



## OS MUNICÍPIOS NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE FOMENTO A RESOLUÇÃO EXTRAJUDICIAL DE CONFLITOS

Ronaldo Alves Marinho da Silva<sup>1</sup>  
Raimundo Giovanni França Matos<sup>2</sup>

### RESUMO

O presente estudo objetiva discutir o papel do municipal na formulação de políticas públicas de acesso a justiça, fomento ao apoderamento social, com a participação comunitária na busca de solução dos problemas locais. A Constituição de 1988, denominada Constituição Cidadã, inovou na conceituação do município como ente federativo, demonstrando a íntima relação que possui o município com os destinatários das políticas públicas, os indivíduos, os cidadãos. Neste processo de inclusão do município como ente com autonomia administrativa e financeira a Constituição Federal acabou por reconhecer que é nos municípios que se operam as grandes transformações políticas, econômicas e sociais na era moderna. Desta forma, é possível imaginar a formulação de políticas públicas municipais de construção de espaços de paz, viabilizando o acesso a justiça, num conceito mais amplo do que o acesso ao poder judiciário, mas de construção de espaços de consenso, de paz, de resolução de conflitos cotidianos que dão a sensação de insegurança e reduzem a qualidade de vida da comunidade. Assim, o presente trabalho se propõe a ampliar a discussão da participação comunitária, do empoderamento, da efetividade dos direitos humanos e do exercício do poder local na construção de políticas públicas de acesso a justiça como instrumento de construção de espaços de paz.

**Palavras-chave:** Município; empoderamento; Acesso a justiça; resolução extrajudicial; Participação comunitária.

### ABSTRACT

This study aims to discuss the role of municipal governments in the formulation of public policies on access to justice, promoting the social empowerment, with community participation in the search for solutions to local problems. The 1988 Constitution, called Citizen Constitution, innovated the concept of the city as a federal entity, demonstrating the close relationship that has the municipality with the recipients of public policy, individuals, and citizens. In this process of inclusion of the municipality as an entity with administrative and financial autonomy to the Federal Constitution has come to recognize that it is the municipalities that operate major political changes, economic and social changes in the modern era. Thus, it is possible to imagine the creation of public policies municipal building spaces of peace, enabling access to justice, a concept broader than access to the judiciary, but the

<sup>1</sup> Mestrando em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUC/PR, Especialista em Direitos Humanos pela UNEB/MP-BA e em Gestão da Segurança Pública pela UFS. Delegado de Polícia Civil do Estado de Sergipe. Professor da Universidade Tiradentes/SE. E-mail: ronadomarinho.se@gmail.com e ronaldo.se@oi.com.br

<sup>2</sup> Mestrando em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUC/PR, Especialista em Direito Processual Civil pela Faculdade de Negócios de Sergipe/Juspodium da Bahia. Advogado militante. Coordenador dos Núcleos de Práticas Jurídicas da Universidade Tiradentes/SE e Professor das disciplinas de Introdução ao Direito, Direito Processual Civil I, Estágio I. E-mail: rg.adv@hotmail.com e raimundo\_giovanni@unit.br

construction of spaces for consensus, peace, and resolution of everyday conflicts that gives sense of insecurity and reduce the quality of community life. Thus, this study proposes to expand the discussion of community participation, empowerment, effectiveness of human rights and the exercise of local power in the construction of public policies for access to justice as a tool for peace building spaces.

**Key-words:** City, empowerment, access to justice; court settlement; participation.

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Após a Constituição Federal de 1988 o município passou a figurar como ente federativo, uma inovação brasileira, colocando-o no mesmo nível da União, do Distrito Federal e dos Estados (art. 1º e art. 23). Tal posição jurídica trouxe para o município uma série de competências e prerrogativas constitucionais que exigem por parte do poder público local um verdadeiro compromisso com a efetividade dos direitos humanos, ampliando o espectro de entidades capazes de construir uma “sociedade livre, justa e solidária”<sup>3</sup>, amparada pelo princípio vetor da dignidade da pessoa humana.

Para além dos direitos de primeira geração ou dimensão, aqui denominados direitos de liberdade, os municípios devem assumir a busca da efetividade dos direitos humanos assegurados nos tratados internacionais, em todas as dimensões e devidamente incorporados ao nosso ordenamento jurídico, além de ser ator apto a inovar no âmbito interno.

O presente estudo objetiva discutir o papel do município na formulação de políticas públicas de acesso a justiça, fomento ao apoderamento social, com a participação comunitária na busca de solução dos problemas locais.

Sendo o município o *locus* por excelência de efetividade dos direitos, espaço de convivência cidadã e de participação comunitária, visto que é nos municípios que vivem, trabalham, amam, interagem com outras pessoas e com o meio ambiente, também será o município o ente federativo com maior penetração na vida da sociedade, com maior poder de transformação das relações sociais.

Neste artigo buscaremos tratar sobre a participação dos municípios na formulação, execução e acompanhamento de políticas públicas de fomento a resolução extrajudicial de conflitos, como instrumento de acesso a justiça, aqui

---

<sup>3</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil/\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 30.mar.2013.

entendido num conceito mais amplo do que acesso ao poder judiciário, de construção de espaços de paz e controle da violência, vetor da sensação de insegurança e de redução da qualidade de vida da comunidade.

Inicialmente abordaremos a posição do município na ordem constitucional, sua importância na formulação de políticas públicas de efetivação e direitos humanos. Depois trataremos sobre a participação comunitária e o conceito de políticas públicas, finalizando com uma discussão sobre os exemplos de participação em algumas áreas.

Por fim, buscaremos compreender a dinâmica que envolve a construção destas políticas públicas, a imperiosa necessidade de participação cidadã, o fomento ao empoderamento, como instrumentos de eficácia das políticas públicas que desejam construir espaços de paz, de justiça e desenvolvimento socioambiental.

## **1. O PODER LOCAL: COMPETÊNCIA MUNICIPAL NA CF/88**

A democracia liberal tem por base a representação como instrumento de participação na coisa pública. Assim, mas não seria possível que cada cidadão participasse de toda e qualquer decisão pública, sendo indispensável a escolha de representantes que em seu nome participasse do processo decisório. Caso o representante não honrasse com o mandato, o único meio que disporia o representado estaria disponível apenas na próxima eleição, o voto.

A nossa Constituição Federal foi construída pós-regime ditatorial, num processo de redemocratização, e é reflexo deste tempo de transição. Buscando refletir nossa realidade, romper com o regime anterior, o constituinte manteve o sistema federativo de governo e incorporou o município no mesmo nível dos Estados, diferentemente do conceito de federação até então adotado no mundo.

Este conceito inovador de federação pode ser entendido a partir da compreensão do seu momento histórico. Saindo de um regime autoritário, concentrador e ditatorial. O regime militar de 1964 sufocava toda manifestação de descentralização e de apoderamento social.

O constituinte, atendendo aos interesses locais, municipais, fortemente organizados naquele período, acabou incorporando o município como ente federativo, com autonomia administrativa e financeira, com poder legislativo e executivo, apesar de não dispor de poder judiciário, como o tem a União, os Estados

e o Distrito Federal. Este, em breves linhas, foi o arranjo institucional estabelecido<sup>4</sup>.

Este sentimento cooperativo exigido por nossa Constituição Federal busca somar esforços para, entre outros fundamentos, “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”, direitos de segunda geração ou dimensão. Segundo Saldanha “a federação é uma das espécies de Estado composto. Uma das principais características do federalismo é a descentralização política em que cada ente da federação detém competências próprias e encontra seu fundamento na constituição federal”<sup>5</sup>. (2009)

Mas do que uma folha de papel, para Lassalle a Constituição deve refletir as forças reais de poder, não pode se reflexo puro da consciência do legislador:

Os problemas constitucionais não são problemas de direito, mas do poder, a verdadeira Constituição de um país somente tem por base os fatores reais e efetivos do poder que naquele país regem, e as Constituições escritas não têm valor nem são duráveis a não ser que exprimam fielmente os fatores do poder que imperam na realidade social: eis aí os critérios fundamentais que devemos sempre lembrar<sup>6</sup>. (1933)

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

Os tratados internacionais já incorporaram a importância dos municípios na efetivação dos direitos humanos. A Declaração de Istambul (Turquia) de 1996, que trata sobre o direito a moradia, foi enfática ao atribuir ao poder local, na realidade brasileira o município, um papel protagonista na efetivação dos direitos humanos. Segundo a declaração, no item 12<sup>7</sup>:

---

<sup>4</sup> ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares; CARNEIRO, Leandro Piquet. **Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil**. Revista Opinião Pública, Campinas, Vol. IX, n 1, 2003, pp. 124-147. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762003000100005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762003000100005&script=sci_arttext)>. Acesso em: 15.fev.2013.

<sup>5</sup> SALDANHA, Ana Claudia. **Estado Federal e Descentralização: uma visão crítica do federalismo brasileiro**. Revista de Estudos Políticos e Jurídicos. v. 30 n. 59 (2009). Programa de Pós-Graduação em Direito. Florianópolis: UFSC. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/14158>>. Acesso em: 30.Abr.2013.

<sup>6</sup> LASSALLE, Ferdinand. **Que é uma Constituição?** São Paulo: Edições e Publicações Brasil, 1933. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/eLibris/constituicao1.html>>. Acesso em: 15.Fev.2013.

<sup>7</sup> ONU/HABITAT. **Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos**. Istambul, 1966. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/moradia-adequada/declaracoes/declaracao-de-istambul-sobre-assentamentos-humanos>>. Acesso em:

Reconhecendo as autoridades locais como nossos parceiros mais próximos e essenciais na implementação da Agenda Habitat, nos devemos, dentro do marco legal de cada país, promover a descentralização através de autoridades legais democráticas e trabalhar para fortalecer suas capacidades financeiras e institucionais, de acordo com as condições dos países, ao mesmo tempo, garantindo sua transparência, responsabilidade e atendimento às necessidades do povo, que são exigências fundamentais para governos em todos os níveis.

No campo interno, nosso ordenamento jurídico infraconstitucional também incorporou o sentido da constituição e dos tratados internacionais compreendendo a importância do município na formulação, execução acompanhamento e avaliação de políticas públicas para efetivação dos direitos humanos, seja no campo da educação, saúde, infância etc.

Para Almeida e Carneiro<sup>8</sup> a federação brasileira possui características que a distinguem das demais, sendo um sistema com um viés descentralizador muito forte, mesmo reconhecendo que este processo de transferência de competências indicada pela Constituição Federal de 1988 ainda não tenha sido concluído.

Para Morin é necessário que busquemos instrumentos de efetividade da democracia participativa. Somente com a participação efetiva do cidadão poderíamos construir um modelo de participação ideal, identificando que a “democracia participativa está para ser inventada”<sup>9</sup>. Ele identifica a necessidade de uma reforma educacional, mas não é preciso esperar por ela. A democracia participativa se constrói.

Criada para se reencontrar a vitalidade cidadã, a democracia participativa não pode suscitar automaticamente cidadãos ativos e bem-informados. Sua virtude é poder tornar concretas as decisões sobre problemas concretos por si próprios, revitalizar o espírito de comunidade, solidariedade e responsabilidade, regenerar o civismo em sua base, lá onde fermentam tantas boas vontades subempregadas.

Para Cruz a democracia representativa está em fase de declínio e pode ser percebido através da diminuição da participação dos cidadãos no processo eleitoral. Esse distanciamento entre o representante e o representado acabava por criar uma barreira para a participação na definição das políticas públicas, a próxima eleição fica distante e essa ausência de controle afasta o cidadão da coisa pública<sup>10</sup>.

---

15.Abr.2013.

<sup>8</sup> ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares; CARNEIRO, Leandro Piquet. Loc. Cit., p. 125.

<sup>9</sup> MORIN, E. **A via para o futuro da humanidade**. Tradução de Edgard de Assis Carvalho, Mariza Perassi Bosco. Rio de Janeiro: Bertrand, 2013, p. 82.

<sup>10</sup> CRUZ, Paulo Márcio. **A Democracia Representativa e a Democracia Participativa**. Direitos Fundamentais & Justiça nº 13 – Out./Dez 2010. Pp. 202-223. Disponível em: <

A tomada de consciência política e o empoderamento do cidadão moderno acabaram por exigir a efetiva participação nas decisões políticas, na definição das políticas públicas, seja através de membros da sociedade civil organizada (sindicatos, ONG', etc) seja pessoalmente em defesa dos interesses coletivos, unindo representação política e participação direta. Segundo Cruz, “na democracia representativa os cidadãos elegem quem vai politicamente decidir. Na Democracia Participativa os cidadãos tomam as decisões políticas”<sup>11</sup>.

## 2. PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA: ASPECTOS LEGAIS

A democracia liberal tem por base a representação como instrumento de participação na coisa pública. Assim, mas não seria possível que cada cidadão participasse de toda e qualquer decisão pública, sendo indispensável a escolha de representantes que em seu nome participasse do processo decisório. Caso o representante não honrasse com o mandato, o único meio que disporia o representado estaria disponível apenas na próxima eleição, o voto.

Para Hanna Arendt<sup>12</sup> a “*vita activa*” designa as três atividades humanas fundamentais, labor, trabalho e ação. Sendo que o labor assegura a vida da espécie humana e sua subsistência; o trabalho corresponde ao artificialismo, a produção do mundo artificial de coisas, que não se confunde com o ambiente natural; e o ação “corresponde à condição humana da pluralidade, ao fato de que homens, e não o homem, vivem na terra e habitam o mundo”. Segundo a autora, a condição humana exige participação na vida pública.

Prevê a CF/88<sup>13</sup> no art. 187 que a participação dos produtores e dos trabalhadores é indispensável para a definição da política agrícola; no art. 194, VII (Da Seguridade Social) também chama o cidadão a participar na formulação e acompanhamento da política previdenciária; no art. 204, II prevê a participação do cidadão na Política de Assistência Social; O Sistema Nacional de Cultura também prevê a participação social (art. 216-A, X), mas talvez o melhor exemplo de efetiva participação social em uma política pública seja o Sistema Único de Saúde, com seus Conselhos Federal, Estadual e Municipal. (CF/88, art. 198, III). Na área

---

[http://www.dfj.inf.br/Arquivos/PDF\\_Livre/13\\_Dout\\_Nacional\\_7.pdf](http://www.dfj.inf.br/Arquivos/PDF_Livre/13_Dout_Nacional_7.pdf)> Acesso em: 25.Jun.2013. p.211.

<sup>11</sup> Ibid, p. 219.

<sup>12</sup> ARENDT, Hanna. **A Condição Humana**, 10 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, p. 15.

<sup>13</sup> BRASIL (CF/88), Loc. Cit.

criminal, a Constituição Federal de 1988 reserva assento ao cidadão apenas no Tribunal do Júri, com limitação ao julgamento dos crimes dolosos contra a vida.

Entretanto, na formação histórica brasileira foi incorporada a ideia, o sentimento de que o município não seria capaz de implementar políticas públicas eficazes, eficientes, visto que os poderes locais exerceriam força contrária as mudanças institucionais e a participação da comunidade local.

Almeida e Carneiro<sup>14</sup>, estudando o poder local, a democracia e as políticas públicas no Brasil, identificaram que isso é fruto do poder oligárquico, patrimonialista que permeou a cultura brasileira no século passado. Segundo esses autores:

No Brasil, durante bem mais de meio século, o município foi considerado o território onde se frustravam ou se pervertiam os projetos democráticos; o espaço da dura realidade do poder oligárquico, do patrimonialismo e das relações de clientela, enraizados na desigualdade da propriedade e das oportunidades econômicas, desde o império.

Em sentido afirmativo, o município tem ganhado importância no cenário nacional, sendo indispensável em toda e qualquer política pública estabelecida pela União e/ou pelos Estados.

Para Bucci, somente com a intervenção estatal é possível a implementação de políticas públicas capazes de modificar a realidade social, de garantir direitos sociais que exigem por parte do Estado uma prestação positiva, a saber:

O paradigma dos direitos sociais, que reclamam prestações positivas do Estado, corresponde, em termos da ordem jurídica, ao paradigma do Estado intervencionista, de modo que o modelo teórico que se propõe para os direitos sociais é o mesmo que se aplica às formas de intervenção do Estado na economia<sup>15</sup>.

Nossa legislação infraconstitucional já caminha no sentido de incentivar a participação comunitária na definição, execução, avaliação e revisão das políticas públicas. Por vezes, o cidadão é peça fundamental na política, posto que sem ele não é possível efetivá-la no *locus* de convivência, o município. Por exemplo, o Sistema Único de Saúde – SUS, (Lei 8.142/1990, art. 4<sup>o</sup><sup>16</sup> e art. 198 da CF/88) e o

---

<sup>14</sup> ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares; CARNEIRO, Leandro Piquet. Loc. Cit.

<sup>15</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 5.

<sup>16</sup> BRASIL. Lei 8.142, de 28 de dezembro de 1990. **Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências**. Disponível em: <

Plano Nacional de Educação (Conselhos municipais e Conselhos escolares), que exigem conselhos locais .

A Constituição Federal prevê diversas hipóteses de participação comunitária da vida social, seja no controle da prestação do serviço público (art. 37, § 3º), seja na formulação de políticas públicas, a exemplo da pública agrícola (art. 187); a política de assistência social (art. 204, II); Plano nacional de Cultura (art. 216-A, §1º X) etc.

Neste processo, as políticas públicas são instrumentos de efetividade dos direitos humanos de segunda e terceira gerações ou dimensões, a participação popular é de fundamental importância. Não basta reconhecer o papel do município nos ordenamentos jurídicos internacionais e nacionais, é preciso o empoderamento do cidadão, a capacitação do indivíduo para a participação na vida social, a interferir na definição das políticas públicas, a participar da sua execução e acompanhar seus efeitos, avaliando e definindo novos rumos.

Entretanto, a Constituição Federal pouco trata sobre a participação comunitária na administração da justiça brasileira. No tribunal do júri é registrada sua participação, mas no sentido obrigacional, pouco útil na discussão da justiça (art. 5º, XXXVIII). Também prevê a instituição do juiz de paz (art. 14, § 3º, VII, 'c' e art. 30); nos Juízes leigos, nos juzizados especiais (art. 98, I e II) e no Conselho Nacional de Justiça - CNJ, onde dois dos quinze membros podem se escolhidos dentre cidadãos não diretamente ligados aos órgãos da justiça, aí incluído a OAB (art. 103-B, XIII).

Nessas hipóteses onde há previsão da participação direta do cidadão, habilitando-o a agir, intervir diretamente na execução da justiça, não há regulamentação, exceto CNJ, e, por isso, torna-se letra morta, sem efetividade, sem vida.

Neste sentido, uma política pública formatada com a participação do cidadão, da sociedade civil organizada, poderia suprir esta lacuna na realização deste direito social. Conforme Porto e Pamplona:

As políticas públicas surgem, neste contexto, como projetos de governo estabelecidos com o intuito de promover uma melhora na prestação de um serviço ou a fim de atender a uma necessidade da população. A formação destas políticas depende da identificação de um assunto que mereça a intervenção estatal, a identificação do problema e de possíveis soluções, e a concatenação de todos os atos necessários para que o problema possa

ser minimizado ou resolvido<sup>17</sup>.

E prossegue os autores afirmando que este protagonismo estatal do poder executivo não o torna exclusivista, mas deve estar aberto a participação da sociedade civil, “organizada ou não”, como parceira deste processo de identificação dos objetivos a serem alcançados, dos meios utilizados, da execução e avaliação da política pública<sup>18</sup>.

O processo de democratização do Estado e fez com que a teoria da democracia representativa fosse reavaliada para incluir a participação popular direta, sendo os Conselhos Gestores de Políticas Públicas um dos meios de acesso de grupos sociais antes excluídos do espaço público institucional.

Podemos concluir que há um amadurecimento social para a importância da participação direta do cidadão na vida pública, através de instancias de poder que ultrapassam a visão clássica de democracia representativa, limitando a participação social através do processo eleitoral, o que viabilizaria a inclusão de outros atores sociais no processo de construção, acompanhamento e avaliação das políticas públicas.

O município, nesta nova configuração política, passa a ter uma importância maior, visto que é no território municipal que vive o cidadão, trabalha, relaciona-se com o meio ambiente e constrói e é objeto de políticas públicas. A presença estatal deve ser sentida em todas os níveis e a prestação de serviços que visem atender as demandas sociais por justiça pode e deve ser atendida com a sua participação e com o encorajamento e incentivo dos municípios brasileiros.

### **3. POLÍTICAS PÚBLICAS: EM BUSCA DE UM CONCEITO**

A democracia liberal tem por base a representação como instrumento de participação na coisa pública. Assim, mas não seria possível que cada cidadão participasse de toda e qualquer decisão pública, sendo indispensável a escolha de representantes que em seu nome participasse do processo decisório. Caso o representante não honrasse com o mandato, o único meio que disporia o

---

<sup>17</sup> PORTO, A. A. C. e PAMPLONA, D. A. **Políticas Públicas voltadas à educação: Um caminho rumo à democracia.** In. PAMPLONA, D. A. Políticas Públicas: Elementos para Alcance do Desenvolvimento Sustentável. Curitiba: Juruá, 2012, p. 110.

<sup>18</sup> Ibid, p.110/111.

representado estaria disponível apenas na próxima eleição, o voto.

Para Cruz<sup>19</sup> a democracia representativa está em fase de declínio e pode ser percebido através da diminuição da participação dos cidadãos no processo eleitoral. Esse distanciamento entre o representante e o representado acabava por criar uma barreira para a participação na definição das políticas públicas, a próxima eleição fica distante e essa ausência de controle afasta o cidadão da coisa pública.

A tomada de consciência política e o empoderamento do cidadão moderno acabaram por exigir a efetiva participação nas decisões políticas, na definição das políticas públicas, seja através de membros da sociedade civil organizada (sindicatos, ONG', etc) seja pessoalmente em defesa dos interesses coletivos, unindo representação política e participação direta. Segundo Cruz, “na democracia representativa os cidadãos elegem quem vai politicamente decidir. Na Democracia Participativa os cidadãos tomam as decisões políticas”<sup>20</sup>.

O processo histórico de construção e consolidação dos direitos humanos está intimamente ligado a democracia. Neste processo de construção e consolidação dos direitos humanos, a primeira geração consolidou-se como um conjunto de direitos de prestação negativa por parte do Estado, também chamados de direitos de liberdade, fruto do pensamento liberal que dominou o mundo. Neste campo bastava a omissão do Estado para que o cidadão exercesse seus direitos e alcançasse a satisfação de todas as suas necessidades.

Com o fracasso do Estado liberal, que não conseguiu atender as necessidades básicas do cidadão, surgiu a necessidade do Estado intervir para atendê-la, nascem os direitos de denominados de segunda geração ou dimensão, também conhecidos como direitos prestacionais, pois exigia uma ação positiva do Estado para atender tais direitos.

Para Clara Cardoso Machado no momento em que os direitos individuais, sozinhos, não foram capazes de atender as necessidades de liberdade e igualdade, nasce o estado de bem estar social. Para ela,

É com o Estado Social de Direito que as políticas públicas ganham relevo em função de suas finalidades coletivas e da nota peculiar de ações governamentais em prol da sociedade. A ação do Poder Público torna-se essencial para o alcance da isonomia material almejada<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> CRUZ, Loc. Cit., p. 211.

<sup>20</sup> CRUZ, Loc. Cit., p. 219.

<sup>21</sup> MACHADO, Clara Cardoso. **Propugnando um Conceito Jurídico-Metodológico de Políticas**

Assim, as políticas públicas são instrumentos de efetividade dos direitos sociais, dos direitos humanos de segunda geração, mas também com os direitos de terceira geração, nascidos na pós-modernidade, é necessário uma ação positiva por parte do Estado, de fomento a participação social. Entretanto, sabemos que a consciência da participação cidadã na vida depende da satisfação das condições mínimas de sobrevivência.

Para Maria Paula Dallari Bucci “não há propriamente um conceito jurídico de políticas públicas”. Ela entende que fica impossibilitada de construir este conceito a partir de categorias da ciência política e da administração pública<sup>22</sup>.

Todavia, Bucci acaba por delimitar um conceito de política pública, que nós adotaremos em nosso trabalho.

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados<sup>23</sup>.

Assim, nesta mesma linha de raciocínio, prossegue a autora, “as políticas públicas são, de certo modo, microplanos ou panos pontuais, que visam a racionalização técnica da ação do Poder Público para a realização de objetivos determinados, com a obtenção de certos resultados”<sup>24</sup>.

Para Secchi<sup>25</sup> as políticas públicas devem ser tratadas como ato de planejar, compreendida como um processo e, por isso, ele estabeleceu a existência de sete fases: 1) identificação do problema, 2) formação da agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação, e por fim, 7) extinção. Assim, essa sistematização é elemento para colaborar com este processo complexo e multifacetado de construção de uma política pública.

---

**Públicas para Concretização de Direitos Fundamentais.** Revista Evocati (on line). Nº 51, 2010. Disponível em: < [http://www.evocati.com.br/evocati/artigos.wsp?tmp\\_codartigo=402](http://www.evocati.com.br/evocati/artigos.wsp?tmp_codartigo=402) >. Acesso em: 30. Abr.2013

<sup>22</sup> BUCCI, Loc. Cit., p.

<sup>23</sup> Ibid, p. 39.

<sup>24</sup> Ibid, p. 27.

<sup>25</sup> SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos.** São Paulo: Cengage Learning, 2012, p. 34.

#### **4. ACESSO À JUSTIÇA E A RESOLUÇÃO EXTRAJUDICIAL DE CONFLITOS: A CONTRIBUIÇÃO DO MUNICÍPIO**

A resolução consensual dos conflitos transformou-se em instrumento indispensável na busca da concretização do direito constitucional do acesso à justiça. É unânime entre os intelectuais e operadores de direito que os métodos não adversariais de resolução de conflitos devem ser incentivados e incorporados como políticas públicas nas três esferas de governo. Seja por questões humanitárias (realização da justiça); por questões estruturais (falta de pessoal, de estrutura física dos tribunais); por questões instrumentais (lentidão da justiça; excesso de recursos, normas caducas); ou mesmo econômicas (redução de custos), o tema passou a configurar na ordem do dia, para isso diversos projetos de lei estão tramitando no Congresso Nacional tratando deste tema.

O legislador constituinte já apontava para a necessidade de criação de instrumento jurídicos que viabilizassem a implementação de meios mais céleres de resolução dos conflitos, de forma a realizar a justiça no caso concreto. Assim, acabou prevendo instrumentos para a defesa de interesses difusos e coletivos e buscou facilitar o acesso ao poder judiciário, com os juizados especiais e juízes leigos, a fim de promover a resolução dos conflitos de pequena monta, sejam eles criminais ou cíveis.

A busca para atender às demandas sociais deve ir além do acesso ao poder judiciário, para isso novos arranjos devem ser pensados. Neste sentido devemos entender que acesso ao poder judiciário, vai além do universo estatal, que o Estado não deve ser o único meio, ou mesmo o meio inexorável para a busca da resolução dos conflitos, porque é certo que outros meios alternativos ou extra judiciais sempre existiram e devem ser incentivados<sup>26</sup>.

Vislumbrada a possibilidade de instalar alternativas de resolução a partir de modalidades diversas do processo judicial se constrói a possibilidade de atender aos anseios da sociedade em ver solucionados os conflitos de forma pacífica, célere e impulsionadora do desenvolvimento de um ser humano protagonista e mais feliz, em razão de ter um papel ativo na construção desta alternativa.

Neste ponto, imaginamos que o município poderia assumir seu papel

---

<sup>26</sup> RODRIGUES, H. W. **Acesso à Justiça no Direito Processual Brasileiro**. São Paulo: Acadêmica, 1994, p. 98.

transformador, capaz de dar efetividade aos direitos humanos, na formulação, execução, acompanhamento e avaliação das políticas públicas de acesso à justiça, através de meios não adversarias de resolução extrajudicial dos conflitos, fomentando a participação comunitária, o empoderamento do cidadão para a busca das soluções consensuadas, construtoras de ambientes de paz.

Atualmente é no município onde se desenvolvem diversas práticas de participação comunitária, sejam os conselhos municipais de saúde e de educação, os conselhos tutelares, os conselhos de direitos da mulher, os conselhos escolares etc. Entretanto, na grande maioria dos municípios brasileiros não existem políticas públicas que de incentivem a resolução extrajudicial de conflitos, como instrumento de construção de espaços de paz e melhoria da qualidade de vida da comunidade.

Por vezes, pequenos conflitos cotidianos, brigas de vizinhos, conflitos intrafamiliares, conflitos de bens disponíveis, crimes de pequena monta ou de menor potencial ofensivo, não são vistos pelo município, porque há uma visão distorcida, equivocada de que o município não tem competência para tratar destes temas, pois não dispõe de poder judiciário municipal.

Segundo dados da Secretaria de Segurança Pública do Estado de Sergipe<sup>27</sup>, 70% dos registros policiais dizem respeito a fatos que ou não configuram ilícitos penais, ou quando configura algum tipo penal ele é enquadrado como de pequeno potencial ofensivo (Art. 61, da Lei 9.099/1995)<sup>28</sup>, portanto podem ser objeto de atenção de instâncias mediadoras ou conciliadoras que fomentariam espaços de paz.

Isto é um grave erro, com consequências graves para comunidade. Já vimos que não é necessária a existência de um poder judiciário formal para a resolução destes conflitos, pois estamos tratando de bens disponíveis e de fatos que muitas vezes podem ser direcionados a solução pacífica e a nossa cultura adversarial acaba por empurrá-lo para a Justiça formal.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

<sup>27</sup> SERGIPE (Estado). Secretaria da Segurança Pública. **Centro de Estatísticas e Análise Criminal (CEACRIN)**. Dados concedidos ao autor. Aracaju, 20.Mar.2013.

<sup>28</sup> BRASIL. Lei 9.099, de 26 de setembro de 1995. **Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais**. Brasília, DF, Senado, 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9099.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm)>. Acesso em: 14.Fev.2013.

DERANI, Cristiane. Direito Ambiental Econômico. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

A resolução consensual dos conflitos transformou-se em instrumento indispensável na busca da concretização do direito constitucional do acesso à justiça. É unânime entre os intelectuais e operadores de direito que os métodos de resolução de conflitos não adversariais devem ser incentivados e incorporados como políticas públicas, seja por questões humanitárias (realização da justiça), por questões estruturais (falta de pessoal, de estrutura física dos tribunais), por questões instrumentais (lentidão da justiça, excesso de recursos, normas caducas), ou mesmo econômicas (redução de custos), o tema passou a configurar na ordem do dia e diversos projetos de lei estão tramitando no Congresso Nacional objetivando regular o tema.

O legislador constituinte já apontava para a necessidade de criação de instrumento jurídicos que viabilizassem a implementação de meios mais céleres de resolução dos conflitos, de forma a realizar a justiça no caso concreto. Nosso constituinte acabou prevendo instrumentos para a defesa de interesses difusos e coletivos e buscou facilitar o acesso ao poder judiciário, com os juizados especiais e juízes leigos, a fim de promover a resolução dos conflitos de pequena monta, sejam eles criminais ou cíveis.

Assim, entendemos que a Constituição Federal, denominada Constituição Cidadã, foi fruto da redemocratização brasileira e reflete ao necessário apoderamento do cidadão. Baseada no conceito de democracia participativa, em diversos dispositivos provoca participação do cidadão, exige seu posicionamento, incentiva sua interação com o poder público e isso não poderia ser diferente no acesso a justiça.

Na classificação clássica dos direitos humanos devemos acrescentar uma quarta geração, a dos direitos republicanos, como direitos inerentes ao regime democrático de participação política na coisa pública, que o “patrimônio público seja efetivamente de todos e para todos”<sup>29</sup>.

O exercício da liberdade, para Amartya Sen<sup>30</sup>, é mediado por valores construídos na interação social, através do debate público e da interação dos seus atores, que sofrem influência da própria liberdade de participação. Assim, a

---

<sup>29</sup> PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Desenvolvimento e crise no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1998, p. 82.

<sup>30</sup> SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

participação social é construída a partir do direito de participar, interagir com o outro, por isso os Conselhos permitem este debate público.

Apesar do município não ter sido contemplado com um poder judiciário próprio, isso não exclui seu papel de proporcionar acesso à justiça, entendida no sentido amplo, visto que em diversos dispositivos encontramos a competência encontrar expressamente a função do município em proporcionar concorrente do município em temas afetos.

É preciso que o poder público municipal esteja aberto à participação popular, ouça diretamente os interesses da comunidade e busque efetivar os direitos humanos fundamentais, neste caso o direito a justiça e paz social. Assim, os representantes políticos devem atuar de conformidade com as demandas apresentadas, potencializando exemplos de sucesso no atendimento ao cidadão, fomentando meios alternativos ao Poder Judiciário, criando meios de resolução dos litígios do cotidiano, criadores de um sentimento de injustiça e medo, é necessário dar asas a participação destes atores. Este exercício de apoderamento cidadão leva a compreensão do sentido da coisa pública, da necessária participação do cidadão nas deliberações e busca de soluções para os problemas do cotidiano das nossas cidades, comunidades, construindo espaços de paz e melhorando a qualidade de vida.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares; CARNEIRO, Leandro Piquet. **Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil**. Revista Opinião Pública, Campinas, Vol. IX, n 1, 2003, pp. 124-147. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762003000100005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-62762003000100005&script=sci_arttext)>. Acesso em: 15.fev.2013.

ARENDT, Hanna. **A Condição Humana**, 10 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006;

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006-A;

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 30.mar.2013.

\_\_\_\_\_. Lei 9.099, de 26 de setembro de 1995. **Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais**. Brasília, DF, Senado, 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9099.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm)>. Acesso em: 14.Fev.2013.

CRUZ, Paulo Márcio. **A Democracia Representativa e a Democracia Participativa**. Direitos Fundamentais & Justiça nº 13 – Out./Dez 2010. Pp. 202-223. Disponível em: < [http://www.dfj.inf.br/Arquivos/PDF\\_Livre/13\\_Dout\\_Nacional\\_7.pdf](http://www.dfj.inf.br/Arquivos/PDF_Livre/13_Dout_Nacional_7.pdf)> Acesso em: 25.Jun.2013.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

LASSALLE, Ferdinand. **Que é uma Constituição?** São Paulo: Edições e Publicações Brasil, 1933. Disponível em: < <http://www.ebooksbrasil.org/eLibris/constituicao.html>>. Acesso em: 15.Fev.2013.

MACHADO, Clara Cardoso. **Propugnando um Conceito Jurídico-Metodológico de Políticas Públicas para Concretização de Direitos Fundamentais**. Revista Evocati (*on line*). Nº 51, 2010. Disponível em: < [http://www.evocati.com.br/evocati/artigos.wsp?tmp\\_codartigo=402](http://www.evocati.com.br/evocati/artigos.wsp?tmp_codartigo=402) >. Acesso em: 30. Abr.2013

MORIN, E. **A via para o futuro da humanidade**. Tradução de Edgard de Assis Carvalho, Mariza Perassi Bosco. Rio de Janeiro: Bertrand, 2013.

ONU/HABITAT. **Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos**. Istambul, 1966. Disponível em: <<http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/moradia-adequada/declaracoes/declaracao-de-istambul-sobre-assentamentos-humanos>>. Acesso em: 15.Abr.2013.

PORTO, A. A. C. e PAMPLONA, D. A. **Políticas Públicas voltadas à educação: Um caminho rumo a democracia**. In. PAMPLONA, D. A. **Políticas Públicas: Elementos para Alcance do Desenvolvimento Sustentável**. Curitiba: Juruá, 2012.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Desenvolvimento e crise no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1998.

RODRIGUES, H. W. **Acesso à Justiça no Direito Processual Brasileiro**. São Paulo: Acadêmica, 1994.

SALDANHA, Ana Claudia. **Estado Federal e Descentralização: uma visão crítica do federalismo brasileiro**. Revista de Estudos Políticos e Jurídicos. v. 30 n. 59 (2009). Programa de Pós-Graduação em Direito. Florianópolis: UFSC. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/14158>>. Acesso em: 30.Abr.2013.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000,

SERGIPE (Estado). Secretaria da Segurança Pública. Centro de Estatísticas e Análise Criminal (CEACRIN). Dados concedidos ao autor. Aracaju, 20.Mar.2013.

TAMANINI, Marlene et al. **Normas para apresentação de trabalhos científicos no curso de ciências sociais da UFPR**. Setor de Ciências Humanas e Artes. Departamento de Ciências Sociais. Curitiba: UFPR, 2012.