

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO

LUCAS STEFFEN KERN

**POLÍTICAS PÚBLICAS EM RESOLUÇÃO ADEQUADA DE DISPUTAS: A  
MEDIAÇÃO JUDICIAL COMO ALTERNATIVA PARA RESOLUÇÃO DE  
CONFLITOS NO PODER JUDICIÁRIO DO RIO GRANDE DO SUL**

Porto Alegre

2017

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO

LUCAS STEFFEN KERN

**POLÍTICAS PÚBLICAS EM RESOLUÇÃO ADEQUADA DE DISPUTAS: A  
MEDIAÇÃO JUDICIAL COMO ALTERNATIVA PARA RESOLUÇÃO DE  
CONFLITOS NO PODER JUDICIÁRIO DO RIO GRANDE DO SUL**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado como requisito parcial  
para a obtenção do título de Bacharel  
em Administração Pública e Social  
pela Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Aragon Érico  
Dasso Júnior

Porto Alegre

2017

## RESUMO

As Políticas Públicas em Resolução Adequada de Disputas (RAD) adotadas pelo Judiciário visam ao tratamento adequado dos conflitos, incentivando a prestação de serviços autocompositivos na solução de disputas judiciais e propiciando ao cidadão construir, conjuntamente com o Estado, uma solução aos seus próprios conflitos. A mediação judicial é um serviço autocompositivo que busca, com o auxílio de um terceiro imparcial, restabelecer a comunicação e promover o consenso de um conflito em que exista um vínculo anterior entre as partes. O Poder Judiciário do Rio Grande do Sul, com a necessidade de executar um serviço eficaz na solução dos conflitos da sociedade, tem se estruturado para atender a grande demanda de processos pelo método autocompositivo. A Mediação Judicial ainda é recente dentro do Judiciário, por isso carece de estudos que comprovem sua eficiência na solução de conflitos e seu papel como um serviço público executado por meio da cooperação entre Estado e cidadão. Dentro desse contexto, o objetivo deste trabalho é avaliar a efetividade das políticas públicas em RAD pelo método da mediação judicial para verificar em que medida a prática da mediação, inserida nesta política pública, colabora para uma maior eficiência na prestação jurisdicional no âmbito da sociedade sul Rio Grandense. O método utilizado neste trabalho é o hipotético-dedutivo, partindo da hipótese de que a política pública em RAD deve abordar a mediação judicial como sendo o método autocompositivo mais efetivo para o tratamento dos conflitos que chegam ao poder Judiciário gaúcho. A técnica de pesquisa utilizada aqui é bibliográfica e documental; e, para a análise dos dados, a pesquisa é de caráter qualitativo e quantitativo. Esse estudo busca explicitar a necessidade da autocomposição dentro do Judiciário e mostrar a eficiência da Mediação Judicial como um serviço que busca a participação do cidadão na construção de uma ordem jurídica justa e inclusiva.

**Palavras-chave:** Política Pública; Serviço Público; Estado; Judiciário; Autocomposição; Mediação Judicial; Conflito.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Tabela de comparação entre processos autocompositivos e processos heterocompositivos.....	28
Figura 2 – Disposição da sala de mediação .....	44
Gráfico 1 – Movimentação processual no Brasil .....	51
Gráfico 2 – Agendamento dos serviços Autocompositivos .....	54
Gráfico 3 – Agendamento de Mediação Processual x Pré-Processual.....	56
Gráfico 4 – Efetividade da Mediação Pré-Processual .....	58
Gráfico 5 – Efetividade da Mediação Processual .....	58
Gráfico 6 – Sessões Realizadas x Sessões Prejudicadas .....	59
Gráfico 7 – Número de mediadores capacitados nos últimos sete anos .....	61
Gráfico 8 – Dados sobre os cursos realizados pelo NUPEMEC-TJRS .....	62
Gráfico 9 – Número de mediadores cadastrados no NUPEMEC-TJRS .....	64

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Produtividade da Mediação Judicial no RS em 2016 .....	53
---	----

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>POLÍTICAS PÚBLICAS E SERVIÇO PÚBLICO: UMA RELAÇÃO NECESSÁRIA.....</b>	<b>11</b>
2.1	POLÍTICAS PÚBLICAS.....	11
2.1.1	Conceito.....	11
2.1.2	Legitimidade.....	13
2.1.3	Características.....	15
2.1.4	Ciclo.....	16
2.1.5	Tipologia.....	18
2.2	SERVIÇO PÚBLICO.....	20
2.2.1	Conceito.....	20
2.2.2	Características.....	21
2.2.3	Classificação.....	23
2.3	CONCLUSÕES DO CAPÍTULO 2.....	25
<b>3</b>	<b>UMA NOVA ALTERNATIVA PARA SOLUÇÃO DE CONFLITOS.....</b>	<b>27</b>
3.1	POLÍTICAS PÚBLICAS EM RAD (Res. 125/10 – CNJ).....	28
3.2	TEORIA DO CONFLITO E RESOLUÇÃO DE DISPUTAS.....	31
3.3	TEORIA DA JUSTIÇA APLICADA AO JUDICIÁRIO.....	33
3.4	TEORIA DA AÇÃO COMUNICATIVA APLICADA A MEDIAÇÃO.....	35
3.5	CONCLUSÕES DO CAPÍTULO 3.....	36
<b>4</b>	<b>DESCREVENDO O MEDIADOR E O PROCESSO DE MEDIAÇÃO.....</b>	<b>38</b>
4.1	CARACTERÍSTICAS DO MEDIADOR.....	39
4.2	O PROCESSO DE MEDIAÇÃO.....	42
4.3	FORMAÇÃO DO MEDIADOR JUDICIAL.....	45
4.4	CONCLUSÕES DO CAPÍTULO 4.....	47
<b>5</b>	<b>ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM RESOLUÇÃO ADEQUADA DE DISPUTAS PELO MÉTODO DA MEDIAÇÃO JUDICIAL.....</b>	<b>49</b>
5.1	ABORDAGEM METODOLÓGICA.....	49
5.2	A MEDIAÇÃO JUDICIAL NO TJRS.....	51
5.3	A FORMAÇÃO DO MEDIADOR JUDICIAL PELO NUPEMEC-TJRS..	60
5.4	CONCLUSÕES DO CAPÍTULO 5.....	65
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>67</b>
<b>7</b>	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>70</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Vivemos em uma sociedade na qual o interesse individual predomina nas relações sociais. O conflito surge das relações entre pessoas que possuem diferenças de opiniões e de valores e que, portanto, têm dificuldade de se colocarem na perspectiva do outro e de reconhecerem que seus interesses individuais podem convergir, facilitando a convivência na coletividade.

Dentro dessa vida coletiva, o Estado tem o papel fundamental de administrar os conflitos oriundos dessas relações e tem a responsabilidade de fornecer mecanismos que propiciem ao cidadão conviver com as diferenças e combater os desequilíbrios existentes, promovendo a justiça social na sociedade democrática. Dentro deste contexto, as políticas públicas surgem com o objetivo de assegurar direitos e de promover uma solução pacífica para os conflitos de interesse a fim de que haja um consenso entre os indivíduos na sociedade.

O serviço público é, assim como a política pública, uma função do Estado que objetiva satisfazer as necessidades do cidadão por meio de ações e de soluções que buscam garantir o bem-estar dos diversos grupos sociais. Com essa legitimidade, o Estado, por meio dos seus três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), busca atender as demandas da sociedade de forma eficaz, mas, para que este serviço seja concretizado de maneira satisfatória, faz-se necessária a definição de estratégias que facilitem o acesso do cidadão aos serviços prestados pelo Estado.

Uma das principais demandas da sociedade é a resolução dos seus conflitos, pois, como resultado de uma cultura de Estado paternalista, é incapaz de resolvê-los sem a decisão de uma instituição que possui autoridade e legitimidade para definir a solução mais justa para aquela controvérsia. O Poder Judiciário é o principal responsável por executar este serviço e é justamente o que menos interage com o cidadão comum, dada a sua imagem como instituição altamente técnica, meritocrática e que carece de legitimidade popular.

Surge disso a necessidade de que o Poder Judiciário se organize de modo a atender essa demanda da sociedade na resolução dos seus conflitos. Dentro deste contexto, o Judiciário propõe uma política pública que trata os conflitos de forma adequada, com o objetivo de fornecer ao cidadão um maior acesso a uma ordem jurídica justa. A política pública em Resolução Adequada de Disputas (Res.125/2010 – CNJ) propõe, desse modo, uma nova maneira de abordar o conflito, na qual o papel do Judiciário passa a ser a busca por um consenso entre as partes na solução daquele conflito. O método utilizado na busca deste consenso é chamado de autocompositivo; esta nova abordagem busca a participação ativa do cidadão na busca pela solução do seu conflito, o que aproxima o usuário deste serviço na construção da justiça junto ao próprio Judiciário.

O Rio Grande do Sul possui uma demanda imensa de processos dentro do Judiciário estadual, e este é um dos principais fatores para que o Poder Judiciário seja visto como um mecanismo lento e ineficiente. Por este motivo, as formas consensuais no tratamento dos conflitos com a cooperação entre Estado e sociedade ganha força no estado, que busca sua estruturação para atender a demanda dos processos pelo método autocompositivo.

A política pública em RAD e os órgãos autocompositivos estão estruturados no Estado na forma de um tripé: no topo se encontra o CNJ, responsável pela formulação e fiscalização desta política; abaixo dele está o Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC), responsável pelo desenvolvimento da Política Pública e pela instalação e fiscalização dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs) nas diversas comarcas do estado; por fim, os CEJUSCs executam a Política Pública, com a atuação direta dos conciliadores, mediadores e demais facilitadores de solução de conflitos. Todo esse corpo autocompositivo tem como objetivo garantir o direito do cidadão ao acesso à ordem jurídica justa.

A proposta deste trabalho é apresentar a mediação como principal alternativa na resolução dos conflitos que possuem uma relação entre os envolvidos. A Mediação judicial é uma espécie de negociação intermediada por um terceiro



imparcial que organiza a comunicação entre as partes envolvidas no conflito com o objetivo de agir como um facilitador para que os próprios usuários deste serviço possam restabelecer sua comunicação e propor soluções que gerem benefícios mútuos.

Diante disso, surgem os seguintes questionamentos: o que tem sido feito pelo Poder Judiciário do RS para incorporar a autocomposição como principal alternativa para tratar da resolução dos conflitos? Com qual intensidade a mediação judicial tem sido utilizada no estado? Qual a efetividade deste método na solução dos conflitos demandados?

Para responder a estas perguntas, o objetivo desta pesquisa é avaliar a efetividade das políticas públicas em RAD pelo método da mediação judicial para verificar em que medida a prática da mediação inserida nesta política pública, colabora para uma maior eficiência na prestação jurisdicional no âmbito da sociedade rio grandense.

O método de abordagem empregado foi o hipotético-dedutivo, com técnicas de pesquisa documental e bibliográfica.<sup>1</sup>

Entende-se que essa pesquisa pode fornecer o conhecimento necessário para o entendimento da importância da mediação judicial e da formação do mediador para a concretização de uma política pública de tratamento adequado dos conflitos de interesse. Este trabalho parte, portanto, da hipótese de que a política pública em RAD deve abordar a mediação judicial como sendo o método autocompositivo mais efetivo para o tratamento dos conflitos que chegam ao poder Judiciário gaúcho.

---

<sup>1</sup> Também parto da minha própria convivência diária com os métodos autocompositivos por meio de estágio realizado, durante os anos de 2016 e 2017, no NUPEMEC-TJRS. Este trabalho foi inspirado pela experiência gerada por estes 2 anos que, além do trabalho diário no principal órgão autocompositivo do TJRS, sob autorização da antiga gestora do NUPEMEC, possibilitaram a realização do curso teórico de mediação cível e do curso de mediador em conflitos coletivos envolvendo políticas públicas, que contribuíram para a minha formação.

O segundo capítulo deste trabalho versa sobre como é caracterizada uma política pública e qual sua importância na relação entre Estado e sociedade. Além disso, faz-se necessário apresentar uma definição do que é serviço público e de como ele deve ser executado.

O terceiro capítulo apresenta a Política Pública em RAD, os motivos do seu surgimento, bem como sua estrutura dentro do Judiciário. Além disso, são trazidas algumas teorias que comprovam a necessidade da autocomposição dentro do Judiciário na solução dos conflitos de interesse.

O quarto capítulo busca aproximar o leitor da mediação judicial, trazendo o seu conceito, a estruturação do seu processo e os diversos regulamentos e normas que estabelecem como será definida sua atuação pelo TJRS. Ainda se faz necessário apresentar a figura do mediador e qual o seu papel na prestação deste serviço público. Dada a importância da sua função, o capítulo traz informações acerca da sua formação e capacitação constante para que o serviço torne-se cada vez mais eficiente.

No quinto capítulo será feita a apresentação dos dados coletados para a pesquisa, a metodologia utilizada, a fonte dos dados e como estão estruturados. Em seguida é realizada uma análise qualitativa e quantitativa destes dados para que, seguido das considerações finais, seja possível chegar a uma resposta referente à hipótese que gerou este problema de pesquisa.

## **2 POLÍTICAS PÚBLICAS E SERVIÇO PÚBLICO: UMA RELAÇÃO NECESSÁRIA**

### **2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS**

Este referencial busca apresentar a relação entre o Estado — como sendo o principal atuante na resolução de conflitos sociais por meio de políticas públicas — e a sociedade - que se vê dependente do Estado na solução de suas controvérsias. Desse modo, entendemos que, para uma convivência harmoniosa dentro de uma sociedade, é preciso um conjunto de práticas e de normas para proteger direitos e interesses dos indivíduos inseridos nessa coletividade; e que o principal responsável por manter a convivência social é o Estado, que tem como principal função promover o bem-estar da sociedade.

A ideia de um Estado de Bem-Estar Social atribui ao Estado a responsabilidade de garantir padrões mínimos aos setores primordiais da sociedade (saúde, educação, habitação, etc). Dentro deste contexto, as políticas públicas constituem um dos principais resultados da ação do Estado, já que, por meio delas, o Estado possui o compromisso com os direitos econômicos, políticos, sociais e culturais dos cidadãos.

#### **2.1.1 Conceito**

De acordo com Rua (2009), a principal característica da sociedade é a diferenciação social – seja por “atributos diferenciados”, como idade, sexo, classe social; seja por questões morais, como ideais, valores, interesses; ou mesmo pelos papéis que cada cidadão desempenha na sociedade. Todos esses aspectos fazem com que a vida em sociedade seja complexa e frequentemente envolva conflitos: de opinião, de interesses, de valores, etc. Entretanto, segundo a autora, para que a sociedade possa sobreviver e progredir, esses conflitos, embora próprios da vida coletiva (cf. RUA, 2009, p.16), devem ser mantidos dentro de limites administráveis.

Esses limites administráveis, segundo Schmitter (1984, p.34 apud RUA, 2009, p.16), são resolvidos pacificamente através da *política*, que, desse modo, torna-se um meio ao qual a sociedade recorre para resolver seus impasses. No entanto, quando os conflitos se dão entre o Estado e a Sociedade, sua resolução ocorre através de um sistema de decisões “que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos” (SARAIVA, 2006, p.29), o qual se denomina *política pública*.

Entende-se, portanto, que há uma diferenciação entre o termo *política* e o termo *política pública*. Em inglês, por exemplo, utilizam-se os termos *politics* e *policy*. *Politics*, segundo a RUA (2009, p.18), refere-se a atividades que “visam a influenciar o comportamento das pessoas” e que “se destinam a alcançar ou produzir uma solução pacífica de conflitos relacionados a decisões públicas”. Em contrapartida, *policy* diz respeito “à formulação de propostas, tomada de decisões e sua implementação por organizações públicas, tendo como foco temas que afetam a coletividade, mobilizando interesses e conflitos” (RUA, 2009, p.19), isto é, “a atividade do governo de desenvolver políticas públicas, a partir do processo da política” (*op. cit.*).

Esses dois conceitos são entrelaçados e influenciam-se mutuamente, sendo possível, portanto, afirmar, de acordo com RUA (2009), que políticas públicas são uma das resultantes de atividade política, e que, ainda segundo a autora, “compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos” (RUA, 2009, p.19). Desse modo, política pública diferencia-se de *decisão política*, no sentido de que, em geral,

[...] envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Já uma decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando - em maior ou menor grau - uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis. Assim, embora uma política pública

implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública. (RUA, 2009, p.19-20)

Em resumo, *politics* define-se como sendo os processos políticos conflituosos, e *policy* como a formulação da política pública e seu resultado. É importante ressaltar que, de certa maneira, o Estado engloba a sociedade em sua pluralidade, principalmente em um Estado Democrático, como o Brasil, onde os movimentos sociais e os cidadãos, têm um papel ativo no controle das ações governamentais e também de cobrar intervenções mais assertivas, que contemplem o bem-estar social.

No entanto, conforme afirmam Silva et al. (2017), a ideia de um “Estado provedor” de bem-estar social reforça uma ideia de Estado paternalista, na qual se atribui a ele a responsabilidade de resolução dos conflitos sociais. Assim, legitimado pela sociedade, o Estado desenvolve seus processos de manifestação de poder, que, por meio de políticas públicas, busca o benefício da coletividade e do bem-comum ao decidir sobre diversas áreas na vida dos cidadãos.

Neste contexto, as políticas públicas, dentro de uma sociedade democrática, sempre serão um processo decisório que irá definir um conflito de interesses. Políticas públicas são, portanto, todas as atividades que partem do Estado e a forma como será executada, ou não, pelo governo.

### **2.1.2 Legitimidade**

Rua (2009) enfatiza que o Estado possui duas alternativas para resolver seus conflitos com a sociedade: a coerção e a política. Entre outros fatores, o problema da coerção é que, quanto mais ela é utilizada, menor é o seu impacto e maior o seu custo. Desse modo, as políticas públicas mostram-se bem mais efetivas e viáveis, embora não sejam simples. Encontrar um meio de solucionar um impasse,

significa criar um *consenso*, ou seja, “um acordo entre os membros da coletividade” (RUA, 2009, p.16), o que se torna complexo em uma sociedade plural.

Desse modo, as políticas públicas resultam da atividade política que compreende o conjunto das decisões e ações relativas à alocação de valores, além de serem sempre “ações e decisões revestidas da autoridade soberana do poder público” (RUA, 1997, p.2). Assim, de acordo com Teixeira (2002), elas traduzem formas de exercício do poder político, e, uma vez que,

[...] o poder é uma relação social que envolve vários atores com projetos e interesses diferenciados e até contraditórios, há necessidade de mediações sociais e institucionais, para que se possa obter um mínimo de consenso e, assim, as políticas públicas possam ser legitimadas e obter eficácia. (TEIXEIRA, 2002, p.2).

Nesse sentido, a legitimação de uma política pública se dá tanto na esfera social, quanto na esfera institucional. Ideia corroborada por Offe (1984), que argumenta que o desenvolvimento da política social não pode ser explicado somente a partir de necessidades, interesses e exigências da sociedade, mas que esse processo de transformação das demandas em políticas deve ser sempre mediado por estruturas internas de organização do sistema político. Essas instituições, na verdade, decidem se tais demandas podem ou não ser admitidas como temas que mereçam ser atendidos.

De acordo com Saravia (2006), “os estudos de política pública mostram a importância das instituições estatais tanto como organizações, pelas quais os agentes públicos perseguem finalidades que não são exclusivamente respostas a necessidades sociais, como também enquanto configurações e ações que estruturam, modelam e influenciam os processos econômicos com tanto peso, como as classes e os grupos de interesse” (SARAVIA, 2006, p.37). Em suma, o Estado passa a ser o conjunto de regras que visa a proteger e a atender a vontade geral; enquanto as políticas públicas são legitimadas pelo Estado no cumprimento de seu dever de atender a sociedade como um todo, sendo resultantes de um processamento das demandas originadas no interior do sistema político e tentando atender as reivindicações de diversos setores da sociedade.

### 2.1.3 Características

Como vimos, Rua (2009) define a política pública como processo decisório, que segue uma hierarquia de valores e preferências dos envolvidos. Todo o processo estará revestido da autoridade legítima e soberana do poder público. Na interpretação de Monteiro (2006), essa definição incorpora três elementos:

- A importância das decisões, base de toda política, já que em toda política o conflito de interesses está presente, dada a variedade de enfoques e interesses em jogo;
- A existência de ações, já que política pública é aquela que é executada;
- O alcance do público, caracterizado pela legitimidade e autoridade que têm, por excelência, os governos democráticos, principais formuladores de políticas públicas. (MONTEIRO, 2006, p.54-55)

Esses elementos, segundo a autora, também estão contemplados na definição de políticas públicas apresentada por Nioche (1997), que a considera uma sequência de ações traduzidas em uma resposta mais ou menos institucionalizada a uma situação julgada problemática. Desse modo, identificam-se três pontos:

- O conflito latente que origina as decisões, que posteriormente se traduzem em ações;
- A pluralidade e a diversidade na tomada de decisão;
- O caráter do que é público, em função do caráter institucionalizado de quem provê a resposta. (MONTEIRO, 2006, p.55)

Já segundo Saravia (2006, p.31), nas definições dos dicionários de ciência política, encontram-se os seguintes componentes comuns às políticas públicas:

- a) Institucional: a política é elaborada ou decidida por autoridade formal legalmente constituída no âmbito da sua competência e é coletivamente vinculante;
- b) Decisório: a política é um conjunto-sequência de decisões, relativo à escolha de fins e/ou meios, de longo ou curto alcance, numa situação específica e como resposta a problemas e necessidades;
- c) Comportamental, implica ação ou inação, fazer ou não fazer nada; mas uma política é, acima de tudo, um curso de ação e não apenas uma decisão singular;

d) Causal: são os produtos de ações que têm efeitos no sistema político e social.

Outra definição citada por Saravia (2006) é a de Thoenig (1985) que considera que os elementos que podem caracterizar uma política pública são cinco:

[...] um conjunto de medidas concretas; decisões ou formas de alocação de recursos; ela esteja inserida em um 'quadro geral de ação'; tenha um público-alvo (ou vários públicos); apresente definição obrigatória de metas ou objetivos a serem atingidos, definidos em função de normas e de valores. (THOENIG, 1986 apud SARAVIA, 2006, p.32)

Desse modo, Saravia (2006) entende que há uma coincidência no conceito geral e nas características essenciais das políticas públicas, embora seu formato concreto varie de acordo com sociedade que contempla. A maturidade de cada sociedade, desse modo, será fator contribuinte para “a estabilidade e eficácia das políticas, para o grau de participação dos grupos interessados, para a limpidez dos procedimentos de decisão” (SARAVIA, 2006, p.32).

O que se destaca nesse processo é a soberania e legitimidade do Estado, responsável por definir as prioridades na alocação de recursos e os grupos de interesse que serão afetados pela política pública – implicando adequação entre os fins e os meios. Assim, é importante que se analise com cautela o modo como as decisões serão tomadas, suas etapas e os elementos implicados.

#### **2.1.4 Ciclo**

De acordo com Saravia (2006), há três etapas geralmente consideradas em matéria de política pública: formulação, implementação e avaliação, porém na América Latina as etapas devem ser tratadas com maior amplitude. Essa distinção é necessária, porque cada uma delas é campo para tipos diferentes de negociação.



É necessário, por exemplo, distinguir elaboração de formulação. A primeira é a preparação da decisão política; a segunda, a decisão política, ou a decisão tomada por um político ou pelo Congresso, e sua formalização por meio de uma norma jurídica. [...] É necessário separar a implementação propriamente dita, que é a preparação para a execução (ou, em outras palavras, a elaboração de planos, programas e projetos), da execução, que é pôr em prática a decisão política (SARAVIA, 2006, p.32).

As etapas do processo de política pública são descritas por Saravia (2006) em momentos distintos. O primeiro momento é o da definição da agenda, que vem a ser o de definir os problemas relevantes para a sociedade. Nas palavras de Saravia (2006, p.33), na esteira de Garraud (2004), considera que “a inclusão na agenda induz e justifica uma intervenção pública legítima sob a forma de decisão das autoridades públicas”.

O segundo momento é o de elaboração, esta etapa consiste em delimitar o problema considerado na agenda e elaborar alternativas para sua solução. Nesse momento também se incluem a avaliação dos custos, os efeitos de cada uma das alternativas e o estabelecimento de prioridades (cf. SARAVIA, 2006, p.33.). Mais especificamente, nas palavras do autor,

[...] a elaboração de políticas pode ser vista como atividade *política* incontornável, em que as percepções e os interesses dos atores individuais entram em todos os estágios. Nesse caso, a implementação transforma-se em atividade problemática e não em algo que deva ser dado como óbvio, como no modelo racional: a política é vista como barganha, o meio ambiente como conflitivo e o processo mesmo é caracterizado pela diversidade e pelas suas limitações (SARAVIA, 2006, p.33).

O terceiro momento, a formulação, é a fase de apresentação de soluções ou alternativas, quando se definem os objetivos e os marcos jurídico, administrativo e financeiro da política pública. Após esse processo, avaliam-se as causas e as prováveis alternativas para minimizar ou eliminar o problema em questão, para seguir, então, à implementação da política pública, que constitui o planejamento e a organização do aparelho administrativo e dos recursos necessários para executá-la. Trata-se, portanto “da preparação para pôr em prática a política pública, a elaboração de todos os planos, programas e projetos que permitirão executá-la” (SARAVIA, 2006, p.34).

A execução, quinto momento, é o conjunto de ações destinadas a atingir os objetivos da política; a própria realização efetiva da política pública. Nesse momento, compreende-se “o estudo dos obstáculos, que normalmente se opõem à transformação de enunciados em resultados, e especialmente, a análise da burocracia” (*op. cit.*).

O acompanhamento, também chamado de monitoramento, é um processo de gestão e controle da execução da política pública que “tem como objetivo fornecer a informação necessária para introduzir eventuais correções a fim de assegurar a consecução dos objetivos estabelecidos” (SARAVIA, 2006, p.34) e que é seguido pela avaliação, a qual busca verificar os resultados produzidos na sociedade, geralmente após a conclusão da política pública.

Embora seja importante um processo de políticas públicas dividido por etapas bem definidas, na prática, o ciclo descrito por Saravia (2006) nem sempre é seguido de forma linear, tanto que o autor reconhece que “cada política, pela sua vez, inclui diferentes aspectos aos que dá prioridade, em função de urgências e relevâncias” (SARAVIA, 2006, p.35). Essas urgências e relevâncias são o que definem a importância da política pública na agenda estatal, e o que faz com que algumas acabem perdendo importância, finalizando antecipadamente o ciclo. Outras, por outro lado, tomam lugar devido ao alto grau de conflito gerado entre sociedade e Estado, e têm o ciclo finalizado apenas quando o impasse é resolvido.

### **2.1.5 Tipologia**

Com a ideia de que “a política pública faz política”, Theodor Lowi elabora sua tipologia sobre política pública. Na concepção desse autor, portanto, cada política pública encontra sua própria esfera política, podendo, segundo Lowi (1972 apud SOUZA, 2006), assumir quatro formatos: políticas distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas.

As políticas distributivas compreendem as decisões tomadas pelo governo que se deparam com recursos limitados, o que gera impactos em determinadas esferas da sociedade, enquanto se privilegiam certos grupos sociais ou regiões em detrimento do todo. Políticas públicas que favorecem o clientelismo e o patrimonialismo, por exemplo, seriam exemplos de políticas distributivas.

As políticas regulatórias, por sua vez, são as políticas mais visíveis, que envolvem burocracia, políticos e grupos de interesses. Inserem-se aqui decretos, proibições e portarias.

As políticas redistributivas são as que atingem um amplo número de pessoas e impõem “perdas concretas no curto prazo para certos grupos sociais e ganhos incertos e futuro para outros” (SOUZA, 2006, p.28); são exemplos as políticas sociais universais, o sistema tributário e o sistema previdenciário.

Por fim, as políticas constitutivas são aquelas que lidam com *procedimentos*, definindo “competências, regras de disputa política e da elaboração de políticas públicas” (*op. cit.*). São exemplo de política constitutiva as regras de distribuição de competência entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

As políticas distributivas, embora beneficiem grupos pequenos da sociedade, apresentam um baixo grau de conflito nos processos políticos, visto que na maioria das vezes possui caráter assistencialista, como por exemplo a gratuidade no transporte público para idosos.

Já as políticas redistributivas, seguindo a teoria da ação coletiva de Olson (1999), que considera que os pequenos grupos têm capacidade de organização de interesses substancialmente superior à dos grandes grupos, são mais difíceis de serem extintas, pois os pequenos grupos penalizados pelo financiamento de tais políticas tendem a se organizar com mais força do que a numerosa parcela social que vai ser beneficiada.

A política regulatória, por sua vez, geralmente possui um grau menor de conflito, pois os cidadãos só percebem sua existência quando se sentem

prejudicados. A dificuldade de conhecimento e entendimento dessa política deve-se à sua força de lei e ao fato da população não conseguir articulá-la com o seu cotidiano concreto.

Por último as políticas constitutivas, por determinarem a distribuição do poder, acabam gerando um forte e conflituoso impacto muito mais na esfera política do que na sociedade em si. Afinal são elas que definem as “regras do jogo” presente nas decisões políticas.

## 2.2 SERVIÇO PÚBLICO

Nesta seção apresenta-se um panorama geral a respeito do serviço público, apresentando seu conceito e suas principais características. A definição de serviço público passa pelo papel do Estado como principal responsável por satisfazer as necessidades sociais; portanto, cabe a ele utilizar de sua legitimidade legal e seus poderes para sanar essas necessidades de maneira eficiente.

Embora os serviços públicos estejam inseridos como tarefas do poder executivo, as atividades do Poder Judiciário e do Poder Legislativo também possuem relevância no serviço público. Além disso, é permitido ao Estado delegar determinados serviços públicos através de leis desde que seja objetivando garantir o bem-estar da sociedade.

### 2.2.1 Conceito

O conceito de serviço público possui uma extrema divergência doutrinária. Mello (2010) propõe um conceito bem formulado de serviço público, ao afirmar que:

Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais –, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo (MELLO, 2010. p.671).

Diógenes Gasparini (2012), por sua vez, salienta a dificuldade de oferecer uma noção precisa de serviço público, ao dizer que “a doutrina toma essa locução nas mais variadas acepções e com isso dificulta a obtenção da almejada uniformidade conceitual”. (GASPARINI, 2012, p. 349). Segundo o autor o conceito possui três sentidos distintos: material, orgânico e formal.

O sentido material trata do serviço público como uma atividade da Administração Pública que é prestada em prol de uma coletividade. Desse modo, “o serviço público é uma função, uma tarefa, uma atividade da Administração Pública, destinada a satisfazer necessidades de interesse geral dos administrados” (*op. cit.*).

Já o sentido orgânico trata da presença do Estado como único prestador de serviço público que, segundo Gasparini, são “destinados à satisfação das necessidades dos administrados. Equivale, pois, a um organismo ou parte do aparelho estatal com tal precípua finalidade” (*op. cit.*). Por fim, o sentido formal seria aquele exercido por normas de direito público, ou seja, a supremacia do interesse público sobre o privado.

Outro aspecto a ser tratado é o conceito no sentido amplo e restrito. O sentido amplo é toda atividade exercida pelo Estado, através de seus poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário), para realização direta ou indireta de suas finalidades. Já o sentido restrito, de acordo com Di Pietro (2013), trata do serviço público como atividade exclusiva da Administração Pública (Executivo).

### **2.2.2 Características**

Os serviços públicos, pela grande variedade de atividades prestadas pelo Estado à população, são dotados de princípios que costumam suprir a ausência de regras aplicáveis aos casos concretos. René Chapus (1992 apud MELLO, 2010) aponta os princípios da mutabilidade, da continuidade e da igualdade como princípios comuns aos serviços públicos.

No Brasil, autores como Maria Sylvia Zanella Di Pietro e Diógenes Gasparini também enunciam os mesmos princípios da doutrina francesa destacados por Chapus (1992). Já Hely Lopes Meirelles (2006 apud MELLO, 2010, p.677) enumera cinco princípios:

1. *Permanência*: em substituição ao princípio da continuidade;
2. *Generalidade*: similar ao princípio da igualdade;
3. *Eficiência*: que assim como a mutabilidade traz a necessidade de “atualização do serviço”
4. *Modicidade*: tarifas de acordo com a realidade;
5. *Cortesia*: atender os usuários de modo cortês

Por último, Celso Antonio Bandeira de Mello (2010) aponta 10 princípios do serviço público:

1. *Dever inescusável do Estado de promover-lhe a prestação seja diretamente, nos casos em que é prevista a prestação direta, seja indiretamente mediante autorização, concessão ou permissão, nos casos em que permitida tal modalidade, que, de resto, é a regra geral;*[...]
2. *Princípio da supremacia do interesse público*, em razão do que, tanto no concernente à sua organização quanto no relativo ao seu funcionamento, o norte obrigatório de quaisquer decisões atinentes ao serviço serão as conveniências da coletividade;
3. *Princípio da adaptabilidade*, ou seja sua atualização e modernização, conquanto, como é lógico, dentro das possibilidades econômicas do Poder Público;
4. *Princípio da universalidade*, por força do qual o serviço é indistintamente aberto à generalidade do público;
5. *Princípio da impessoalidade*, do que decorre a inadmissibilidade de discriminações entre os usuários;
6. *Princípio da continuidade*, significando isto a impossibilidade de sua interrupção e o pleno direito dos administrados a que não seja suspenso ou interrompido.
7. *Princípio da transparência*, impositivo da liberação a mais ampla possível ao público em geral do conhecimento de tudo que concerne ao serviço e à sua prestação.

8. *Princípio da motivação*, isto é, o dever de fundamentar com largueza todas as decisões atinentes ao serviço;
9. *Princípio da modicidade das tarifas*, deveras, se o Estado atribui tão assinalado relevo à atividade a que conferiu tal qualificação, por considerá-lo importante para o conjunto de membros do corpo social, seria rematado dislate que os integrantes desta coletividade a que se destinam devessem, para desfrutá-lo, pagar importâncias que os onerassem excessivamente e, pior que isto, que os marginalizassem.
10. *Princípio do controle* (interno e externo) sobre as condições da sua prestação. (MELLO, 2010, p.679)

Cabe ressaltar que independente da doutrina, a lógica que reside os princípios do serviço público sempre será o usuário. Afinal é em função do cidadão, em seu proveito e interesse que o serviço existe.

### **2.2.3 Classificação**

Conforme visto anteriormente, a execução do Serviço público, é atividade exclusiva da Administração Pública. De acordo com a Constituição Federal, em seu artigo 37, este serviço pode ser realizado tanto pela Administração Direta quanto pela Administração Indireta.

De acordo com Gasparini (2012), os serviços públicos são instituídos pela Constituição da República e, assim, cabe aos Estados-Membros, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme a competência, sua regulamentação, execução e controle. Como afirma a própria Constituição Federal, no artigo 175, a prestação de serviço público é sempre incumbência do Poder Público. Porém, segundo Mello (2010, p.681), “não se deve confundir a titularidade do serviço com a titularidade de prestação do serviço”, ou seja, o fato do Estado ser o detentor dos serviços públicos, não significa que deva obrigatoriamente prestá-los.

Assim, pode-se dizer que a execução é da responsabilidade da entidade competente para instituir, se for o caso, e regulamentar o serviço público. Quem é competente para instituir e regulamentar é competente para executar (Administração direta) ou atribuir a outrem a respectiva execução (Administração indireta), consoante estabelece o art. 175 da Constituição Federal (GASPARINI, 2012, p. 353).

Mello (2010, p.696) afirma que os serviços públicos, diante do tratamento dado pela constituição, podem ser distinguidos da seguinte maneira:

- a) Serviços de prestação obrigatória e exclusiva do Estado;
- b) Serviços de prestação obrigatória do Estado e em que é também obrigatório outorgar em concessão a terceiros;
- c) Serviços de prestação obrigatória pelo Estado, mas sem exclusividade;
- e
- d) Serviços de prestação não obrigatória pelo Estado, mas não os prestando é obrigado a promover-lhes a prestação, tendo, pois que outorgá-los em concessão ou permissão a terceiros.

Segundo Medauar (2009), os serviços públicos prestados pela administração direta podem ser executados pelos seus próprios servidores ou por particulares, desde que haja um contrato de prestação de serviços, remunerados pelos cofres públicos. Já os serviços públicos da administração indireta podem ser prestados de diversas maneiras. A concessão, permissão e autorização de serviço público são os mais usados pela administração ao transferir aos particulares a prestação de serviços públicos.

Outros serviços públicos descentralizados, com base em Hely Lopes Meirelles (2001 apud MEDAUAR, 2009), podem ser atribuídos via outorga ou delegação.

É possível mencionar os serviços públicos descentralizados, atribuídos por outorga, mediante lei, a entidades da administração indireta ou assemelhadas, instituídas pelo poder público: autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações públicas. Ou atribuídos por delegação, mediante contrato ou ato administrativo, a pessoas físicas, a pessoas jurídicas privadas e, acrescente-se, a pessoas jurídicas públicas (mediante convênio). Para este autor, a outorga, efetuada por lei, sem prazo determinado, supõe definitividade; a delegação tem a presunção de temporariedade, daí ser efetuada por prazo determinado. Os vocábulos outorga e delegação não apresentam significado preciso e por vezes se usa a palavra outorga na acepção de delegação ou de ato que transfere a particular uma atividade ou bem público (MEDAUAR, 2009, p. 328).

Em todos os serviços públicos citados, a Administração Pública, por ser a principal responsável pelo serviço, deve manter o vínculo com a atividade em



questão. Por isso fixa normas e fiscaliza a sua execução mesmo quando delegada a terceiros.

### 2.3 CONCLUSÕES DO CAPÍTULO 2

Este capítulo trouxe a relação do Estado com a sociedade, o Estado de Bem-Estar Social e sua responsabilidade enquanto provedor de serviços públicos e de políticas públicas, buscando enfatizar de que modo cumpre ao Estado, por meio da Administração Pública, atender as demandas e resolver os conflitos da população, seja por meio de serviços públicos de qualidade ou por meio de elaboração de políticas públicas.

Cada vez mais o Estado é confrontado com as demandas da sociedade e pressionado para atender suas necessidades. As políticas públicas e os serviços públicos representam as ações do Estado na busca pelo bem-estar social da população e consolidam a manutenção de um Estado Democrático de Direito.

O Estado, como provedor de políticas públicas, estabelece intervenções nas lutas sociais, que, por meio de decisões públicas, age a fim de diminuir os conflitos e desequilíbrios sociais. Por meio de processos estratégicos e objetivos bem definidos, as políticas públicas constroem consensos e transformam a realidade de diversos setores da sociedade. Já os serviços públicos possuem importância crucial na vida coletiva, sendo responsabilidade do poder público, seja prestado de forma direta ou indireta, através da própria figura do Estado ou de pessoas privadas, são fundamentais à nossa existência e devem buscar sempre a satisfação do cidadão.

Ações cooperativas entre o Estado e a sociedade possuem maior efetividade e agilidade no auxílio às necessidades das pessoas; desse modo, cabe ao Estado promover meios de acesso do cidadão à Administração Pública.

Em contrapartida, o modelo de Estado liberal proposto pela reforma gerencial que se intensificou no Brasil na década de 1990, tem como referência a administração utilizada no setor privado: orientação pelos resultados, minimização

de custos e redução dos controles das atividades-meios. A busca de metas e de efetividade faz com que o sistema se direcione a busca de resultados, afastando o papel de Estado do Bem-Estar-Social.

Em geral, a ação do Estado estará sempre presente nas relações sociais; desse modo, buscou-se demonstrar um contraponto ao modelo gerencial de Estado, enfatizando a dependência estatal da sociedade na sua vida coletiva. Dentro dessa lógica, se observa constantemente o papel do Executivo, que, exercendo a função administrativa do Estado, é o principal responsável pelo fornecimento de serviços e políticas públicas. Este, entre outros vários fatores, faz com que o Poder Executivo seja o mais abordado pela literatura no que diz respeito a políticas públicas e serviço público. O principal fator se dá na tese de que a execução e planejamento dessas atividades são exclusivas dos Poderes Legislativo e Executivo, e, sendo assim, não seria de competência do Judiciário propor políticas públicas para solucionar os conflitos sociais.

Vimos anteriormente, na doutrina de Maria das Graças Rua, que, devido à diferenciação social, há um conseqüente aumento do conflito na sociedade atual. Neste contexto, dentro da figura do Estado, como sendo o principal responsável pelos conflitos sociais, o Poder Judiciário torna-se indispensável na busca por consenso para garantir os direitos do cidadão, afinal o Poder Judiciário tem como função principal a solução de conflitos.

### 3 UMA NOVA ALTERNATIVA PARA SOLUÇÃO DE CONFLITOS

A ideia de que a resolução de um conflito é gerada apenas via sentença normativa ou ordem judicial causou uma enorme demanda ao Judiciário. O resultado é um senso comum de que o Estado não tem cumprido seu papel como solucionador de conflitos e que o Poder Judiciário brasileiro é lento e ineficiente. Segundo Watanabe (2011), o mecanismo utilizado pelo Judiciário para a solução de conflitos é o da *solução adjudicada dos conflitos* (ou heterocompositivo), que ocorre por meio de sentença judicial; porém a predominância desse critério vem gerando o que o autor chama de “cultura da sentença”: o mecanismo autocompositivo provoca um congestionamento dos tribunais que parece não ter recursos para atender a alta demanda processual, além de aumentar a quantidade de execuções judiciais, consideradas, pelo autor, como *morosas e ineficazes* (cf. WATANABE, 2011, p.2).

O processo judicial heterocompositivo, então, busca a atribuição de culpas entre as partes, o que desestimula a participação do cidadão na solução dos seus próprios conflitos, contribuindo para a cultura paternalista na nossa sociedade. Desse modo, o grande desafio do Judiciário passou a ser o de abordar o conflito de uma outra forma, sendo menos judicatório e mais harmonizador.

Surge, então, um movimento dentro do poder Judiciário para que uma parte dos conflitos de interesse possam ser resolvidos por métodos autocompositivos. Conforme o Manual de Mediação Judicial, a autocomposição “requer interpretações próprias das normas, uma vez que parte de premissas distintas da heterocomposição” (CNJ, 2016, p.29). A tabela abaixo mostra que a autocomposição possui mudanças significativas na gestão dos processos se comparados aos processos heterocompositivos.

**Figura 1** – Tabela de comparação entre processos autocompositivos e processos heterocompositivos

Processos autocompositivos	Processos heterocompositivos
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prospectivos</li> <li>• Foco em soluções</li> <li>• Disputa deve ser resolvida</li> <li>• Enfoque pluralista</li> <li>• Uso pragmático do Direito</li> <li>• Formalismo definido pelo usuário</li> <li>• Linguagem e regras simplificadas</li> <li>• Participação ativa das partes</li> <li>• Advogados direcionados a contribuir com soluções negociadas</li> <li>• Foco em interesses</li> <li>• Processo humanizado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Retrospectivos</li> <li>• Foco em culpa</li> <li>• Disputa deve ser vencida</li> <li>• Enfoque monista</li> <li>• Uso dogmático do Direito</li> <li>• Formalismo definido pelo prestador</li> <li>• Linguagem e regras tradicionais</li> <li>• Participação ativa dos operadores do direito</li> <li>• Advogados direcionados a atuar no processo para vencer</li> <li>• Foco em direitos e fatos</li> <li>• Processo positivado</li> </ul>

Fonte: (CNJ, 2016, p. 30)

O quadro mostra que a autocomposição aborda a solução de conflitos como um processo participativo e colaborativo. Já processos heterocompositivos, como regra, abordam a disputa como um uma dinâmica a ser vencida. Nesse contexto de procurar outros espaços de pacificação no âmbito do Estado, surge a Política Pública em Resolução Adequada de Disputas (Res. 125/10 – CNJ).

### 3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS EM RAD (Res. 125/10 – CNJ)

A Resolução do CNJ nº 125/2010 representa um importante marco para o sistema judicial brasileiro, pois inaugura uma quebra histórica de paradigma, desse modo, segundo o CNJ (2016, p.41):

[...] a pergunta recorrente no Poder Judiciário deixou de ser “como devo sentenciar em tempo hábil” e passou a ser “como devo abordar essa questão para que os interesses que estão sendo pleiteados sejam

realizados de modo mais eficiente, com maior satisfação do jurisdicionado e no menor prazo”.

Nesse contexto, a nova busca pelo consenso visa solucionar o conflito por intermédio de uma mediação que não atribua culpas de acordo com o que está escrito na lei, mas também que possa auxiliar na função da pacificação social. Sua aplicação, desse modo, resulta em inúmeros benefícios, como menor custo financeiro, celeridade, sigilo, manutenção de relacionamentos, humanização do conflito, flexibilidade procedimental.

Segundo Casanova (2014), tendo o Sistema Judiciário adotado uma política pública de tratamento adequado dos conflitos de interesses e diminuído sua sobrecarga, acaba por zelar pela busca de efetividade e rapidez na sua jurisdição, já que, há, acima dos outros benefícios, o dever assumido pelo Estado perante a sociedade de arcar com a responsabilidade de garantir a pacificidade social. Desse modo, “a busca por uma convivência e solução pacífica de conflitos está acima de qualquer objetivo” (CASANOVA, 2014, [sem indicação de página]<sup>2</sup>).

De acordo com Watanabe (2011) a incorporação dos meios consensuais de resolução de conflitos,

[...] não somente reduziria a quantidade de *sentenças*, de *recursos* e de *execuções*, como também, o que é de fundamental importância para a *transformação social com mudança de mentalidade*, propiciaria uma solução mais adequada aos conflitos, com a consideração das peculiaridades e especificidades dos conflitos e das particularidades das pessoas neles envolvidas (WATANABE, 2011, p.3, grifos no original).

Assim, o serviço prestado pelo Poder Judiciário não deve ser apenas o de julgar, mas de agir como um educador no que tange a solução do conflito, deste modo a autocomposição pretende mostrar ao cidadão que pode, a partir do

---

<sup>2</sup> Não se encontrou para os fins deste trabalho um arquivo que trouxesse as páginas do artigo numeradas, desse modo, utilizou-se uma versão *online*. As informações de referência estão apresentadas na seção própria para isso.

desenvolvimento de suas capacidades e habilidades, aprender a melhor resolver seus conflitos.

A resolução 125/10, criada pelo Conselho Nacional de Justiça, tem a premissa de que “cabe ao Judiciário estabelecer a política pública de tratamento adequado, seja por meios heterocompositivos, seja por meios autocompositivos” (CNJ, 2016, p.37). Além disso, esta Resolução tem como objetivos:

- I. Disseminar a cultura da pacificação social e estimular a prestação de serviços autocompositivos de qualidade (cf. Art. 2º);
- II. Reafirmar a função de agente apoiador da implantação de políticas públicas do CNJ (cf. Art. 3º).;
- III. Incentivar os tribunais a se organizarem e planejarem programas amplos de autocomposição (cf. Art. 4º).

Referente às atribuições do CNJ, o capítulo II da Resolução discorre que:

Art. 4º Compete ao Conselho Nacional de Justiça organizar programa com o objetivo de promover ações de incentivo à autocomposição de litígios e à pacificação social por meio da conciliação e da mediação.

Art. 5º O programa será implementado com a participação de rede constituída por todos os órgãos do Poder Judiciário e por entidades públicas e privadas parceiras, inclusive universidades e instituições de ensino.

Em decorrência do planejamento estratégico do Judiciário, o Art. 7º da Resolução 125 cria o Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Soluções de conflitos (NUPEMEC). Cabe a este órgão, entre outras atribuições:

- desenvolver a Política Judiciária de tratamento adequado dos conflitos de interesses;
- planejar, implementar, manter e aperfeiçoar as ações voltadas ao cumprimento da política e suas metas;
- promover capacitação, treinamento e atualização permanente de magistrados, servidores, conciliadores e mediadores nos métodos consensuais de solução de conflitos;

- incentivar a realização de cursos e seminários sobre mediação e conciliação e outros métodos consensuais de solução de conflitos;
- firmar convênios com entes públicos e privados.
- instalar Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC) nas comarcas que aderirem aos métodos autocompositivos.

Conforme o Art. 8º da Resolução, o CEJUSC é instalado para ser o órgão responsável pela execução das sessões de mediação e conciliação dentro do Tribunal de Justiça. Todas as mediações pré-processuais serão de responsabilidade desse Centro, além da possibilidade de serem encaminhados processos mediáveis.

O trabalho conjunto entre esses órgãos, os magistrados e servidores interessados no desenvolvimento das práticas autocompositivas tem gerado um avanço da Mediação Judicial no estado. Estes dois órgãos formam a estrutura da autocomposição dentro do Judiciário, conforme contextualiza o manual do CNJ, temos o NUPEMEC como sendo o “cérebro autocompositivo” do Tribunal, fazendo o planejamento da política pública, enquanto o CEJUSC seria o “corpo autocompositivo” que a executa.

Quanto a dados estatísticos, consta nos Art. 13 e 14 da Resolução 125 que é atribuição dos tribunais criar e manter um banco de dados sobre as atividades de cada CEJUSC. Além disso, caberá ao CNJ compilar e atualizar informações sobre os serviços e desempenho do processo de solução consensual de conflitos.

### 3.2 TEORIA DO CONFLITO E RESOLUÇÃO DE DISPUTAS

Com o novo movimento instalado no Judiciário de promover um maior acesso à justiça, a autocomposição ganhou força para atender a população que passou a poder participar na construção do Direito. Dentro deste contexto surge em diversos lugares do mundo a mediação como alternativa do sistema judicial para solução dos conflitos. Conforme os autores Dias e Rogério (2012):

Em 1990, François Six difundiu o método da mediação por toda Europa como promessa para tratamento dos conflitos. Com efeito, Six concluiu em seus estudos que, mesmo com o crescente número de recursos e aparelhos de comunicação, o indivíduo buscava estar cada vez mais distante do “outro” (SIX, 2009, p.12) e recluso em si mesmo, por isso, a necessidade de um intermediário formador do diálogo (DIAS E ROGERIO, 2012, p.16).

Um dos maiores motivos para o afastamento citado por Six ocorre pela cultura do ser humano de evitar o conflito. O conflito pode ser definido, segundo Yarn (1999, p.113 apud CNJ, 2016, p.47) como “um processo ou estado em que duas ou mais pessoas divergem em razão de metas, interesses ou objetivos individuais percebidos como mutuamente incompatíveis”. Desse modo, o conflito é compreendido como um fenômeno negativo nas relações sociais, uma vez que proporciona perdas para, ao menos, uma das partes envolvidas (cf. CNJ, 2016, p.47). Por outro lado, há possibilidade de percebê-lo de forma positiva, isto é, “como um fenômeno natural na relação de quaisquer seres vivos” (*op. cit.*, p.51).

Desse modo, Morton Deutsch entende haver uma classificação de processos de resolução de disputas, os quais podem ser construtivos ou destrutivos. Para este autor, um processo é destrutivo quando se caracteriza pelo enfraquecimento ou rompimento da relação social preexistente à disputa em razão da forma como é conduzida. Nesses processos, então, há a tendência de expansão do conflito (cf. DEUTSCH, 1973 apud CNJ, 2016).

Por sua vez, processos construtivos, na perspectiva do autor:

[...] seriam aqueles em razão dos quais as partes concluiriam a relação processual com um fortalecimento da relação social preexistente à disputa. Para esse professor, processos construtivos caracterizam-se: i) pela capacidade de estimular as partes a desenvolverem soluções criativas que permitam a compatibilização dos interesses aparentemente contrapostos; ii) pela capacidade de as partes ou do condutor do processo (juiz ou mediador) motivarem todos os envolvidos para que prospectivamente resolvam as questões sem atribuição de culpa; iii) pelo desenvolvimento de condições que permitam a reformulação das questões diante de eventuais impasses e iv) pela disposição de as partes ou do condutor do processo abordar, além das questões juridicamente tuteladas todas e quaisquer questões que estejam influenciando a relação (social) das partes. Em outros termos, partes quando em processos construtivos de resolução de disputas concluem tal relação-processual com fortalecimento da relação social



preexistente à disputa e, em regra, robustecimento do conhecimento mútuo e empatia” (CNJ, 2016, p.54).

Desse modo, conforme Deutsch (2000 apud CNJ, 2016, p.56), “se conduzido construtivamente”, o conflito pode proporcionar aspectos positivos em vários âmbitos, impulsionando também relevantes alterações quanto à responsabilidade e à ética profissional. Assim, pode-se concluir, conforme o Manual de Mediação Judicial (2016), que o ordenamento jurídico processual, quando objetiva a pacificação social, organiza-se na seara de Deutsch, “em torno de processos destrutivos lastreados, em regra, somente no direito positivo. As partes, quando buscam auxílio do Estado para solução de seus conflitos, frequentemente têm o conflito acentuado” (cf. *op. cit.*, p.57).

### 3.3 TEORIA DA JUSTIÇA APLICADA AO JUDICIÁRIO

Segundo Schwantes (2017, p.212), o acesso à Justiça não se limita apenas ao encaminhamento de um processo no Judiciário, mas “deve ser estendido a uma concepção mais ampla, envolvendo a resolução de conflitos de forma célere, justa e efetiva”. Deste modo o Estado não deve tratar os conflitos somente de forma unilateral, surge, portanto, a necessidade de mecanismos que facilitem uma cooperação entre Estado e sociedade na execução de serviços públicos. Nesse sentido, a teoria de Rawls (1971, apud SCHWANTES, 2017) traz como essência o conceito de justiça apoiada em dois princípios básicos: a liberdade e a igualdade, que estabelecem a distribuição igual de bens primários.

Do ponto de vista da evolução do sentido da liberdade, são primordiais as influências das obras de Locke e Rousseau. Locke preocupou-se com as liberdades civis, a liberdade de consciência e, por isso, enfatizou o aspecto da tolerância. Rousseau, por sua vez, voltou-se à igualdade da liberdade política de todos a quem as liberdades civis ficam subordinadas. Com base nisso, John Rawls apresenta a concepção de justiça como

[...] aquela que possa generalizar e elevar ao mais alto nível de abstração a conhecida teoria do contrato social [...] não buscando inaugurar uma sociedade ou estabelecer uma forma de governo, mas demonstrando que os princípios de justiça são a base do acordo (contrato) original estabelecido por uma sociedade (RAWLS, 2016, p.13 apud SCHWANTES, 2017, p.24)

Embora Rawls não tenha tratado da mediação em sua obra, com base no papel da justiça, a mediação, segundo Schwantes (2017, p.24), “pode ser um instrumento de concretização da justiça social institucionalizada perante a Administração Pública dentro do Judiciário”.

Rawls ao versar sobre as condições do processo deliberativo, embora não cite a figura do terceiro isento (mediador), mostra que o importante na concepção de justiça é reconhecer as diferenças e os sentimentos envolvidos no conflito, a interpretação do autor acaba descrevendo o que ocorre em uma sessão de mediação:

[...] parece claro que uma vez que as diferenças entre as partes na posição original são por elas desconhecidas, que cada pessoa sendo igualmente racional e igualmente posicionada é convencida pelos mesmos argumentos. [...] Se cada uma delas após uma reflexão adequada prefere uma concepção de justiça em relação a outra, então todos eles irão preferir uma mesma posição e um acordo unânime poderá ser alcançado (RAWLS, 1971, p.139 apud Avritzer, 2000, p.32)

A concepção defendida por Rawls sobre a deliberação, se usada dentro da Administração Pública, especificamente em processos do Judiciário, contrapõe a ideia defendida por Weber (1919) de que as formas complexas de administração podem prescindir de elementos participativos e argumentativos, o que nem sempre acaba resultando no benefício da coletividade e no equilíbrio que norteia o Judiciário. Pela teoria de Rawls, portanto, Schwantes (2017, p.28) afirma que, embora não tenha falado sobre meios adequados de justiça, entre os quais está a mediação, “a possibilidade de utilização da mediação como conceito de justiça inserido no pacto social de toda e qualquer instituição fica muito bem delineada”, se considerarmos a mediação como um

instrumento de justiça social capaz de (re)organizar as relações, auxiliando os conflitantes a tratarem os seus problemas com autonomia, de forma a

possibilitar entendimento mútuo e restauração da comunicação (SPENGLER,2010, p.237 apud SCHWANTES, 2017, p.28).

### 3.4 TEORIA DA AÇÃO COMUNICATIVA APLICADA A MEDIAÇÃO

A década de 90 foi marcada pelo avanço do gerencialismo na Administração Pública. No entanto, o modelo gerencial, na esfera pública, é deficiente no que tange ao aperfeiçoamento dos mecanismos de administração consensual e participativa, uma vez que “mantém a dicotomia entre a política e a administração, pois adere a uma dinâmica administrativa que reproduz a lógica centralizadora das relações de poder e restringe o acesso dos cidadãos ao processo decisório” (PAES DE PAULA, 2005, p.23). Para amenizar os problemas causados pelo gerencialismo, Paes de Paula afirma ser possível combiná-lo a uma *vertente societal*, que, em suas palavras, volta-se à “elaboração de experiências de gestão focalizadas nas demandas do público-alvo, incluindo questões culturais e participativas” (*op. cit.*, p.175).

Pensando em uma esfera da sociedade, Habermas (1987) compreende que as normas sociais são constituídas pela convivência dos sujeitos, capazes de se comunicar e de agir. Assim,

há uma interação simbolicamente mediada orientada segundo *normas de vigência obrigatória* que definem as expectativas recíprocas de comportamento e que têm de ser entendidas e reconhecidas, pelo menos, por dois sujeitos agentes (HABERMAS 1987 p.57).

Este conceito trazido por Habermas é facilmente aplicado a uma sessão de mediação. Visto que a mediação judicial busca reconstruir a relação pré-existente ao conflito, por meio da comunicação, as partes expõem suas expectativas para que se chegue a um consenso.

Portanto, a figura do mediador é de extrema importância para que a *ação comunicativa* seja concretizada. Os mediadores, com o auxílio de um terceiro, irão construir um acordo em que não haja um lado derrotado, haja vista que será um

consenso entre todos os envolvidos no processo. Como diz Habermas, a ação comunicativa ocorre:

[...] sempre que as ações dos agentes envolvidos são coordenadas, não através de cálculos egocêntricos de sucesso, mas através de atos de alcançar o entendimento. Na ação comunicativa, os participantes não estão orientados primeiramente para o seu próprio sucesso individual, eles buscam seus objetivos individuais respeitando a condição de que podem harmonizar seus planos de ação sobre as bases de uma definição comum de situação. Assim, a negociação da definição de situação é um elemento essencial do complemento interpretativo requerido pela ação comunicativa. (HABERMAS, 1984, p.285-286).

Neste contexto, a participação dos cidadãos contribui para que o conflito seja tratado de forma mais justa na esfera do Judiciário. Além disso, quando as partes participam ativamente na construção do acordo, reforçam o compromisso pela implantação dos resultados alcançados.

### 3.5 CONCLUSÕES DO CAPÍTULO 3

Este capítulo buscou apontar uma solução diferente para os conflitos julgados pelo Judiciário. A heterocomposição, como vimos, gerou um congestionamento enorme na justiça brasileira, tornando ineficaz a capacidade do Estado para solucionar os conflitos da sociedade de forma rápida e justa. Além disso, o poder Judiciário percebeu que solucionar conflitos somente pelo meio da força do Estado nem sempre era o mais indicado; nesse sentido, passou a investir em políticas públicas que otimizassem o processo.

Assim, a resolução 125/10 do CNJ, ao instituir a Política Pública em RAD, mostra que o Poder Judiciário Brasileiro percebeu que ações cooperativas entre o Estado e a sociedade possuem maior efetividade na resolução dos conflitos de interesse. Os métodos autocompositivos surgem, então, como principal alternativa à atual crise do Judiciário, na qual, além da diminuição de processos e de maior celeridade àqueles que já estão em tramitação, o Estado, por meio do Judiciário e da ação coletiva, disponibiliza meios consensuais de solução de controvérsias, possibilitando a participação do cidadão na construção de uma justiça eficiente.

Os meios autocompositivos de solução de conflitos possuem como principais ferramentas a mediação e a conciliação para o gerenciamento pacífico dos conflitos de interesses. Os CEJUSCs são implementados para executar este serviço público, promovendo um maior acesso da sociedade ao poder Judiciário. Nesse contexto, a autocomposição surge como uma plataforma do Estado que estimula o cidadão a entender suas relações, agindo como educador no que tange o tratamento adequado de seus conflitos.

Embora a conciliação seja um método importante dentro da autocomposição, este trabalho busca apresentar a mediação judicial como uma ferramenta mais adequada aos conflitos que estão mais intrínsecos na nossa relação e, conseqüentemente, mais presentes no nosso dia a dia. A mediação judicial trata de conflitos em que as partes já possuem uma relação pré-estabelecida, seja ela em menor ou maior grau. Disputas entre vizinhos, familiares, colegas de trabalho são comuns nas sessões de mediação, por este motivo o processo requer uma pessoa preparada para a construção do consenso.

Dentro deste contexto, a formação do mediador é de extrema importância para que este serviço autocompositivo tenha uma boa qualidade. Por este motivo, a Resolução 125/10 do CNJ especifica, nas atribuições dos tribunais, a criação dos NUPEMECs, que são fundamentais na implementação e no aperfeiçoamento desta prática.

#### 4 DESCREVENDO O MEDIADOR E O PROCESSO DE MEDIAÇÃO

Nos últimos anos a mediação passou a ganhar cada vez mais força dentro do Judiciário gaúcho. O novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015) contempla inúmeras disposições acerca dos procedimentos autocompositivos. Cabe a ressalva quanto ao parágrafo 2º e 3º do Art 3º do NCPC que afirma:

§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.

Portanto, o método autocompositivo passa a ser a primeira alternativa do Judiciário no processo de solução consensual de um conflito. Dentro deste contexto, o Art.149 do NCPC define os mediadores como auxiliares da Justiça. Já o Art 165 promove a necessidade dos tribunais de criarem seus CEJUSCS e, em seu parágrafo 3º, define os termos em que deve ser aplicada a sessão de mediação, ao afirmar que

§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.

Recentemente o TJRS deu mais um passo no reconhecimento da autocomposição dentro do Judiciário. O ato nº 28/2017-P, publicado no dia 08 de setembro de 2017 no Diário de Justiça eletrônico, foi um marco da prática autocompositiva no Rio Grande do Sul, haja vista que conforme seu Art. 1º:

Os mediadores e conciliadores capacitados na forma da resolução nº 1026/2014 – COMAG e credenciados junto ao NUPEMEC, nomeados com observância ao sistema de rodízio estabelecido pelos CEJUSC's, e que não exerçam atividade voluntária, serão remunerados por acordo homologado ou termo de entendimento

Cabe salientar que, embora os mediadores sejam reconhecidos como auxiliares da justiça, com possibilidade de remuneração, antes da publicação do ato nº028/2017-P, os mediadores do estado sempre atuaram de forma voluntária e buscaram sua formação e capacitação tendo isso em mente.

Conforme §1º a remuneração do mediador judicial será fixada pelo magistrado, havendo um mínimo de 4 e máximo de 8 URCs (Unidade de referência de custas) na área cível, e mínimo de 8 e máximo de 10 URCs na área de família.

O §2º talvez seja o mais discutido entre os mediadores e os usuários dos serviços autocompositivos ao definir que:

§2º Após a fixação da remuneração, as partes serão intimadas para pagamento dos honorários do conciliador ou mediador, na forma acordada ou, na omissão, conforme determinado pelo magistrado, ressalvadas as hipóteses de concessão de justiça gratuita, em que ficará suspensa a exigibilidade na forma e pelo prazo do art. 98, §3º, da lei nº 13.105/2015.

O ato trouxe um grande debate dentro do Judiciário, principalmente entre os mediadores que atuam dentro do estado, já que alguns acreditam que sua remuneração deveria ser de incumbência do Estado e não das partes, por se tratar de um ato extremamente recente ainda é cedo para avaliar seu reflexo dentro do Judiciário.

#### 4.1 CARACTERÍSTICAS DO MEDIADOR

Segundo o manual do CNJ, o mediador é uma pessoa selecionada para exercer o serviço público de auxiliar as partes a compor a disputa; diferente do advogado, ele atua de forma imparcial. Calcaterra (2002, p.45 apud ALBUQUERQUE, 2017, p.73) mostra a dificuldade da função do mediador ao afirmar que “um bom mediador é alguém que pode suprimir seus próprios sentimentos e ainda assim alentar o dos outros, permanecer frio mas brindar apoio, conservar a objetividade mas determinar o curso da sessão”.

O mediador, então, atua para reconstruir a relação entre as partes de forma que, ao gerir o conflito durante a sessão de mediação, possa “alterar o poder e a dinâmica social do relacionamento conflituado, influenciando as crenças ou os comportamentos das partes individuais” (MOORE, 1998, p.29).

A ação do terceiro neutro durante a mediação provoca a interação entre os indivíduos; o mediador, por meio de sua habilidade de usar as ferramentas da mediação de forma precisa, permite que as partes consigam reestabelecer o diálogo e juntas reconstruir os motivos que levaram àquele conflito, promovendo a construção do consenso. Por este motivo é de extrema importância que o mediador seja uma pessoa que saiba se expressar, sendo fundamental que o mediador “seja hábil a fim de se comunicar muito bem, sendo capaz de exprimir seus pensamentos de forma simples e clara” (CNJ, 2016, p.250). Além disso, cabe ao mediador estar sempre atento ao que dizem os mediandos; portanto, saber ouvir é uma qualidade fundamental, visto que “é com as informações que recebe das partes que o autocompositor poderá trabalhar a fim de trazer à tona as possíveis soluções do conflito” (*op. cit.*).

O mediador também possui um código de ética e, portanto, durante sua atuação, é dotado de princípios legais que o regem. Conforme art 1º, são princípios fundamentais para a atuação dos mediadores:

- §1º Confidencialidade;
- §2º Competência;
- §3º imparcialidade;
- §4º neutralidade;
- §5º independência e autonomia;
- §6º Respeito à ordem pública e às leis vigentes; (anexo III – Res. 125/2010 – CNJ, art 1º)

Além disso, conforme a lei nº 13.140/2015 (Lei da Mediação) em seu art. 2º, a mediação deverá ser orientada pelos princípios:

- I. Imparcialidade do mediador
- II. Isonomia entre as partes
- III. Oralidade
- IV. Informalidade



- V. Autonomia da vontade das partes
- VI. Busca do consenso
- VII. Confidencialidade
- VIII. Boa-fé

Alguns princípios cabem ser salientados para um melhor entendimento das características de um mediador judicial, conforme descrever-se-á abaixo:

a) Princípio da confidencialidade

Segundo manual do CNJ, o princípio da confidencialidade garante aos usuários do serviço que as informações trazidas na sessão de mediação não podem ser levadas a qualquer outro processo judicial, portanto o mediador jamais poderá servir como testemunha em casos que atuou, salvo em casos em que seja explicitado um crime, conforme determinado no art. 30, § 3º da Lei 13.140/2015.

A confidencialidade é de extrema importância para que exista a confiança das partes para com o mediador, portanto, para que as partes possam se entender melhor e com maior liberdade, é imprescindível que o mediador conduza o processo informando a garantia do sigilo.

b) Princípio da decisão informada

Segundo o Manual do CNJ, o princípio da decisão informada visa a deixar claro a todos os participantes da sessão como funciona o processo, bem como seus direitos durante a mediação. Com base nesse princípio, “os mediados terão condições de decidir a participação voluntária no procedimento da mediação, pois antes de confirmar a participação terão todas as informações de funcionamento” (SCHWANTES, 2017, p.44).

c) Princípio da competência

O princípio da competência trata da necessidade e obrigatoriedade da capacitação para que o mediador judicial atue. Portanto somente o mediador que

tenha feito o curso de mediação judicial reconhecido pelo CNJ poderá exercer esta função. Cabe salientar que o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul oferece cursos gratuitos para as pessoas que tenham interesse em exercer essa função dentro do Judiciário.

d) Princípio da imparcialidade e neutralidade

O mediador como um terceiro imparcial deve ter o cuidado para não dar mais atenção a uma das partes. Logo, é dever do mediador abster-se de suas crenças e valores para que não tome partido no conflito. Desse modo, o mediador “deve abordar com imparcialidade, além das questões juridicamente tuteladas, todas e quaisquer questões que estejam influenciando a relação [social] das partes” (CNJ, 2016, p.152).

e) Princípio da isonomia entre as partes

O princípio da isonomia é similar ao direito de igualdade, no qual não há distinção e todos são iguais perante a lei. A diferença deste princípio em uma sessão de mediação se dá em manter o equilíbrio na relação, portanto não se trata de um aspecto formal. Os desequilíbrios são comuns nas relações, em uma relação entre chefe e empregado ou entre pai e filho, por exemplo, já existe um desequilíbrio de poder pré-estabelecido, portanto cabe ao mediador saber conduzir a mediação de forma a equilibrar essa relação de poder.

## 4.2 O PROCESSO DE MEDIAÇÃO

Embora a figura do mediador seja primordial para que o entendimento seja alcançado, o processo de mediação busca fazer com que os participantes possam atuar de modo a tentar resolver seus próprios conflitos.

Na etapa de mediação fica evidenciado que o que se busca, sobretudo, é que as próprias partes cheguem à solução. Por isso, diz-se que a mediação é um mecanismo autocompositivo, isto é, a solução não é dada por um terceiro. Difere, também, pela informalidade. De fato, na mediação o processo vai se amoldando conforme a participação e interesse das partes. Isto é, vai se construindo segundo o envolvimento e a participação de todos interessados na resolução da controvérsia. (CNJ, 2016, p.157)

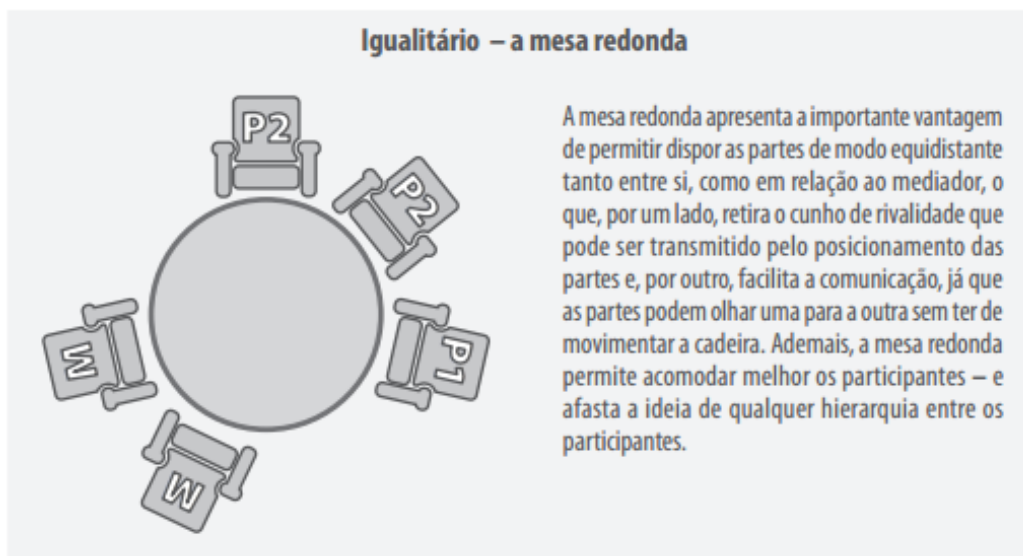
É um processo que, apesar de conter informalidades quanto ao seu procedimento, deve ser entendido como uma continuidade. Isso é importante para que o mediador tenha o controle da sessão e que tenha a precisão de como deve agir conforme o andamento do processo.

As atribuições do Mediador Judicial, relacionadas com a direção da sessão de mediação e com o atendimento às partes, conforme o manual do CNJ são:

- a) abrir e conduzir a sessão de mediação, sob a supervisão do Juiz togado, promovendo o entendimento entre as partes;
- b) redigir os termos de acordo, submetendo-os à homologação do Juiz togado;
- c) certificar os atos ocorridos na sessão de mediação;
- d) controlar a comunicação entre as partes, não permitindo que ela se realize de maneira ineficiente;
- e) reduzir a termo os pedidos das partes, em conformidade com o que ficar acertado com o juiz (CNJ, 2016, p.234-244)

Como uma forma de ilustrar a igualdade e promover a comunicação entre todos os participantes da sessão de mediação. O manual do CNJ define que a sala de mediação deve ser composta por uma mesa redonda para que se mantenha o equilíbrio entre as partes.

**Figura 2 – Disposição da sala de mediação**



Fonte: CNJ, 2016, p.163

Nesse contexto, o manual do CNJ descreve o processo de mediação em cinco partes (cf. CNJ, 2016, p.164-197):

1. *Declaração de abertura:* É o primeiro ato do mediador na sessão de mediação, tem como principal função explicar de forma clara todas as regras do processo, é importante que o mediador faça uma boa declaração de abertura para evitar futuros questionamentos quanto ao desenvolvimento da sessão.
2. *Exposição de razões pelas partes:* é a oportunidade do mediador de ouvir o relato dos fatos e outras percepções de cada uma das pessoas envolvidas. Esta é a fase onde o mediador coleta informações para ter uma visão geral dos fatos e localizar os interesses envolvidos naquele conflito.
3. *Identificação de questões, interesses e sentimentos:* consiste em uma etapa em que as partes começam a perceber as perspectivas e necessidades da outra parte. Para o mediador é uma fase rica na captação de informações sensíveis para as partes e fundamentais para a mediação.

4. *Esclarecimento acerca de questões, interesses e sentimentos*: Durante essa fase o mediador deverá atuar ativamente, o mediador deve propiciar aos envolvidos a percepção de que o outro não deve ser considerado como parte adversa, mas como mais um interessado em resolver suas questões. Nesta fase o mediador pode optar por sessões individuais caso ele achar necessário. Passa-se, assim, para um período em que as partes começam a se compreender mutuamente e a perceber que seus interesses podem ser convergentes.
5. *Construção do Acordo*: é a fase em que as partes irão construir o acordo e que todo o sucesso até então obtido na mediação será transposto em um termo de compromisso entre as partes. Após a elaboração do acordo ele será formalizado pelo juiz.

Cabe salientar que o acordo não é a única forma de que a mediação seja exitosa. Há casos em que a comunicação antes inexistente foi reestabelecida e embora os mediados não tenham conseguido chegar a um acordo, o mediador cumpriu seu papel em construir uma possibilidade de pacificação do conflito.

#### 4.3 FORMAÇÃO DO MEDIADOR JUDICIAL

No que tange à formação de mediadores, o Manual de Mediação Judicial refere que, desde 2006, programas de formação de mediadores judiciais foram implantados no Brasil e que diversas críticas surgiram em relação à forma de condução de tais iniciativas. Os programas implantados tinham como foco a disseminação da ideia da autocomposição, mas não a formação de mediadores.

Os novos programas de mediação possuem como principal objetivo formar um mediador capaz de gerir os conflitos fazendo com que as partes cheguem a um consenso sem intervenções e sugestões de um terceiro. O mediador deve ser capaz de reconstruir os conflitos e de possibilitar uma nova perspectiva de como as pessoas juntas chegam a um consenso.

O trabalho de capacitação dos mediadores e conciliadores desenvolvido pelo NUPEMEC (Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos) do TJRS é vital para que a Política Pública em RAD vigore dentro do Judiciário. Uma diferença básica na capacitação do conciliador e do mediador é que o conciliador não precisa estar graduado em instituição de ensino superior para a realização do curso. O curso de mediação tem por objetivo capacitar mediadores para o exercício da mediação judicial civil conforme Resolução 125/2010 do CNJ.

O NUPEMEC oferece cursos regularmente desde sua criação nas diversas comarcas do estado. Os cursos são gratuitos e são disponibilizados para servidores da justiça estadual, ativos ou aposentados, e para pessoas físicas sem vínculo com a justiça estadual, com formação de nível superior e disponibilidade para exercer atividade de mediador nos CEJUSCs.

A gestão anterior do NUPEMEC definia um curso de 40 (quarenta) horas/aula teórico-práticas. Além disso, atualmente, o núcleo dispõe de uma plataforma de supervisão em EAD (ensino a distância), pela qual o aluno revisa o conteúdo e troca experiências práticas durante cinco semanas (quarenta e cinco horas/aula) com o auxílio de tutores. Após o curso, dá-se início ao estágio prático supervisionado, o qual foi atribuído um total de 150 (cento e cinquenta) horas práticas de atendimento de mediação com autossupervisão e apresentação de 10 (dez) relatórios (cinco de observação e cinco de mediação) validados por um dos instrutores que ministraram os cursos. Após a conclusão do estágio prático o mediador em formação estaria apto a obter sua certificação.

Seguindo a ideia de uma formação continuada, o curso básico em mediação é pré-requisito para os que desejam fazer o curso de mediação de família e contempla mais 40 horas de aulas teóricas e 100 horas práticas em mediação familiar com supervisão. O NUPEMEC ainda oferece curso de instrutores de mediação e o curso de mediador de conflitos coletivos.

#### 4.4 CONCLUSÕES DO CAPÍTULO 4

Este capítulo fez o esforço de aproximar o leitor da prática da mediação e de como ela é realizada dentro do Judiciário. O processo ainda possui outras figuras, como o mediador observador e o co-mediador, toda a equipe atua sendo guiada pelo espírito da autocomposição, que tem como base a cooperação e o crescimento mútuo.

O novo CPC, ao estimular a solução consensual de conflitos dentro do Judiciário, visa a um maior acesso da sociedade à Administração Pública, promovendo a participação do cidadão na construção da justiça e, conseqüentemente, estimulando uma cooperação Estado-cidadão na realização deste serviço público.

O mediador judicial é figura primordial neste processo, pois ele será o responsável por auxiliar as partes a promover a mudança nas suas relações interpessoais e por mostrar que os interesses conjuntos podem estar acima dos interesses individuais. Isso difere o mediador das outras figuras que participam na construção da justiça. O princípio da imparcialidade faz com que o mediador seja diferente do advogado ao não tomar partido de apenas um lado do conflito, mas ele também não tem autoridade para tomar nenhuma decisão jurídica; portanto, cabe-lhe incentivar as partes para que possam chegar a um acordo por decisões próprias. Desse modo o mediador também se difere do juiz que julga a situação e toma sua decisão promovendo um ganhador e um perdedor no processo.

Com tamanha responsabilidade, o mediador deve ter uma formação completa para que toda estrutura montada pelo tribunal com a política pública em RAD tenha efeitos consideráveis na redução do litígio e na promoção da cultura autocompositiva. Os cursos de capacitação fornecidos pelo NUPEMEC-TJRS são fundamentais neste processo, haja vista a quantidade de conhecimentos necessários para entender e lidar com outras pessoas por meio da comunicação sem mostrar qualquer sentimento ou julgamento de valor que possa causar desequilíbrio na figura de um terceiro neutro e imparcial.

Um mediador bem preparado terá um maior êxito no restabelecimento da comunicação dos mediados e na construção do acordo, fator essencial na redução da demanda processual que afeta o poder Judiciário do estado.



## 5 ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM RESOLUÇÃO ADEQUADA DE DISPUTAS PELO MÉTODO DA MEDIAÇÃO JUDICIAL

Este capítulo busca, por meio da análise de dados e dos conceitos teóricos abordados nos capítulos anteriores, avaliar a efetividade das políticas públicas em RAD pelo método da mediação judicial a fim de verificar se a prática da mediação, inserida nesta política pública, colabora para uma maior eficiência na prestação jurisdicional no âmbito da sociedade Rio Grandense.

### 5.1 ABORDAGEM METODOLÓGICA

O método utilizado neste trabalho é o hipotético-dedutivo. Karl Popper (1975) entende como caminho para essa trajetória metodológica que a ciência parte de um problema (P1) ao qual é oferecida uma espécie de solução provisória para uma teoria tentativa (TT), passando depois a criticar a solução para tentar eliminar o erro (EE) e, assim, este processo seria renovado dando origem a novos problemas (P2).

Para a análise dos dados, a pesquisa é de caráter qualitativo e quantitativo. De acordo com Gil (2002), a análise qualitativa é menos formal do que a análise quantitativa, pois, nesta última, seus passos podem ser definidos de maneira relativamente simples. A análise qualitativa, por sua vez, depende de muitos fatores, tais como a natureza dos dados coletados, a extensão da amostra, os instrumentos de pesquisa e os pressupostos teóricos que nortearão a investigação; utiliza-se este método no trabalho para a interpretação dos dados, e sobretudo nas inferências.

Já quanto à pesquisa quantitativa, Fonseca afirma que:

[...] diferentemente da pesquisa qualitativa, os resultados da pesquisa quantitativa podem ser quantificados. Como as amostras geralmente são grandes e consideradas representativas da população, os resultados são tomados como se constituíssem um retrato real de toda a população alvo da pesquisa. A pesquisa quantitativa se centra na objetividade. Influenciada pelo positivismo, considera que a realidade só pode ser compreendida com

base na análise de dados brutos, recolhidos com o auxílio de instrumentos padronizados e neutros (FONSECA, 2002, p.20).

A técnica de pesquisa utilizada aqui é a bibliográfica e a documental. A bibliográfica tem como base, além de acervos eletrônicos (artigos e periódicos), livros e manuais sobre direito administrativo, sobre teoria de políticas públicas e sobre mediação judicial, conforme vimos nos capítulos precedentes.

A coleta de dados para o estudo, por sua vez, requer a pesquisa documental, com base em documentos e acervo sobre as políticas públicas em RAD e sobre a prática da mediação. Estes poderão ter sido fornecidos diretamente pelos órgãos do Judiciário, mas também haverá a utilização de outras fontes, como informações de sites não-oficiais.

Além disso, utilizaremos dados gerais sobre a justiça brasileira. Estes dados foram coletados pelo relatório “Justiça em Números”, do CNJ, que é a principal fonte das estatísticas oficiais do Poder Judiciário. O Justiça em Números divulga a realidade dos tribunais brasileiros, com muitos detalhamentos da estrutura e litigiosidade, além dos indicadores e das análises essenciais para subsidiar a Gestão Judiciária brasileira.

Junto ao NUPEMEC, foram coletados todos os dados do ano de 2016 referentes à efetividade do serviço da mediação judicial realizada dentro dos CEJUSCs nas diversas comarcas do Rio Grande do Sul<sup>3</sup>. Para obter uma análise estatística tanto da intensidade em que o método tem sido utilizado, quanto da efetividade do mesmo, os dados serão categorizados como mediação pré-processual (antes da distribuição da ação e despacho pelo magistrado) e mediação processual (processos já distribuídos e despachados pelo magistrado). Ambas as categorias serão subdivididas da seguinte maneira:

#### a) Sessões Agendadas

---

<sup>3</sup> Os dados foram fornecidos pelo Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos do TJ-RS sob autorização de Dionara Oliver Albuquerque, então gestora do NUPEMEC, especialmente para a redação deste trabalho.

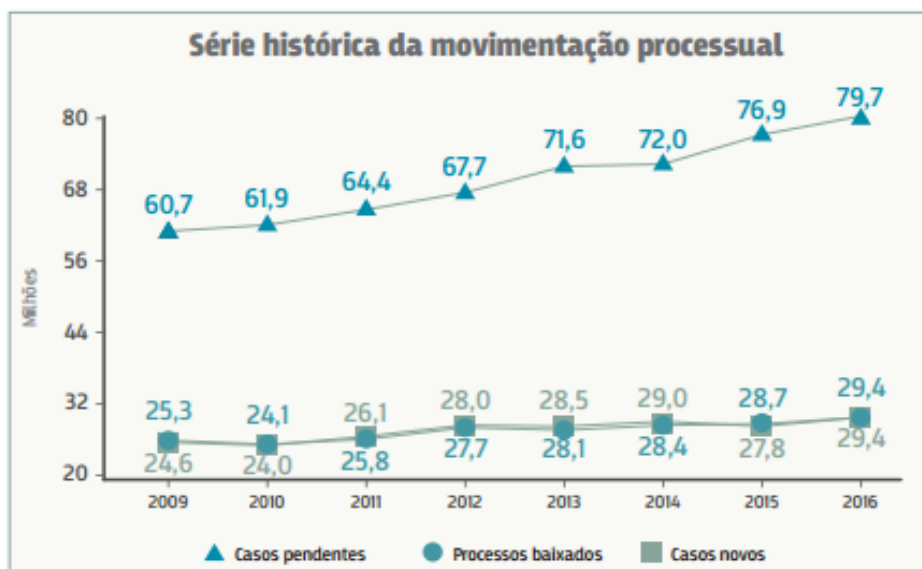
- b) Sessões Realizadas
- c) Sessões Prejudicadas
- d) Sessões finalizadas
- e) Sessões com entendimento entre as partes
- f) Sessões sem entendimento entre as partes

Quanto à figura do mediador judicial, foram coletados dados referentes à sua formação, bem como a quantidade de mediadores capacitados no Rio Grande do Sul e o número de cursos realizados desde que a prática foi implementada no estado. A partir desta ampla análise, pretende-se atingir os objetivos propostos nessa pesquisa.

## 5.2 A MEDIAÇÃO JUDICIAL NO TJRS

Segundo o relatório do CNJ, o Poder Judiciário brasileiro finalizou o ano de 2016 com 79,7 milhões de processos em tramitação, conforme quadro abaixo, e desde 2009 o número de processos pendentes continua aumentando.

**Gráfico 1 – Movimentação processual no Brasil**



Fonte: (CNJ, 2017, p.5).

No Rio Grande do Sul, conforme dados divulgados pelo jornal Zero Hora (2017), com base em relatórios do CNJ, a situação não é diferente. Em 2016, o TJRS terminou o ano com 2,78 milhões de processos estocados. Mesmo se tratados e resolvidos com velocidade, os processos tendem a acumular anualmente, visto que em 2016, 1,57 milhão de novos processos chegaram ao Judiciário gaúcho. Esses dados mostram a importância da política pública em RAD, haja vista a grande necessidade de novas alternativas para o tratamento de conflitos no Judiciário para que esse serviço público seja executado de forma célere e eficaz.

Conforme exposto anteriormente, o universo da presente pesquisa são os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC). A criação de um CEJUSC parte do interesse manifesto dos juízes que desejam implantar os métodos autocompositivos em suas comarcas de atuação. Até o momento já foram criados 38 CEJUSCs, tendo muitos outros em fase de implantação. Além disso, com estruturas menores, há quatro comarcas no estado que, embora não tenham centros instalados, disponibilizam o serviço de mediação. Essas comarcas, assim como um CEJUSC, também atendem qualquer cidadão que queira apresentar uma situação de conflito e, a partir disso, realizar uma conciliação ou mediação

Neste trabalho, serão analisados os relatórios de produtividade da mediação judicial de 32 CEJUSCs do estado no ano de 2016. Esses dados foram compilados pelo NUPEMEC, gerando uma estatística anual de todas as mediações realizadas no Rio Grande do Sul.

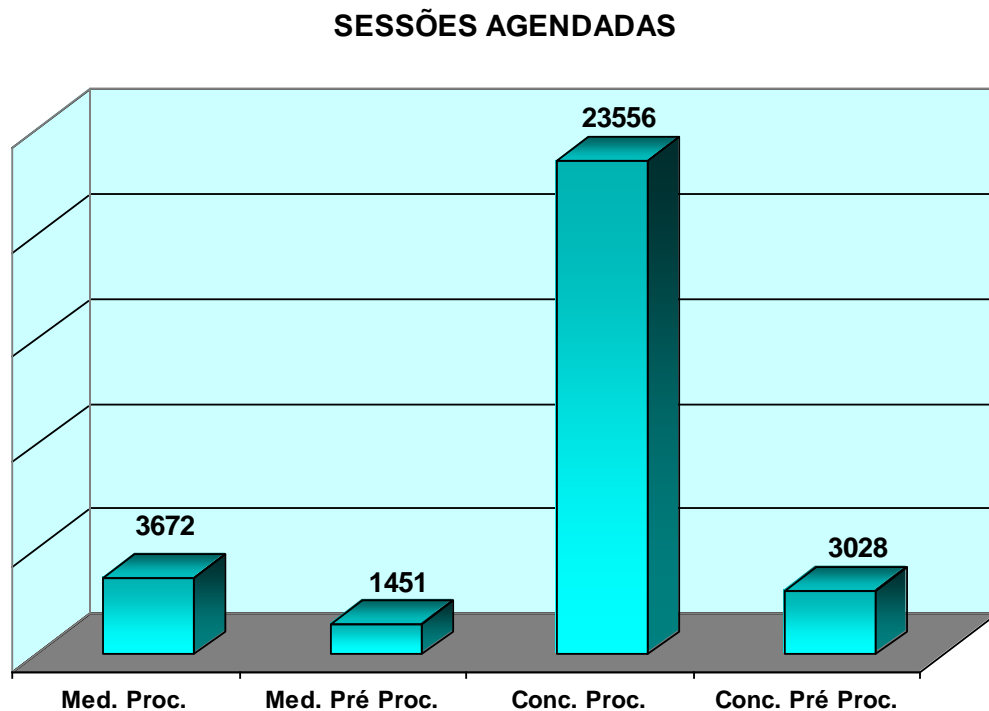
**Tabela 1 – Produtividade da Mediação Judicial no RS em 2016**

Sessões	Mediação Processual	Mediação Pré-Processual	TOTAL
Agendadas	3672	1451	5123
Realizadas	2959	1008	3967
Prejudicadas	685	334	1019
Finalizadas	2169	801	2970
Com Entendimento	911	462	1373
Sem Entendimento	1258	339	1597

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados fornecidos pelo NUPEMEC-TJRS

Cabe salientar que não existe um padrão que determine uma quantidade específica de sessões necessárias para uma Mediação Judicial ser finalizada. Na maioria dos casos, é necessária apenas uma sessão, porém, em casos mais complexos, como em casos familiares, pode-se chegar a 5 encontros até atingir um entendimento entre as partes. O tempo necessário para que haja um acordo entre as partes é muito menor do que um processo heterocompositivo, haja vista que conforme consta no NCPC, em seu art. 28, o procedimento da mediação judicial deve ser concluído em até sessenta dias, contados a partir da primeira sessão, exceto se as partes, em comum acordo, requisitem sua prorrogação.

O primeiro dado apresentado é o da intensidade que se demanda o serviço de autocomposição no Rio Grande do Sul. Embora a conciliação não seja o foco deste trabalho, cabe, para fins de comparação, salientar a quantidade de agendamentos das práticas de conciliação e mediação nos CEJUSCs.

**Gráfico 2 – Agendamento dos serviços Autocompositivos**

Fonte: NUPEMEC-TJRS

Embora a mediação trate de conflitos mais complexos, nos quais o objetivo não é unicamente o acordo, e sim o restabelecimento da comunicação entre as partes, o fato de somente 16% dos agendamentos dos CEJUSCs serem mediações implica alguns questionamentos. Para responder a esta questão precisamos pensar por diferentes perspectivas.

A primeira diz respeito ao conhecimento das pessoas que utilizam este serviço. A expressão *conciliação* é utilizada no Judiciário há muitos anos, desde a conciliação heterocompositiva, inicialmente praticada como uma das fases do processo pelos juízes, até o advento dos juizados de conciliação, pequenas causas, juizados especiais. Podemos pensar também pelo ponto de vista dos advogados, que conhecem e dominam o procedimento da conciliação, mas desconhecem as metodologias autocompositivas, a mediação especialmente; além disso, existe um certo receio em relação aos seus honorários e à perda de clientes. Na perspectiva da instituição Poder Judiciário e dos magistrados, o enfoque é a celeridade na

tomada de decisão, especialmente pela necessidade de diminuição da demanda retida de processos, que supera em muito a capacidade de trabalho dos funcionários.

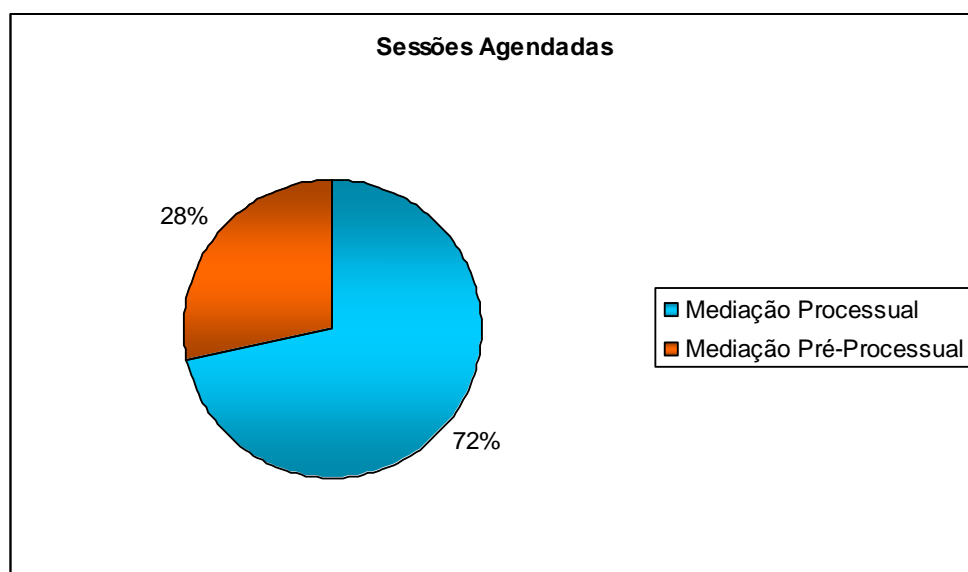
Ainda outra visão seria do ponto de vista das novas regulamentações (em especial o NCPC e o Ato nº 28/2017-P), a partir da Resolução 125/10, que, ao tentar abrir uma porta nova de acesso à justiça através dos métodos autocompositivos, trouxe obrigatoriedades sem que o sistema estivesse pronto para enfrentar esta questão do ponto de vista de recursos técnicos, humanos, e financeiros e, principalmente, do ponto de vista da necessária mudança cultural que precisava ter ocorrido internamente.

Utilizando-se do aporte teórico deste trabalho, podemos observar que a política pública em RAD, embora cumpra seu papel como uma política pública que define um consenso em conflitos de interesses, não parece ter seguido o ciclo de políticas públicas sugerido por Saravia. A formulação parece ter seguido concomitantemente a execução desta política pública, o resultado é uma constante mudança no cenário da autocomposição dentro do Judiciário, o que implica mudanças nos critérios necessários para atuação do mediador judicial e principalmente no reconhecimento das suas atividades como auxiliar de justiça. O mediador judicial é legitimado pela Administração Pública para executar este serviço público em prol da necessidade coletiva que busca resolver os conflitos existentes em suas relações com o auxílio e legitimidade do Estado. Por isso é de extrema importância que o Judiciário defina as condições da sua prestação com clareza, conforme o princípio do controle que orienta o serviço público.

Além disso, conforme Mello (2010) podemos caracterizar o serviço de mediação como um serviço de prestação obrigatória pelo Estado, afinal o parágrafo 2º do Art 3º do NCPC definiu como prioridade a solução consensual dos conflitos, porém este serviço não é de exclusividade do Estado, haja vista a existência de camarês privadas que podem obter seu cadastro apenas com autorização direta do NUPEMEC.

Voltando a tratar especificamente da mediação judicial, nota-se uma intensidade diferente entre a mediação processual e a pré-processual. Como dito anteriormente, o cidadão ao procurar um CEJUSC para agendar uma mediação pode optar por resolver seu conflito sem abrir um processo dentro do Judiciário. Desta forma as partes, usando a legitimidade e o espaço oferecido pelo Estado, irão expor seus conflitos e, juntas, com o auxílio de um terceiro isento, construir um acordo e restabelecer sua relação.

**Gráfico 3 – Agendamento de Mediação Processual x Pré-Processual**



Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados fornecidos pelo NUPEMEC-TJRS

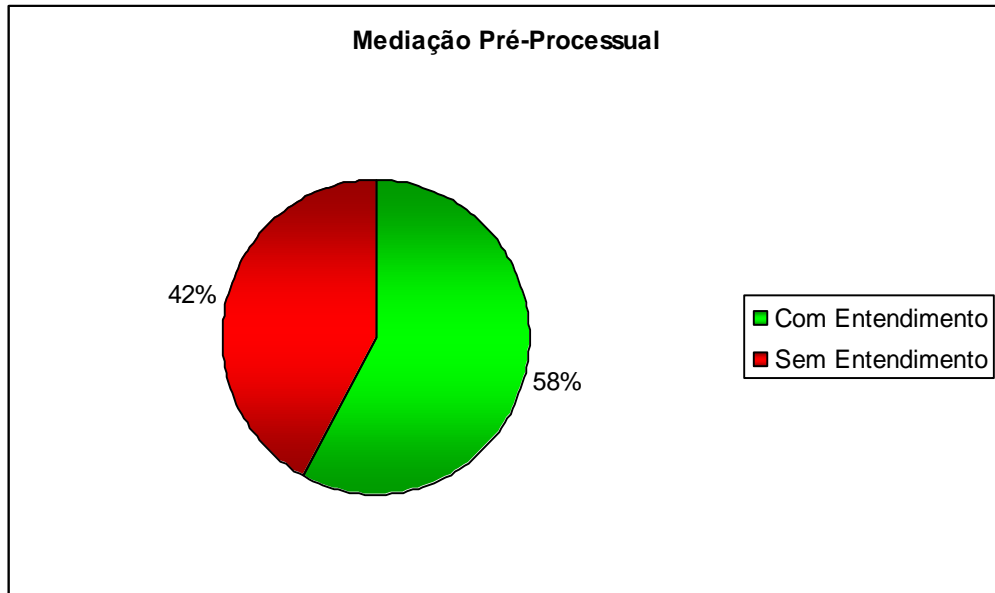
O fato de 72% das mediações agendadas serem via mediação processual mostra que o Judiciário não tem apoiado como deveria a mediação pré-processual, o que seria lógico, uma vez que diminuiria a demanda, atendendo ao interesse de resolver o acúmulo de processos, deixando que os magistrados pudessem se dedicar a causas que necessitam de saber jurídico. Ocorre que, para isso, é necessário investimento em recursos humanos e em estrutura. Além disso, os tribunais têm receio de perder arrecadação, uma vez que o pré-processual é gratuito e universal, qualquer pessoa ou empresa poderia resolver seus problemas na mediação pré-processual.



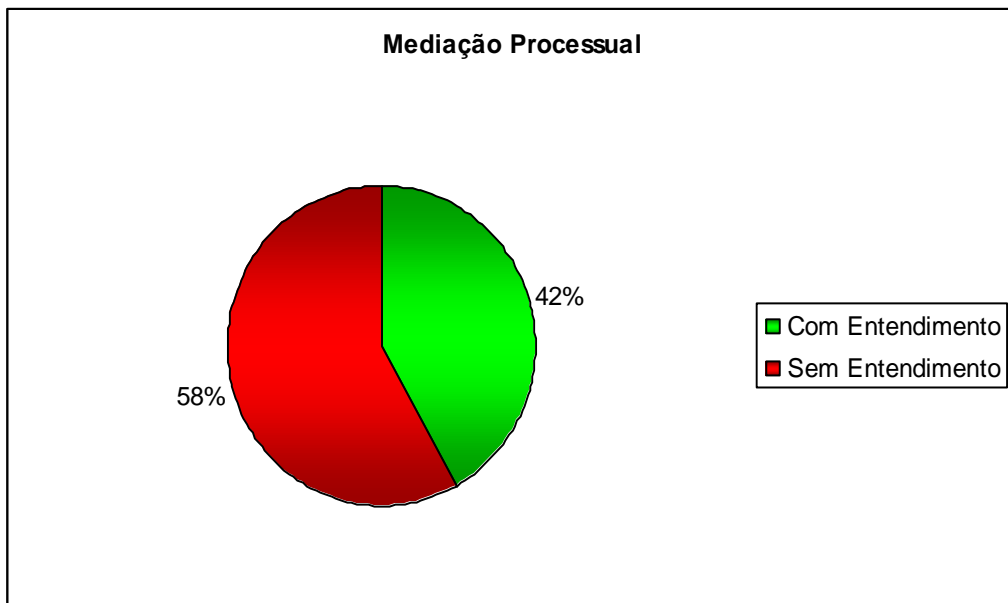
Outro aspecto a ser observado é o aspecto cultural, já que cultura do processo está inculcada até no cidadão que utiliza a mediação judicial. Algumas pessoas envolvidas em conflito, mesmo buscando uma via autocompositiva, ainda possuem o pensamento de resolver seus problemas buscando punição para o outro; logo, as partes preferem a “segurança” de um processo, no qual o Judiciário julga e condena, mesmo que isso signifique um maior tempo para o acordo.

Dentro deste contexto, o Judiciário tem se apresentado às pessoas como uma via preferencial de garantia de direitos. O movimento de acesso à justiça, ao tentar garantir que qualquer pessoa pudesse resolver seus conflitos no Judiciário, vendeu a imagem de que o Judiciário está em todos os lugares e em todas as situações. Ficou, assim, fortalecida a ideia de que as pessoas não são competentes para resolver seus problemas e que devem deixar tudo a cargo do Estado.

Na prática, os dados mostram que as pessoas são capazes, com o auxílio do mediador, de chegarem a um consenso. Embora se tratando de uma amostragem menor, a mediação pré-processual possui uma taxa de entendimento maior que a processual, ou seja, a mediação pré-processual, além de evitar o problema do aumento da quantidade de processos dentro do poder Judiciário, mostra uma maior efetividade, atingindo uma taxa de 58% de acordo entre as partes.

**Gráfico 4 – Efetividade da Mediação Pré-Processual**

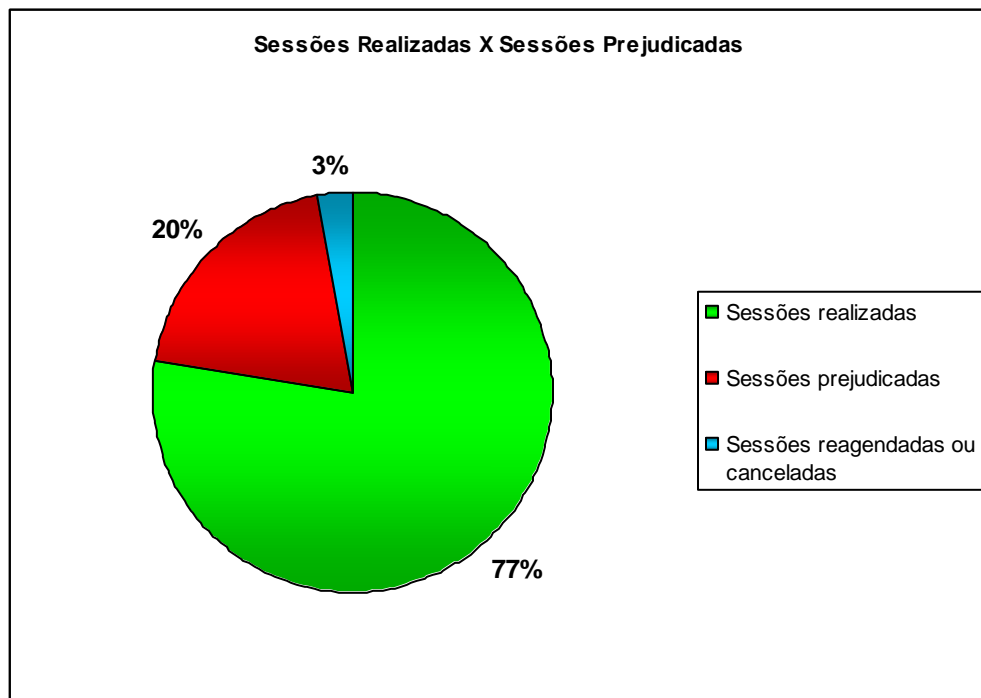
Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados fornecidos pelo NUPEMEC-TJRS

**Gráfico 5 – Efetividade da Mediação Processual**

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados fornecidos pelo NUPEMEC-TJRS

Outro dado relevante nessa pesquisa é o número de sessões prejudicadas. O fato de 20% das sessões agendadas terem sido prejudicadas é um número expressivo, haja vista a quantidade de recursos e estrutura que é usada pelo poder público para fazer com que o serviço de mediação ocorra. Cabe salientar que uma sessão é prejudicada quando uma das partes não comparece à sessão agendada sem apresentar uma justificativa ou solicitar um reagendamento. De acordo com o princípio da isonomia, citado anteriormente, a mediação se torna impraticável sem que todos interessados estejam presentes.

**Gráfico 6 – Sessões Realizadas x Sessões Prejudicadas**



Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados fornecidos pelo NUPEMEC-TJRS

Este dado mostra que o desinteresse das pessoas pelo método autocompositivo também é um motivo para a falta de efetividade da política pública em RAD e reforça o argumento de Estado paternalista. Cabe também uma crítica à Lei nº 13.140/2015 (Lei da Mediação) do novo CPC/2015 que, em seu art.334 § 8º, parece esquecer-se da mediação quando diz que:

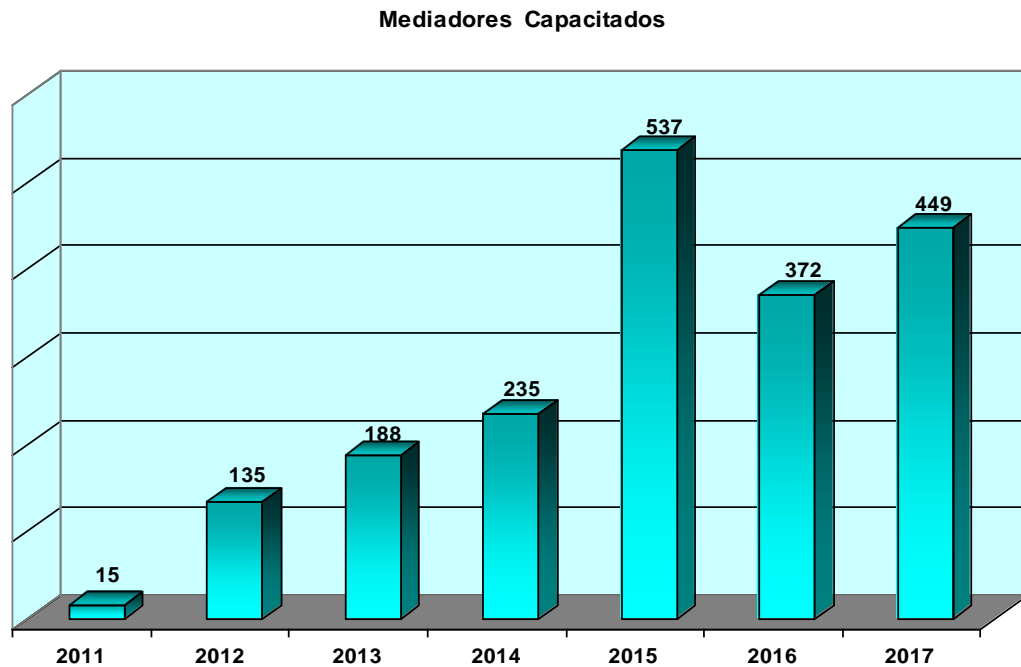
§ 8º O não comparecimento injustificado do autor ou do réu à audiência **de conciliação** é considerado ato atentatório à dignidade da justiça e será sancionado com multa de até dois por cento da vantagem econômica pretendida ou do valor da causa, revertida em favor da união ou do Estado. (Grifo nosso)

A impressão que se tem ao ler o NCPD é a de que eles utilizaram aleatoriamente uma ou outra expressão, visto que, após definidos os dois conceitos, o legislador parece esquecer-se da sua própria definição ao aplicar multa apenas a ausência na sessão de conciliação. Mesmo que ocorresse uma punição, enquanto as pessoas não acreditarem no que é proposto em uma sessão de mediação judicial e continuarem a depender de uma decisão do Estado, basta uma justificativa que possa ser acolhida para evitar qualquer penalidade.

### 5.3 A FORMAÇÃO DO MEDIADOR JUDICIAL PELO NUPEMEC-TJRS

O NUPEMEC é o principal responsável pela formação e pelo cadastro dos mediadores judiciais que atuam no Judiciário gaúcho (cf. art 7º da res.125/2010). Desde sua criação, o órgão tem tido papel importante na implementação desta política pública, sendo responsável por controlar e ampliar o quadro de mediadores dentro do estado.

Foi realizado, desde novembro de 2011, um total de 87 cursos de mediação cível. Esses cursos se deram dentro do estado, nas diversas comarcas que possuem um CEJUSC ou o serviço de mediação; além disso, ainda foram disponibilizados 5 cursos via convênio com outras escolas (casa de mediação – OAB/RS, Uniritter, AJURIS). O gráfico abaixo mostra a evolução do número de alunos que realizaram a capacitação por meio deste curso teórico e, portanto, foram considerados aptos a atuar nos CEJUSCs de suas respectivas comarcas por meio de estágio supervisionado.

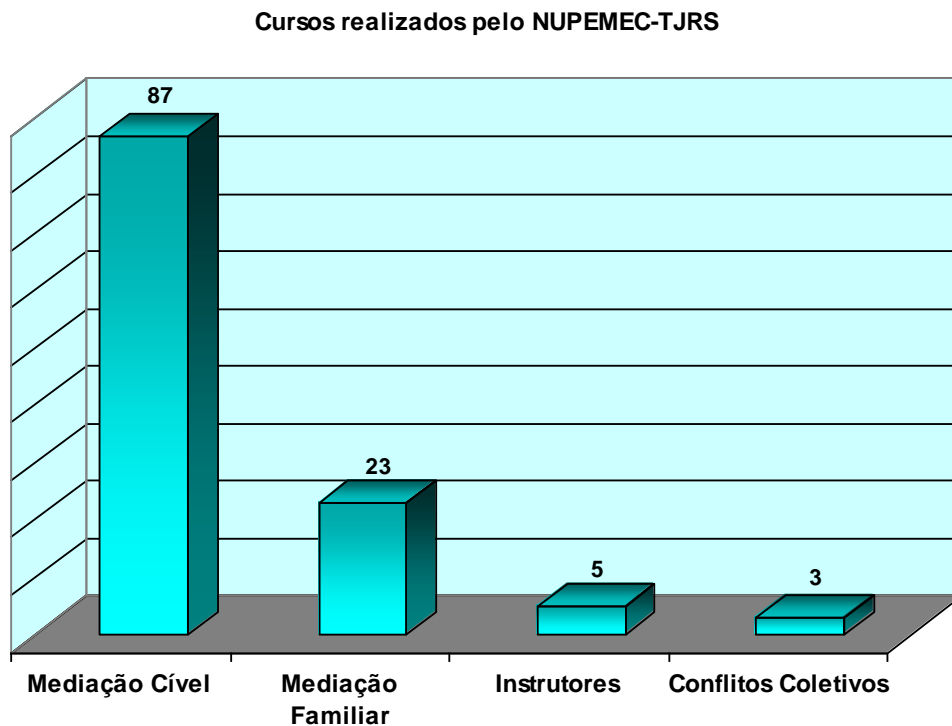
**Gráfico 7 – Número de mediadores capacitados nos últimos sete anos**

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados fornecidos pelo NUPEMEC-TJRS

Cabe salientar que o mediador só será certificado quando cumprir as horas de estágio prático, o qual é realizado após o curso teórico. Esse processo, necessário para certificação, faz com que boa parte dos alunos que tiveram sua formação pelo NUPEMEC e que compõem o cadastro único dos mediadores no TJRS, percam o interesse na mediação, haja vista que o estágio prático é longo e sem remuneração. Um dos problemas no regulamento desses cursos é justamente a falta de um prazo limite para que os critérios de certificação sejam alcançados. Isso gera uma incapacidade do NUPEMEC de definir quais destes alunos pretendem cumprir todas as horas de estágio e quais perderão o interesse ao longo do processo. Por esse motivo o cadastro dos mediadores é impreciso, visto que possui mediadores inativos e mediadores que, após cumprirem o curso, não aceitarão atuar de forma voluntária e migrarão para câmaras privadas.

Dentro deste contexto, temos um baixo número de mediadores certificados no estado. Apenas 196 dos 1931 alunos que realizaram o curso conseguiram sua certificação como mediador cível, o que determina uma taxa de apenas 10,2% de mediadores que conseguiram cumprir os requisitos para certificação. Por consequência, o número de cursos que compõem a formação continuada de um mediador é realizado com menor frequência.

**Gráfico 8 – Dados sobre os cursos realizados pelo NUPEMEC-TJRS**



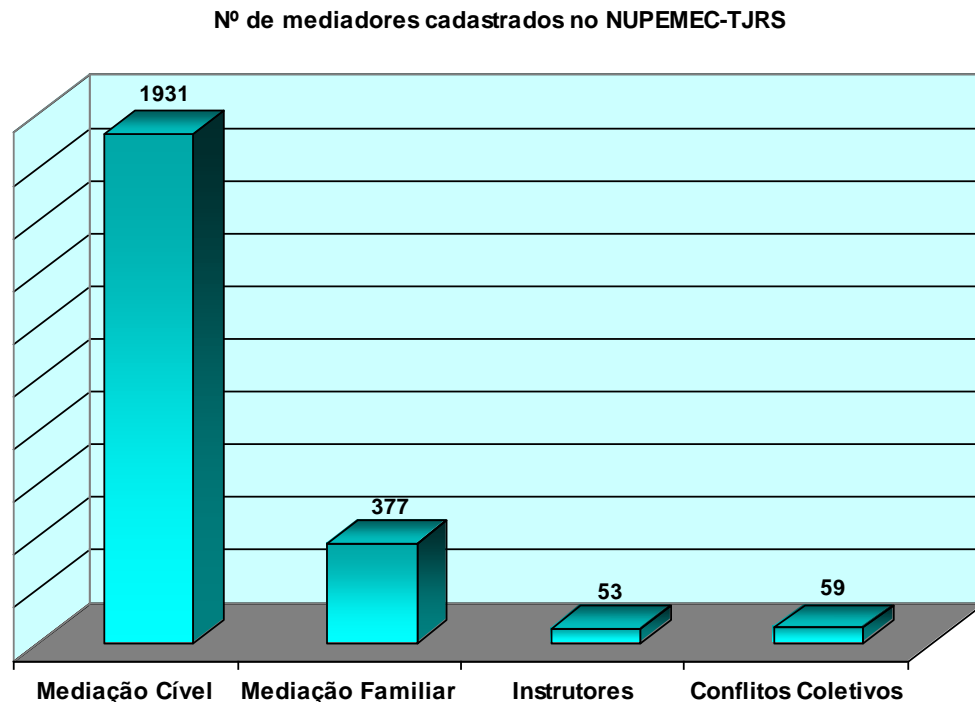
Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados fornecidos pelo NUPEMEC-TJRS

Com isso, o quadro de mediadores que continuaram se capacitando, seguindo a ideia de uma formação continuada, também é muito menor. No curso de mediação familiar, que prepara o mediador para atender casos familiares como pensões, guarda de filhos, etc, assim como na mediação cível, o número de mediadores familiares certificados é pequeno. Dos 377 alunos, apenas 44

conseguiram sua certificação, totalizando apenas 12% dos mediadores em estágio prático.

Já os instrutores são formados para atuar dando outros cursos de mediação, para, assim, formar cada vez mais mediadores dentro do Judiciário. Além disso, os instrutores são responsáveis pela supervisão do estágio prático dos alunos que concluem a parte teórica. Atualmente o quadro de instrutores do NUPEMEC é composto por 53 instrutores, o que parece ser suficiente para atender a atual demanda de cursos pelo estado. Cada curso de mediação é composto por 3 instrutores, os instrutores atuam conjuntamente para passar aos alunos a teoria e o espírito da mediação. Após o curso os instrutores serão responsáveis pela supervisão dos alunos em seu estágio prático, o número de alunos deve ser dividido igualmente para que nenhum instrutor fique sobrecarregado.

Por fim, os mediadores em conflitos coletivos, envolvendo políticas públicas, são formados para lidar com diversos agentes em um conflito. Uma mediação de conflitos coletivos é muito complexa e envolve várias partes em um processo (representantes do governo, representantes da sociedade civil, representantes de empresas privadas, etc). São 59 alunos capacitados para atuar neste tipo de conflito, mas, conforme a cultura da autocomposição for se espalhando pela sociedade gaúcha, será necessário cada vez mais mediadores especializados e preparados dado o aspecto altamente conflituoso nesse tipo de mediação.

**Gráfico 9 – Número de mediadores cadastrados no NUPEMEC-TJRS**

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados fornecidos pelo NUPEMEC-TJRS

O gráfico acima mostra o total de mediadores que compõem o cadastro único do NUPEMEC-TJRS. Os cursos realizados em maio de 2017 foram os últimos elaborados pela antiga gestão do NUPEMEC-TJRS. Com a troca de gestão tanto do NUPEMEC quanto do CNJ, os cursos estão suspensos para que seja feito um realinhamento nas questões de certificação. A previsão do NUPEMEC é de que os cursos voltem somente em setembro de 2018.

Como dito anteriormente, o cadastro único precisa urgentemente de um mapeamento para que o nº de mediadores ativos dentro do TJRS seja mais preciso. A definição dos novos critérios para certificação tem causado uma turbulência entre os mediadores e os órgãos responsáveis pela política pública em RAD. Após a divulgação do ato definindo a remuneração dos mediadores certificados, grande



parte dos mediadores está ansiosa para obter seu certificado. Por isso o número de mediadores certificados tende a aumentar muito no ano de 2018.

#### 5.4 CONCLUSÕES DO CAPÍTULO 5

Este capítulo nos mostra as conquistas, as limitações e as dificuldades postas à autocomposição no Poder Judiciário do Rio Grande do Sul. Os dados mostram que a Mediação Judicial ainda é pouco utilizada pelo Judiciário em comparação à conciliação. A mediação deveria ser mais explorada no estado, afinal é um serviço público que cumpre o seu papel na resolução dos conflitos e comprova que é possível promover um serviço cooperativo entre Estado e Cidadão com eficiência dentro do Judiciário.

O índice de acordo na mediação judicial dentro do estado, principalmente nas pré-processuais, mostra que o investimento no método autocompositivo está no caminho certo e deve ser trabalhado com cada vez mais força no Poder Judiciário. Para que isso ocorra, é primordial que os legisladores definam com maior exatidão a atividade profissional do mediador judicial. Como dito anteriormente, embora o Ato nº28/2017-P trate da tão esperada remuneração dos mediadores, ele tem sido questionado pelos órgãos autocompositivos do judiciário e pelos próprios mediadores.

O Ato nº 28/2017-P não dispõe sobre remuneração na modalidade pré-processual, o que é totalmente contraditório, visto que, além de possuir uma maior taxa de entendimento, é a melhor maneira de diminuir a demanda de processos que têm prejudicado o Judiciário. Além disso, este ato vai contra os princípios que regem o procedimento e o trabalho dos mediadores. Esses princípios falam claramente da não obrigatoriedade de resultados, do distanciamento do conflito pela neutralidade e da imparcialidade. Como um mediador pode estar livre para realizar o seu trabalho se o seu sustento depende de ele ter o acordo como resultado? Como ele pode ser imparcial se ele tem um ganho com o resultado do atendimento? Na declaração de abertura, o mediador afirma não ter interesse envolvido podendo realizar o trabalho

livremente. Deste ato para frente, isto não é mais verdade. Ele tem o interesse pessoal de ser remunerado e, para tanto, precisa de um único resultado: o acordo.

Outro fator preocupante é o aumento do número de sessões prejudicadas, que já se encontra em uma taxa muito elevada dado todo o investimento disposto pelo Poder Judiciário. Aquelas pessoas que desacreditam na mediação ou que não querem gastar dinheiro com isso poderão se ausentar ainda mais da mediação, preferindo não resolver seu conflito a pagar ao mediador. Em último caso, essas pessoas pagariam um valor mínimo do primeiro atendimento apenas pela obrigatoriedade do comparecimento e, em seguida, recusariam a continuidade. Do ponto de vista do mediador, se quisesse ser remunerado, ele teria que abrir mão da mediação pré-processual e aprimorar muito suas técnicas para conseguir manter a imparcialidade diante da necessidade do acordo para sua remuneração.

Por fim, embora sejam necessárias algumas melhorias no Cadastramento de mediadores, o NUPEMEC tem obtido ótimos resultados desde sua criação, dado o grande número de cursos oferecidos, o número de CEJUSCs instalados pelo estado e a quantidade de mediadores que compõem o quadro do Judiciário no Rio Grande do Sul.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa realizada neste trabalho possibilitou mensurar a efetividade das políticas públicas em RAD pelo método da mediação judicial como um serviço público que propicia ao cidadão construir, conjuntamente com o Estado, uma solução aos seus próprios conflitos. Além disso, foi possível verificar as ações do judiciário para implementar o método autocompositivo como prática na prestação jurisdicional por meio de uma política pública de tratamento adequado das disputas, o qual contribui para um maior acesso à justiça pela sociedade.

Com a pesquisa, realizada em âmbito estadual, sobre a efetividade do serviço prestado pelos CEJUSCs, verificou-se que a mediação possui um bom índice de acordo entre as partes. Desse modo, o método surge como uma ótima alternativa para resolução de conflitos entre pessoas que possuem ou que possuíam uma relação anterior àquela controvérsia. No caso do Rio Grande do Sul, a autocomposição ainda é uma política recente, e, embora o serviço já esteja ocorrendo por todo o estado, este trabalho trouxe as diversas mudanças promovidas pelo Judiciário para incorporar a autocomposição em grande parte dos processos.

O Ato nº 28/2017-P, que trata do pagamento de Mediadores e Conciliadores com atuação junto aos CEJUSCs, por exemplo, trouxe a última grande mudança para o serviço autocompositivo. Este ato estava sendo esperado com grande expectativa pelos mediadores e conciliadores há muito tempo, pois não era possível que o Judiciário mantivesse um serviço, previsto pelo CPC como obrigatório nos tribunais, de forma gratuita. Uma sugestão para futuras pesquisas seria verificar os reflexos deste ato dentro do Judiciário e onde se encontra o serviço da mediação após passado mais de um ano da remuneração dos mediadores.

Este trabalho também trouxe uma discussão pouco abordada pela literatura: o poder Judiciário é pouco visto em trabalhos acadêmicos sobre Administração Pública, principalmente na temática de políticas públicas e serviço público. Esta pesquisa, então, contribui à explicitação de um novo arranjo da Administração

Pública dentro do Judiciário, constantemente visto como burocrático e engessado, trazendo um serviço executado por meio da cooperação entre Estado e cidadão.

Quanto ao referencial teórico de políticas públicas e de serviço público, cabem algumas críticas quanto à forma como a política pública em RAD tem sido implementada pelo TJRS e sobre como isso interfere na execução da mediação judicial como serviço. Dentro deste contexto, observa-se uma constante mudança nos critérios de formação, remuneração e consequentemente do serviço prestado pelos órgãos autocompositivos do Judiciário. O que se aparenta é que a fase de implementação desta política está ocorrendo simultaneamente com sua execução, isso traz um cenário de incerteza para os profissionais que compõem e executam este serviço, tornando-os reféns das normas que são alteradas constantemente pelo Judiciário.

Entende-se, portanto, que a efetividade da mediação não pode ser resumida somente a números de acordos, visto que o próprio CNJ define que a mediação já teve êxito em reestabelecer a comunicação entre as partes. Porém, neste trabalho, optou-se por essa abordagem de pesquisa, uma vez que, para o Judiciário, o mais importante continua sendo o acordo e a diminuição dos processos; a remuneração do mediador somente via acordo é um reflexo claro desta conduta. A importância desta pesquisa é, portanto, salientar a mediação judicial, principalmente a pré-processual, como uma alternativa à solução de conflitos dentro do poder Judiciário gaúcho. O presente estudo corrobora para que o cidadão opte por um meio autocompositivo ao buscar o auxílio do Judiciário para resolver seus conflitos.

É dever do Estado ter a estrutura necessária para atender a demanda de todos os cidadãos que optem pela mediação judicial, por isso foi dada ênfase à formação do mediador e ao NUPEMEC como principal órgão formador dentro do TJRS. Quanto ao quadro de mediadores, ainda há espaço para uma melhoria no cadastro único do NUPEMEC, embora já esteja sendo implementado um novo sistema integrado entre CEJUSC e NUPEMEC para facilitar o cadastramento dos mediadores ativos do RS, bem como o controle de agendamentos e atendimentos o que trará dados mais precisos quanto ao serviço autocompositivo.

Por fim, entende-se que a política pública em RAD tem cumprido com seu papel de buscar a autocomposição como forma adequada para tratar os conflitos de interesses. Um serviço que busque a participação do cidadão na sua execução é sempre importante na Administração Pública e se mostra mais efetivo em uma sociedade democrática. Cabe ao Poder Judiciário incentivar ainda mais a cultura autocompositiva entre os seus usuários e definir com mais exatidão os critérios que compõem todos os envolvidos na prática autocompositiva.

## 7 REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, D.O. O marco legal da mediação no Brasil e o mediador judicial, sua capacitação e formação continuada – o exemplo do NUPEMEC-TJ/RS (Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul). In ALBERTON, G. da S. (Org.) – Porto Alegre: Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, Departamento de Suporte Operacional, Serviço de Impressão e Mídia Digital, 2017, p.15-243. (Coleção Mediação; v.2). Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br/export/processos/conciliacao/ebooks/Colecao-Mediacao-2017-Vol-II.PDF>> Acesso em: 10 out. 2017.

AVRITZER, L. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**, São Paulo, n.50, 2000, p.25-46. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452000000200003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452000000200003)> Acesso em: 05 mai. 2017.

BRASIL. Lei n.13105, 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)> Acesso em 07 out. 2017.

BRASIL. Lei n.13140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei no 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto no 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2o do art. 6o da Lei no 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm)> Acesso em 20 out. 2017.

CASANOVA, V.H. **Políticas públicas frente às soluções extrajudiciais de conflitos: conciliação, mediação e arbitragem.** Disponível em: <<http://cimaesp.com.br/index.php/noticias/todas-as-noticias/245-polaticas-pablicas-frente-as-soluaaues-extrajudiciais-de-conflitos-conciliaaao-mediaaao-arbitragem>> Acesso em: 19 set. 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Manual de Mediação Judicial**, 6ª ed., Brasília, 2016. 390 p. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/07/f247f5ce60df2774c59d6e2dddbfec54.pdf>> Acesso em: 03 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Justiça em números 2017**, Brasília, 2017, 20 p. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/09/e5b5789fe59c137d43506b2e4ec4ed67.pdf>> Acesso em: 01 nov. 2017

DI PIETRO, M.S.Z. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2013.

DIAS, M.T.F.; ROGERIO, T. A mediação como instrumento de eficiência e consensualidade do processo administrativo disciplinar. **Fórum Administrativo**, Belo Horizonte, v. 12, n. 134, abr. 2012. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=54072f485cdb7897>> Acesso em 14 set. 2017.

ELY, D. Tribunal abarrotado. Zero hora, Porto Alegre, 16 jun 2017. Disponível em: <<https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2017/06/com-quase-3-milhoes-de-processos-judiciario-gaucho-tem-media-de-um-caso-para-cada-quatro-habitantes-9819237.html>> Acesso em 01 set. 2017.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MEDAUAR, O. **Direito Administrativo Moderno**. 13<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009

MELLO, C.A.B. de. **Curso de Direito Administrativo**. 27<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2010

MONTEIRO, A.L. de O. **A relação estado e sociedade civil no processo de formulação e implementação de políticas públicas: análise do programa nacional de DST e AIDS. (1980 – 2006)**. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Gestão Social e Trabalho - Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação (FACE), Universidade de Brasília, Brasília. 2006.

MOORE, C.W. **O Processo de Mediação**. 2<sup>a</sup>. ed. Porto Alegre: Artmed, 1998.

OFFE, C. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.

OLSON, M. FERNANDEZ, F. **A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais**. São Paulo: Edusp, 1999.

PAES DE PAULA, N.P. **Por uma nova gestão pública**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

POPPER, Karl S. **A lógica da pesquisa científica**. 2. ed. São Paulo: Cultrix, 1975.

RIO GRANDE DO SUL. Lei n.1008, de 12 de abril de 2005. Ato nº 028/2017-P. **Diário da Justiça do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul**, TJRS, Porto Alegre, RS, 08 de setembro de 2017. Disponível em: <<https://justotal.com/diarios/tjrs-08-09-2017-administrativa-e-judicial-pg-1-texto>> Acesso em 05 nov. 2017.

RUA, M. G. **Políticas públicas**. CAPES. Florianópolis: 2009. Disponível em: <[https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/36102140/Apostila\\_GP\\_Politicicas\\_Publicas.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1511381895&Signature=nKjtxMiCenN09yEYywnN64QDz9Dg%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DPOLITICAS\\_PUBLICAS.pdf](https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/36102140/Apostila_GP_Politicicas_Publicas.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1511381895&Signature=nKjtxMiCenN09yEYywnN64QDz9Dg%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DPOLITICAS_PUBLICAS.pdf)> Acesso em: 10 set. 2017.

SARAVIA, E.; FERRAREZE, E. (Coords.). **Políticas Públicas – Coletânea**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, vol. 1, 2006.

SILVA, A.G.F. da; MOTA, L. de A. e; DORNELAS, C.S.M.; LACERDA, A.V. de. A relação entre Estado e políticas públicas: uma análise teórica sobre o caso brasileiro. **Revista debates**, Porto Alegre, v.11, n.1, p.25-42, jan.-abr. 2017. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/viewFile/72132/41081>> Acesso em: 09 set. 2017.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n.16, jul/dez, 2006, p.20-45. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>> Acesso em: 15 set. 2017

TEIXEIRA, E.C. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Salvador: AATR-BA, 2002. Disponível em: <<http://www.escoladebicicleta.com.br/politicaspUBLICAS.pdf>> Acesso em: 07 set. 2017.

WATANABE, K. Política Pública do Poder Judiciário Nacional para Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses. **Revista de Processo**, São Paulo, ano 36, n.195, maio, 2011. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/Download/Conciliacao/Nucleo/ParecerDesKazuoWatanabe.pdf>> Acesso em: 01 out. 2017