**AS FORMAS ALTERNATIVAS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS COMO POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO À JUSTIÇA**

Guilherme Rodrigues da Silva[[1]](#footnote-0)

Mariana Lima Menegaz[[2]](#footnote-1)

**RESUMO**

Com o objetivo de analisar o Estado e a gradual ordem neoliberal frente à sociedade e seus conflitos contemporâneos, o presente artigo discorre sobre a implementação das políticas públicas que objetivam nortear o tratamento de conflitos sociais e proporcionar o acesso à justiça. A política pública de tratamento do conflito instituída pela Resolução nº 125 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) consolida-se apresentando mecanismos consensuais, como a mediação e a conciliação, que contribuem para a construção de um novo paradigma de sistema voltado para a pacificação social. Nesse contexto, analisam-se os contornos da crise judiciária do Brasil de modo que a política pública possa promover a cidadania frente a um Estado cada vez mais neoliberal.

**Palavras-chave:** Acesso à justiça. Políticas públicas. Neoliberalismo.

***ABSTRACT***

*In the order to analyze the state and the gradual neoliberal order against society and its contemporary conflicts, this article discusses the implementation of public policies that aim to guide the treatment of social conflicts and provide the access to justice. The public policy for the treatment of the conflict instituted by Resolution n° 125 of the National Council of Justice (CNJ) consolidate itself by presenting consensual mechanisms, such as measurement and conciliation, which contribute to the construction, of a new system paradigm towards social pacification. In this context, it is analyzed the contours of the brazilian judicial crisis so that public policy can promote citizenship in the face of an increasingly neoliberal state.*

***Keywords:*** *Access to justice. Public policies. Neoliberalism.*

# INTRODUÇÃO

Frente aos desafios da implementação gradual do neoliberalismo, estabelece-se uma interligação das dimensões econômicas, políticas, sociais e culturais. Diante da diversidade de interesses da sociedade contemporânea, é fundamental a análise da sociedade e seus conflitos e o modo de tratá-los.

Para tanto, é realizada a revisão bibliográfica e coleta de dados e informações, analisando a importância das políticas públicas para o sistema jurisdicional e identificando o alcance desses mecanismos para a sociedade.

A Resolução n.º 125, do Conselho Nacional de Justiça, que institui a política pública denominada “Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado de Interesses” no âmbito do Poder Judiciário, incentiva a adoção de mecanismos consensuais de tratamento do conflito e estipula a mediação e a conciliação como mecanismos de solução e tratamento de controvérsias, de modo a transformar o paradigma do litígio para o do consenso.

Após uma breve contextualização da transformação do Estado na sociedade contemporânea e seus desafios frente ao fenômeno do neoliberalismo, analisa-se a sua atuação através das políticas públicas, em especial a de resolução de conflitos, que fortalece a cidadania e recria espaços sociais de luta e participação, redefinindo a dimensão social e política, estabelecendo alternativas para o enfrentamento das consequências da ordem neoliberal.

# **A SOCIEDADE E SEUS CONFLITOS: UMA ANÁLISE CRÍTICA**

Os conflitos presentes na sociedade moderna são resultado de uma série de fatores que englobam o sistema de organização de uma sociedade. Normalmente o conflito nasce das complexidades das relações sociais e o modo de resolução se dá pela aplicação do Direito.

O Direito, assim, exerce a função de formular e aplicar princípios e regras de ordem social. A sociedade moderna é movida por conflitos que envolvem questões tecnológicas, políticas, econômicas e sociais. O conflito envolve uma disputa de interesses, ideias ou valores. Assim, para que haja um conflito “é preciso, em primeiro lugar, que as forças confrontantes sejam dinâmicas, contendo em si próprias o sentido da ação, reagindo umas sobre as outras” (SPENGLER, 2007, p.255).

Em outras palavras, pode-se dizer que o conflito é o enfrentamento, o litígio entre dois indivíduos ou grupos, por um determinado direito. Algumas vezes, esse direito pode ser exigido através da violência. O Estado, então, toma para si a legitimidade de regular as relações sociais sendo que compete ao poder jurisdicional a resolução do conflito. Consequentemente,

Para tratar os conflitos nascidos da sociedade, o Estado, enquanto detentor do monopólio da força legítima, utiliza-se do Poder Judiciário. O juiz deve, então, decidir os litígios porque o sistema social não suportaria a perpetuação do conflito. A legitimidade estatal de decidir os conflitos nasce, assim, do contrato social no qual os homens outorgaram a um terceiro o direito de fazer a guerra em busca da paz (SPENGLER, 2007, p.285).

O poder jurisdicional é exercido pelo Judiciário, que representado por uma pessoa investida de poder, colhe as informações necessárias para análise e julgamento do litígio. Essa forma de resolução da lide tornou-se o método tradicional, que não se esgota na ideia social de proteção de direitos através da atuação do Estado, mas na influência que esse atuar terá sobre a vida das pessoas, alcançando uma ordem jurídica justa.

Nessa forma tradicional de tratamento de controvérsias, as pessoas acessam o sistema jurisdicional, de modo a buscar “justiça” para seus problemas. Nas palavras de Cappelletti e Garth “o acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos” (1988, p.12). A abertura das portas do judiciário é o resultado do crescimento da população mundial que sofre com o aumento das disputas.

Nesse sentido, a tendência de se proporcionar o acesso à justiça, no Brasil com a promulgação da Constituição da República de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã, provoca uma ressignificação do conceito de justiça, pelo cidadão.

Por conseguinte, o acesso ao Judiciário torna-se, assim, um direito para o cidadão, fazendo com que cresça o número das demandas. A explosão de litigiosidade, em virtude das inovações modernas, fez com que as pessoas vissem nessa estrutura a única forma válida de solução do conflito, instaurando assim, uma crise no sistema.

Devemos, portanto, entender que esta crise de eficiência da jurisdição é conseqüência principalmente, de uma crise estrutural ㅡ infraestrutura de instalações, de pessoal, de equipamentos, de custos judiciais, honorários advocatícios, custos relacionados ao alongamento temporal das demandas, dentre outros.

Segundo Spengler (2007, p.151), menciona-se os seguintes tipos de crise: a objetiva ou pragmática que é aquela referente a questões de linguagem técnico-formal utilizada nos trabalhos forenses e que acumulam burocracia e lentidão ao procedimento. A crise subjetiva ou tecnológica que busca a (re)formulação das mentalidades, em especial as soluções buscadas para conflitos transindividuais. E a última, considerada paradigmática que é aquela que se refere aos métodos e conteúdos utilizados para a busca de um tratamento pacífico para os conflitos, ou seja, a concordância do modelo jurisdicional para atender às necessidades sociais contemporâneas.

Pode-se dizer que a identificação da crise do Estado e da jurisdição, é a validação das transformações e das novas organizações das formas de tratamento dos litígios. Esse reconhecimento vem da necessidade da reestruturação social para assegurar a convivência pacífica.

Portanto, a crise é resultado também da própria concepção de jurisdição. Normalmente, tem-se a jurisdição como sendo composta pela autoridade estatal (Juiz), encarregado de resolver o conflito dos cidadãos, sendo que nesse sistema, para se ter “justiça”, tem-se um ganhador e um perdedor, ou seja, há uma cultura que privilegia o paradigma ganhar-perder, desenvolvendo uma lógica determinista binária, na qual a separação e a simplificação limitam as opções possíveis. Para Spengler:

A justiça consensual surge como resposta ao disfuncionamento do modelo judiciário tradicional, resgatando um modo de regulação social que embora possa ser percebido como um instrumento de integração apresenta-se como um procedimento geralmente informal, através do qual um terceiro busca promover a comunicação e, consequentemente, as trocas entre as partes, possibilitando que as mesmas se confrontem, em igualdade de posições, buscando o consenso. Essa busca pelo consenso ocorre mediante a apropriação, pelas partes, do poder de tratar seus conflitos (SPENGLER, 2007, p.363).

Desse modo, frente ao quadro de crise iniciou-se um processo de reforma da justiça em que o paradigma cultural do litígio volta-se para a consensualidade, para o tratamento do conflito em busca da pacificação social. Frente essa perspectiva começa a ser implementada no país uma nova política pública.

# AS FORMAS ALTERNATIVAS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS COMO POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO À JUSTIÇA

Geralmente, a política pública é um conjunto de ações ou programa instituído pelo bem ou interesse comum. O conceito tem ligação direta com a “política” que advém da palavra de origem grega “polis”, que se refere às coisas da cidade, ou seja, aos assuntos urbanos, públicos, civis e sociais.

Dessa forma, observa-se que várias são as definições de políticas públicas, sendo um processo pelo qual os diversos atores que compõem a sociedade tomam decisões coletivas que objetivam um interesse comum.

Nesse sentido, a definição de políticas públicas permeia um campo de estudo que vem trazendo importantes contribuições para compreender o funcionamento das instituições e das complexidades que envolvem a vida nos dias atuais. O quadro de crise do sistema exigiu do Estado reformas de modo a garantir e assegurar o princípio de acesso à justiça dos cidadãos. Nesse sentido, cria através da emenda constitucional nº 45 de 30 de dezembro de 2004, que inclui no art.103-B da Constituição Federal, o Conselho Nacional de Justiça que é o órgão encarregado de desenvolver ações e programas com o objetivo de garantir o controle administrativo e processual, a transparência e o bom funcionamento do Judiciário.

Dentre as múltiplas funções do Conselho Nacional de Justiça, estipula-se ações de reforma do sistema de justiça, instituindo, assim, uma política de tratamento adequado dos conflitos, através da Resolução nº 125 de novembro de 2010. A política pública, normalmente, é instituída tendo como base conceitual os problemas da esfera pública.

Assim, ampliando a abrangência da política, conforme os termos da Resolução nº 70, de 18 de março de 2009, do próprio Conselho, estipula-se que a eficiência operacional, o acesso ao sistema de Justiça e a responsabilidade social serão os objetivos estratégicos do Poder Judiciário e que o direito de acesso à justiça, conforme o previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, implicará também a ordem jurídica justa.

O Poder Judiciário tem como objetivo principal o estabelecimento da ordem e da pacificação social. Nesse sentido, não importando o processo e o procedimento adotados para a resolução dos conflitos, cabe ao Judiciário o incentivo de técnicas e mecanismos que proporcionem o melhor meio de acesso à justiça pelo cidadão.

Portanto, a justificativa de implementação da política pública considera o largo e crescente aumento dos problemas e conflitos jurídicos na sociedade, de forma a organizar e consolidar, em âmbito nacional, não somente os serviços prestados nos processos judiciais, como também de outros mecanismos de solução de conflitos, em especial os consensuais, como a mediação e a conciliação. Assim, são criadas novas políticas públicas que visam cumprir o papel jurisdicional do Estado diante da explosão de litígios, fruto das dinâmicas socioeconômicas contemporâneas.

Esses novos mecanismos não foram implementados apenas para “desafogar” o judiciário, mas para que as partes tenham consciência de que são capazes de solucionar alguns litígios próprios. Porém, caso necessário, o Judiciário ainda está a disposição da sociedade, mais uma razão para pensarmos em “mecanismos adequados”, pois depende do caso concreto para se analisar qual é a forma de solução mais adequada.

A Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010, do Conselho Nacional de Justiça, estipula uma política pública de tratamento adequado dos conflitos de interesse, assegurando a todos a solução das controvérsias por meios adequados, atendendo sua natureza e peculiaridade (art.1º). Consequentemente, o objetivo desse artigo é assegurar que todos os cidadãos tenham atendimento e orientação ao seu problema, oferecendo mecanismos de tratamento de controvérsias, em especial os denominados consensuais, como a mediação e a conciliação e não havendo resultado assegurar a solução mediante sentença do órgão judiciário.

Para tanto, a implementação da política, destacando a qualidade dos serviços e à disseminação da cultura de pacificação social, deve priorizar a centralização das estruturas judiciárias, formação e treinamento adequado aos servidores, conciliadores e mediadores e acompanhamento estatístico específico.

No art. 4º da Resolução reitera-se, uma das atribuições do Conselho Nacional de Justiça, qual seja a de promover ações de incentivo à autocomposição de litígios e à pacificação social por meio da conciliação e da mediação, prevendo a implementação do programa com a participação de uma rede de todos os órgãos do Poder Judiciário, bem como pelas entidades públicas e privadas parceiras e as entidades de ensino.

Cabe destacar que a Resolução menciona a conciliação e a mediação como instrumentos efetivos de pacificação social, de modo a solucionar e prevenir os litígios, já que sua prática tem reduzido a excessiva judicialização dos conflitos de interesses, a quantidade de recursos e de execução de sentenças, devendo servir de base para a criação de juízos de resolução alternativa de conflitos, verdadeiros órgãos judiciais especializados na matéria.

Deve-se trabalhar com uma solução pacífica e negociada e, portanto, mais voltada à prevenção que ao tratamento dos problemas sociais, objetivando a construção da pacificação social no que diz respeito às lides, judicializadas ou não.

Por isso, a adoção da mediação e da conciliação como meio de tratamento de conflito busca de uma política não adversarial e de pacificação. Dessa forma, o processo apenas deve ser apresentado ao Judiciário na impossibilidade de autocomposição do conflito pelas partes interessadas, que deverão se submeter a um modelo consensual que proporcione a resolução da lide de forma pacífica e não contenciosa.

Por conseguinte, a introdução de mecanismos de tratamento de conflito permite uma nova visão do processo de construção de um sistema em crise. Nesse sentido, duas são as formas de tratamento consensuais de conflito: a conciliação e a mediação. A conciliação é o meio pelo qual um terceiro interlocutor apresenta possíveis respostas ao conflito, fazendo com que os envolvidos as aceitem ou não. Poderá haver o debate entre as partes, contudo o terceiro limita as propostas de modo a conciliar o conflito. Para Egger “o conciliador faz sugestões incentivando as partes para a realização do acordo” (2008, p. 63).

Destaca-se que a mediação é meio pelo qual os envolvidos tratando o problema, ajudados por um terceiro, isento de qualquer proposta ou tentativa de acordo, restabelecem o diálogo.

Nesse sentido, para melhor esclarecimento e distinção, a arbitragem é o mecanismo heterocompositivo pelo qual as partes escolhem um terceiro, denominado árbitro, sendo que esse terá autoridade para proferir decisão. Assim, os atores que formam o conflito, voluntariamente, nomeiam um ou mais de um terceiro, estranhos ao litígio, concedendo-lhes poder para expor coativamente uma solução para aquela lide.

Cabe salientar, que a política instituída pelo Conselho Nacional de Justiça, refere-se pontualmente a conciliação e a mediação, prevendo, igualmente, outros mecanismos. Por fim, estabelece ainda a relevância e a necessidade de organizar e uniformizar os serviços de conciliação, mediação e outros métodos consensuais de solução de conflitos, para evitar disparidades de orientação e práticas, bem como para assegurar a boa execução da política pública. Nesse sentido, a seguir passa-se a analisar a política pública como fortalecimento da cidadania.

# NEOLIBERALISMO, POLÍTICAS PÚBLICAS E CIDADANIA

Atualmente, a adoção de uma política pública é instrumento utilizado para a promoção da cidadania. O mundo suporta uma série de crises que trouxeram consequências devastadoras para toda a sociedade. Nesse sentido, as políticas públicas nascem com o objetivo de fortalecimento da cidadania e como uma alternativa pacífica de tratamento dos conflitos sociais.

Observa-se, que é fundamental para o Estado garantir os direitos individuais e coletivos, para a construção de uma sociedade livre que propicie o desenvolvimento social, o bem-estar e erradicação da pobreza. A concretização do Estado Democrático de Direito que tem como objetivo garantir o pleno exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça.

Vale ressaltar, que muitos desses direitos não tiveram sua efetiva aplicabilidade, devido uma série de fatores de ordem política, economia e funcional que provocaram uma crise do Estado Democrático de Direito. Assim, a retomada desse Estado perpassa pela ideia de política dedicada a reinventar a convivência entre os cidadãos e isso depende da multiplicação de espaços sociais favoráveis à expansão de novas formas de solidariedade, cooperação e participação democrática.

Essas políticas implicam também em novas formas de tratamento dos conflitos sociais, os quais somente produzem eficácia se contarem com uma mudança de paradigma, transformando o litígio em consenso. Nesse sentido, o Estado Democrático de Direito, promulgado pela Constituição de 1988, passou a contar com um conjunto significativo de instrumentos de modo a enfrentar os problemas frutos das relações sociais modernas. Assim, de forma conjunta aos meios assecuratórios à cidadania, essas medidas devem ser implementadas, uma vez que a crise judiciária enfrentada provém de um fenômeno global: a cultura de litígios.

Consequentemente, o objetivo maior dessa política é pressionar e reclamar uma prestação jurisdicional célere e eficaz, capaz de tratar os conflitos decorrentes das relações sociais, aproximando a jurisdição da cidadania, para que haja efetividade do acesso à justiça. Desse modo, o que se almeja é um Estado participativo que se aproxime do seu cidadão e busque a defesa das questões sociais, priorizando a inclusão social através da valorização da cidadania e da participação.

Para tanto, busca-se outro modo de vida baseada num espaço comunitário de efetivação da pluralidade democrática, comprometida com a alteridade e a diversidade cultural. Ressalta-se um contexto global de emancipação, que tem como estratégia procurar promover e estimular a participação cidadã.

Portanto, a cidadania é definida como princípio da democracia, constituindo-se na criação de espaços sociais de luta e na definição de instituições permanentes para a expressão política, significando também conquista e consolidação social e política. Dessa forma, a cidadania, poderá cumprir papel emancipatório, alcançando, seus cidadãos, a liberdade e domínio de resolver seus próprios litígios.

Assim, as políticas públicas também podem ser entendidas como meio que as pessoas possuem para acessarem outros recursos socialmente valorizados em virtude das suas relações. Nas explicações de Schmidt é “um conjunto de redes, relações e normas que facilitam ações coordenadas na resolução de problemas coletivos e que proporcionam recursos que habilitam os participantes a acessarem bens, serviços e outras formas de capital” (2009, p.2311).

Por isso, a efetivação de políticas públicas favorece a construção de uma democracia, já que elas fortalecem a cidadania que reside nas classes econômicas menos favorecidas, através dos vínculos entre as pessoas. E é através desses vínculos que se consolidam a cooperação, que gera a confiança. A atuação conjunta do Estado e da sociedade fomenta essa confiança.

O bem estar social e a cidadania plena, dependem da capacidade estatal de executar as políticas públicas sociais de forma eficaz, provocando, assim, a diminuição das desigualdades e a consolidação do pensamento democrático.

Nesse sentido, a atuação conjunta entre Estado e sociedade fomenta a confiança e propicia o fortalecimento da dita democracia participativa, que busca incessantemente espaços públicos destinados a políticas públicas de bem estar e de pacificação social.

# CONSIDERAÇÕES FINAIS

Frente à complexidade do mundo contemporâneo, a cidadania é o princípio norteador, recriando espaços sociais de luta e participação, redefinindo a dimensão social e política e estabelecendo alternativas de enfrentamento das devastadoras e desumanas consequências da ordem neoliberal.

Por conseguinte, há uma reestruturação da teoria política, já que se remodelam as inter-relações entre Estado, economia e sociedade. Nesse sentido, a definição de políticas públicas permeia um campo de estudo que apresenta importantes contribuições para compreender o funcionamento das instituições e das complexidades que envolvem as relações sociais nos dias atuais.

Assim, a implementação de uma política nacional de tratamento dos conflitos, através da Resolução nº 125 do CNJ, transforma as relações não só dos envolvidos, mas contribui para a mudança de paradigma de um sistema de justiça voltado para o consenso e a pacificação social.

Por fim conclui-se que a atuação conjunta entre Estado e sociedade fomenta a confiança e propicia a cooperação e a participação, inclusive com novas formas de tratamento de conflitos, que promovam incessantemente espaços públicos destinados a políticas públicas de bem estar e de pacificação social, priorizando a inclusão social através do fortalecimento da cidadania.

# REFERÊNCIAS

BORGES, Alexandre Walmott; MENEGAZ, Mariana Lima. **Mecanismos adequados de resolução de conflitos como política pública para a efetivação do acesso à justiça.** Disponível em: https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/30187. Acesso em: 6 ago. 2019.

BRASIL. Constituição Federal (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da União. Brasília. DF. 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 14 ago. 2019.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: SAFE, 1988.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Manual de Mediação Judicial**. 6 ed. Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/07/f247f5ce60df2774c59d6e2dddbfec54.pdf. Acesso em 15 ago. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Diário da Justiça, Brasília, DF, 1 dez. 2010. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2579. Acesso em: 14 ago. 2019.

EGGER, Ildemar. **Cultura da Paz e Mediação: uma experiência com adolescentes**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008.

SCHMIDT, João Pedro. **Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos**. In: REIS, Jorge Renato. LEAL, Rogério Gesta (org.). Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos. Tomo 8. Santa Cruz: EDUNISC, 2008.

SPENGLER, Fabiana Marion. **O Estado-Jurisdição em crise e a instituição do consenso:** por uma outra cultura no tratamento de conflitos. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade do Vale do Rio dos Sinos. 2007.

**O conteúdo expresso no trabalho é de inteira responsabilidade do(s) autor(es).**

1. - Acadêmico em Direito pela Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG) – *e-mail*: [guilhermeracademico@gmail.com](mailto:guilhermeracademico@gmail.com) [↑](#footnote-ref-0)
2. - Mestranda em Direito na Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP - Franca/SP) – *e-mail*: [mariana\_menegaz@hotmail.com](mailto:mariana_menegaz@hotmail.com) [↑](#footnote-ref-1)