

MEDIAÇÃO E CONCILIAÇÃO: POLÍTICAS PÚBLICAS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS COMPLEMENTARES À JURISDIÇÃO

Autor (a): Maria Eduarda Granel Copetti¹
Advogada, Pós-graduada em Direito Processual Civil

RESUMO

O presente estudo objetiva uma análise da conciliação e da mediação quanto políticas públicas na resolução de conflitos complementares à jurisdição, a partir da atual crise do Poder Judiciário, decorrente de problemas de caráter processual, organizacional e econômico que resultam em processos morosos e burocráticos. Abordou-se os aspectos gerais dos conflitos e seus principais meios de resolução. Buscou-se discorrer sobre os conceitos e características de cada instituto, valendo-se, para isto, de pesquisa bibliográfica descritiva e exploratória que proporcionou o aprofundamento do estudo da mediação e da conciliação enquanto ferramentas que complementam e auxiliam o Poder Judiciário quando necessário, mas não substituem sua função. Por fim, a análise da Resolução 125 do CNJ e a conciliação nos moldes do novo Código de Processo Civil.

Palavras-chave: Mediação. Conciliação. Poder Judiciário.

MEDIATION AND CONCILIATION: PUBLIC POLICIES FOR SETTLEMENT OF CONFLICTS ADDITION TO JURISDICTION

ABSTRACT

The present study aims at an analysis of the conciliation and mediation of public policies in the resolution of conflicts complementary to the jurisdiction, from the current crisis of the Judiciary Power, due to procedural, organizational and economic problems that result in delays and bureaucratic processes. The general aspects of the conflicts and their main means of resolution were discussed. We sought to discuss the concepts and characteristics of each institute, using descriptive and exploratory bibliographical research that provided a deepening of the study of mediation and conciliation as tools that complement and assist the Judiciary when necessary, but they do not replace their function. Finally, the analysis of Resolution 125 of the CNJ and the conciliation along the lines of the new Code of Civil Procedure.

Keywords: Mediation. Conciliation. Judicial power.

1. INTRODUÇÃO

Os homens sempre viveram em situações conflituosas, primeiramente pela necessidade de sobrevivência, e, posteriormente em sociedade pelas ideias contrapostas. O conflito advém das situações de desacordo e oposição, e, depois de estabelecido poderá ser solucionado.

As leis e o Poder Judiciário foram criados visando a manter a paz social, porém, nem todos impasses precisam ser levados à via judicial, podem ser resolvidos de modo pacífico e consensual.

Nesse sentido, é indispensável debater sobre as funções da mediação e da conciliação, sua regulamentação, seus benefícios e desvantagens, e, finalmente sobre seus impactos na sociedade brasileira.

2. MEDIAÇÃO

A mediação é um método complementar de solucionar conflitos. De acordo com Silva (2004), a palavra mediação vem do latim, e significa intervenção, intercessão. É a expressão utilizada para indicar todo ato de intervenção de uma pessoa em negócio ou contrato existente entre outros indivíduos.

Este método consensual envolve a cooperação voluntária dos participantes, e que eles demonstrem disposição e boa-fé para conversar e buscar a solução de forma conjunta.

Nesse sentido, convém destacar que a mediação é um instituto antigo, cuja aparição começou a ser manifestada em 3000 a.C na Grécia, tal como no Egito, Assíria, Babilônia e Kheta, nos casos entre as Cidades-Estados. Os romanos criaram uma cultura jurídica que até hoje influi nas nossas leis. Na Roma antiga o direito era proveniente da fé, e a mediação aparecia na resolução dos conflitos. No antigo ordenamento ático e, mais tarde, no ordenamento romano republicano, a mediação não era admitida como instituto de direito, mas como uma mera cortesia (MOORE, 1998).

No entanto, Tartuce (2008, p. 208) define a mediação:

A mediação consiste na atividade de facilitar a comunicação entre as partes para propiciar que estas próprias possam, visualizando melhor os meandros da situação controvertida, protagonizar uma solução consensual [...] o

mediador não impõe decisões, mas dirige as regras de comunicação entre as partes.

Desse modo, Gabbay; Faleck; Tartuce, (2013, p. 46) descrevem a mediação:

Na mediação não há imposição de uma decisão final por quem quer que seja: os envolvidos irão atuar para, conjuntamente, divisarem saídas para seus impasses e eventual acordo será celebrado pela vontade dos interessados. Como se percebe, a via consensual tem potencial para abordar o conflito sem gerar a sensação de que uns se sagraram vencedores enquanto outros foram derrotados. Há quem defina a mediação como meio alternativo de solução de conflitos; por esse olhar, o tratamento contencioso junto ao Poder Judiciário é a via principal de atuação, sendo a adoção da mediação (e de outros meios, como a arbitragem) uma opção diferenciada.

Contudo, o foco da mediação está no conflito e no tratamento realizado com as partes. Objetiva-se o restabelecimento de uma convivência harmoniosa, independentemente de se obter uma composição, mesmo que essa seja desejada (CAHALI, 2011).

Entretanto, convém demonstrar a mediação na visão de Sales (2007, p. 37):

A mediação apresenta-se, dessa forma, com o fim de oferecer aos cidadãos a sua real e efetiva participação nos assuntos que lhes dizem respeito. Independentemente da natureza das controvérsias – questões financeiras, familiares ou uma simples briga entre vizinhos – o importante é que seu resultado final se concretize no crescimento do sentimento de responsabilidade civil, de cidadania e de controle sobre os problemas vivenciados. Logo, sendo a mediação um procedimento democrático, tem impacto direto na melhoria das condições de vida das pessoas, na perspectiva de acesso à justiça e na conscientização de direitos, isto é, no exercício da cidadania.

Além disso, Moraes; Spengler (2012, p. 147) conceituam também a mediação:

Outrossim, considera-se a mediação, da mesma forma, como um procedimento consensual, haja vista que a comunicação restabelecida volta-se para o entendimento e para o compartilhamento de ideias e expectativas. Dessa forma, o consenso não se exprime pelo simples “aceitar tudo”, de forma passiva e inerte, mas pelo diálogo aberto, franco e sem uma normatividade pré-estabelecida, ensejando, assim, o fim da lide, a decomposição dos conteúdos conflituosos e a reaproximação dos envolvidos, que perdem as máscaras e as identidades construídas a partir da raiva, do desprezo e da vontade de vingança.

Sobre o tema em pauta, conceitua Egger (2002, p. 60) que:

Mediação é um método extrajudicial, não adversarial, de solução de conflitos através do diálogo. É um processo autocompositivo, isto é, as partes, com o auxílio do mediador, superam o conflito sem a necessidade de uma decisão externa, proferida por outrem que não as próprias partes envolvidas na controvérsia. Ou seja, na mediação, através do diálogo, o mediador auxilia os participantes a descobrir os verdadeiros conflitos, seus reais interesses e a trabalhar cooperativamente na busca das melhores soluções. A solução obtida culminará num acordo voluntário dos participantes. A mediação

consegue, na maioria das vezes, restaurar a harmonia e a paz entre as partes envolvidas, pois o mediador trabalha especialmente nas inter-relações. Na mediação, as soluções surgem espontaneamente, reconhecendo-se que a melhor sentença é a vontade das partes.

Outrossim, cabe destacar o conceito de Wüst (2014, p. 72):

A mediação é a proposta mais adequada à complexidade conflitiva atual, na medida em que consegue tratar as contendas por inteiro sem precisar da intervenção estatal. Assim, as partes têm total liberdade para dialogar e expor tudo aquilo que as está reprimindo, desde as angústias, sentimentos e aspirações, para, ao final, se for do desejo mútuo, formalizar um acordo que será efetivamente cumprido.

Como vimos, a mediação é considerada instrumento democrático que proporciona a autonomia individual, e o seu uso desfaz a lide, visando transformar o litígio em algo bom à sua vitalidade interior (SPENGLER, 2010).

No direito internacional a mediação é utilizada corriqueiramente entre países em conflito, e a ONU preza pela expansão do seu uso, e, defendendo o acesso ao Poder Judiciário como a última opção dos indivíduos conflitantes.

3. CONCILIAÇÃO

A palavra conciliação não possui um significado único na língua portuguesa, porque enquanto no direito processual quer dizer a atividade desenvolvida com vistas à obtenção da autocomposição, em muitos casos é empregada para indicar a própria autocomposição, como resultado da atividade e não somente como atividade tendente a este fim (CALMON, 2015).

Além disso, Cahali (2011, p. 37-38) descreve:

O foco principal da conciliação é a solução do problema. O desenvolvimento da conciliação mostra-se mais rápido e de menor complexidade em relação à mediação; também seu procedimento é mais célere, pois muitas vezes se limita a uma única sessão; afirma ainda que não há necessidade de se conhecer profundamente a relação das partes pelo conciliador.

Oliveira (2013, p. 158) ressalta que há um compromisso da conciliação com o ideal de justiça disposto na Constituição da República, e aduz que:

Deve-se buscar a justiça nas trocas e, nesse sentido, na conciliação que possa conduzi-las a um patamar de reconciliação e, consequentemente de apaziguamento do conflito que permanece latente na vida em sociedade.

Então, esclarece Tartuce (2008, p. 90):

Em nosso sistema legal, a adoção dos mecanismos “alternativos” sempre se verificou de forma mais acentuada com o incentivo à conciliação. A ideia de estimular a decisão do conflito pelos seus próprios protagonistas sempre

esteve em nossa legislação processual civil, especialmente pela tentativa de conciliação pelo magistrado.

A conciliação é mais indicada para resolver situações pontuais, onde as partes não têm uma relação duradoura, como por exemplo, acidentes de trânsito, contratos bancários, nas quais, resolvido o impasse, acaba a relação. A conciliação deve focar apenas nas questões que foram objeto do litígio.

4. CONCILIAÇÃO NO NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL

Nesse tópico será tratada a análise processual e afetação das formas de resolver os conflitos judicialmente. Convém destacar o artigo 3º do novo Código de Processo Civil:

Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.

§1º É permitida a arbitragem, na forma da lei.

§2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.

§3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

O termo conciliação vem disposto 37 vezes no novo Código de Processo Civil, já a mediação é mencionada 39 vezes, e, a arbitragem ocorre em 12 momentos. Nota-se a preferência do Código pelo uso da conciliação e da mediação (NETO; ZUCHETTO; FERREIRA, 2016).

O novo Código de Processo Civil tem o dever de incentivar pelos métodos consensuais de conflitos, porém, não deixará de assegurar uma tutela justa ao caso em tela. Isso se dará por meio das linhas traçadas pelas Comissões de juristas formadas com a finalidade de dar apoio ao Senado e à Câmara dos Deputados (NETO; ZUCHETTO; FERREIRA, 2016).

Nessa perspectiva, aduz o artigo 165 do referido Código:

Art. 165. Os tribunais criarão centros judiciários de solução consensual de conflitos, responsáveis pela realização de sessões e audiências de conciliação e mediação e pelo desenvolvimento de programas destinados a auxiliar, orientar e estimular a autocomposição.

§1º A composição e a organização dos centros serão definidas pelo respectivo tribunal, observadas as normas do Conselho Nacional de Justiça.

§2º O conciliador, que atuará preferencialmente nos casos em que não houver vínculo anterior entre as partes, poderá sugerir soluções para o litígio, sendo vedada a utilização de qualquer tipo de constrangimento ou intimidação para que as partes conciliem.

§3º O mediador, que atuará preferencialmente nos casos em que houver vínculo anterior entre as partes, auxiliará aos interessados a compreender as questões e os interesses em conflito, de modo que eles possam, pelo

restabelecimento da comunicação, identificar, por si próprios, soluções consensuais que gerem benefícios mútuos.

O Código foi expresso ao determinar a criação dos Centros Judiciários que deverão abordar todas as formas em expectativas: criação física, preparação dos profissionais, e, principalmente o estímulo pela resolução consensual (WAMBIER, 2015).

O novo Código de Processo Civil moderniza notadamente, dando empoderamento aos envolvidos e conseqüentemente, segurança para as decisões, conforme destaca-se a seguir:

Art. 167. Os conciliadores, os mediadores e as câmaras privadas de conciliação e mediação serão inscritos em cadastro nacional e em cadastro de tribunal de justiça ou de tribunal regional federal, que manterá registro de profissionais habilitados, com indicação de sua área profissional.

§1º Preenchendo o requisito da capacitação mínima, por meio de curso realizado por entidade credenciada, conforme parâmetro curricular definido pelo Conselho Nacional de Justiça em conjunto com o Ministério da Justiça, o conciliador ou o mediador, com o respectivo certificado, poderá requerer sua inscrição no cadastro nacional e no cadastro de tribunal de justiça ou de tribunal regional federal.

§2º Efetivado o registro, que poderá ser precedido de concurso público, o tribunal remeterá ao diretor do foro da comarca, seção ou subseção judiciária onde atuará o conciliador ou o mediador os dados necessários para que seu nome passe a constar da respectiva lista, a ser observada na distribuição alternada e aleatória, respeitando o princípio da igualdade dentro da mesma área de atuação profissional.

§3º Do credenciamento das câmaras e do cadastro de conciliadores e mediadores constarão todos os dados relevantes para a sua atuação, tais como o número de processos de que participou, o sucesso ou insucesso da atividade, a matéria sobre a qual versou a controvérsia, bem como outros dados que o tribunal julgar relevantes.

§4º Os dados colhidos na forma do §3º serão classificados sistematicamente pelo tribunal, que os publicará, ao menos anualmente, para conhecimento da população e para fins estatísticos e de avaliação da conciliação, da mediação, das câmaras privadas de conciliação e de mediação, dos conciliadores e dos mediadores.

§5º Os conciliadores e mediadores judiciais cadastrados na forma do caput, se advogados, estarão impedidos de exercer a advocacia nos juízos em que desempenhem suas funções.

§6º O tribunal poderá optar pela criação de quadro próprio de conciliadores e mediadores, a ser preenchido por concurso público de provas e títulos, observadas as disposições deste Capítulo.

O artigo prevê sobre as inscrições dos conciliadores e mediadores em cadastros nacional e local. No entanto, o artigo 173 demonstra os casos de exclusão dos mediadores e conciliadores, como segue:

Art. 173. Será excluído do cadastro de conciliadores e mediadores aquele que:

I – agir com dolo ou culpa na condução da conciliação ou da mediação sob sua responsabilidade ou violar qualquer dos deveres decorrentes do art. 166, §§1º e 2º;

II – atuar em procedimento de mediação ou conciliação, apesar de impedido ou suspeito.

§1º Os casos previstos neste artigo serão apurados em processo administrativo.

§2º O juiz do processo ou o juiz coordenador do centro de conciliação e mediação, se houver, verificando atuação inadequada do mediador ou conciliador, poderá afastá-lo de suas atividades por até 180 (cento e oitenta) dias, por decisão fundamentada, informando o fato imediatamente ao tribunal para instauração do respectivo processo administrativo.

A matéria em foco disciplina sobre o processo administrativo que será iniciado para responsabilizar o conciliador ou mediador que de algum modo acabe comprometendo o resultado da técnica.

Nota-se que no antigo sistema proposto por Alfredo Buzaid em 1973, a primeira vez que aparece o termo conciliação era na audiência preliminar. Porém, a nova audiência denominada de conciliação ou mediação possibilita um diálogo inicial pacífico entre as partes.

O tempo entre uma audiência e outra é de no mínimo 20 (vinte) minutos, pois, há de se disponibilizar espaço para diálogo. Além disso, o legislador impôs prazo recomendado entre o ato de citação e a realização da audiência. O tempo é essencial para que o réu ao ter conhecimento do pedido, consiga encontrar um procurador para auxiliá-lo (NETO; ZUCHETTO; FERREIRA, 2016).

A intimação do autor será feita na pessoa de seu advogado, mas, o réu será intimado da audiência no ato de citação. Destaca-se que a audiência sempre será designada pelo juiz atuante no caso.

O autor deverá manifestar na inicial quando não tem interesse na audiência, sob pena de preclusão, e, o réu possui prazo de 10 (dez) dias da audiência designada para manifestar-se nos autos quanto à concordância e comparecimento. A manifestação do réu se dará por meio da contestação, e, ao fim das chances de composição será a data inicial do prazo de 15 (quinze) dias (NETO; ZUCHETTO; FERREIRA, 2016).

Entretanto, quando há manifestação expressa das partes para a não realização de audiência, o prazo contestacional começará a ser contado a partir da juntada aos autos do pedido de cancelamento. Quando houver litisconsórcio passivo, a contagem é individual, mas, o tempo é dobrado conforme aduz o artigo 229 do novo Código de Processo Civil.

Posteriormente, se o réu alegar a preliminar de mérito da convenção de arbitragem, têm-se dois caminhos a serem seguidos. Se acolhida, o feito é extinto sem

resolução de mérito por meio de sentença. O recurso plausível é de apelação. Quando não acolhida a preliminar, e a convenção de arbitragem não foi comprovada, a demanda prossegue. Se for decisão interlocutória o recurso cabível é de agravo de instrumento na forma do artigo 1015, inciso III, do novo Código de Processo Civil (NETO; ZUCHETTO; FERREIRA, 2016).

Para suspender a audiência de conciliação ou mediação, o réu deverá oferecer contestação alegando incompetência antes da data determinada. Assim, seguindo o artigo 340, §3º o processo será suspenso, independentemente de haver litisconsórcio passivo. Sendo acolhida ou não a incompetência, o novo juízo ou mantido designarão nova audiência de conciliação ou mediação (NETO; ZUCHETTO; FERREIRA, 2016).

Portanto, para que o magistrado julgue o processo, ele deverá ter cumprido com os requisitos previstos no novo Código de Processo Civil. Os requisitos possuem relação com as condições de ação, nelas são verificadas a possibilidade jurídica do pedido, a legitimidade de postulação das partes e o interesse de agir (NETO; ZUCHETTO; FERREIRA, 2016).

Os fundamentos processuais que deverão estar presentes para analisar o mérito, são os requisitos de existência ou validade. Os requisitos de existência possuem relação com a capacidade de postular do autor da demanda, e, do ato de provocação da parte que promoveu a ação. Já nos requisitos de validade, analisa-se a pessoa do juiz, se ele é competente para atuar naquele caso.

Além disso, é fundamental a presença do réu, pois, a demanda deverá ser proposta contra alguém; o desenvolvimento dos atos processuais; e a inexistência da coisa julgada por exemplo. Após analisados os fatores mencionados anteriormente, o julgador irá avaliar se a demanda possui condições de ser julgada (NETO; ZUCHETTO; FERREIRA, 2016).

Se o magistrado entender que estão presentes os requisitos fundamentais, ele irá permitir o trâmite legal da demanda, passando pela instrução até chegar à sentença com resolução de mérito. Porém, se o julgador verificar que estão ausentes os elementos fundamentais, a sentença será proferida sem resolução do mérito.

Salienta-se que o novo Código de Processo Civil proporciona a busca pela solução consensual dos conflitos principalmente nas ações de família, conforme a redação dos artigos 694, 695 e 696:

Art. 694. Nas ações de família, todos os esforços serão empreendidos para a solução consensual da controvérsia, devendo o juiz dispor do auxílio de

profissionais de outras áreas de conhecimento para a mediação e conciliação.

Parágrafo único. A requerimento das partes, o juiz pode determinar a suspensão do processo enquanto os litigantes se submetem a mediação extrajudicial ou a atendimento multidisciplinar.

Art. 695. Recebida a petição inicial e, se for o caso, tomadas as providências referentes à tutela provisória, o juiz ordenará a citação do réu para comparecer à audiência de mediação e conciliação, observado o disposto no art. 694.

§1º O mandado de citação conterá apenas os dados necessários à audiência e deverá estar desacompanhado de cópia da petição inicial, assegurado ao réu o direito de examinar seu conteúdo a qualquer tempo.

§2º A citação ocorrerá com antecedência mínima de 15 (quinze) dias da data designada para a audiência.

§3º A citação será feita na pessoa do réu.

§4º Na audiência, as partes deverão estar acompanhadas de seus advogados ou de defensores públicos.

Art. 696. A audiência de mediação e conciliação poderá dividir-se em tantas sessões quantas sejam necessárias para viabilizar a solução consensual, sem prejuízo de providências jurisdicionais para evitar o perecimento do direito.

Para a solução do conflito o novo Código de Processo Civil inova para que as partes tenham tempo necessário para compor seus dilemas e resolverem seus atritos.

A sentença poderá ser proferida com ou sem resolução de mérito. Nesse sentido, a sentença judicial acaba finalizando o processo quando for proferida sem resolução de mérito. Quando a sentença judicial for com resolução de mérito, ela terá finalizado apenas uma fase processual.

O recurso cabível contra sentença é a apelação, e os efeitos gerados são devolutivo e suspensivo. O efeito suspensivo visa suspender aplicação da sentença judicial, ou seja, enquanto estiver pendente de julgamento o recurso, a sentença não produz seus efeitos, permanecendo a situação inerte. O efeito suspensivo produzido pelo recurso de apelação existe em razão da segurança jurídica vez que, dependendo dos termos da sentença, as consequências que ele gera poderão acarretar fatos que mais tarde, após o julgamento da peça recursal, ficarão comprometidos de reverter caso o acórdão seja procedente e modifique a decisão recorrida (NETO; ZUCHETTO; FERREIRA, 2016).

5. POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas são programas de intervenção do Estado a partir de um conjunto de ações voltadas para a consecução de determinados fins setoriais ou

gerais, fundadas na articulação entre a sociedade, o mercado e o Estado (DIAS, 2003).

Política Pública pode ser estabelecida como um conjunto de decisões e ações dos órgãos públicos e organizações da sociedade que, sob coordenação estatal, enfrentam um problema político. Toda política pública consiste em uma tentativa de intervenção na realidade social, seja de mudança ou controle de uma circunstância indesejada que demanda uma intervenção transformadora (SCHMIDT, 2016).

Os elementos essenciais no ciclo das políticas públicas são: a emotividade, a racionalidade e a vontade, que fundamentam a ação coletiva para sobrepor às tendências da sociedade e consiga transformar determinado conflito (SCHMIDT, 2016).

Dworkin (2002 apud APPIO, 2012, p. 136) descreve a política:

Aquele tipo de padrão que estabelece um objetivo a ser alcançado, em geral uma melhoria em algum aspecto econômico, político ou social da comunidade (ainda que certos objetivos sejam negativos pelo fato de estipularem que algum estado atual deve ser protegido contra mudanças adversas).

As políticas públicas significam a intenção de planejamento social a partir da execução dos projetos do governo, motivo pelo qual se revela crescente a judicialização das questões compreendendo seu conteúdo (APPIO, 2012).

Além disso, convém analisar a definição de Lopes (1999 apud APPIO, 2012, p. 133):

As políticas públicas são um conjunto heterogêneo de medidas do ponto de vista jurídico, pois envolvem a discussão de diversos ramos do Direito, tais como as leis que tratam do regime de finanças públicas, leis que regem as concessões de serviços públicos, leis de zoneamento urbano etc.

Por outro lado, o Estado Social não existiria se não houvesse a implementação de políticas públicas, por isso sua razão está voltada para a materialidade dos direitos das pessoas na comunidade onde vivem.

O controle judicial das políticas públicas consiste em um instrumento fundamental para a consolidação da democracia no Brasil, porque, por meio do Poder Judiciário, as demandas de natureza social e econômica poderão ser problematizadas com base em discursos ancorados na Constituição Federal (APPIO, 2012).

Entretanto, o Estado preza pelos princípios constitucionais relacionados à efetividade da Administração Pública, que é norteadada pelo legislador, que fixa serviços

e atividades prioritárias. Desse modo, o Estado, com sua comunidade de pessoas, poderá certificar-se da eficácia das políticas públicas (LIBERATI, 2013).

Ademais, cabe salientar a concepção de Monteiro (1991, p. 72):

As políticas públicas também podem ser consideradas como um fluxo de decisões que resulta, em última instância, do processo político. Como exemplo, refere-se à política pública como o resultado de um jogo de cuja decisão participam diversos agentes, observadas regras de natureza legal-institucional-constitucional, sob as quais se definem os comportamentos desses agentes, suas escolhas, suas estratégias e, enfim, o resultado do jogo: a política pública.

O Estado atua no fornecimento de serviço às pessoas, como por exemplo, o fomento industrial, a energia, os transportes, que não se fundamentam na realização de Direitos Fundamentais sociais, mas se inserem numa política de desenvolvimento.

As políticas públicas surgem como modalidade de resposta a uma necessidade contemporânea decorrente da concentração das massas em aglomerados centros urbanos e do processo de industrialização conseqüentemente.

Percebe-se que não há um padrão para a apresentação das políticas públicas, porque estão inseridas nas ações dos governantes e cuja validade pode ser avaliada pelo Poder Judiciário. Nesse sentido, entende-se que o direito norteará a implementação das políticas públicas, cujo catálogo irá constar nas leis e na Constituição Federal, oferecendo garantia e segurança jurídica aos cidadãos.

Visando a auxiliar o atual cenário social, Etzioni desenvolveu a Teoria da Orientação Social, baseada nas razões para conceber a dinâmica das sociedades complexas como sistemas, apoiada em fatores que devem ser respeitados para que a orientação social presente nas políticas públicas alcance seus objetivos almejados (SCHMIDT, 2016).

Primeiramente, Etzioni visa a atender as necessidades básicas do indivíduo, sendo elas: fisiológicas; afeto, amor; reconhecimento, aprovação; sentido de orientação, coerência ou totalidade; satisfação repetida; sentido de estabilidade quanto às expectativas, e adequação dos papéis às diferentes personalidades (SCHMIDT, 2016).

Essa teoria pressupõe que o poder (capacidade de A conduzir a ação de B não é uma atitude negativa. O poder é uma potência limitada, na qual os indivíduos não têm capacidade de controlar livremente como pensam os voluntaristas, mas, não se submetem a forças macrossociais conforme os deterministas. A liderança política conciliável com a formação da vontade coletiva utiliza da persuasão (não a imposição

ou a força), acordando com as organizações, instituições e comunidades (SCHMIDT, 2016).

Há três principais formas de controle social: coerção, incentivo econômico e valor normativo, que correspondem as formas de participação alienativa, moral e calculista. As organizações que invocam os valores dos seus membros são superiores às que se apoiam em incentivos e superior aquelas que empregam o uso da força. Na orientação ativa em ambientes democráticos prevalece o consentimento baseado em valores (SCHMIDT, 2016).

O poder, a informação e o conhecimento são recursos que fundamentam a sociedade ativa e a orientação ativa. O conhecimento empregado na orientação social das políticas públicas é um conhecimento eclético e sintético que compatibilize estudos analíticos (psicologia experimental, administração pública, ciência política, economia e sociologia quantitativa) com conhecimentos práticos próprios de cada área (SCHMIDT, 2016).

Outra observação relevante é quanto à sondagem mista, que aborda a natureza racional-emotiva das pessoas e conduz estratégias de cooperação e construção de coalizões, refletindo diferentes perspectivas, responsabilidades e personalidades. São apropriados com esse comportamento as técnicas adaptativas como: tentativas e revisões com frequência, subdecisões na implementação da estratégia para aferir resultados parciais, evitar apostar em uma única alternativa e adotar decisões reversíveis (SCHMIDT, 2016).

Outrossim, toda decisão política envolve uma co-determinação entre fatores normativo-afetivos e fatores racionais. A análise política considera a dimensão moral inerente às políticas públicas, porém, não significa negar a relevância do cálculo racional em busca da eficiência e sim a imprescindível compatibilização entre valores e cálculos racionais (SCHMIDT, 2016).

As comunidades são essenciais na vida humana porque complementam a necessidade de laços interpessoais, proporcionando uma cultura moral que contribui para ordem social. A voz moral encoraja os indivíduos a apoiarem determinados valores que subscrevem, impulsionando os membros a uma conduta coerente com os padrões sociais comunitários (SCHMIDT, 2016).

Já a cultura política, apresenta um conjunto de atitudes e orientações políticas que as pessoas possuem sobre o sistema político e seu papel na ação coletiva. A

cultura moral juntamente com a cultura política abrange o alcance das políticas públicas e das leis (SCHMIDT, 2016).

Quando atendidas as condições mencionadas anteriormente, a Teoria da Orientação Social demonstra que é possível que a vontade política acabe originando as transformações intencionadas e que o planejamento governamental alcance seus objetivos (SCHMIDT, 2016).

O poder judiciário ao adotar uma política pública de tratamento adequado de conflitos de interesses, acaba por absorver mais responsabilidades, zelando pela busca de efetividade e celeridade na jurisdição, trazendo veracidade ao princípio de acesso à justiça consagrado no artigo 5º, inciso XXXV da Constituição Federal. Conclui-se que o Poder Judiciário utiliza de meios complementares para resolver controvérsias porque dedica-se à construção de uma sociedade harmônica que garanta a aplicabilidade dos direitos constitucionais aos cidadãos.

Dessa forma, a formulação e a execução das políticas públicas deverão ser efetuadas a partir do Estado, pois não há possibilidade de alterar as condições socioeconômicas do país sem a intervenção estatal. Por mais que o Estado neoliberal deixe de prestar serviços públicos diretamente e intervenha na economia na função de regulador, não se pode desconsiderar a importância destes papéis na democracia, concluindo que as políticas públicas dependem da intervenção do Estado. Essa intervenção se dará por meio da atividade administrativa e legislativa (APPIO, 2012).

Sendo assim, surge a mediação e a conciliação como políticas públicas de tratamento de conflitos visando que a jurisdição seja aplicada com eficácia e modernização.

6 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sabe-se que os conflitos são intrínsecos à convivência social, resultantes de diferentes percepções de condutas ou fatos que englobam interesses e perspectivas comuns.

Entretanto, quando há clareza do fenômeno conflituoso, a escolha do meio de resolvê-lo torna-se eficaz para encontrar uma saída pacífica e com oportunidade de consentimento das partes quanto à sua observância.

Os conflitos podem ser sanados através de três opções, são elas: autotutela, autocomposição e heterocomposição. A autotutela é considerada uma solução egoísta e parcial do litígio, onde é empregado o uso da força, guiando para que a

justiça seja feita com as próprias mãos. Contudo, a autocomposição e a heterocomposição são meios pacíficos, onde a primeira é obtida pelas próprias partes envolvidas ou por um terceiro atenuante; e a última é feita pelo Estado ao exercer a jurisdição ou pela atividade privada da arbitragem.

Levando-se em conta a evolução da sociedade e o aumento populacional, os conflitos sociais tendem a multiplicar-se cada vez mais, exacerbando a busca pelo Poder Judiciário para solucionar suas desavenças, pois, a cultura jurídica brasileira ainda indica primeiramente a procura do método heterocompositivo.

O Estado, por meio da elaboração de leis específicas, visou a garantir direitos aos cidadãos, mas, o excesso de normativismo restou prejudicando o andamento do Estado em si, e, conseqüentemente o judiciário restou incapaz de atender eficazmente todos os problemas existentes.

Além disso, nota-se que não é só pela quantidade de demandas que acabou sendo provocada a atual crise do modelo heterocompositivo no Poder Judiciário, outros elementos devem ser observados, como a morosidade judicial, os custos elevados das ações, o sistema recursal, e insuficiência de recursos e materiais fundamentais.

Sendo assim, o modelo heterocompositivo não se mostra eficaz para atender todas as demandas propostas, e por isso há necessidade de fomentar a mediação e a conciliação no âmbito do Poder Judiciário.

No entanto, são perceptíveis as mudanças fundamentais pelas quais o Poder Judiciário está passando, propenso a reformular a identidade desse poder, vez que estava contra as inovações.

Por meio deste trabalho, foi possível evidenciar as práticas de mediação e conciliação como instrumentos de realização da justiça e sua magnitude como política pública de acesso à justiça no âmbito jurídico brasileiro.

A política pública consiste em uma tentativa de intervenção na realidade social, seja de mudança ou controle de uma circunstância indesejada que demanda uma intervenção transformadora. Nesse sentido, se analisa a mediação e a conciliação como políticas públicas para mudança cultural da sociedade.

Ambos institutos não devem ser encarados como uma justiça alternativa e nem como meio de desafogar o Poder Judiciário, mas sim como um sistema natural de solução de conflitos, que pode coincidir com a atividade jurisdicional do Estado, buscando nele suporte concreto.

É essencial que se desenvolva a mediação e a conciliação quanto políticas públicas a fim de esclarecer para a população a importância destes métodos que podem remediar os problemas da sociedade de maneira consensual.

A mediação é uma prática pacífica de resolver os conflitos, que por meio dela, as partes podem lidar melhor com seus impasses, possibilitando maior conscientização de seus direitos. Este método consensual envolve a cooperação voluntária dos participantes, e, que eles demonstrem disposição e boa-fé para conversar e buscar a solução de forma conjunta.

A conciliação é uma atividade desenvolvida para obtenção da autocomposição, que geralmente é realizada pelo juiz ou por pessoa que é fiscalizada pela estrutura judicial. Na conciliação a solução do conflito gera sacrifícios recíprocos, com resultante renúncia e submissão parcial das partes envolvidas no conflito.

Por mais que a conciliação e a mediação são espécies de autocomposição de conflitos, há diferenças entre elas: a) finalidade: a conciliação visa o acordo, e a mediação foca em restaurar as relações entre os conflitantes; b) natureza da relação: a conciliação é indicada nos casos em que há apenas um único vínculo, ou seja, relações circunstanciais, e a mediação é adequada onde há vínculo continuado, por exemplo entre familiares; c) atuação do terceiro: na conciliação o terceiro pode sugerir soluções para o caso, já na mediação o terceiro somente descomplica o diálogo entre os envolvidos, para que consigam elas mesmas solucionar o conflito.

Sendo assim, o foco está no aumento gradativo da inserção destes métodos para complementar e qualificar a prestação jurisdicional estatal, sem pretender substituí-la.

O que se preza é que os cidadãos busquem a justiça, seja no Poder Judiciário ou através dos métodos consensuais de resolução de conflitos, tratando aqui especificamente dos institutos da mediação e da conciliação que podem ser meios de transformar a sociedade atual.

6. REFERÊNCIAS

APPIO, Eduardo. **Controle Judicial das Políticas Públicas no Brasil**. 1 ed. (ano 2005), 5ª reimp. Curitiba: Juruá, 2012.

BRASIL. Decreto – Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. **Código Civil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 15 jun. 2017.

BRASIL. Decreto – Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 15 jun. 2017.

CAHALI, Francisco José. **Curso de arbitragem**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

CALMON, Petronio. **Fundamentos da mediação e da conciliação**. 3 ed. Brasília. Gazeta Jurídica, 2015.

DIAS, Jean Carlos. **Políticas Públicas e questão ambiental**. Revista de Direito Ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 8, nº 31, 2003.

EGGER, Idemar. **Justiça Privada: formas alternativas de resolução de conflitos**. Brasília: Revista JUSTILEX, ano I, nº 12, 2002.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Políticas públicas no Estado Constitucional**. São Paulo. Atlas. 2013.

MONTEIRO, Jorge Vianna. **Legislatura e Políticas públicas. Legislação, cadernos de ciência de legislação**. Instituto Nacional de Administração, nº 2, 1991.

MOORE, Christopher W. **O processo de mediação: estratégias práticas para a resolução de conflitos**. Porto Alegre: Artmed, 1998.

MORAIS, Jose Luis Bolzan de; SPENGLER, Fabiana Marion. **Mediação e arbitragem: alternativas à jurisdição**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

NETO, Theobaldo Spengler; ZUCHETTO, Tiago Maculan; FERREIRA, Vanessa Gomes. **Conciliação, mediação e arbitragem no novo código de Processo Civil (CPC)**. In: SPENGLER, Fabiana Marion; NETO, Theobaldo Spengler (Org.). **Mediação, conciliação e arbitragem**. Rio de Janeiro: FGV, 2016.

OLIVEIRA, Francisco Cardoso. **Conciliação e promoção da cidadania: o fim da jurisdição e da justiça?** In: GUNTHER, Luis Eduardo; PIMPÃO, Rosemarie Diedrichs (Coord.) **Conciliação um caminho para a paz social**. Curitiba: Juruá. 2012.

SALES, Lília Maia de Moraes. **Mediação de conflitos: família, escola e comunidade**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2007.

SCHMIDT, João Pedro. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**. UniCEUB, Brasília, vol. 6, nº 3, dez 2016. Disponível em: <http://www.academia.edu/31133992/RBPP_Vol_6_n.3_2016.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2017.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

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

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

TARTUCE, Fernanda; FALECK, Diego; Gabbay, Daniela. **Meios alternativos de solução de conflitos**. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

WAMBIER, Teresa A. A. et al. **Primeiros comentários ao novo Código de Processo Civil: artigo por artigo**. São Paulo: RT, 2015.

WÜST, Caroline. **Mediação comunitária e acesso à justiça: as duas faces da metamorfose social**. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2014.