarem-se sobre o justo e o injusto, designando vencedores e perdedores, faz com se destrua qualquer possibilidade de considerar o conflito uma oportunidade para aproximar as pessoas e reestabelecer os laços comunitários.

A implementação de políticas públicas adequadas e comunitárias de pacificação de conflitos mostram-se imprescindíveis diante do atual cenário de globalização, e assim deve-se considerar a necessidade de políticas públicas transversais e integradas que lidem com a emancipação do sujeito, tendo por base a educação para a não violência, primando pela ética do respeito à diversidade, pelo exercício da reciprocidade e pelo compartilhamento entre os indivíduos da comunidade de sentimentos, valores e ideais em comum (COSTA, 2007).

Para que o diálogo enquanto ferramenta de promoção da mudança e de transformação nas estruturas sociais, econômicas e políticas seja possível, é necessária a criação de espaços públicos onde os atores possam interagir em confiança e com respeito, levando ao centro das discussões suas ideias, interesses, preocupações sociais, demandas, crenças, e trabalhando juntos de forma pacífica e legítima para que sejam transformadas as relações sociais, gerando racionalidade e organização de consensos. Um diálogo necessita, nesse cenário, de uma preparação cuidadosa de todos os aspectos importantes do processo e não somente dos eventos onde os atores irão dialogar (OEA; PNUD, 2013).

Com efeito, a gestão pública com a participação da população consolida a capacidade dos cidadãos de implementarem políticas públicas em nível local, promovendo ações solidárias e orientadas ao alcance coletivo, supondo mecanismos de interlocução entre diversos atores sociais, além do fortalecimento de parcerias. Nesse intuito, segundo Farah (2001), as comunidades assumem um papel de liderança e de coordenação, interagindo com atores governamentais e não governamentais, com o propósito de satisfazer interesses e necessidades locais comuns entre os cidadãos-membros.

Deve-se afastar a ideia de que ainda se encontra o discurso na sociedade que o Estado seria o único responsável pela implementação, administração e controle das políticas públicas, pois a sociedade civil também é corresponsável, juntamente com Estado em sua construção e reestruturação. Até porque, como lembra Costa (2007), juridicamente existem diversos instrumentos que podem ser utilizados para a concretização dos direitos humanos e fundamentais das minorias sociais, porém, isso não é suficientemente efetivo, então se faz necessário que a comunidade busque suas prioridades, discutindo sobre políticas públicas preventivas que venham ao encontro da concretude dos direitos de cidadania.

Em uma primeira análise, esses mecanismos de pacificação de conflitos a partir de políticas públicas comunitárias intentam manter um equilíbrio entre os conflitantes, não se enquadrando no “não fazer nada”, mas também não permitindo uma escalada negativa do conflito. Também se tem métodos menos formais e geralmente mais próximos ao cidadão do que as árduas batalhas traçadas no Judiciário, que oferecem maior participação dos conflitantes nas comunidades, inclusive no controle de todo o processo na busca pela pacificação adequada dos conflitos, do que nos meios tradicionais (MARTÍN, 2004).

Com bases locais e visão global, as organizações internacionais/regionais surgem no cenário internacional como novos atores políticos diante da globalização e da diversidade cultural existente em todos os países do globo. É diante desse cenário que a OEA, em nome do interesse público e da cidadania mundial, visa à transformação dos atuais efeitos perversos da globalização em possibilidades de aprimoramento das relações sociais. Segundo Vieira (2001), esse processo tende a possibilitar o pensamento a partir de uma cidadania não meramente ligada a um determinado Estado, mas tendo por base a integração regional, viabilizando a abertura de novos caminhos para a cidadania em uma sociedade civil global emergente.

Percebe-se recentemente nas iniciativas comunitárias latino-americanas as consequências da ampliação da participação social nos espaços públicos, conjuntamente com a cooperação social e a mobilização política. De acordo com Putnam (2000), mesmo que não seja possível analisar os resultados práticos de forma imediata, a implementação desses tópicos é essencial na contribuição indireta do combate ao isolamento e à desconfiança mútua tão visíveis nas relações sociais na sociedade contemporânea.

A instituição desses instrumentos de enfrentamento aos mal-estares da sociedade moderna elencados por Rubio (2012) tem por finalidade transformar a atual globalização perversa para uma outra globalização, voltada especialmente ao ser humano, como pensada por Santos (2000), a instituição da participação social nos mais diversos centros decisórios, entre eles a própria pacificação dos conflitos nas comunidades, que se mostra de extrema necessidade e urgência.

Uma vez que a impossibilidade de acesso à justiça comunitária, especialmente, pelas camadas sociais latino-americanas classificadas como hipossuficientes e marginalizadas, é uma grave violação de direitos humanos e fundamentais, e que, devido à globalização e às relações cada vez menos humanizadas, vem sendo esquecida, como se a justiça fosse um tanto inatingível para o comum dos mortais. Desta forma, o acesso à justiça comunitária, há algum tempo, tem marcado presença nos catálogos dos direitos humanos e fundamentais, e sendo reconhecido por Constituições estatais e declarações internacionais de proteção dos direitos humanos e fundamentais.

Nesse contexto de busca por métodos adequados de pacificação de conflitos, e a OEA identificando-se como norteadora das políticas públicas de acesso à justiça

comunitária na América Latina, tem-se a instituição do Programa Interamericano de Facilitadores Judiciais – PIFJ, que se apresenta como uma possibilidade de participação cidadã tanto no espaço público enquanto ferramenta de construção do diálogo social, quanto na administração da justiça para os grupos com maiores barreiras de acesso.

Diante de tal magnitude e considerando que atualmente o Programa conta com mais de dez mil facilitadores capacitados em toda América Latina para atuar e garantir o acesso à justiça comunitária de mais de cinco milhões de cidadãos, faz-se necessária a análise dos desafios e das perspectivas da implementação do PIFJ no Brasil ao realizar um diálogo com as experiências argentina e paraguaia. Assunto este que será trabalhado na sequência.

#### **4.3 Os desafios e as perspectivas da implementação do Programa Interamericano de Facilitadores Judiciais no Brasil: diálogos com as experiências argentina e paraguaia**

*Temos uma humanidade com homens cada dia mais longe de si mesmos, sem a mínima capacidade para refletir profundamente sobre si mesmos, sobre o que realmente querem construir e, desse modo, criar um projeto coerente de vida (WARAT, 2004).*

A necessidade de se (re)pensar o acesso à justiça comunitária e a pacificação dos conflitos perpassa inclusive sobre a sua atuação, uma vez que, de acordo com Barbosa (1947), uma justiça tardia não pode ser considerada uma justiça, senão uma injustiça qualificada. O processo por muito tempo nas mãos do julgador contradiz o direito entre os envolvidos, fazendo com que as lese no patrimônio, liberdade e honra. Como uma forma de enfrentamento dessa lentidão, ou em muitos casos a impossibilidade de acesso à justiça, surgiram na América Latina programas para auxiliar a mudança desse paradigma.

Os países latino-americanos contam com uma extensa experiência na implementação de mecanismos adequados e comunitários de pacificação de conflitos, que no início foram compreendidos como ferramentas principalmente para o enfrentamento do congestionamento e da ineficiência dos tribunais estatais. O aprimoramento das técnicas possibilitou uma alteração de *status*, agora sendo entendidos como elementos fundamentais para garantir o acesso à justiça comunitária

da população por meio de vias menos formais que os Tribunais, mas que priorizam o diálogo e a construção de alternativas comunitárias adequadas aos conflitos sociais.

Tais mecanismos encontram-se assentados na Convenção Americana sobre Direitos Humanos e na Declaração Americana sobre Direitos e Deveres do Homem as quais asseguram o direito de qualquer pessoa acessar a justiça através de um instrumento simples e eficaz para combater violações de direitos. Inclusive, vinculando os Estados para que atuem de forma ativa nas devidas diligências para prevenir, investigar, sancionar e reparar os efeitos do conflito, bem como estabelecer as responsabilidades correspondentes.

Diante dessa necessidade e para atender às mais diversas causas das dificuldades de acessar a justiça por parte especialmente das populações vulneráveis, surgiu o PIFJ ligado à OEA, programa que consiste em um serviço de função judicial, isto é, os facilitadores judiciais são nomeados, acreditados, capacitados e supervisionados para atuarem nas áreas onde vivem. A participação do Judiciário não retira o seu caráter comunitário, uma vez que os facilitadores são selecionados e eleitos em assembleias pelos próprios membros da comunidade (RFJ. <<http://facilitadoresjudiciales.org/acerca-de/facilitadores-judiciales/>>).

É importante ressaltar que o PIFJ pode contar com o apoio do Poder Judiciário de cada Estado-membro na condição de integrar todos os atores sociais e institucionais, com vistas a promover de forma adequada à pacificação comunitária dos conflitos. Essa participação, em nenhum momento, sob pena de perder a essência comunitária do Programa, encontra-se sob a coordenação ou a subordinação do Judiciário, sendo um programa eminentemente comunitário, independente e autônomo, seguindo os parâmetros construídos no âmbito da OEA.

O PIFJ teve sua origem na Nicarágua, em 1998<sup>48</sup>, após os conflitos bélicos que resultaram no fim da ditadura naquele país. Diante de suas perspectivas positivas, logo foi estendido aos cinquenta municípios rurais que detinham grande parte da população em situação de extrema pobreza, com a finalidade de pacificar as comunidades e promover o desenvolvimento. No ano de 2005 começou a ser

---

<sup>48</sup> Entre julho de 1979 e fevereiro de 1990 ocorreu na Nicarágua a Revolução Popular Sandinista ou Revolução Nicaraguense, protagonizada pela Frente Sandinista de Libertação Nacional (denominada assim em memória de Augusto Cesar Sandino), que colocou fim à ditadura da família Somoza, substituindo-a por um governo democrático de perfil progressista de esquerda.

configurado na Nicarágua o Serviço Nacional de Facilitadores Judiciais – SNFJ (OEA, 2016).

Desse modo, em pouco tempo, ganhou os olhos da OEA diante de seu caráter promissor para os demais países latino-americanos e, em 2007, houve a sua internacionalização com a criação do PIFJ no âmbito da Organização, expandindo-se para outros setes países: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Argentina e Paraguai. O Programa nesses países contou sempre com o apoio e incentivo das Cortes Supremas de Justiça, seja por meio de seus tribunais regionais ou órgãos administrativos (OEA, 2016).

O PIFJ em 2011 recebeu o prêmio internacional “Justiça Inovadora” dentre mais de cem iniciativas analisadas sobre a promoção do acesso à justiça em nível mundial. Esse reconhecimento é outorgado pelo consórcio holandês *Innovating Justice – Platform for Rules of Law Solutions* com sede em Haya – Holanda. Os jurados que concederam o prêmio destacaram a qualidade do projeto ao brindar o acesso à justiça de pessoas que de outra maneira estariam excluídas dos serviços judiciais de acesso à justiça e pela implementação do Programa em diversos países latino-americanos (RFJ. <<http://facilitadoresjudiciales.org/premios/>>).

Cada vez mais presente nas comunidades da América Latina como oportunidade para aperfeiçoamento das relações sociais, da pacificação comunitária e adequada dos conflitos e da construção de espaços públicos, a OEA, aprovou, em sua Assembleia Geral anual de 2013 o AG/RES. 2768, XLIII-O/13 informando sobre os benefícios das iniciativas locais e nacionais que proporcionam mecanismos de diálogo e de construção de consensos, e a implementação de ferramentas institucionais com a finalidade de abordar os conflitos sociais na própria comunidade, com medidas a médio e longo prazo que culminem na prevenção e na gestão correta destes conflitos.

Nesse documento ficaram claros os objetivos e as perspectivas do Programa ao trazer que sua finalidade principal era a criação de respostas oportunas aos desafios e às demandas geradas pelos conflitos sociais e situações de crises sociais através da promoção de princípios de governabilidade democrática nas comunidades e do caráter de transformação dos conflitos, respeitando assim a Carta da OEA, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos no que se refere à promoção do acesso à justiça comunitária na América Latina.

Dentro das justificativas para a aprovação da referida resolução, tem-se: a ampliação do acesso à justiça comunitária como instrumento fundamental para o pleno exercício dos direitos humanos e da governabilidade democrática; a possibilidade de eliminação da pobreza e da desigualdade social; o trabalho de milhares de facilitadores judiciais nos países latino-americanos que auxiliam os órgãos de justiça, bem como a condição do Programa de fortalecer os sistemas nacionais de administração dos conflitos, contribuindo para a prevenção do conflito e da violência, promovendo uma cultura de pacificação comunitária de conflitos e reduzindo a judicialização da conflitualidade (OEA, 2013).

Assim, levando em consideração as experiências exitosas da implementação do SNFJ na Argentina (2011), Costa Rica (2013), Guatemala (2010), El Salvador (2013), Honduras (2012), Nicarágua (2007), Panamá (2008) e Paraguai (2007) por intermédio de acordos entre os órgãos judiciais e estatais e a Secretaria Geral da OEA, a Assembleia Geral resolve convidar os demais Estados-membros e os Observadores Permanentes<sup>49</sup> a implementarem o referido Programa em suas comunidades. Inclusive, encarregando o Conselho Permanente que encomende um estudo sobre o PIFJ e o seu direcionamento para a Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos da Organização, para que o inclua em sua agenda como uma de suas prioridades (OEA, 2013).

O trabalho social desenvolvido tem caráter voluntário, não afetando suas atividades econômicas, isto é, o ofício de facilitador judicial pode ser combinado com qualquer outro trabalho que venha a auferir renda para sua subsistência. De acordo com a *Red de Facilitadores Judiciales*, as demandas são atendidas nos seus próprios domicílios, sedes comunitárias ou espaços públicos destinados para este fim, contando com reuniões trimestrais entre os facilitadores a fim de intercambiarem experiências, analisarem casos para que os permitam aprender e melhorar a assistência fornecidas às comunidades.

Dentro da sistemática do Programa, visualiza-se a necessidade crescente de contar com ferramentas que não somente abordem os conflitos na etapa de crise e de violência, mas que possibilitem a construção participativa e de inclusão de consensos

---

<sup>49</sup> O *status* de Observador Permanente junto à OEA foi estabelecido pela Assembleia Geral em seu primeiro período ordinário de sessões, realizado em San José, Costa Rica, em 1971 (AG/RES. 50 (I-O/71)). Os Observadores Permanentes participam das atividades da Organização e contribuem para seus programas. Atualmente a OEA possui 69 países na condição de Observadores Permanentes e a União Europeia.

dentro de um marco democrático e pacífico das relações sociais conflituosas. Assim, os conflitos passam a ser compreendidos como motores para a mudança social quando são abordados de forma construtivas e conduzidos por uma cidadania dialogante. O diálogo (re) surge como um processo da institucionalidade democrática que visa transformar as relações conflituosas e contribuir para a governabilidade (OEA; PNUD, 2013).

Ao aproximar o sistema de justiça da comunidade diminuem-se as distâncias, reduzem-se os custos, baixam as desconfianças, dando inclusive um rosto mais humano do acesso à justiça comunitária. Melhoram os direitos humanos, aumentam a segurança cidadã, se reduz a extrema pobreza com o aumento da governabilidade democrática advindo do processo de participação ativa. E por fim, se constrói a equidade de gênero e se estabelece uma ponte entre as comunidades e a justiça.

Nesse cenário, o PIFJ insere-se enquanto um conjunto de políticas públicas de acesso à justiça comunitária, especialmente para grupos sociais em situação de vulnerabilidade e com dificuldades de acessar a pacificação de seus conflitos. De acordo com Martins (2011), a formação de facilitadores visa franquear à população, principalmente em áreas isoladas ou onde não há presença efetiva do Estado, uma justiça rápida, eficiente, e que responda aos anseios da sociedade. Assim, o objetivo central é levar a cidadania a todos os recantos dos países latino-americanos, reduzindo os conflitos sociais por meio do diálogo e prevenindo futuros embates.

O Secretário Geral da OEA, Luis Almagro, ressaltou em um encontro com operadores da justiça realizado em Honduras em agosto de 2015 que o PIFJ representa como poucos os quatro pilares da Organização: democracia, segurança, direitos humanos e desenvolvimento. Na mesma ocasião afirmou que os cidadãos que não têm acesso à justiça não têm seus direitos de cidadania garantidos, sendo violados os direitos de participação na democracia, de segurança e de desenvolvimento inclusivo (RFJ. <<http://facilitadoresjudiciales.org/noticias/luis-almagro-facilitadores-representan-como-pocos-a-los-cuatro-pilares-de-la-oea/#>>>).

O Programa, que é essencialmente efetivado por meio dos facilitadores judiciais, deve deter, de acordo com a *Red Facilitadores Judiciales*, as seguintes características básicas: serem líderes comunitários; pessoas honestas e imparciais; estarem disponíveis para o serviço e o exercerem voluntariamente; viverem na própria comunidade em que atuam; serem maiores de idade, essencialmente entre os

alfabetizados; não exercerem cargos políticos ou religiosos de maneira ativa e não serem militares ou policiais em serviço pelo menos durante o último ano.

Dentro dessa perspectiva do Programa, existe o Serviço Nacional de Facilitadores Judiciais que funciona como um eixo central de atuação dos facilitadores em cada Estado latino-americano que implemente o Programa. Aos países interessados na construção desse projeto em seu território é necessário demonstrar o interesse à Secretaria Geral da OEA para que seja firmado um acordo de colaboração, onde será estabelecido um projeto de assistência. Realizado este acordo, a OEA contribui na construção de estratégias de desenvolvimento para os facilitadores, bem como coloca à disposição ferramentas de capacitação (manuais, informativos, entre outros) para adaptar o programa à realidade de cada país. Mesmo com a participação do Estado por meio do Judiciário ou de outro órgão, bem como de demais atores sociais, na condição de colaboradores, este fenômeno não retira o seu caráter comunitário, uma vez que o Programa se desenvolve na comunidade de forma autônoma e independente.

Como forma de ampliar e aperfeiçoar o programa, buscaram-se também alianças com universidades para que sejam desenvolvidos programas de pós-graduação em SNFJ (em nível de especialização) e em acesso à justiça (em nível de mestrado), tanto para os facilitadores quanto para a comunidade envolvida direta ou indiretamente no Programa. Essa construção possibilita que o programa esteja em constante mudança para adequar as mais diversas realidades e também para analisar seus resultados, proporcionando o reconhecimento local e internacionalmente.

Desse modo, todo o PIFJ está pensado e estruturado para melhorar o acesso à justiça comunitária das populações em condições de vulnerabilidade e de exclusão social a partir de processos democráticos e efetivamente participativos, isto é, que contem com a comunidade tanto na implementação quanto na análise de seus efeitos. É executado pelas instituições operadoras da justiça por meio da figura dos facilitadores judiciais como mecanismo principal, sem olvidar da participação importante desenvolvida pela OEA.

O Programa dentro dos Estados latino-americanos é concebido como um marco para a aplicação de políticas públicas de acesso à justiça comunitária de grupos em condição de vulnerabilidade social, que contam com o apoio técnico da OEA para a sua implementação. Assim, a Organização apresenta-se enquanto norteadora dessa política pública de pacificação comunitária de conflitos ao criar redes de líderes

comunitários com a finalidade de melhorar o acesso à justiça, e a superar as barreiras que enfrentam os cidadãos em situação de vulnerabilidade no momento de fazerem valer seus direitos de cidadania.

Esse fenômeno só é possível uma vez que os facilitadores judiciais são líderes comunitários naturais, com vocação para o serviço, sensíveis à realidade social e humana. São selecionados por uma comunidade para colaborar de forma ativa com a busca pela justiça comunitária e pela pacificação dos conflitos sociais. Assim, como visto, os facilitadores judiciais realizam funções em suas comunidades, aldeia ou bairro, paralelamente às suas atividades econômicas usuais (RFJ. <<http://facilitadoresjudiciales.org/acerca-de/facilitadores-judiciales/>>).

Para aprofundar a compreensão sobre o PIFJ no espaço público e como garantia dos direitos de cidadania pretende-se, na sequência, analisar os principais tópicos relacionados à sua implementação na Argentina e no Paraguai. A delimitação desses dois países entre as mais diversas nações latino-americanas que o implementaram se faz diante da proximidade territorial, semelhança em alguns aspectos sociais, políticos, culturais e econômicas, mas principalmente por terem uma tradição na atuação a problemas comuns de forma cooperada, o que irá favorecer a análise com o caso brasileiro.

De acordo com a OEA e o PNUD (2013), a região latino-americana compartilha uma plataforma comum sobre a qual se desenvolvem os conflitos, caracterizada pelas estruturas de poder concentradas, polarização política, dinâmicas econômicas insuficientemente competitivas, dificuldade para o controle da criminalidade, pobreza persistente e inquietante, entre outros desafios. Contudo, os mesmos problemas que a tornam tão parecida, possibilita a união de esforços para combatê-la, contando com o apoio e o auxílio de organizações internacionais/regionais, como é o caso da OEA no que se refere ao acesso à justiça comunitária e à pacificação de conflitos.

Inicia-se com o estudo do caso argentino que foi o quinto país da América Latina a implementar o Serviço Nacional de Facilitadores Judiciais. Em 10 de agosto de 2011, a OEA e o Superior Tribunal da Província de Corrientes<sup>50</sup> firmaram um Acordo de Cooperação para o aperfeiçoamento do acesso à justiça comunitária e a

---

<sup>50</sup> Corrientes é uma província da Argentina que ocupa o centro da região mesopotâmica. Limita-se com as províncias de Misiones a nordeste, Entre Ríos ao sul, e Chaco e Santa Fé ao oeste. Seus outros limites são internacionais: ao norte, o rio Paraná a separa do Paraguai, e a nordeste, o rio Uruguai demarca a fronteira com o Brasil.

implementação do PIFJ. A estruturação da justiça na Argentina é federal, donde o Poder Judicial da Nação atende assuntos de Estado, e o Poder Judicial Providencial os assuntos civis e penais dos cidadãos. No caso de Corrientes, o Programa iniciou no bairro Santa Teresita da Capital, mas logo foi estendido a toda a província (RFJ. <facilitadoresjudiciales.org/argentina>).

O Programa, além do Poder Judicial da Província de Corrientes e da OEA, contou com a participação do Colégio de Advogados, meios de comunicação, Governador da Província de Corrientes e outras personalidades judiciais recebendo uma boa acolhida. Atualmente o PIFJ encontra-se em fase de implementação, contando em 2015 com 221 facilitadores judiciais capacitados (60% mulheres e 40% homens) e 23 juizados de paz. Sendo assim, o Serviço é desenvolvido com fundos da Província de Corrientes e a assistência técnica do PIFJ (RFJ. <facilitadoresjudiciales.org/argentina>).

**Figura 1: Mapa e dados do PIFJ na Argentina - 2016**



Fonte: RFJ. <facilitadoresjudiciales.org/argentina>.

É importante verificar que o Programa na Argentina encontra-se em fase de implementação nos demais departamentos da Província de Corrientes, estando presente nos seguintes locais: Capital, Concepción, Curuzú Cuatiá, Empedrado,

General Paz, Itatí, Ituzaingó, Mburucuyá, San Cosme, San Luis del Palmar, San Martin, San Miguel, San Roque y Sauce. Outro fato que merece destaque é que somente uma Província até hoje na Argentina aderiu ao Programa, demonstrando assim a necessidade de estudos e de vontade política para a implementação em outras localidades (RFJ. <facilitadoresjudiciales.org/argentina>).

O Estado argentino vem sistematicamente comprovando os benefícios da implementação do Programa, como é o caso da Direção Nacional de Mediação e Métodos Participativos de Resolução de Conflitos, ligado ao Ministério de Justiça e Direitos Humanos da Nação, que em um estudo recentemente publicado assegura que o Programa auxilia na redução da conflituosidade ao pacificar o conflito nas próprias comunidades, ao mesmo tempo que proporciona maior participação social na condução dos rumos da comunidade, melhorando a visão cidadã no acesso à justiça comunitária (ARGENTINA, 2017).

Quanto aos efeitos diretos aos cidadãos, foram constatados: a promoção do acesso à justiça, o oferecimento de informações sobre direitos e deveres, a diminuição dos casos de violência de gênero nas comunidades e o (re)estabelecimento das relações pessoais e comunitárias com a volta do sentimento de pertencimento diante da pacificação comunitária dos conflitos (ARGENTINA, 2017).

Outro caso que merece destaque na implementação do PIFJ para atuar na pacificação comunitária dos conflitos na América Latina é o Paraguai, foi quando o Secretário Geral da OEA e a Corte Suprema de Justiça do Paraguai firmaram o Acordo de Cooperação para o estabelecimento do SNFJ em 11 de abril de 2007. Nesse momento ficou acordado que a implementação iniciaria pela zona rural do país, especialmente na Circunscrição Judicial de Concepción, que passaria a servir como modelo para a expansão às demais circunscrições judiciais. Contudo, diante do rápido surgimento dos impactos positivos do Programa, começou-se a trabalhar também nas zonas semiurbanas e urbanas (RFJ. <facilitadoresjudiciales.org/paraguay>).

Dentro das metas do Programa no Paraguai encontra-se a visão em alcançar a cobertura em todo o país com um SNFJ eficiente e sustentável no tempo. No que se refere à missão do Programa, tem-se: a superação do baixo nível de acesso à justiça que afeta em grande medida os grupos em condição de vulnerabilidade (pobreza, gênero, indígenas, deficientes, entre outros). Dessa forma, os facilitadores são capacitados também em normas cívico-jurídicas pelos Juízes de Paz e atuam

como agentes multiplicadores dos direitos de cidadania nos espaços públicos (PARAGUAY. <[www.pj.gov.py/contenido/149-facilitadores-judiciales/149](http://www.pj.gov.py/contenido/149-facilitadores-judiciales/149)>).

Para solidificar a missão e a visão do Programa, foi traçado como objetivo geral no caso paraguaio a contribuição da governabilidade democrática, melhorando os níveis de acesso à justiça, bem como a redução da conflituosidade, o analfabetismo legal, a pobreza, por meio de mecanismos democráticos para o exercício da cidadania substantiva em matéria de acesso à justiça comunitária nos espaços públicos (PARAGUAY. <[www.pj.gov.py/contenido/149-facilitadores-judiciales/149](http://www.pj.gov.py/contenido/149-facilitadores-judiciales/149)>).

Como forma de instrumentalizar esse objetivo geral, foram propostas pelo Paraguai (<[www.pj.gov.py/contenido/149-facilitadores-judiciales/149](http://www.pj.gov.py/contenido/149-facilitadores-judiciales/149)>) três frentes de trabalho, que podem ser consideradas como os objetivos específicos: a promoção da informação qualificada e oportuna sobre o alcance dos direitos e o funcionamento da estrutura jurisdicionada e administrativo do Judiciário; a conversão ao SNFJ em um meio de pacificação adequado de conflitos baseado na participação democrática e o fomento a alianças estratégicas interinstitucionais com todos os operadores da justiça (Ministério Público, Defensoria Pública, município, estados, entre outros).

Atualmente, o Serviço conta com presença em 15 dos 18 departamentos do Paraguai, e em 175 distritos que juntos representam 69% do total do país, sendo desenvolvido com o apoio de diversos atores sociais, especialmente pelo Judiciário, pelo Governo espanhol e contando com a assistência técnica do PIFJ e da OEA. O PIFJ encontra-se em fase de implementação, contando em 2015 com 1.728 facilitadores judiciais capacitados (57% homens e 43% mulheres). A normativa que regula o trabalho desenvolvido pelos facilitadores judiciais está descrita na Acordada nº 517/08, de 22 de abril de 2008 (RFJ. <[facilitadoresjudiciales.org/paraguay](http://facilitadoresjudiciales.org/paraguay)>).

**Figura 2: Mapa e dados do PIFJ no Paraguay - 2016**



Fonte: RFJ, *Paraguay*, <facilitadoresjudiciales.org>).

É importante verificar que o Programa no Paraguai encontra-se em fase de finalização da implementação nas demais circunscrições judiciais, estando presente nos seguintes locais: Concepción, San Pedro, Guairá, Caaguazú, Caazapá, Itapúa, Misiones, Paraguari, Alto Paraná, Central, Ñeembucú, Amambay, Canindeyú, Alto Paraguay e Boquerón. Diferentemente do caso argentino, o Paraguai encontra-se mais avanço na implementação do Programa, o que comprova a quase totalidade da cobertura nacional pelo Programa (RFJ. <facilitadoresjudiciales.org/paraguay>).

Em resumo, o PIFJ serve de ponte entre a justiça comunitária e os cidadãos, facilitando que membros das comunidades tenham conhecimento sobre seus direitos e deveres, sobre legislações que muitas vezes são desconhecidas ou não são construídas de forma que sejam compreensíveis por setores da comunidade, que justamente são esses os mais vulneráveis e, assim, ao promoverem na comunidade um sentimento de pertencimento busquem pacificar os conflitos de forma mais democrática e comunitária possível (RFJ. <<http://facilitadoresjudiciales.org/noticias/luis-almagro-facilitadores-representan-como-pocos-a-los-cuatro-pilares-de-la-oea/#>>>).

De acordo com a OEA e o PNUD (2013), a região latino-americana compartilha uma plataforma comum sobre a que se desenvolvem os conflitos, caracterizada pelas estruturas de poder concentradas, polarização política, dinâmicas econômicas insuficientemente competitivas, dificuldade para o controle da criminalidade, pobreza persistente e inquietante, entre outros desafios. Contudo, os mesmos problemas que as tornam tão parecidas, possibilitam a união de esforços para combatê-las, contando

com o apoio e o auxílio de organizações internacionais/regionais, como é o caso da OEA no que se refere ao acesso à justiça comunitária e a pacificação de conflitos.

A Argentina e o Paraguai são os únicos países da América do Sul a terem implementado ou iniciado o processo de implementação do Programa e como forma de aperfeiçoá-lo passaram a realizar anualmente o Encontro Binacional de Facilitadores Judiciais com a finalidade de dialogar sobre a pacificação dos conflitos nas comunidades. O primeiro encontro ocorreu em 2016 em *Encarnación* no Paraguai que contou com a presença de centenas de voluntários, bem como autoridades de ambas as nações que elogiaram a atuação dessa política pública de participação cidadã no acesso à justiça comunitária (PARAGUAI, 2016).

O segundo encontro ocorreu em junho de 2017 na Província de Corrientes na Argentina, contando com a presença de voluntários e autoridades dos dois países, bem como do gerente Sul do PIFJ da OEA, Ennio Argüello, que ressaltou que o trabalho desenvolvido é louvável, já que está apresentando um serviço solidário em benefício da sua comunidade. Ambos os eventos tiveram por objetivo oportunizar momentos de troca de experiências entre os facilitadores judiciais e conhecer diversas realidades para que consigam, a cada dia, aprimorarem a sua atuação (ARGENTINA, 2017).

Após essa análise dos dois casos sul-americanos de implementação do Programa, importante, mas ao mesmo tempo preocupante, a situação do Estado brasileiro nesse contexto. O único dado encontrado sobre a implementação no Brasil decorre de uma reunião entre membros da Organização dos Estados Americanos, da Universidad de la Cuenta del Plata com a Ordem dos Advogados do Brasil, subseção Uruguaiana em 09 de junho de 2014. A reunião teve por objetivo demonstrar a importância do Programa especialmente para áreas de fronteiras, o que possibilitará que pessoas excluídas de suas comunidades tenham acesso à justiça e à pacificação adequada de seus conflitos. Na mesma reunião ficou pré-agendada uma nova reunião para aquele ano, mas ela, por motivos diversos, não ocorreu (OAB, 2014).

A implementação do Programa em solo brasileiro mostra-se de extrema importância especialmente enquanto mecanismo de prevenção a novos conflitos e a pacificação adequada dos conflitos existentes, uma vez que, de acordo com o relatório produzido pelo Conselho Nacional de Justiça, no ano de 2017 ingressaram no Poder Judiciário na justiça estadual mais de dezenove milhões novas ações judiciais, 1,8%

a mais do que o ano anterior. Desses 17.037.851 são ações judiciais não-criminais e 2.749.153 são processos criminais (CNJ, 2017).

O PIFJ não visa reduzir o número de processos judiciais e muito menos ser institucionalizado na estrutura do Judiciário, entretanto, quando se fala em pacificação adequada de conflitos na comunidade e esse instrumento é efetivamente atuante atendendo aos anseios da sociedade, acaba por promover uma diminuição na conflituosidade social o que reflete de forma direta no número de conflitos judicializados.

Com a construção do Programa na e pela comunidade e, portanto, com o afastamento da sua institucionalização pelo Poder Judiciário ou por outra estrutura que, mesmo indiretamente, comprometa seu caráter comunitário, levar-se-á em consideração as peculiaridades e a diversidade cultura existente em cada comunidade. Esse processo oportunizaria o aperfeiçoamento do sentimento de pertencimento de cada indivíduo para com sua comunidade, sendo necessária em uma era marcada pela individualização do sujeito e o seu afastamento do convívio comunitário.

Nesse contexto, mostra-se essencial a análise dos desafios tanto à implementação do Programa no Brasil quanto a ampliação nos demais países latino-americanos. Para a OEA, os desafios podem ser compreendidos a partir de suas vertentes de amadurecimento: a primeira delas é a necessidade de desenvolver uma linguagem para dar a conhecer o diálogo fora do seu próprio campo, uma linguagem que seja ao mesmo tempo inclusiva e que possibilite a transmissão da essência da prática das pessoas.

O segundo desafio apresentado pela OEA perpassa pela necessidade de desenvolvimento de uma compreensão clara de como o processo de diálogo comunicativo pode complementar outros enfoques, tais como os processos de verdade e de reconciliação, de conscientização pública e incidente, e de negociação e mediação, dentro de uma estratégia mais ampla para a transformação da sociedade com vistas a (re)definir o espaço públicos e os direitos de cidadania dos cidadãos latino-americanos.

Como visto ao longo do estudo, uma das principais palavras da busca pela (re)democratização do acesso à justiça por meio de políticas públicas comunitárias é o diálogo. Dentro desse cenário, a Organização dos Estados Americanos e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2013) desenvolveram um

estudo sobre os aspectos bases que essa ação comunicativa entre os envolvidos deve obedecer: inclusão, apropriação compartilhada, aprendizagem, humanidade, confidencialidade, perspectiva sustentável a longo prazo e boa-fé.

A inclusão refere-se à forma de reunir no diálogo todos aqueles que possam ser parte de uma situação conflituosa, já que devem ser eles mesmo os responsáveis por encontrar possíveis soluções. Essa etapa possibilita que os atores que normalmente são excluídos dos processos de tomadas de decisões sejam ouvidos, proporcionalmente a participação equitativa e efetiva. A apropriação compartilhada se relaciona com o compromisso que os participantes adquirem com o processo de criação verdadeiramente do “eu” em interação com os demais (OEA; PNUD, 2013).

A atitude da aprendizagem tem relação com a escuta e sobre o processo de reflexão sobre o que os outros envolvidos dizem e pensam, respeitando acima de tudo duas ideias. Já a humanidade está relacionada com a empatia (colocar-se no lugar do outro) e com a autenticidade (expressar o que realmente sente), para que quando os participantes começam a esforçar-se para compreender o outro, se vê plantada a semente do diálogo. Outro ponto importante nessa construção é a confidencialidade que se realiza com os participantes respeitando a confiança construído nos diálogos, sem utilizar erroneamente para ganhar poder (OEA; PNUD, 2013).

E por último, tem-se a perspectiva da sustentabilidade a longo prazo que consiste na busca de soluções sustentáveis, que sejam efetivamente duradouras, com vistas a alcançar um diálogo que busque a transformação das relações e de mudanças profundas. Assim, a análise realizada pela OEA e pelo PNUD (2013) ao confiar no diálogo e no desenvolvimento sem a inclusão de intenções nem agendas ocultas que comprometam a honradez de seus conhecimentos e de seus princípios, como a paciência, a flexibilidade e a tolerância, devem ser considerada.

Para evitar uma crise e a instabilidade social, deve-se desenhar para esse novo momento do acesso à justiça comunitária um processo que facilite o diálogo e a pacificação dos conflitos a partir da participação ativa da comunidade nos espaços públicos. Mesmo que deseje resultados imediatos, um dos principais desafios é construir mecanismos que efetivamente atinjam o problema do acesso à justiça e da pacificação comunitária e adequada aos conflitos e não se limite a líderes e representantes de alguns segmentos da sociedade.

Dentro desse cenário, algumas perspectivas podem ser traçadas mesmo diante de um processo de globalização sinônimo de perversidade, em que as relações

sociais e comunitárias são comumente alteradas para relações de mercado. Para que sejam efetivos os mecanismos estudados até esse momento, mostra-se necessária a conscientização da população sobre a sua importância tanto nos rumos da comunidade quanto no processo de busca por soluções adequadas para as mais diversas demandas sociais que aparecem diariamente, entre elas, a pacificação dos conflitos na comunidade através dos sujeitos envolvidos num determinado tipo de conflito.

Percebe-se que nas últimas décadas a sociedade mundial vem experimentando um considerável avanço na proposição por mecanismos adequados de pacificação de conflitos, essencialmente os comunitários. Esse processo dinâmico e plural reflete, de acordo com Martin (2004) como uma diminuição da intervenção do poder estatal – desregulamentação estatal – e um aumento gradual da organização das sociedades. Esse impulso deve-se em grande parte ao nível de democratização alcançado pelas instituições sociais e as transformações vivenciadas pelo aparelho do Estado e pela sociedade.

Dentro do direito internacional dos direitos humanos desenvolveram-se competências básicas sobre o direito a contar com recursos judiciais e de outra índole que resultem idôneos e efetivos para reclamar pela vulnerabilidade dos direitos fundamentais na América Latina. Em tal sentido, a obrigação dos Estados contemporâneos não é somente negativa (de não impedir o acesso), mas fundamentalmente positivo ao proporcionar a organização do aparelho institucional de modo que todos os indivíduos, independentemente de qualquer pré-requisito, possam acessar às soluções adequadas aos seus conflitos. De fato, os Estados latino-americanos devem remover os obstáculos normativos, sociais e econômicos que impedem e limitam a possibilidade de concretizar a pacificação comunitária dos conflitos nos espaços públicos (OEA, 2007).

O grande diferencial do PIFJ proposto aos Estados-membros pela OEA está assentado na participação direta das comunidades na pacificação dos conflitos. “Esse mecanismo de participação cidadã vai ao encontro do compromisso assumido [...] de fortalecer sua missão institucional, aproximando-se das pessoas que mais necessitam da atenção do Estado, com oferecimento de uma Justiça mais acessível e satisfatória aos cidadãos” (MARTINS, 2011, p. 07), papel este, que pode ser desempenhado de forma adequada pelos facilitadores comunitários.

Portanto, o Programa tem tido seu principal impacto na prevenção de conflitos por meio de milhares de práticas realizadas, assim como pela realização de dezenas de milhares de auxílios e assessoramento às populações necessitadas, difundindo a cultura jurídica entre os indivíduos. Decorrente desses fatos, tem-se reduzido a conflituosidade e os índices de delitos, estes de difíceis quantificação, mas existe uma forte percepção por partes dos líderes e de todos os envolvidos nos processos que há menos fatos delitivos e atos de violência.

Diante do contexto aqui analisado, os desafios e as perspectivas do Programa, a atuação da OEA e a necessidade de (re)definir o espaço público, é possível constatar que a OEA enquadra-se como norteadora das políticas públicas de acesso à justiça comunitária na América Latina ao propor aos Estados-membros a implementação em suas comunidades do PIFJ enquanto mecanismo apto a pacificação dos conflitos na contemporaneidade.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ainda que os estudos sobre direitos humanos sejam recentes comparados aos milênios de história da humanidade, não restam dúvidas de que no âmbito formal eles alcançaram patamares de excelência, lançando o desafio da sua efetivação em caráter universal. Contudo, é no âmbito material que os obstáculos para sua efetivação se tornam cada vez mais evidentes, quando inseridos num Estado Democrático de Direito, eles, positivados na condição de direitos fundamentais, formam o alicerce para a própria razão de ser do Estado.

Questões sociais de efetivação dos direitos humanos demandam uma profunda reflexão e ação frente às suas diferentes necessidades e, assim, evitar o acirramento delas mostra-se como desafio de todos os setores da sociedade envolvidos na construção da liberdade, igualdade e da fraternidade enquanto valores humanos de garantia universal de direitos humanos. Defende-se a construção de um novo paradigma, de uma nova interpretação do mundo contemporâneo a partir de um olhar multidisciplinar, em que o dinheiro e as informações, por tantas vezes distorcidas e massificadas, não sejam a base da evolução global, e que, ao mesmo tempo, evidencia o inverso, são condições de que muitos não dispõem.

Nesse ambiente, a OEA pode ser compreendida enquanto uma organização internacional/regional que completa a realização de um sonho americano de unificação, não a unificação em um só Estado, mas em mecanismos que possibilitem o crescente diálogo entre as nações com vistas à realização de interesses comuns e, utilizando-se da integração regional, possibilitar à eliminação das diferenças políticas, sociais e econômicas ao mesmo tempo em que promove os direitos humanos e consolida os direitos fundamentais.

Diante desse ambiente a OEA revela seu papel nuclear na garantia da manutenção da dignidade do ser humano ao promover os direitos humanos a níveis jamais vistos. Contudo, salienta-se que cabe aos Estados, a toda a sociedade e inclusive a cada cidadão latino-americano o dever de trabalhar para que os objetivos, geminados por Simón Bolívar e propagados pelas nações americanas, sejam concretizados. Negar aos mais necessitados mecanismos que possibilitem a busca por uma vida digna, é negar-lhes a condição de humano, de cidadão, e indubitavelmente é negar a essência dos direitos humanos.

Todavia, perante à conjuntura atual de crise estatal e da crescente demanda social por respostas aos problemas sociais que a cada dia apresentam-se de forma mais complexa e multicausal, permite-nos debater sobre modelos institucionais inovares, à exemplo disso, a construção de políticas públicas com vistas a promover o desenvolvimento do capital social proporcionando tanto a transparência do processo quanto a participação efetiva dos cidadãos, demonstrando uma real condição de exercício da cidadania nos espaços públicos

Um dos principais desafios a serem enfrentados pelas sociedades latino-americanas é a (re)discussão da revolução democrática da justiça, tendo em vista a impossibilidade de resposta célere e muitas vezes justa por parte do Judiciário, decorrente das crises que o assolam: a de identidade e a de eficiência. Portanto, todo o processo de globalização deve se voltar a possibilitar a pacificação comunitária e adequada dos conflitos e a ampliação da participação dos cidadãos nos principais centros decisórios e de construção de uma sociedade que possa pacificar democraticamente os seus conflitos.

Compreende-se espaço local enquanto um importante cenário para a garantia da atuação da sociedade civil e da comunidade, na perspectiva de como ela deveria ser, capaz de impulsionar ações com o intuito de sanar dificuldades na pacificação dos problemas decorrentes da complexidade e da contemporaneidade da sociedade e dos reflexos perversos da globalização. Além disso, verifica-se que os espaços locais são fundamentais para a efetivação das políticas públicas, tendo em vista sua autonomia e a aproximação com os cidadãos a que se destinam.

Demonstra-se, ao constatar esse cenário, a importância da instituição da justiça comunitária e da participação social na sociedade contemporânea, inclusive como um mecanismo de tentativa de alteração do atual contexto da globalização e de seus reflexos negativos nas relações sociais. Com a instituição da justiça comunitária participativa os novos métodos de pacificação de conflitos emergem baseando-se em uma proposta de pacificar os conflitos de forma adequada, com a principal finalidade de concretizar o acesso à justiça e de realizar uma justiça comunitária efetivamente justa e voltada aos anseios da comunidade.

Os desafios para a implementação de uma nova cultura de participação social na construção de políticas públicas na América Latina, proporcionando a ampliação do capital social, deve ser constituída e trabalhada levando em consideração toda a diversidade cultural da sociedade latino-americana, da globalização e das relações

sociais individualistas. Há a necessidade essencial de se alterar o cenário mundial da globalização que perpassa efetivamente pela alteração da convivência em comunidade, isto é, para que essa grande alteração seja efetiva, deve ser iniciada na comunidade, no local mais próximo ao cidadão, pois somente um indivíduo emancipado e conhecedor tanto da sua realidade social quanto da possibilidade de transformação será capaz de fomentar e de promover a mudança que as sociedades necessitam para continuar se desenvolvendo.

Esse avançar no desenvolvimento perpassa pela compressão dos desafios presentes e das perspectivas futuras da atuação do PIFJ ligado a OEA atuar enquanto mecanismo eficiente na promoção da pacificação comunitária dos conflitos às populações esquecidas e marginalizado ao (re)definir os espaços públicos e a cidadania no âmbito latino-americano. Um ponto importante nessa construção refere-se à participação social, elemento essencial na propositura de uma nova narrativa da sociedade voltada à cooperação seja entre os indivíduos ou entre os Estados e estes com aqueles.

Nesse contexto, com a presente dissertação teve-se como problema de pesquisa: quais os desafios presentes e as perspectivas futuras da instituição de uma cultura contemporânea de justiça comunitária por meio da implementação do PIFJ proposto aos Estados-membros pela OEA ao enquadrar-se enquanto norteadora das políticas públicas de acesso à justiça comunitária na América Latina? Passando a apontar os seguintes resultados.

Como fruto dos estudos realizados tem-se que os métodos comunitários de pacificação de conflitos propostos pela OEA, propiciam às comunidades em que são implementados uma reconstrução do sentimento de pertencimento dos sujeitos envolvidos nos processos decisórios de suas comunidades e, partir disso, possibilitar que esses indivíduos envolvidos sejam cidadãos efetivamente participativos e preocupados com o futuro de sua comunidade.

Os desafios e as perspectivas foram apresentados desde o primeiro capítulo, quando buscou-se (re)construir a trajetória histórica da OEA, desde as primeiras ideias de unir a América pensadas por Simón Bolívar, até os desafios e as perspectivas da constante consolidação de uma organização internacional/regional em uma era marcada pelos reflexos do processo de globalização. Na sequência, o estudo teve como foco central a compreensão do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos, com base nos princípios elencados tanto na Carta da OEA

quanto na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica).

Na sequência, o segundo capítulo contribuiu para responder à problematização, ao compreender os desafios e as perspectivas na era da globalização da justiça comunitária e da participação cidadã enquanto mecanismos de estabelecimento de uma nova cultura na América Latina de pacificação dos conflitos. Esses conflitos por sua vez aqui foram abrangidos a partir de dois enfoques, o caráter positivo/negativo de um conflito na exata oportunidade de aperfeiçoamento das relações sociais e a diferenciação entre conflito (construtivo) e confronto (destrutivo). Enquanto desafio nesse ponto, tem-se que a instituição de uma participação local não acarreta uma absoluta negação das demais esferas, mas uma atenção diferenciada para a existência destes outros espaços participativos.

Na construção da (re)definição dos rumos das sociedades latino-americanas, encontra-se o capital social e a sua interferência positiva na construção de políticas públicas comunitárias possibilitando o empoderamento do sujeito ao participar dos processos decisórios de sua comunidade. Essa participação social na construção de políticas públicas deve ser compreendida com o auxílio do poder local enquanto órgão próximo ao cidadão e com maior aderência às suas demandas.

O terceiro capítulo, intitulado de “os desafios e as perspectivas da proposição de uma cultura comunitária de pacificação de conflitos na comunidade: uma análise do Programa Interamericano de Facilitadores Judiciais” contribuiu para a dissertação ao apresentar os desafios e as perspectivas da propositura de uma cultura comunitária de pacificação de conflitos, realizando para isso uma análise do PIFJ, na exata possibilidade de conceber a condição da OEA de norteadora de políticas públicas de pacificação comunitária de conflitos na América ao ensejar a implementação do referido Programa nas comunidades onde o acesso a essa justiça comunitária é deficitário ou inexistente.

A análise das experiências das nações latino-americanas que implementaram o referido Programa e estão construindo uma nova cultura de pacificação comunitária de conflitos baseada na participação democrática popular foi delimitada nos seguintes países: Argentina e Paraguai. Essa delimitação mostrou-se necessária diante da magnitude de tópicos a serem compreendidos, bem como da semelhança cultural, social, política e econômica entre as nações estudadas e o Brasil dada a proximidade

territorial e o histórico de integração em busca de enfrentamento à problemas comuns a partir de soluções conjuntas.

Como desafio maior para a efetivação dos direitos humanos na América Latina pode ser constatada a implementação do PIFJ na propositura de uma nova possibilidade pacificar comunitariamente os conflitos ao redefinir os espaços públicos com vistas a promoção da participação social e da concretização dos direitos de cidadania numa era onde os reflexos da globalização são perversos e negativos nas relações sociais. Assim, com o PIFJ inaugura-se na América Latina uma nova fase para a prevenção e para o enfrentamento aos conflitos sociais, afinal, quem melhor do que o próprio cidadão para encontrar as soluções para os seus problemas?

O referido Programa utiliza-se como espaço ideal de atuação o local enquanto um importante cenário para a garantia da atuação da sociedade civil e da comunidade, na perspectiva como ela deveria ser, capaz de impulsionar ações com o intuito de sanar dificuldades na participação social decorrentes da complexidade e da contemporaneidade da sociedade e dos reflexos perversos da globalização. Além disso, verifica-se que os espaços locais, como visto, são fundamentais para a efetivação das políticas públicas comunitárias, tendo em vista sua autonomia e a aproximação com os cidadãos a que se destinam.

A (re)definição dos espaços públicos na América Latina como forma de garantia dos direitos de cidadania, com base no PIFJ, perpassa tanto atualmente quanto futuramente pela superação da ideia de que o desenvolvimento social é medido em termos econômicos e pela ampliação dos valores dos cidadãos e as suas aspirações na realização e na construção de um mundo de paz, compreendida essa paz não somente como a negativa de conflitos sociais, mas a possibilidade de serem pacificados de forma adequada com a finalidade de construir no desenvolvimento de toda a sociedade.

Os desafios na atualidade para a propositura de políticas públicas de pacificação de conflitos e de concretização do acesso à justiça comunitária na América Latina perpassam pela necessidade de (re)estruturar os espaços públicos e (re)definir a participação popular para que as comunidades possam se reerguer perante os reflexos devastadores do processo de globalização, especialmente nas relações sociais com a ampliação do individualismo e, por conseqüências, a perda do sentimento de pertencimento dos cidadãos. Entretanto, esse problema acaba por

contribuir com a concretização de uma cidadania passiva e afastando ainda mais o seu oposto e desejável: uma cidadania ativa.

Dentro dos desafios à implementação do PIFJ no Brasil, levando-se em consideração as comunidades analisadas (argentina e paraguai), percebe-se uma queda no ritmo de ampliação e de concretização do Programa após a saída da OEA de sua coordenação. Ou seja, quando o Programa está sendo implementado no país receptor a Organização participa ativamente na capacitação de pessoal e, inclusive, com recursos financeiros, entretanto, após os primeiros passos no país a OEA deixa a cargo do Estado-membro a sua continuação, o que acaba por trazer algumas dificuldades diante da falta de estrutura.

Portanto, diante do exposto ao longo do estudo e, levando em consideração todos os desafios e as perspectivas que devem ser enfrentadas da melhor maneira possível, confirma-se a hipótese de pesquisa inicialmente levantada na exata definição da OEA enquadrar-se na condição de norteadora de políticas públicas de acesso à justiça comunitária na América Latina no momento em que propõe aos Estados-membros a implementação do PIFJ enquanto instrumento de pacificação de conflitos e de garantia do acesso à justiça comunitária na contemporaneidade com vistas a promover a integração latino-americana.

Para o aprimoramento de estudos decorrentes dessa dissertação recomenda-se a ampliação dos espaços de participação popular democrática nas comunidades com o objetivo de propiciar um aumento do capital social. Consolidado esse desafio, os cidadãos poderão compreender a sua importância na construção dos rumos de sua comunidade e a diferença da participação de cada cidadão em sua comunidade, seja por meio de conselhos comunitários ou associações de bairros/entidades.

Todo esse ambiente aponta para o aumento constante da necessidade de integração latino-americana para que sejam fortalecidos os Estados-nacionais a partir da lógica da cooperação e não da separação e do fechamento das fronteiras no enfrentamento dos problemas comuns, especialmente: da exclusão social e das desigualdades, dificuldades presentes nas nações da América Latina. Além da OEA outras organizações internacionais/regionais com esse propósito começam a surgir no horizonte como é o caso da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos – CELAC que devem ser assimiladas como complementos a essa missão e não como substituições.

Na perspectiva do caminho que deve ser traçado em busca da necessidade de integração latino-americana como mecanismo de fortalecimento inclusive dos Estados-nacionais no enfrentamento de problemas comuns a partir de soluções conjuntas repousa o maior desafio: a alteração de uma cultura de conflitos baseada na lógica do adversário onde somente um terceiro ao conflito poderá decidir. Essa cultura necessita ser (re)pensada com base na ideia do conflito positivo onde, por meio da utilização da pacificação adequada, esse momento passa a ser concebida como àquele responsável por restaurar os vínculos rompidos e solidificar ainda mais os laços comunitários, o que ocorre com o Programa Interamericano de Facilitadores Judiciais.

## REFERÊNCIAS

- ALTHUSSER, Louis. *Ideologia e aparelhos ideológicos do Estado*. Lisboa: Presença, 1970.
- AMARAL, Márcia Terezinha Gomes. *O Direito de acesso à justiça e a mediação*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- AMMAN, Zafira Bezerra. *Participação social*. São Paulo: Cortez, 1978.
- ARGENTINA. Poder Judicial da la Provincia de Corrientes. *Encuentro Binacional de Facilitadores Judiciales*. 2016. Disponível em: <[www.juscorrientes.gov.ar/prensa/encuentro-binacional-de-facilitadores-judiciales](http://www.juscorrientes.gov.ar/prensa/encuentro-binacional-de-facilitadores-judiciales)>. Acesso em: 05 jul. 2017.
- ARRIGHI, Jean Michel. *OEA: Organização dos Estados Americanos*. Barueri: Manole, 2004.
- AVRITZER, L.; COSTA, S. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. In: DOMINGUES, J. M.; MANEIRO, M. (Orgs.). *América Latina hoje: conceitos e interpretações*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p. 53-82.
- BAQUERO, Marcello. *Democracia e desigualdades na América Latina: novas perspectivas*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.
- BARBERO, Jesus Martin. Projetos de modernidade na América Latina. In: DOMINGUES, J. M.; MANEIRO, M. (Orgs.). *América Latina hoje: conceitos e interpretações*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p. 19-52.
- BARBOSA, RUI. *Rui Barbosa: escritos e discursos seletivos*. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1997.
- BARZA, Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro. Integração regional e direito internacional latino-americano: um estudo segundo o direito internacional. *Revista Jurídica da Seção Judiciária de Pernambuco*, Recife, n. 2, p. 111-130, 2010.
- BATISTA, Keila Rodrigues. *Acesso à justiça: instrumentos viabilizadores*. São Paulo: Letras Jurídicas, 2010.
- BAUMAN, Zygmunt. *A sociedade individualizada: vidas contadas e histórias vividas*. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Modernidade e holocausto*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Em busca da política*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.
- BETRÁN, Raúl Susin. Interculturalidad y ciudadanía: algunas exigencias para una sociedade democrática. In: MARTÍN, N. B.; CAMPUZANO, A. J. (Coords.). *¿Hacia un paradigma cosmopolita del derecho? Pluralismo jurídico, ciudadanía y resolución de conflictos*. Madrid: Kykinson, 2008, p. 155-177.

BEZERRA, Paulo Cesar Santos. *Acesso à justiça: um problema ético-social no plano da realização da justiça*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BOLÍVAR, Simón. *Política*. BELLOTTO, M. L.; CORRÊA, A. M. M. (Orgs.). São Paulo: Ática, 1983.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. 1988. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 15 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992*. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de 22 de novembro de 1969. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D0678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)>. Acesso em: 06 jul. 2016.

BRASIL, Luiz Antonio de Assis. Entre a universalidade e o particular: a literatura ante as identidades regionais. In: SCHULER, F. L.; BORDINI, M. G. (Orgs.). *Cultura e identidade regional*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2004, p. 31-42.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.

CABRAL, Marcelo Malizia. *Os meios alternativos de resolução de conflitos: instrumentos de ampliação do acesso à justiça*. Porto Alegre: Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, 2013.

CALMON, Petrônio. *Fundamentos da mediação e da conciliação*. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

CAMPUZANO, Alfonso de Julios. *Os desafios da globalização: modernidade, cidadania e direito humanos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008a.

\_\_\_\_\_. El paradigma jurídico de la globalización. In: MARTÍN, N. B.; CAMPUZANO, A. J. (Coord.). *¿Hacia un paradigma cosmopolita del derecho?* Pluralismo jurídico, ciudadanía y resolución de conflictos. Madrid: Kykinson, 2008b.

CANCLINI, Néstor García. *Latinoamericanos buscando lugar en este siglo*. Buenos Aires: Paidós, 2002.

CANOTILJO, J. J. Gomes. *Direito constitucional*. 3. ed. Coimbra: Coimbra, 2000.

CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CARBONELL, José Carlos Remotti. *La Corte Interamericana de Derechos Humanos: Estructura, funcionamiento y jurisprudencia*. Barcelona: Instituto Europeo de Derecho, 2003.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 21. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

CASTELLS, Manuel. *O poder da identidade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

CASTILLO, Mireya. *Derecho internacional de los derechos humanos*. Valencia: Tirant to Blanch, 2003.

CASTRO, J. A.; OLIVEIRA, M. G. Políticas públicas e desenvolvimento. In: MADEIRA, Ligia Mori (Org.). *Avaliação de políticas públicas*. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014, p. 20-47.

CASTRO, Marcos Faro de. O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Anpocs, v. 12, n. 34, 1997.

CESAR, Alexandre. *Acesso à justiça e cidadania*. Cuiabá: EdUFMT, 2003.

CIDH. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. *Convenção Americana: Ratificação*. [s.d.] Disponível em: <[www.cidh.oas.org/basicos/portugues/d.Convencao\\_Americana\\_Ratif.htm](http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/d.Convencao_Americana_Ratif.htm)>. Acesso em: 10 jul. 2017.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em números 2017: ano base 2016*. Brasília: CNJ, 2017.

COELHO, Rodrigo Meirelles Gaspar. *Proteção internacional dos direitos humanos: A Corte Interamericana e a implementação de suas sentenças no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2008.

CORRÊA, Darcísio. *Estado, cidadania e espaço público: as contradições da trajetória humana*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2010.

CORREIA, Theresa Rafael Couto. *Corte Interamericana de Direitos Humanos: repercussão jurídica das opiniões consultivas*. Curitiba: Juruá, 2008.

CORTEIDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Composición*. [s.d.] Disponível em: <[www.corteidh.or.cr/index.php/en/about-us/composicion](http://www.corteidh.or.cr/index.php/en/about-us/composicion)>. Acesso em: 10 jul. 2016.

COSTA, M. M. M.; GRANATO, L. O processo de criação de uma cidadania regional: uma contribuição ao fortalecimento do Mercosul cidadão. In: COSTA, Marli Marlene Moraes da (Org.). *Direito, Cidadania e Políticas Públicas X*. Curitiba: Multideia, 2016.

COSTA, M. M. M.; MARTÍN, N. B. *Diálogos jurídicos entre Brasil e Espanha: da exclusão social aos direitos sociais*. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2008.

COSTA, M. M. M.; REIS, S. S. Espaço local: o espaço do cidadão e da cidadania. In: HERMANY, Ricardo (Org.). *Gestão local e políticas públicas*. Santa Cruz do Sul: IPR, 2010, p. 103-123

COSTA, Marli Marlene Moraes da Costa. O papel do município na formação de redes de gestão local para implementação de políticas públicas de proteção à

infância. In: CNM – Confederação Nacional de Municípios. *O poder local na construção de uma nova realidade*. Brasília: CNM, 2012, p. 176 – 211.

\_\_\_\_\_. A efetivação dos direitos fundamentais dos excluídos sociais como pressupostos de cidadania. *Revista Novos Estudos Jurídicos*, Itajaí, v. 12, n. 1, 107-118, jan./jun. 2007.

COSTA, R. S.; SILVA, K. S. *Organizações internacionais de integração regional: União Europeia, Mercosul e Unasul*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2013.

COVAS, Antonio. *A união europeia*. Oeiras: Celta, 1997.

CUSTÓDIO, A. V.; VERONESE, J. R. P. *Trabalho Infantil: a negação do ser criança e adolescente no Brasil*. Florianópolis: OAB/SC, 2007.

DEL'OLMO, Florisbal de Souza. *O MERCOSUL e a nacionalidade: estudo à luz do direito internacional*. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

DEMO, Pedro. *Participação é conquista*. São Paulo: Cortez, 1988.

DIEHL, R. C.; COSTA, M. M. M. *O papel da comunidade na pacificação de conflitos*. Curitiba: Multideia, 2015.

DREIER, John C. *A Organização dos Estados Americanos e a crise do Hemisfério*. Rio de Janeiro: Edições GRD, 1964.

DURSTON, John. *¿Qué es el capital social comunitario?* Santiago de Chile: Cepal, 2000.

ESPIELL, Héctor Gros. *Estudios sobre derechos humanos II*. Madrid: IIDH/Civitas, 1988.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas locais. *Revista de Administração Pública*, São Paulo, n. 1, v. 35, jan./fev., 2001.

\_\_\_\_\_. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006, p. 187-216. v. 2.

FOLEY, Gláucia Falsarella. *Justiça comunitária: por uma justiça da emancipação*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2009.

GALANTER, Marc. A justiça não se encontra apenas das decisões dos Tribunais. In: HESPANHA, Antonio Manuel Botelho (Org.). *Justiça e Utigiosidade: história e perspectiva*. Lisboa. Fundação Calouste Gulbenkian, 1993.

GARAPON, Antoine. *Bem julgar: Ensaio sobre o ritual judiciário*. Lisboa: Instituto Piaget: 1997

GARCIA, Emerson. *Proteção internacional dos direitos humanos: breves reflexões sobre os sistemas convencional e não convencional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

GARCÍA, M. G. S.; LÓPEZ, G. L. O. Justicia alternativa, un visón panorámico. *Revista del Poder Judicial del Estado de Sinaloa*, Sinaloa, v. 3, n. 2, p. 27-52, mai./ago. 2013.

GHIZZO NETO, Affonso. A corrupção na América Latina: um problema de impunidade? *Empório do Direito*. 2017. Disponível em: <emporiiododireito.com.br/a-corrupcao-na-america-latina-um-problema-de-impunidade>. Acesso em: 03 jun. 2017.

GIDDENS, Anthony. *A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia*. Rio de Janeiro: Record, 1999.

GÓIS, Cezar Wagner Lima. *Psicologia comunitária: atividade e vivência*. Fortaleza: Instituto Paulo Freire de Estudos Psicossociais, 2005.

GONÇALVES, Williams da Silva. O Mercosul e questão do desenvolvimento regional. In: RESENDE, E. S. A.; MALLMAN, M. I. (Orgs.). *Mercosul - 21 anos: maioria ou imaturidade?* Curitiba: Appris, 2013, p. 33-60.

GORCZEWSKI, C.; MARTÍN, N. B. *A necessária revisão do conceito de cidadania: movimentos sociais e novos protagonistas na esfera pública democrática*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2011.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. *Educar para os direitos humanos: considerações, obstáculos, propostas*. São Paulo: Atlas, 2015.

GORCZEWSKI, Clovis. *Direitos humanos: dos primórdios da humanidade ao Brasil de hoje*. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2005.

\_\_\_\_\_. *Direitos humanos, educação e cidadania: conhecer, educar, praticar*. Santa Cruz do Sul: Edunisc. 2009.

\_\_\_\_\_. *Jurisdição paraestatal: solução de conflitos com respeito à cidadania e aos direitos humanos na sociedade multicultural*. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2007.

GRANATO, Leonardo. *Brasil, Argentina e os rumos da integração: o Mercosul e a Unasul*. Curitiba: Appris, 2015.

HAMMES, Lúcio Jorge. Aprendizados de convivência: capital social e cultura da paz. In: BAQUERO, M.; CREMONESE, D. *Desenvolvimento regional, democracia local e capital social*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2008, p. 269-300.

HAMURABI. *Código de Hamurabi*. Código de Manu, excertos (livros oitavo e nono): Lei das XII Tábuas. São Paulo: EDIPRO, 1994.

HELD, David. *Modelos de democracia*. Belo Horizonte: Paideia, 1995.

HERZ, M.; HOFFMAN, A. R. *Organizações internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

INOJOSA, Rose Marie. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade. *Cadernos FUNDAP*, São Paulo n. 22, p. 102-110, 2001.

IVANEGA, Miriam Mabel. El presupuesto participativo en la República Argentina. In: LEAL, Rogério Gesta (Org.). *Administração pública e participação social na América Latina*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2005, p. 45-60.

KINGDON, John. Juntando as coisas. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006, p. 225-248. v. 1.

KRETSCHMANN, Ângela. *Universalidade dos direitos humanos e diálogo na complexidade de um mundo multicivilizacional*. Curitiba: Juruá, 2008.

LAURELLI, Elsa. Hacia el siglo XXI: transformaciones, dinámicas y disputar. In: LAURELLI, Elsa. (Org.). *Nuevas territorialidades: desafíos para América Latina frente al siglo XXI*. Buenos Aires: Al Margen, 2004, p. 15-30.

LOBATO, Lenaura. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006, p. 289-313. v. 1.

MARTÍN, Nuria Belloso. Derecho en transformación. Cuestiones de filosofía jurídica y justicia reparadora. In: MARTÍN, N. B.; CAMPUZANO, A. J. (Coords.). *¿Hacia un paradigma cosmopolita del derecho? Pluralismo jurídico, ciudadanía y resolución de conflictos*. Madrid: Kykinson, 2008.

\_\_\_\_\_. Formas alternativas de resolución de conflictos: experiencias en Latinoamérica. *Revista Sequência: estudos jurídicos e políticos*, Florianópolis, n. 48, p. 173-202, jul. 2004.

MARTINS, Agnaldo José. Sistema Nacional de Facilitadores Judiciais e a Corte Suprema de Justiça. In: FREITAS FILHO, Erismar Souza (Coord.). *Fórum de Cortes Supremas do Mercosul*. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2011, p. 6-7.

MASSARDIER, Gilles. Redes de política públicas. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006, p. 289-313. v. 2.

MONREAL, Eduardo Novoa. *O direito como obstáculo à transformação social*. Porto Alegre: Fabris, 1988.

NALINI, José Renato. *A rebelião da Toga*. São Paulo: Millennium, 2008

OAB. Ordem dos Advogados do Brasil Subseção de Uruguaiana. *Membros da Organização dos Estados Americanos - OEA e da Universidad de la Cuenca del Plata visitam a Ordem dos Advogados em Uruguaiana*. 16 de junho de 2014. Disponível em: <[www.oaburuguaiana.com.br/noticia.php?id=707](http://www.oaburuguaiana.com.br/noticia.php?id=707)>. Acesso em: 05 jul. 2017.

OEA. Organização dos Estados Americanos. Asamblea General. AG/RES. 2768 (XLIII-O/13). Fortalecimiento de las Actividades del Programa Interamericano de Facilitadores Judiciales. *Cuadragésimo tercer período ordinario de sesiones*. Guatemala, 5 de junio de 2013.

\_\_\_\_\_. *Carta da Organização dos Estados Americanos*. Colômbia. 1948. Disponível em: <[www.oas.org/dil/port/tratados\\_A-41\\_Carta\\_da\\_Organizacao\\_dos\\_Estados\\_Americanos.htm](http://www.oas.org/dil/port/tratados_A-41_Carta_da_Organizacao_dos_Estados_Americanos.htm)>. Acesso em: 15 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. *Reportaje*. 20 de abril de 2016. Disponível em: <[www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-046/16](http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-046/16)>. Acesso em: 05 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. *Estados membros*. Disponível em: <[www.oas.org/pt/estados\\_membros](http://www.oas.org/pt/estados_membros)>. Acesso em: 10 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. *Nossa história*. Disponível em: <[www.oas.org/pt/sobre/nossa\\_historia](http://www.oas.org/pt/sobre/nossa_historia)>. Acesso em: 10 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. *O que fazemos*. Disponível em: <[www.oas.org/pt/sobre/que\\_fazemos](http://www.oas.org/pt/sobre/que_fazemos)>. Acesso em: 10 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. *Princípios*. Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/sobre/principios.asp>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. *Quem somos*. Disponível em: <[http://www.oas.org/pt/sobre/quem\\_somos.asp](http://www.oas.org/pt/sobre/quem_somos.asp)>. Acesso em: 10 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. *Composición*. Disponível em: <[www.oas.org/pt/cidh/mandato/composicion.asp](http://www.oas.org/pt/cidh/mandato/composicion.asp)>. Acesso em: 10 jul. 2016/7.

OEA; PNUD. Organização dos Estados Americanos e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Guia prática de diálogo democrático*. 2013. Disponível em: <[https://www.oas.org/es/sap/dsdme/pubs/guia\\_s.pdf](https://www.oas.org/es/sap/dsdme/pubs/guia_s.pdf)>. Acesso em: 05 jul. 2017.

ONU. Organização das Nações Unidas. *Conheça a ONU*. Disponível em: <[nacoesunidas.org/conheca](http://nacoesunidas.org/conheca)>. Acesso em: 07 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas. 1948. Disponível em: <[www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf](http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf)>. Acesso em: 16 jul. 2017.

ORDÓÑEZ, Jorge Danós. La participación ciudadana en el ejercicio de las funciones administrativas en el Perú. In: LEAL, Rogério Gesta (Org.). *Administração pública e participação social na América Latina*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2005, p. 61-108.

ORTIZ, Renato. Cultura, modernidade e identidades. In: SCARLATO, F. C. et al. *O novo mapa do mundo: globalização e espaço latino-americano*. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1997, p. 20-27.

OURIQUES, Nildo. Em defesa da América Latina: crise mundial e integração latino-americana. *Le Monde Diplomatique*. 04.01.2012. Disponível em: <[diplomatique.org.br/crise-mundial-e-integracao-latino-americana](http://diplomatique.org.br/crise-mundial-e-integracao-latino-americana)>. Acesso em: 04 jun. 2017.

PARAGUAY. Corte Suprema de Justiça. *Facilitadores judiciales*. Disponível em: <[www.pj.gov.py/contenido/149-facilitadores-judiciales/149](http://www.pj.gov.py/contenido/149-facilitadores-judiciales/149)>. Acesso em: 05 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. Corte Suprema de Justicia. *Se realizó el II Encuentro Binacional de Facilitadores*. 23 de junho de 2017. Disponível em: <[www.pj.gov.py/notas/14191-se-realizo-el-ii-encuentro-binacional-de-facilitadores](http://www.pj.gov.py/notas/14191-se-realizo-el-ii-encuentro-binacional-de-facilitadores)>. Acesso em: 05 jul. 2017.

PAROSKI, Mauro Vasni. *Direitos fundamentais e acesso à justiça na Constituição*. São Paulo: LTr, 2008.

PELUFFO, Juan Pablo Cajarville. Poder público y participación ciudadana en el derecho uruguayo. In: LEAL, Rogério Gesta (Org.). *Administração pública e participação social na América Latina*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2005, p. 15-44.

PERUZZO, Cicilia Khohling. *Comunicação nos movimentos sociais: a participação na construção da cidadania*. Petrópolis: Vozes, 1998.

PRUITT, B.; THOMAS, P. *Diálogo democrático: um manual para practicantes*. Washington: Organização dos Estados Americanos, 2008.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

RAMÍREZ, F. A.; RÍVEROS, D. B. *Cooperación en América Latina: el rol de la JID y la OEA*. España: Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2014.

RAMOS, André de Carvalho. Responsabilidade Internacional Do Estado Por Violação De Direitos Humanos. *Revista CEJ - Conselho da Justiça Federal*, Brasília, n. 29, abr./jun. 2005, p. 53-63.

RESTA, Eligio. *Tempo e processo*. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2014.

RFJ. Red de Facilitadores Judiciales. *Noticias*. Luis Almagro: Facilitadores representan como pocos a los cuatro pilares de la OEA. Disponível em: <<http://facilitadoresjudiciales.org/noticias/luis-almagro-facilitadores-representan-como-pocos-a-los-cuatro-pilares-de-la-oea/#>>. Acesso em: 17 jun. 2017.

\_\_\_\_\_. *Argentina*. Disponível em: <[facilitadoresjudiciales.org/argentina](http://facilitadoresjudiciales.org/argentina)>. Acesso em: 05 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. *Facilitadores Judiciales*. Disponível em: <<http://facilitadoresjudiciales.org/acerca-de/facilitadores-judiciales/>>. Acesso em: 05 out. 2017.

\_\_\_\_\_. *Paraguay*. Disponível em: <[facilitadoresjudiciales.org/paraguay](http://facilitadoresjudiciales.org/paraguay)>. Acesso em: 05 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. *Prêmio Justiça Inovadora*. Disponível em:  
<<http://facilitadoresjudiciais.org/premios/>>. Acesso em: 04 out. 2016.

RIVOIR, Ana Laura. Las consecuencias sociales de la reestructuración y la globalización: percepción de los actores locales del Departamento de Salto, Uruguay. In: VICENTE, Andrés Solari (Org.). *Desarrollo local, innovaciones y redes empresariales*. México: Facultad de Economía, 2002, p. 13-38.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. Acesso à justiça no direito processual brasileiro. São Paulo: Acadêmica, 1994.

RUBIO, David Sánchez. *Encantos y desencantos de los derechos humanos: de emancipaciones, liberaciones y dominaciones*. Barcelona: Icaria, 2012.

\_\_\_\_\_. *Fazendo e desfazendo direitos humanos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010.

SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SALM, J. B.; DIEHL, R. C. *Comunidade e métodos de pacificação de conflitos: parceria em busca da emancipação do sujeito*. Anais do XII Seminário Internacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade contemporânea. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2015.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. *Introdução: para ampliar o cânone democrático*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. *Para uma revolução democrática da justiça*. Coimbra: Almedina, 2014.

\_\_\_\_\_. Os processos da globalização. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). *A globalização e as ciências sociais*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011, p. 25-97.

\_\_\_\_\_. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2003a.

\_\_\_\_\_. O estado heterogêneo e o pluralismo jurídico. In: SANTOS, B. S.; TRINDADE, J. C. (Orgs.). *Conflito e transformação social: uma paisagem das justiças em Moçambique*. Porto: Afrontamento, 2003b.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SARAIVA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006, p. 21-42.

SCHMIDT, João Pedro. *Universidade comunitárias e terceiro setor: fundamentos comunitaristas da cooperação em políticas públicas*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2017.

\_\_\_\_\_. Exclusão, inclusão e capital social: o capital social nas ações de inclusão. In: LEAL, R. G.; REIS, J. R. *Direitos sociais e políticas públicas*. Tomo 6. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2006, p. 1755-1786.

\_\_\_\_\_. Para entender Políticas Públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, J. R.; LEAL, R. G. (Orgs.). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008, p. 2307-2333.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Hector R. *La comunidad internacional*. Buenos Aires: Depalma, 1984.

SOUZA, Maria Luiza de. *Desenvolvimento de comunidade e participação*. 11. ed. São Paulo: Cortez, 2014.

SOUZA, I. F. de; CUSTODIO, A. V. Conselho tutelar e acesso à justiça: instrumentos de garantias dos direitos de crianças e adolescentes. In: CUSTÓDIO, A. V.; VIEIRA, R. de S. (Orgs.). *Estado, política e direito: políticas públicas e direitos sociais*. Criciúma: Edunesc, 2011, p. 187-206.

SOUZA, I. F. de; BITENCOURT, L. V. Vitimologia e Justiça Restaurativa: possibilidades de utilização deste novo modelo de justiça na reparação dos danos causados à vítima. In: COSTA, M. M. M. da; STURZA, J. M.; RICHTER, D. (Orgs.). *Direito, cidadania e políticas públicas VI*. Curitiba: Multideia, 2011, p. 027-043.

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

\_\_\_\_\_. *Fundamentos políticos da mediação comunitária*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2012.

SWYNGEDOUW, Erik. ¿Globalización o globalización? Redes, territorios y reescalamiento. FERNÁNDEZ, V. R.; BRANDÃO, C. (Orgs.). *Escalas y políticas del desarrollo regional: desafíos para América Latina*. Buenos Aires: Minó y Dávila, 2010, p. 47-76.

TOLEDO, Fernando C. Capital social, desenvolvimento e redução da pobreza: elementos para um debate multidisciplinar. In: CATTANI, A. D.; DÍAS, L. M. (Orgs.). *Desigualdades na América Latina: novas perspectivas analíticas*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005, p. 155-188.

TORRES, Jasson Ayres. *O acesso à justiça e soluções alternativas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

TOURAINÉ, Alain. *Poderemos viver juntos? Iguais e diferentes*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Dilemas e desafios da Proteção Internacional dos Direitos Humanos no limiar do século XXI. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1. Brasília, jan./jun., 1997.

VERGOPOULOS, Kostas. *Globalização, o fim de um ciclo: ensaio sobre a instabilidade internacional*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

VIEIRA, Liszt. *Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

VILLANUEVA, Luis F. Aguilar. *La hechura de las políticas*. México: Porrúa, 1992.

WARAT, Luis Alberto. *Surfando na pororoca: o ofício do mediador*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.

\_\_\_\_\_. *A rua grita Dionísio! Direitos humanos da alteridade, surrealismo e cartografia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

WARAT, L. A.; RUSSO, E. A. *Interpretación de la Ley: el Poder de las significaciones y las significaciones del Poder*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1987.

WATANABE, Kazuo. Modalidade de mediação. In: DELGADO, J. et al. *Mediação: um projeto inovador*. Brasília: Centro de Estudos Judiciários, CJF, 2003.

WOLKMER, Antonio Carlos. *Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura no direito*. 2. ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1997.