

**O PAPEL DO MUNICÍPIO COMO FOMENTADOR DA POLÍTICA PÚBLICA
DE TRATAMENTO ADEQUADO DOS CONFLITOS INSTITUÍDA NA
RESOLUÇÃO 125 DO CNJ**

*THE ROLE OF THE MUNICIPALITY AS A PROMOTER OF THE PUBLIC POLICY
FOR THE ADEQUATE TREATMENT OF THE CONFLICTS ESTABLISHED IN CNJ
RESOLUTION 125*

Victor Saldanha Priebe

Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, com concentração na área de Direitos Sociais e Políticas Públicas. Integrante do Grupo de Pesquisas “Políticas Públicas no Tratamento dos Conflitos”, certificado pelo CNPq. Advogado.

Fabiana Marion Spengler

Pós-doutora em Direito pela Università degli Studi di Roma Tre, em Roma na Itália, com bolsa CNPq (PDE). Doutora em Direito pelo programa de Pós-Graduação stricto sensu da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS – RS, mestre em Desenvolvimento Regional, com concentração na área Político Institucional da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC – RS, docente dos cursos de Graduação e Pós Graduação lato e stricto sensu da UNISC e da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUI - RS, Coordenadora do Grupo de Pesquisa “Políticas Públicas no Tratamento dos Conflitos” vinculado ao CNPq, Coordenadora da Rede de Pesquisa em Direitos Humanos e Políticas Públicas – REDIHPP.

RESUMO: O tema central da pesquisa aborda o município como fomentador da política pública judiciária de tratamento adequado dos conflitos instituída pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) com a edição da Resolução 125 de 2010. Neste passo, o objetivo da presente pesquisa é investigar se há possibilidade de que o espaço local, na figura dos municípios, fomente a aceitação social dos mecanismos de tratamento dos conflitos. Deste modo, a problemática que se pretende responder resulta do fato de que os métodos de tratamentos adequados dos conflitos, assim como o direito social, têm como uma de suas principais características a não ritualização e/ou procedimentalização, o que, aos olhos da sociedade, faz com que política pública de tratamento adequado dos conflitos careça de certeza e segurança, dificultando com isto sua aceitação social. Sendo assim, a pesquisa parte da hipótese de que o espaço local possui uma proximidade do cotidiano dos cidadãos, a qual facilitaria identificar os obstáculos no fomento da política de tratamento adequado dos conflitos. Deste modo, concluiu-se que tais ações além de viáveis, empodera os

cidadãos tanto individual como coletivamente. Por derradeiro, destaca-se que na presente pesquisa foi utilizado o método de abordagem dedutivo combinado com métodos de investigação histórico, comparativo e bibliográfico.

PALAVRAS-CHAVE: Município;
Mediação e conciliação; Resolução
125/2010; Conselho Nacional de Justiça.

ABSTRACT: *The central theme of the research approaches the municipality as a promoter of the judicial public policy of appropriate treatment of conflicts instituted by the National Council of Justice (CNJ) with the edition of Resolution 125 of 2010. In this step, the objective of the present research is to investigate if there is possibility that local space, in the figure of the municipalities, foment the social acceptance of the mechanisms of treatment of the conflicts. In this way, the*

problematic that is intended to respond is the fact that the methods of adequate treatment of conflicts, as well as social law, have as one of their main characteristics non-ritualization and /or procedimentalization, which, in the eyes of society, makes that public policy of adequate treatment of the conflicts lack of certainty and security, hampering with this its social acceptance. Thus, the research starts from the hypothesis that the local space has a closeness to the daily life of the citizens, which would facilitate the identification of obstacles in the

promotion of the policy of adequate treatment of conflicts. In this way, it was concluded that such actions, besides being viable, empowers citizens both individually and collectively. Finally, we highlight that the present research used the method of deductive approach combined with methods of historical, comparative and bibliographic research.

KEYWORDS: *County; Mediation and conciliation; Resolution 125/2010; National Council of Justice.*

INTRODUÇÃO

Antes de adentrar-se na tônica central, cabe destacar que é através de uma atuação política que as prestações de serviços públicos podem se tornar mais eficientes. Sendo assim, as políticas públicas são desenvolvidas para o atendimento de demandas sociais que não estão sendo observadas de maneira adequada. Busca-se, através de uma atuação política, a instituição de estratégias de prestação de serviços mais eficientes por parte do Estado.

Deste modo, a temática central aborda o espaço local como fomentador da política pública de tratamento dos conflitos instituída pelo CNJ, em âmbito nacional, por meio da Resolução 125 de 2010.

Neste passo, o objetivo geral da presente pesquisa é investigar se há possibilidade de que o espaço local, na figura dos municípios, fomente a aceitação social dos mecanismos de tratamento dos conflitos. Deste modo, a problemática que se pretende responder resulta do fato de que os métodos de tratamentos adequados dos conflitos, assim como o direito social, têm como uma de suas principais características a não ritualização e/ou procedimentalização, o que, aos olhos da sociedade, faz com que política pública de tratamento adequado dos conflitos careça de certeza e segurança, dificultando com isto sua aceitação social.

Sendo assim, a pesquisa parte da hipótese de que o espaço local possui uma proximidade do cotidiano dos cidadãos, a qual facilitaria identificar os obstáculos no fomento da política de tratamento adequado dos conflitos.

Por conseguinte, para que se alcance o objetivo pretendido, no primeiro tópico, abordam-se as características do direito social¹ e dos tratamentos adequados dos conflitos buscando ao fim demonstrar a necessidade que estes têm de não serem

¹ O termo “Direito Social” utilizado está atrelado a obra *La idea del derecho social* de Georges Gurvitch. GURVITCH, Georges. *La idea del derecho social*. Granada: Editorial Comares, S.L. 2005.

ritualizados.² Na sequência, com o segundo tópico busca-se verificar a possibilidade de o espaço local, na figura dos municípios, fomentar a aceitação social dos métodos de tratamentos adequados dos conflitos previstos na Resolução 125/2010 do CNJ. Ao fim, investiga-se se há possibilidade de que uma ação estatal mais próxima ao cidadão remova os obstáculos para uma participação social empoderada, no que tange ao tratamento dos conflitos de forma adequada.

Por derradeiro, destaca-se que na presente pesquisa foi utilizado o método de abordagem dedutivo combinado com métodos de investigação histórico, comparativo e bibliográfico, com a intenção de ao fim obter-se uma conclusão em relação ao tema.

1. TRATAMENTO DOS CONFLITOS E DIREITO SOCIAL: características e semelhanças

De início neste tópico busca-se analisar as principais características inerentes ao direito social, sendo que, em um segundo momento, o foco alterna-se para as características dos meios adequados de tratamentos adequados dos conflitos, para que ao fim se pontue as semelhanças entre estas duas concepções de Direito.

Sendo assim, destaca-se que o Direito social deve ser entendido como

[...] um direito autônomo de comunhão, integrando de uma forma objetiva cada totalidade ativa real, que encarna um valor positivo atemporal. Este direito advém diretamente do ‘todo’ em questão, para regular-lhe a vida interna, independentemente do fato que este ‘todo’ seja organizado ou não. O direito de comunhão faz participar o ‘todo’ de uma forma imediata na relação jurídica que dele resulta, sem transformar este ‘todo’ em um sujeito distinto dos seus membros.³

Partindo-se disto, o Direito social de Gurvitch “ampara-se no reconhecimento coletivo, aproximando a atuação dos juristas aos sociólogos, em face dos reflexos entre direito e sociedade”.⁴ Desta forma, seu surgimento se dá de forma espontânea independente da forma de Estado e ordens jurídicas adotadas, o que, todavia, não é óbice para que se com estas de várias formas.⁵

Neste passo, merece ser destacado que o Direito social distingui-se em quatro espécies, as quais, diferenciam-se entre si pelas ligações que possuem com os tipos de Estados e pelos segmentos dos ordenamentos jurídicos que se vinculam. Assim, as

² Este objetivo específico não busca aprofundamentos teóricos acerca dos temas, apenas serão destacadas suas características relevantes.

³ MORAIS, José Luiz Bolzan de. *A ideia do Direito social*. O pluralismo jurídico de Georges Gurvitch. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p. 37.

⁴ HERMANY, Ricardo. *(Re) Discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC: IPR, 2007. p. 29.

⁵ MORAIS, José Luiz Bolzan de. *Op. Cit.*, p. 23.

espécies classificam-se em “A. *Derecho social puro e independente*; B. *Derecho social puro* [...]; C. *Derecho social anexionado por el Estado* [...]; *Derecho social condensado en orden jurídico do Estado democrático*”.⁶ Por sua vez, “*el derecho social puro se divide a sua vez em dos tipos: a) derecho social puro e independente y b) derecho social puro, pero sometido a la tutela del derecho estatal*”.⁷

Contudo, por meio desta concepção de Direito consagrada pela sociedade, surge a viabilidade de que o ordenamento normativo se propague através de contornos alheios ao convencional método legislativo, ou ao menos, que os métodos legislativos estejam mais legitimados pela sua correspondência aos anseios sociais. Logo, o ordenamento jurídico visto pela ótica do Direito social se legitima legitimidade na própria sociedade.⁸

Em vista disso, entende-se que o Direito social prima pelo Direito inorganizado em relação ao organizado, trazendo a execução de que o organizado esteja sustentado pelo inorganizado, surgindo com isto o Direito de integração.⁹ Desta forma, define-se direito social como um Direito de Integração, pois este se opõe “tanto ao direito de separação delimitativa quando ao direito de subordinação ou de nomeação... produzido por cada fusão parcial para cada interpretação no “nós” que está na base normal da vida de todo o grupo”.¹⁰

Sendo assim,

[...] a legitimidade do direito e sua eficácia não ficam condicionadas ao processo coativo, mas à identificação do sistema de direito com a estrutura social, seja parcial ou global. Trata-se de denominada “garantia social”, que não exige a organização e estruturação de natureza formal, pois está desvinculada das instituições estatais.¹¹

Todavia, a percepção de direito social puro, inegavelmente possui limitações, visto que, sua origem se dá, inicialmente, à margem da produção oficial, e, conseqüentemente, sem nenhuma salvaguarda que às garantias constitucionais estão sendo utilizadas como parâmetros. Portanto, defende-se a necessidade de um atrelamento mínimo às garantir sociais conquistadas, sob pena de retomar-se o paradigma liberal atrelado ao individualismo, tido por insuficiente em relação ao paradigma prestacional.¹²

⁶ GURVITCH, Georges. Op. Cit., p. 54.

⁷ GURVITCH, Georges. Op. Cit., p. 53.

⁸ HERMANY, Ricardo. 2007. Op. Cit., p. 30.

⁹ MORAIS, José Luiz Bolzan de. Op. Cit., p. 38-39.

¹⁰ Idem, p. 40.

¹¹ HERMANY, Ricardo. Op. Cit., p. 31.

¹² Idem, p. 36.

Neste passo, o alinhamento do direito social com as balisas democráticas, representadas pelas garantias constitucionais, coloca o direito social condensado como a perspectiva de um ordenamento que, embora formalmente criado pelo Estado, possui a qualidade de ser, também, produção da própria sociedade. Assim, para que se alcance uma ordem de direito social, se faz necessário uma estruturação a partir de uma ordem democrática.¹³

Sob essa perspectiva se pode sintetizar o direito social como sendo “(1) um direito de comunhão, (2) um direito de coletividades, (3) um direito interior, onde (4) não há separação entre produtores e consumidores e (5) cuja efetividade não está atrelada à idéia de sanção incondicionada”.¹⁴

Logo, no que tange aos meios adequados de tratamentos dos conflitos no âmbito do Poder Judiciário, quais sejam, mediação e conciliação, estes assemelham-se aos ideais propagados pelo Direito social, visto que, tais métodos orientam uma tendência diversa daquela até então adotada pela cultura jurídica contemporânea estabelecida em torno de uma lógica determinista binária, na qual as opções limitam-se a ganhar ou perder. Sendo assim, essas práticas surgem como instrumentos que sobrelevam a singularidade dos participantes do conflito, sempre observando a possibilidade de um ganhar conjuntamente, construído através de um tratamento efetivo, de modo colaborativo e consensuado.¹⁵

Desta forma, tal “mudança de lentes ao olhar para os conflitos traz uma nova concepção deles. As divergências passam a ser vistas como oportunidades alquímicas, as energias antagônicas como complementares, e o Direito como solidariedade”.¹⁶

Neste passo, a situação conflituosa deve ser vista como uma oportunidade, na medida em que traz a possibilidade de veicular um processo de transformação. À vista disso, entende-se que a conflituosidade é inerente a vida humana e, como tal, não pode ser enfrentada com medidas de exceção, pois, os conflitos contêm sentidos que, quando compreendidos, oportunizam as partes uma transformação e desenvolvimento de suas vidas.¹⁷

¹³ MORAIS, José Luiz Bolzan de. Op. Cit., p. 31.

¹⁴ Idem, p. 39.

¹⁵ SPENGLER, Fabiana Marion. *Da jurisdição à mediação: por uma outra cultura no tratamento dos conflitos*. Ijuí: Editora Unijuí, 2010. p. 294-295.

¹⁶ SPENGLER, Fabiana Marion. *Mediação: da teoria a prática*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2016a. p. 21.

¹⁷ FOLEY, Gláucia Falsarella. *Justiça comunitária: por uma justiça de emancipação*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 119-120.

Contudo, cabe ressaltar que a mediação e a conciliação no âmbito judicial se colocam como uma das diversas vias existentes de resolução de conflitos, portanto, sua utilização deve ser racionalizada. Assim, não devem ser considerados tais métodos, desde logo, como uma forma prioritária ou preferencial de encaminhar todo tipo de demanda. Na adoção destas, exige-se uma substancial modificação da visão do operador do direito, do jurisdicionado e do administrador da justiça.¹⁸

Diz-se isso, pois, “trata-se de uma gestão ativa de conflitos pela catálise de um terceiro por meio de uma técnica mediante a qual são as partes mesmas imersas no conflito que tratam de chegar a um acordo com a ajuda do mediador, terceiro imparcial”.¹⁹

Partindo-se dessa concepção de gestão ativa de conflitos, entende-se que uma das funções precípuas da jurisdição, qual seja, a pacificação social está sendo cumprida, visto que,

[...] a busca por uma solução para o conflito significa a busca de justiça, que ordinariamente se faz junto aos órgãos estatais que são teoricamente estruturados e preparados para esta função. Todavia, há de se ponderar qual tipo de justiça a atividade judicial tem proporcionado. Embora o Estado objetive a pacificação social, logra tão somente fornecer segurança jurídica, pois a justiça por ele oferecida não se efetiva em tempo razoável, tem custo elevado, é carregada de tecnicismo e atende apenas aos que logram afastar os diversos obstáculos ao seu acesso.²⁰

Deste modo, a Resolução 125/2010 do CNJ “trata-se da política pública voltada a fazer avançar os objetivos coletivos de aprimoramento da comunidade e da coesão social - ou da interdependência - social”.²¹ No entanto, novamente se destaca que por meio dos objetivos²² desta política pública, “não se pretende substituir a solução estatal, mas proporcionar à população variadas e adequadas formas de tutela”.²³

¹⁸ TARTUCE, Fernanda. *Mediação nos conflitos civis*. São Paulo: Método, 2008. P. 116-117.

¹⁹ SPENGLER, Fabiana Marion. 2010. Op. Cit., p. 318.

²⁰ CALMON, Petrônio. *Fundamentos da mediação e conciliação*. 2. ed. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2013. p. 141.

²¹ SPENGLER, Fabiana Marion. *Retalhos de mediação*. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2014. p. 74.

²² Sem ordem de importância, elenca-se os principais objetivos dos mecanismos adequados de resolução de conflitos no âmbito judicial: “1. Reduzir a inflação processual; 2. Reduzir o custo e demora dos processos; 3. Promover sua efetiva qualidade; 4. Proporcionar à sociedade alternativas para a solução de conflitos, de forma a que haja opção entre os diversos meios e mecanismos; 5. Proporcionar a justiça restauradora e a efetiva pacificação social; 6. Proporcionar alternativas adequadas a cada tipo de conflito, racionalizando a distribuição da justiça; 7. Incrementar a participação da comunidade na solução dos conflitos; 8. Facilitar o acesso à justiça; 9. Proporcionar meios de solução para a litigiosidade contida (recuperação de controvérsias); 10. Proporcionar a mais adequada informação do cidadão sobre os próprios direitos e sua orientação jurídica”. CALMON, Petrônio. Op. Cit., p. 142.

²³ Idem, p. 142.

Por conseguinte, as críticas direcionadas à conciliação/mediação no Poder Judiciário, são constatadas em relação à sua aplicação prática. Nestas críticas frequentemente traz-se como exemplo a homologação de “acordos que nitidamente não resolverão o conflito de maneira justa. Esse problema, porém, não se localiza no mecanismo de solução adotado, mas sim na sua má aplicação”.²⁴ Muito disso se dá, em conta de que nos procedimentos de tratamentos de conflitos não é observado o equilíbrio de atuação das partes, requisito fundamental para que as partes compreendam as ações desenvolvidas.²⁵

Contudo, a principal crítica é direcionada a sua “informalidade que, segundo os críticos, gera a insegurança jurídica e a incerteza jurídica”.²⁶ Todavia,

[...] o que a mediação propõe é um modelo de justiça que foge da determinação rigorosa das regras jurídicas, abrindo-se à participação e à liberdade de decisão entre as partes, à comunicação de necessidades e de sentimento, à reparação do mal mais que a punição de quem o praticou. Contudo, esse modelo diferenciado que propõe outra forma de tratar os conflitos, buscando não só uma solução para o Poder judiciário (cujo modelo de jurisdição se encontra esgotado), mas também a autonomia das partes, possui, na falta de previsibilidade (baseada nas regras e nos procedimentos), uma causa de vantagem.²⁷

À vista disso, não se pretende que a mediação seja um campo aberto no qual deixem de ser observada toda e qualquer regulamentação ritual que vincule a atuação dos terceiros facilitadores do conflito. Tanto que, a Resolução 125/2010 do CNJ positivou no Código de Ética dos Conciliadores e Mediadores Judiciais os princípios pelos quais a mediação/conciliação devem ser pautadas. São eles: o princípio da confidencialidade, da decisão informada, da competência, da imparcialidade, da independência e autonomia, do respeito à ordem pública e às leis vigentes, do empoderamento e da validação.²⁸

Portanto, frente às características que foram apresentadas, percebe-se que mesmo sem a vinculação a ritos formais previamente estabelecidos, tanto a vigência do Direito social, quanto a atuação dos meios adequados de tratamentos judiciais de conflitos, possuem uma vinculação direta aos princípios democrático constitucionais. Desta forma, não se pode dizer que suas peculiaridades informais se colocam como uma

²⁴ CALMON, Petrônio. Op. Cit., p. 146.

²⁵ SPENGLER, Fabiana Marion. 2014. Op. Cit., p. 45.

²⁶ SPENGLER, Fabiana Marion. 2016a. Op. Cit., p. 24.

²⁷ Idem, p. 25.

²⁸ C.N.J. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução nº 125*. 2010. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2579>. Acesso em: 28 fev. 2017. p. 09.

afronta ao ordenamento jurídico como um todo. Contudo, se pode dizer que a proceduralização destes, trará reflexos significativos aos seus objetivos finais.

No entanto, precisamente quanto aos tratamentos adequados dos conflitos judiciais, a não “ritualização” pode acarretar em um desconhecimento por parte da população. Nisto, busca-se com o próximo tópico investigar a atuação do espaço local em prol destes procedimentos.

2. O ESPAÇO LOCAL EM PROL DO TRATAMENTO ADEQUADO DOS CONFLITOS

Diante deste panorama, busca-se investigar a possibilidade de o espaço local, aqui representado na figura dos municípios, fomentar a aceitação social aos tratamentos dos conflitos. Para tanto, “esse espaço local, no Brasil, é o município, unidade básica de organização social”.²⁹

Consagrado na Constituição brasileira como ente federativo, deve, portanto,

[...] o município buscar a efetivação dos fundamentos da república (art. 3º), construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, a partir de suas competências elencadas no art. 30 da CF.³⁰

Sendo assim, através destes entes federativos é possível que seja proporcionado uma efetiva participação dos atores sociais em fazer frente ao processo de complexificação dos conflitos. “Esta redefinição do centro de debate acerca dos locais de poder pode contribuir para retornar a centralidade ao cidadão, atualmente ofuscado pelo complexo conjunto de inter-relações da economia globalizada”.³¹

Neste passo, a atuação do poder local como um sistema organizado de consensos da sociedade civil exige volumosas alterações, as quais vão desde uma adequação nos sistemas de informação todo um todo, passando por um reforço na capacidade administrativa, até chegar numa reformulação da formação dos servidores que compõe a

²⁹ DOWBOR, Ladislau. *O que é poder local*. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 10.

³⁰ SILVA, Ronaldo Alves Marinho da; MATOS, Raimundo Giovanni França. *Os municípios na formulação de políticas públicas de fomento a resolução extrajudicial de conflitos*. p. 04. In: Anais do I Seminário Internacional de Mediação de Conflitos e Justiça Restaurativa. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2013. Disponível em:

http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/mediacao_e_jr/article/view/10871/1403. Acesso em: 28 de fev. de 2017.

³¹ HERMANY, Ricardo. 2007. Op. Cit., p. 251.

máquina administrativa. Busca-se com isto, um novo olhar do município sobre si mesmo.³²

Partindo-se deste novo olhar, “a regra geral deverá ser o exercício das atribuições pela esfera mais próxima do cidadão, sempre se resguardando os requisitos da eficiência e da economicidade”.³³ Contudo, ao longo do desenvolvimento histórico brasileiro foi introjetado o ponto de vista de que o município não teria condições de implementar políticas públicas, visto que os poderes locais exerceriam força contrária as mudanças institucionais e a participação da comunidade local.³⁴

Sob este diapasão, cabe ressaltar que

[...] em espaços locais em que se observa um capital social mais elevado, potencializam-se as possibilidades de construção social das decisões públicas - contemplando o princípio democrático e da igualdade o que dificulta a atuação das oligarquias. [...]

Portanto, o nível de participação democrática e exercício efetivo da cidadania, além de viabilizar informações essenciais para o engajamento dos atores sociais, oportunizam sentimentos de solidariedade entre os cidadãos. Esse círculo virtuoso fomenta diretamente as reivindicações de apoio dos grupos de pressão, a mobilização dos agentes governamentais, e, assim, sucessivamente.³⁵

Neste passo, indiscutivelmente constitui-se como boa política a aproximação das pessoas do poder de decisão e de controle, visto que, serão elas que arcarão com o benefício ou o prejuízo, e, portanto, estão elas diretamente interessadas nos resultados.³⁶

Adotando esta postura, entende-se que há um amadurecimento social refletido na participação direta do cidadão na vida pública, através de instancias de poder que ultrapassam a visão clássica de democracia representativa, limitada na participação social por meio do sufrágio. Tais participações viabilizam a inclusão dos próprios cidadãos como gestores dos seus dos seus conflitos, ampliando sua visão sob o processo de construção, acompanhamento e avaliação da coisa pública como um todo.

Por conseguinte, o município desponta como um grande agente fomentador de justiça social, pois, é em nível local que se pode realmente identificar com clareza as principais necessidades geradoras de conflitos, sejam sociais ou individuais. Logo, estando identificadas as deficiências, as ações de decorrerem dependem vitalmente de soluções locais, visto que, as propostas demasiadamente amplas não funcionam uma vez

³² DOWBOR, Ladislau. 1994. Op. Cit., p. 72.

³³ HERMANY, Ricardo. *Município na Constituição: poder local no constitucionalismo luso-brasileiro*. Curitiba: Juruá, 2012. p. 112.

³⁴ SILVA, Ronaldo Alves Marinho da; MATOS, Raimundo Giovanni França. Op. Cit., p. 07.

³⁵ HERMANY, Ricardo. 2012. Op. Cit., p. 70.

³⁶ DOWBOR, Ladislau. Op. Cit., p. 31.

que, centralizam-se em interesses dominantes e organizados, bem como, em complexidades que inviabilizam os projetos.³⁷

Bom exemplo disso tem-se na política pública judiciária de tratamento adequado dos conflitos, a qual atualmente não dispõe de uma aceitação social que proporcione resultados significativos³⁸. Muito disso, se dá pela falta de conhecimento dos cidadãos quanto a suas potencialidades.

Contudo, a problemática da aceitação social se agrava se vista sob a ótica de que o mediador exerce um papel secundário na resolução do conflito. Seu dever principal é o de decompor os conteúdos conflitivos da lide, conduzindo os conflitantes ao restabelecimento do diálogo em busca da melhor solução. Deste modo, a composição consensuada se opõe antagonicamente à jurisdição, sendo que, nesta última, toda a estrutura, inclusive os conflitantes, giram em torno do magistrado. Nestes termos, os muros normativos que enclausuram a gestão adequada dos conflitos em prol da segurança³⁹, somente poderão ser transpostos por meio de um aumento na credibilidade social nestes métodos.

Sendo assim, ganha relevância o papel do Estado em garantir a promoção dos métodos de solução pacífica dos conflitos, visto que, esta é uma de suas missões constitucionais.⁴⁰ Complementando, destaca-se a importância de que o “Estado estimule a criação desses serviços, controlando-os convenientemente, pois o perfeito desempenho da justiça dependerá, doravante, da correta estruturação desses meios alternativos e informais de solução de conflitos de interesses”.⁴¹

Deste modo,

[...] entende-se oportuno o estudo das potencialidades do espaço local, ou mesmo regional, para a concretização dos princípios constitucionais, estes extremamente relativizados em função do múltiplo processo de crise por que passo o Estado Nacional. Dessa forma, é preciso que se busquem novas

³⁷ Idem, p. 35.

³⁸ As pesquisas demonstram que os meios consensuais foram responsáveis por apenas 11% da solução dos conflitos, apesar dos investimentos do CNJ em atos normativos, campanhas, sistemas e atividades de capacitação. C.N.J. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório justiça em Números: relatório analítico*. 2016. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoess/pj-justica-em-numeros>. Acesso em: 28 fev. 2017. p. 382.

³⁹ SPENGLER, Fabiana Marion. *Uma relação a três: o papel político e sociológico do terceiro no tratamento dos conflitos*. 2016a. In: DADOS, *Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol. 59, nº 2, 2016, p. 553-583. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/00115258201686>. Acesso em: 28 de fev. de 2017. p. 569-570.

⁴⁰ TARTUCE, Fernanda. Op. Cit., p. 198.

⁴¹ WATANABE, Kazuo. *Acesso à justiça e sociedade moderna*. p. 133. In: GRINOVER, A. P., DINAMARCO, C. R. (Coord.). *Participação e processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988, p. 128-135.

estratégias para a concretização das garantias constitucionais, não se restringindo aos mecanismos de âmbito nacional.⁴²

Sendo assim, os municípios, os quais estão mais perto do cidadão, e, conseqüentemente, conhecem melhor os dramas do cotidiano em que vivem, em relação a não resolução dos seus conflitos, colocam-se como o ente federativo melhor capacitado para a promoção de atividades direcionadas aos setores que estão apresentando maiores dificuldades com a resolução de seus problemas.⁴³

Assim, os próprios indivíduos envolvidos nas disputas buscariam resolver os seus conflitos, impactando reflexamente na ampliação dos espaços de participação política no contexto local. Cabe ainda lembrar, que o Estado Democrático de Direito permite a criação de mecanismos de participação, os quais resultam em articulações de ações conjuntas que deverão ser desenvolvidas entre o poder municipal e a sociedade civil, aqui exemplificadas através da mediação comunitária.⁴⁴

Neste contexto, o espaço local estaria agindo no sentido de auxiliar na construção da responsabilidade social, potencializando o sentimento de solidariedade e pertencimento dos cidadãos que integram aquele espaço local, contribuindo assim com o sentido de efetividade social.⁴⁵

Sobre isto, cabe destacar que um dos pilares fundamentais da mediação assenta-se na construção de uma confiança entre o método e os conflitantes, desencadeando em uma quebra das inseguranças próprias. Sem esta sensação de confiança/segurança é utópico que se propague o espaço da mediação. Cabe dizer, que o aumento da confiança na mediação, pela comunidade, também irradiará efeitos em relação ao próprio Direito.⁴⁶

Desta maneira, pode se dizer que tais sentimentos, fomentados por uma atuação estatal em nível local, se colocam como mecanismos potencialmente aptos a transpor a barreira da aceitação social aos métodos de tratamento adequado dos conflitos, gerando

⁴² HERMANY, Ricardo. 2007. Op. Cit., p. 250.

⁴³ CALMON, Petrônio. Op. Cit., p. 250.

⁴⁴ HERMANY, Ricardo; TOALDO, Adriane Medianeira. *Mediação comunitária: a cooperação da comunidade local na resolução das demandas em saúde sob a ótica do princípio da subsidiariedade*. p. 12. In: Anais do I Seminário Internacional de Mediação de Conflitos e Justiça Restaurativa. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2013. Disponível em: http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/mediacao_e_jr/article/view/10868 Acesso em: 28 de fev. de 2017.

⁴⁵ HERMANY, Ricardo; FRANTZ, Diogo. *Empoderamento social e defesa do consumidor*. p. 155. In: REIS, J. R., CERQUEIRA, K. L., HERMANY, R. (Org.) Educação para consumo. Curitiba: Multideia, 2011. P. 151-175.

⁴⁶ WARAT, Luis Alberto. *Surfando na pororoca: o ofício do mediador*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004. p. 201.

com isto, uma maior sensação de confiança aos destinatários desta política pública. Sob esta ótica, “o desenvolvimento deixa de ser uma coisa que se espera pacientemente, torna-se uma coisa que se faz”.⁴⁷

Frente a este contexto, não se está negando o valor do processo judicial na legalidade moderna, o que se aponta, é a irracionalidade da competência generalizada do juiz sobre todas as espécies de conflito.⁴⁸ Tal irracionalidade ganha volume quando constata-se que “a pacificação social não é alcançada pela sentença, que se limita a ditar autoritariamente a regra para o caso concreto; [...], mas sim pela solução autocompositiva”.⁴⁹

Logo, “precisamos de um intenso esforço de abertura de espaços, de autonomia local, de renovação tecnológica, jurídica e social”⁵⁰ para que, com isto, se possa vislumbrar a abertura necessária para que surjam traços de empoderamento comunitário, sendo esta a temática que passa-se a ver.

3. O PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE E O EMPODERAMENTO COMUNITÁRIO

Neste tópico, busca-se investigar a possibilidade de que a ação estatal mais próxima ao cidadão, valendo-se do princípio da subsidiariedade vertical, remova os obstáculos para que se viabilize o surgimento do empoderamento comunitário em prol da construção de uma sociedade mais inclusiva e democrática em relação aos atores sociais.

Deste modo, a conceituação do princípio da subsidiariedade que aqui se adota dispõe que este é o “princípio pelo qual as decisões, legislativas ou administrativas, devem ser tomadas no nível democrático mais baixo possível, isto é, por aquelas que estão o mais próximo possível das decisões que são definidas, efetuadas e executadas”.⁵¹

Tal conceito vem amparado pelo fato de que todo o tipo de estrutura social devem primeiramente, levar em consideração que as pessoas são diferentes entre si sob vários aspectos. Podem ser destacadas diferenças como, temperamento, inclinações

⁴⁷ DOWBOR, Ladislau. *Democracia econômica: alternativas de gestão social*. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 88.

⁴⁸ RESTA, Eligio. *O Direito Fraternal*. Trad. e Coord. Sandra Regina Martini Vial. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2004. p. 115.

⁴⁹ CALMON, Petrônio. Op. Cit., p. 141.

⁵⁰ DOWBOR, Ladislau. 1994. Op. Cit., p. 36.

⁵¹ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 1996. p. 92.

naturais, interesses, modo de vida, capacidade intelectual, aspirações e anseios espirituais.⁵²

Neste passo, tal perspectiva de fomento da participação social na construção da resolução dos seus conflitos, através da administração pública municipal, deve ter sua gestão amparada por uma lógica regulatória que respeite as individualidades, ao mesmo tempo em que, não se afasta de um referencial constitucional, notadamente em relação as suas garantias fundamentais. Somente assim, a estratégia de o poder local fomentar os tratamentos adequados dos conflitos conseguirá destacar-se como uma nova e qualificada relação entre Estado e sociedade. Frente a este contexto, a noção de subsidiariedade coloca-se como uma contribuição efetiva para a ampliação dos espaços de articulação da sociedade na esfera local, o que certamente traz reflexos positivos a aceitação social dos métodos de tratamento dos conflitos.⁵³

Em vista disso, o pluralismo proporcionado pelo empoderamento dos cidadãos de resolver os seus conflitos autonomamente com a conciliação/mediação, traz mudanças estruturais e qualitativas na sociedade contemporânea. Esta possibilidade “plural” não é apenas uma maneira nova de afirmar a liberdade de opinião ou de crença, se constitui num sistema que vincula o livre arbítrio para tratar conflitos na estrutura social sem que se desvincule o indivíduo da sociedade. O pluralismo conduz ao reconhecimento da necessidade de reconhecimento e equilíbrio entre as múltiplas tensões na ordem social. Assim, o Estado chamando para si a tarefa de promover esta pluralidade, devolve a legitimidade do conflito a quem pertence: o indivíduo. Logo, a atuação do Estado não deve estar assentada numa base unitária e homogênea, mas sim, no equilíbrio plural das forças que se compõem em meio ao convívio social, muitas vezes, rivais e cúmplices.⁵⁴

Contudo, cabe ressaltar que a ação subsidiária que aqui se menciona tem como foco o ato de fomento por parte do município aos métodos adequados de tratamentos dos conflitos anteriormente abordados. Ressalta-se isto, pois, compreende-se que a função jurisdicional não compete ao município o que impossibilitaria a tomada para si desta função de Estado. Todavia, merece destaque que “a aplicação do princípio da subsidiariedade obriga que os Estados promovam da melhor maneira possível a

⁵² Idem, p. 02-03.

⁵³ HERMANY, Ricardo. 2007. Op. Cit., p. 273.

⁵⁴ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Op. Cit., p. 06.

realização dos interesses coletivos”⁵⁵, o que, certamente, a ação de fomento a mecanismos que compõem a jurisdição de maneira nenhuma pode ser entendida como apropriação de competência.

Sendo assim, por meio deste fomento, o município na posição de Estado subsidiário, estaria perseguindo os seus fins, ao mesmo tempo em que, “harmoniza a liberdade autonômica com a ordem social justa, com a finalidade de manter o desenvolvimento de uma sociedade formada de autoridades plurais e diversificadas, recusando o individualismo filosófico”.⁵⁶

Deste modo, observa-se que, sob este contexto, o princípio da subsidiariedade também “amplia as potencialidades das relações horizontais na esfera local, como também a cidadania, a solidariedade e a cooperação entre os atores sociais e o poder local, devido a noção indeterminada de interesse local”.⁵⁷

Neste passo, destaca-se que o tratamento adequado dos conflitos dividem-se em duas vertentes. A primeira aborda a resolução de problemas enfatizando a capacidade dos procedimentos conciliatórios e mediatórios de gerar acordos. O foco da segunda vertente é a capacidade de promover empoderamento e reconhecimento na comunidade que utiliza-se destes métodos para resolver conflitos.⁵⁸

Contudo, entende-se que tão somente “a sociedade civil organizada, longe das influências diretas do Estado e do Mercado, é capaz de empoderar-se para tomar frente ao seu papel social”.⁵⁹ Sendo assim, cabe ressaltar

[...] um componente preventivo neste enfoque, na medida em que o modelo de justiça comunitária é voltado para o fortalecimento dos recursos da comunidade, das responsabilidades e habilidades. Não se trata, pois, de uma mera extensão do aparato estatal, eis que as atividades comunitárias operam dentro de uma arena de prevenção que busca resolver os conflitos antes de que eles cheguem às cortes.⁶⁰

Por conseguinte, a busca por um empoderamento comunitário “envolve um processo de capacitação de grupos ou indivíduos desfavorecidos para a articulação de interesses, buscando a conquista plena dos direitos de cidadania, defesa de seus

⁵⁵ MARTINS, Margarida Salema D’Oliveira. *O princípio da subsidiariedade em perspectiva jurídico-política*. Coimbra: Coimbra editora, 2003. p. 498.

⁵⁶ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Op. Cit., p. 88.

⁵⁷ HERMANY, Ricardo; TOALDO, Adriane Medianeira. Op. Cit., p. 09.

⁵⁸ FOLEY, Gláucia Falsarella. Op. Cit., p. 100.

⁵⁹ HERMANY, Ricardo; COSTA, Dartagnan Limberer. *A necessária superação do modelo representativo hegemônico na construção do empoderamento social local*. p. 08. In: Revista do Direito, Santa Cruz do Sul, v. 32, n. 2, p. 78-91, jul.-dez., 2009. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/1189/888>. Acesso em: 28 fev. 2017.

⁶⁰ FOLEY, Gláucia Falsarella. Op. Cit., p. 97.

interesses e influenciar ações do Estado”.⁶¹ Sob esta concepção, “empoderar-se não é nada mais que vislumbrar a efetiva busca da cidadania ativa e do exercício de luta pelos interesses comuns democráticos e humanos dos cidadãos”.⁶²

Deste modo,

[...] na abordagem comunitária, empoderamento está vinculado às mudanças sociais. Os segmentos excluídos da cidadania se mobilizam para adquirir controle sobre suas vidas. A comunidade desenvolve suas próprias normas e padrões para resolver suas disputas e, no processo, as relações sociais são fortalecidas [...]. A ideia é remover os obstáculos estruturais para a participação local.⁶³

Frente a este contexto entende-se que o processo conciliatório/mediatório “como meio de resolução de conflitos é, pois, um dos possíveis caminhos para se atingir empoderamento e reconhecimento”.⁶⁴

CONCLUSÃO

Ao longo de tudo o que foi apresentado, entende-se que existem sim, grandes possibilidades de que o poder local municipal fomente os métodos adequados de tratamentos dos conflitos, de modo que, os seus cidadãos consigam transpor a barreira da aceitação social a qual atualmente emperra o pelo desenvolvimento destes métodos.

Tem-se assim, confirmada a hipótese de que o espaço local, ao estar mais próximo do cotidiano dos cidadãos, lhe é facilitado identificar os obstáculos que existentes no que concerne a aceitação social da política de tratamento adequado dos conflitos.

Portanto, em resposta a problemática central deste estudo, afirma-se que os métodos de tratamentos adequados dos conflitos, bem como, o direito social, têm como uma de suas principais características a não ritualização e/ou procedimentalização. Tal fato faz com que aos olhos da sociedade, precisamente, a conciliação/mediação careça de aceitação social por falta de certeza e segurança. Deste modo, ações provenientes do poder local em prol destes métodos poderiam trazer reflexos favoráveis até mesmo para o próprio município.

Sendo assim, no primeiro tópico que objetivava abordar as características do direito social e dos tratamentos adequados dos conflitos, conclui-se que estes possuem peculiaridades semelhantes, as quais, uma ritualização impactaria, em ambos, de forma

⁶¹ BAQUERO, Rute Vivian Angelo. *Empoderamento: instrumento de emancipação social?* - uma discussão conceitual. p. 06. In: Revista Debates, Porto Alegre, v. 6, n.1, p. 173-187, jan.-abr. 2012.

⁶² HERMANY, Ricardo; COSTA, Dartagnan Limberer. Op. Cit., p. 08.

⁶³ FOLEY, Gláucia Falsarella. Op. Cit., p. 102.

⁶⁴ Idem, p. 104.

a não conseguirem mais alcançar e expressar seus objetivos finais. Na sequência, com o segundo tópico que buscava verificar a possibilidade de o espaço local fomentar a aceitação social dos métodos de tratamentos adequados dos conflitos, concluiu-se que pela proximidade com os conflitos, sociais ou individuais, o município possui uma melhor percepção sobre onde suas ações terão maior impacto positivo. Ao fim, no último tópico ao investigar se há possibilidade de que uma ação estatal mais próxima ao cidadão remova os obstáculos para uma participação social empoderada, concluiu-se que é por meio dessas ações fomentadas pelo poder local que poderá surgir uma participação social mais qualitativa e consciente dos seus atos.

Frente a todo esse contexto, respondendo ao objetivo geral do presente estudo, qual seja, investigar se há possibilidade de que o espaço local, na figura dos municípios, fomente a aceitação social dos mecanismos de tratamento dos conflitos, concluiu-se que além de ser possível este fomento, tal ato trará reflexos positivos aos municípios, pois, estar-se-ia empoderando os cidadãos a tomarem decisões tanto individual como coletivamente, o que reflete em uma participação nos assuntos comunitários em sentidos qualitativos.

REFERÊNCIAS

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução*. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

BAQUERO, Rute Vivian Angelo. *Empoderamento: instrumento de emancipação social? - uma discussão conceitual*. In: Revista Debates, Porto Alegre, v. 6, n.1, p. 173-187, jan.-abr. 2012.

CALMON, Petrônio. *Fundamentos da mediação e conciliação*. 2. ed. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2013.

C.N.J. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório justiça em Números: relatório analítico*. 2016. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pj-justica-em-numeros>. Acesso em: 30 nov. 2016.

_____. *Resolução nº 125*. 2010. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2579>. Acesso em: 28 nov. 2016.

DOWBOR, Ladislau. *Democracia econômica: alternativas de gestão social*. Petrópolis: Vozes, 2008.

_____. *O que é poder local*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

FOLEY, Gláucia Falsarella. *Justiça comunitária: por uma justiça de emancipação*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

GURVITCH, Georges. *La idea del derecho social*. Granada: Editorial Comares, S.L. 2005.

HERMANY, Ricardo; COSTA, Dartagnan Limberer. *A necessária superação do modelo representativo hegemônico na construção do empoderamento social local*. In: Revista do Direito, Santa Cruz do Sul, v. 32, n. 2, p. 78-91, jul.-dez., 2009. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/1189/888>. Acesso em: 02 dez. 2016.

_____; FRANTZ, Diogo. *Empoderamento social e defesa do consumidor*. In: REIS, J. R., CERQUEIRA, K. L., HERMANY, R. (Org.) Educação para consumo. Curitiba: Multideia, 2011. P. 151-175.

_____; TOALDO, Adriane Medianeira. *Mediação comunitária: a cooperação da comunidade local na resolução das demandas em saúde sob a ótica do princípio da subsidiariedade*. In: Anais do I Seminário Internacional de Mediação de Conflitos e Justiça Restaurativa. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2013. Disponível em: http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/mediacao_e_jr/article/view/10868 Acesso em: 29 de nov. de 2016.

_____. *Município na Constituição: poder local no constitucionalismo luso-brasileiro*. Curitiba: Juruá, 2012.

_____. *(Re) Discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch*. Santa Cruz do Sul: EDUNIS: IPR, 2007.

MARTINS, Margarida Salema D'Oliveira. *O princípio da subsidiariedade em perspectiva jurídico-política*. Coimbra: Coimbra editora, 2003.

MORAIS, José Luiz Bolzan de. *A ideia do Direito social. O pluralismo jurídico de Georges Gurvitch*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

RESTA, Eligio. *O Direito Fraternal*. Trad. e Coord. Sandra Regina Martini Vial. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2004.

SILVA, Ronaldo Alves Marinho da; MATOS, Raimundo Giovanni França. *Os municípios na formulação de políticas públicas de fomento a resolução extrajudicial de conflitos*. In: Anais do I Seminário Internacional de Mediação de Conflitos e Justiça Restaurativa. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2013. Disponível em: http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/mediacao_e_jr/article/view/10871/1403. Acesso em: 29 de nov. de 2016.

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

_____. *Mediação: da teoria a prática*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2016a.

_____. *Retalhos de mediação*. [recurso eletrônico] Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2014.

_____. *Uma ralação a três: o papel político e sociológico do terceiro no tratamento dos conflitos*. 2016b. In: DADOS, *Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol. 59, nº 2, 2016, p. 553-583. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/00115258201686>. Acesso em: 11 de out. de 2016.

TARTUCE, Fernanda. *Mediação nos conflitos civis*. São Paulo: Método, 2008.

WARAT, Luis Alberto. *Surfando na pororoca: o ofício do mediador*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.

WATANABE, Kazuo. *Acesso à justiça e sociedade moderna*. In: GRINOVER, A. P., DINAMARCO, C. R. (Coord.). *Participação e processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988, p. 128-135.