

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRATAMENTO DE CONFLITOS COMO MEIO DE MATERIALIZAÇÃO E EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Helena Pacheco Wrasse¹

Fabiana Marion Spengler²

RESUMO: As políticas públicas são expressões do conteúdo concreto e simbólico das decisões políticas, bem como do processo de concretização dessas decisões. Trata-se de uma diretriz elaborada com o objetivo de solucionar um problema público, ela é intencionalmente criada como resposta a uma situação adversa vivida pela coletividade. Esse artigo tem por objetivo a investigação do que é e qual o procedimento de implementação de uma política pública, apresentando-a como instrumento de concretização dos direitos fundamentais. Busca-se responder se as políticas públicas são um meio eficaz de materialização dos direitos fundamentais. A título exemplificativo, utiliza-se a política pública nacional de tratamento de conflito instituída pela Resolução 125 do Conselho Nacional de Justiça como facilitadora do acesso à justiça. Sendo assim, o método será o dedutivo, através do procedimento monográfico e a técnica de pesquisa empregada será a da documentação indireta (por meio de livros, artigos científicos – pesquisa documental e bibliográfica).

Palavras-chave: Acesso à justiça, direitos fundamentais, direitos humanos, políticas públicas de tratamento dos conflitos.

¹ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado - da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Bolsista do Programa BIPSS - Bolsas Institucionais para Programas de Pós-Graduação da Universidade de Santa Cruz do Sul, RS, Edital 01/2017. Integrante do Grupo de Pesquisas “Políticas Públicas no tratamento dos conflitos”, vinculado ao CNPq, sob a coordenação da Prof.^a Pós-Dr.^a Fabiana Marion Spengler. Advogada. E-mail: hphelenapacheco@gmail.com

² Pós-doutora em Direito pela Università degli Studi di Roma Tre, em Roma, na Itália, com bolsa CNPq (PDE). Doutora em Direito pelo programa de Pós-Graduação *stricto sensu* da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS – RS, com bolsa Capes; mestre em Desenvolvimento Regional, com concentração na área Político Institucional da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC – RS, docente dos cursos de Graduação e Pós Graduação *lato e stricto sensu* da UNISC, líder do Grupo de Pesquisa “Políticas Públicas no Tratamento dos Conflitos” vinculado ao CNPq; coordenadora e mediadora do projeto de extensão: “A crise da jurisdição e a cultura da paz: a mediação como meio democrático, autônomo e consensuado de tratar conflitos” financiado pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC; e-mail: fabiana@unisc.br

ABSTRACT: Public policies are expressions of the concrete and symbolic content of political decisions, as well as the process of concretizing these decisions. It is a guideline elaborated with the objective of solving a public problem, it is intentionally created in response to an adverse situations lived by the collectivity. This article aims to investigate what is and what is the procedure for implementing a public policy, presenting it as an instrument for the realization of fundamental rights. It seeks to answer if public policies are an effective way of materializing fundamental rights. As an example, the national public policy of conflict treatment established by Resolution 125 of the National Council of Justice. The method is the deductive one, the procedure is the monographic and the research technique employed is the indirect documentation (through books, scientific articles - documental and bibliographic research).

Key words: Access to justice, fundamental rights, human rights, public policies for the treatment of conflicts.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988³ estabelece uma série de direitos e garantias, seja de forma individual ou coletiva, existe uma ampla regulamentação de direitos fundamentais no ordenamento constitucional. Entretanto, percebem-se algumas dificuldades na concretização desses direitos, em especial por iniciativa do ente estatal, que, por vezes, não consegue assegurar os meios necessários à efetivação dos direitos fundamentais. Sendo assim, as políticas públicas são desenvolvidas no sentido de satisfazer às demandas sociais.

Esse artigo tem por objetivo a investigação do que é e qual o procedimento de implementação de uma política pública, apresentando-a como instrumento de concretização dos direitos fundamentais. Dessa forma, busca-se responder se as políticas públicas são um meio eficaz de acesso à justiça, de tratamento adequados dos conflitos e por conseguinte, de materialização dos direitos fundamentais.

O presente texto se divide em três partes, inicialmente serão explicados o conceito e o procedimento de criação de políticas públicas, utilizando por base a obra de Secchi, em seguida passar-se-á a discutir acerca dos direitos humanos e

³ Doravante CF.

dos direitos fundamentais, e, por fim, apresenta-se a política pública nacional de tratamentos de conflitos, instituída pelo Conselho Nacional de Justiça⁴, como viabilizadora do acesso à justiça.

Para fins de cumprir o objetivo proposto, utilizar-se-á o método dedutivo, partindo-se de conceitos gerais básicos para o desenvolvimento do trabalho – políticas públicas, direitos humanos, direitos fundamentais, conflito, acesso à justiça – para se atingir um fim (particularidade), qual seja, a materialização do direito fundamental no caso concreto, partindo-se do geral para o particular. O método de procedimento será o monográfico e a técnica de pesquisa empregada será a da documentação indireta (por meio de livros, artigos científicos – pesquisa documental e bibliográfica) (LEAL, 2009).

2 POLÍTICAS PÚBLICAS: DA ELABORAÇÃO À AVALIAÇÃO EM PROL DO GANHO SOCIAL

As políticas públicas são expressões do conteúdo concreto e simbólico das decisões políticas, bem como do processo de concretização dessas decisões. Trata-se de uma diretriz elaborada com o objetivo de solucionar um problema público, ela é intencionalmente criada como resposta a uma situação adversa vivida pela coletividade (SECCHI, 2014).

Com relação a conceituação e definição de políticas públicas, nota-se não existir consenso na literatura específica, tendo em vista as respostas apresentadas aos questionamentos base:

1. Políticas públicas são elaboradas exclusivamente por atores estatais? Ou também por atores não estatais?
2. Políticas públicas também se referem à omissão ou à negligência?
3. Apenas diretrizes estruturantes (de nível estratégico) são políticas públicas? Ou as diretrizes mais operacionais também podem ser consideradas políticas públicas? (SECCHI, 2014, p. 2).

Considerando as perguntas elencadas, é possível realizar alguns desdobramentos pertinentes ao tema, como primeira resposta são exploradas duas abordagens: a estatista ou estadocêntrica e a multicêntrica ou policêntrica, a primeira considera as políticas públicas monopólio estatal, especificando que uma

⁴ Doravante CNJ.

política apenas será pública se proposta por pessoa jurídica de Direito Público, ou seja, utiliza como critério a personalidade do agente. Por sua vez, a segunda possui uma visão mais ampla, entendendo que organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, juntamente com entes públicos são protagonistas na construção de políticas públicas, atribuindo a palavra “pública” a uma política que irá lidar e/ou tentar resolver uma questão/problemática que é pública⁵. A visão estatista admite a influência de outros atores - não estatais - na elaboração e implementação de políticas públicas, todavia, não possuem o privilégio de decidir nesse processo (SECCHI, 2014).

A segunda pergunta é decorrente de uma afirmação de Dye, o autor afirma que política pública é tudo aquilo que os governos escolhem ou não fazer (2008), nessa perspectiva, a inação de um governante em face de qualquer problema público poderia desencadear em uma política pública. Contudo, importante destacar que, caso qualquer omissão fosse propulsora de uma política pública, todo enfrentamento de problemas públicos seriam, logicamente, políticas públicas. Dessa forma se tornaria impossível distinguir entre impactos de políticas públicas e o curso natural das coisas. Essa posição é diferente da inação derivada da política pública, por exemplo, quando uma diretriz determina distribuição gratuita de vacinas em um bairro de difícil acesso e os agentes de saúde se negam a fazê-lo, nesse caso se trata de uma política pública com problemas na implementação (SECCHI, 2014).

As políticas públicas possuem diferentes níveis de atuação, deve-se compreender que existem posicionamentos teóricos que consideram por políticas públicas apenas as macrodiretrizes estratégicas, enquadrando os programas e projetos como seus elementos, não os considerando individualmente como políticas públicas. Essa vertente excluiria a percepção e análise de políticas regionais e locais, de tal modo, pondera-se como política pública tanto as diretrizes de nível estratégico, como as intermediárias e operacionais (SECCHI, 2014).

Nota-se que as políticas públicas possuem um conceito amplo, sendo desenvolvidas e implementadas para tratar de problemas públicos nos âmbitos municipal, estadual e federal. Devendo-se para tanto, estabelecer critérios e formas de implementação mediante um processo de elaboração de políticas públicas,

⁵ A visão policêntrica parece mais adequada no contexto social e constitucional moderno, pois a responsabilidade em assegurar o cumprimento de direitos não é somente estatal; a sociedade e o cidadão também possuem deveres uns para com os outros e, até mesmo, com o Estado.

também chamado de ciclo. Nesse sentido, serão explicadas as etapas desse procedimento.

2.2 Processo de elaboração de políticas públicas

O processo de elaboração de uma política pública, também referenciado como ciclo, exhibe as fases de “vida” de uma política pública, essas fases são sequenciais e independentes entre si: 1) identificação do problema; 2) formação da agenda; 3) formulação de alternativas; 4) tomada de decisões; 5) implementação; 6) avaliação e 7) extinção.

A identificação do problema consiste em proceder uma avaliação sobre como as coisas são e como gostaríamos que fossem, os problemas são o ponto de partida, eles podem ser os mais diversos, desde catástrofes naturais até a burocratização dos serviços públicos. O problema pode ganhar destaque quando passa a afetar mais pessoas, como é o caso do trânsito nas grandes e médias cidades, um problema que foi se desenvolvendo no tempo, no decorrer do desenvolvimento econômico desses locais e do possível aumento do poder aquisitivo da sua população, fazendo com que necessitassem de um veículo particular, esse problema também pode ser decorrente de uma ineficiência na prestação do transporte público, por exemplo. Enfim, identifica-se um problema e se passa a delimitá-lo, buscando entender sua origem e seus elementos, o exemplo citado é interessante, pois parece ter duas possíveis origens, cabe ao gestor da política pública, nesta fase, fazer essa identificação, analisar esse problema, para que mais adiante se consiga decidir qual a medida que será adotada.

Após a identificação de problemas, estes passarão a compor a agenda, que consiste em uma “lista de assuntos e problemas sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção num determinado momento” (BAPTISTA; REZENDE, 2011, p. 143). A agenda é característica de um governo democrático e possibilita participação popular, pois reconhece o papel desempenhado por grupos e associações na expansão, conhecimento e assimilação de assuntos em debate. É relevante mencionar que muitos fatores contribuem na formação da agenda, como a preocupação do governo com aquele assunto, a pressão dos grupos de interesses, a opinião pública e a mídia (EUSTIS, 2007). Além disso, as agendas listam as “prioridades de atuação” (SECCHI, 2014, p. 47), alguns assuntos ganham destaque

enquanto outros perdem e, dessa maneira, a agenda vai se ajustando no decorrer do tempo e no surgimento de prioridades.

A fase de formulação de alternativas consiste na construção de uma solução para o problema, ela pode ser mais abstrata/genérica ou mais específica/concreta, podendo estabelecer metas, caso em que é mais fácil de averiguar sua eficácia. São consideradas

propostas rotineiramente elaboradas por especialistas, funcionários públicos, grupos de interesse, entre outros. Estes diferentes grupos mobilizam comunidades de políticas que se envolvem com determinados temas e aguardam o surgimento de oportunidades para propor soluções para os problemas. As alternativas e soluções estão disponíveis e quando surgem os problemas passam por um processo competitivo de seleção, para a efetiva consideração no processo decisório das políticas (BAPTISTA; REZENDE, 2011, p. 145).

A tomada de decisões é o momento em que são avaliadas as intenções⁶ para combater e possivelmente superar o problema público, serão avaliados quatro entendimentos que possibilitam a concretização dessa fase. Para que essa decisão seja tomada, muitos fatores são avaliados, buscando-se escolher a alternativa mais adequada no que concerne aos custos, sustentabilidade, rapidez, equidade, dentre outros. Esse entendimento, conhecido por racional, condiz com o modelo ideal do ciclo de políticas públicas, tem-se problemas e se buscam soluções (SECCHI, 2014).

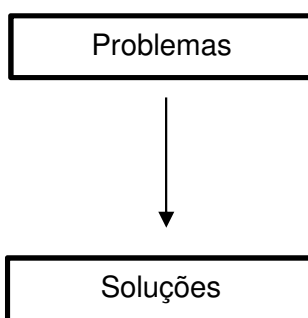


Figura 1 – problemas que buscam soluções
Fonte: Elaborado a partir de Secchi, 2014, p. 51

⁶ Por intenções se pode compreender os objetivos e métodos.

A tomada de decisões também é viável mediante adequação dos problemas às soluções e vice-versa, são eventos que terão lugar de forma simultânea, através de processos de comparação (SECCHI, 2014).

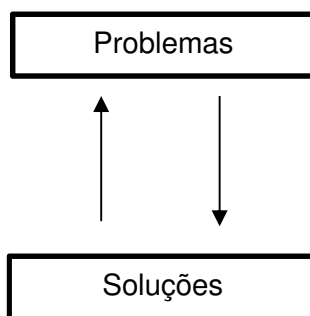


Figura 2 – comparações sucessivas limitadas
Fonte: Elaborado a partir de Secchi, 2014, p. 52

Também existe a possibilidade dos tomadores de decisões possuírem uma solução formulada e irem atrás de um problema. Tratam-se dos empreendedores de políticas públicas (SECCHI, 2014).

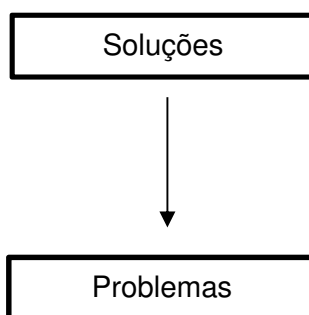


Figura 3 – soluções que buscam problemas
Fonte: Elaborado a partir de Secchi, 2014, p. 52

Há ainda o chamado modelo de fluxos múltiplos, adaptado do modelo da lata de lixo, que interpreta as decisões como “encontros casuais dos problemas, das soluções e das oportunidades de tomada de decisão” (SECCHI, 2014, p. 55).

A implementação, por sua vez, é definida como o momento de colocar uma determinada solução em prática. Esta fase envolve uma série de sistemas e atividades da administração pública: “o sistema gerencial e decisório, os sistemas de informação, os agentes implementadores da política, os sistemas logísticos e operacionais (recursos materiais, financeiros), dentre outros” (BAPTISTA; REZENDE, 2011, p. 149). Ela pode anteceder a fase de avaliação, no caso da

avaliação *ex post* (posterior à implementação), pode ocorrer antes da implementação – *ex ante* –, ou ainda, durante o processo de implementação (*in itinere* ou de monitoramento) (SECCHI, 2014).

A avaliação compreende a “definição de critérios, indicadores e padrões”, dentre os principais critérios estão: a) economicidade (utilização de recursos), b) produtividade (saídas de um processo produtivo), c) eficiência econômica (relação entre produtividade e recursos utilizados), d) eficiência administrativa (conformação da execução), e) eficácia (alcance dos objetivos pré-estabelecidos), f) equidade (homogeneidade da distribuição de benefícios) (SECCHI, 2014, p. 63).

Com base na perspectiva de ciclo, pondera-se a ideia de início e fim, sendo assim, convém mencionar possíveis causas de extinção das políticas públicas, são elas: o problema que impulsionou a política é resolvido; as ações e programas desenvolvidos nas políticas são ineficazes e o problema, ainda que não resolvido, perdeu sua importância e não faz mais parte das agendas (SECCHI, 2014).

Para a formação das agendas são selecionados os principais problemas públicos, a maioria desses problemas são direitos assegurados por lei que, na prática, não são cumpridos. Os direitos humanos e fundamentais são os mais básicos direitos a serem assegurados para a manutenção de uma vida digna, por isso, ensejadores de políticas públicas.

3 DIREITOS HUMANOS E FUNDAMENTAIS: DO HOMEM PARA A HUMANIDADE

Os direitos fundamentais compõem o ordenamento jurídico e são decorrentes de uma validação positiva de valores morais, éticos e sociais. Esses valores superiores são, com base na teoria jusnaturalista, o que se conhece por direitos humanos. Nesse sentido é a seção que se introduz.

Conceituar direitos humanos⁷ é uma tarefa difícil, apesar das pessoas saberem o que eles são ou significam, conseguir expressar em palavras ou em uma definição restritiva, não parece possível. Os direitos humanos estão em todos os gestos e ações que são compartilhados no dia-a-dia, não são restritos a uma cultura ou a algum povo. Por isso, a finalidade desse artigo é a da compreensão do que são os direitos humanos, mas sem a apresentação de um conceito definido.

⁷ Sobre o assunto, indica-se o acesso ao site: <http://www.dudh.org.br>

Os direitos humanos são inerentes às pessoas, devendo ser garantidos por normas jurídicas que ocupam um patamar elevado com relação aos demais direitos. Eles são fundamentais, pois sem eles o homem não existiria, também são universais, significando que podem ser exigidos de autoridades políticas independente do lugar em que estas estejam (GORCZEVSKI, 2009). Esses direitos não distinguem etnia, raça, gênero, nacionalidade, idioma ou religião.

Os direitos humanos são “postulados primários de toda ordem moral e jurídico-positiva, de cujos limites nenhum poder político pode afastar-se” (GORCZEVSKI, 2009, p. 21). Não se sabe ao certo o dia em que os direitos humanos “nasceram”, nem existe conceito ou nomenclatura que agrade a todos, mas muito importante conhecer um pouco da sua história e fundamentação. Pode-se dizer que se trata de um “conceito mutante”, pois com o passar do tempo novos direitos humanos podem surgir, de forma que, com o avanço da tecnologia, por exemplo, apareçam novas necessidades – carregadas de carga ideológica e valorativa de um povo em um determinado período.

Existem diferentes denominações que tentam explicar o que se entende por direitos humanos, são elas: a) direitos naturais: expressão que remonta à filosofia, utilizada nas teorias jusnaturalistas desde o período renascentista, divulgada quando do racionalismo, época em que simbolizava um conjunto de direitos inerentes ao homem e anteriores a criação do Estado; b) direitos do homem: mais antiga denominação da doutrina; c) direitos do homem e do cidadão: oriunda da teoria do contrato social, entendida como os direitos da pessoa em relação ao Estado; d) direitos individuais: proveniente do liberalismo, poder do Estado limitado em função dos direitos do indivíduo; e) liberdades públicas/liberdades fundamentais: substitui a expressão direitos naturais; f) direitos da pessoa humana: utilizada principalmente por escritores católicos e também na legislação brasileira; g) direitos do povo trabalhador: essa denominação possui uma carga principiológica no sentido de não querer um controle dos trabalhadores por parte das empresas, não ao confisco dos bancos, etc.; h) direitos fundamentais do homem: há uma forte corrente daqueles que entendem os direitos humanos como aspirações da sociedade, sendo direitos, aqueles exigíveis pela ordem jurídica de um Estado - direitos fundamentais seria a denominação adequada, deixando os direitos humanos relegados aos tratados internacionais escritos (GORCZEVSKI, 2009).

Sobre esse último tópico - dos direitos fundamentais do homem, esclarece-se que existe uma confusão terminológica, inclusive na CF (entre direitos humanos e fundamentais). Nesse artigo a intenção é, terminologicamente, compreender direitos humanos como qualidades/valores/ideais inerentes ao indivíduo, cuja origem jusnaturalista compreende como anteriores a ordem estatal, não são estanques, estando suscetíveis a alterações, bem como a agregar novos valores, redimensionando sua compreensão com o passar do tempo. Enquanto, os direitos fundamentais são a concepção dos direitos humanos (valores) positivados no ordenamento jurídico interno através de uma convenção, normalmente, escrita⁸. Destaca-se que ambos podem e devem ser exigidos e que, tanto os direitos humanos quanto os direitos fundamentais, são direitos.

O problema dos direitos humanos, reforça Gorczewski (2009) com base em Bobbio é jurídico e político, não se tratando de delimitar quais ou quantos são, nem qual a natureza ou fundamentação, ou até mesmo se naturais ou históricos, absolutos ou relativos, o que realmente interessa é o modo de garanti-los e que, apesar de tantos documentos formais e solenes, eles continuam sendo violados.

A CF, formalmente, é referência com relação a qualquer outro Estado contemporâneo. Ela contempla um amplo rol exemplificativo de direitos fundamentais que, por vezes, pode parecer contraditório face à precária estrutura financeira e organizacional brasileira. Há quem questione a falta de tecnicismo na redação constitucional, o que ensejaria em problemas de ordem hermenêutica. Entretanto, apesar da procedência de algumas críticas, não se pode negar que o conteúdo da CF é avançado em termos de direitos humanos, uma CF rica em valores e princípios que rompem com a história do governo totalitário vivido anteriormente no Brasil (GORCZEWSKI, 2009).

O §2º do art. 5º estabelece que

os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

Esses direitos possuem aplicabilidade imediata, o que significa que não há a necessidade de um marco regulatório legal para que eles possam ser exercidos. Os

⁸ Normalmente a Constituição Federal.

direitos fundamentais existem para serem efetivados e praticados, estabelece o §1º do art. 5º que “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”, ou seja, de forma geral, esses direitos são obrigatórios e não programáticos.

Verifica-se marcado zelo nos sistemas jurídicos democráticos em evitar que as posições afirmadas como essenciais da pessoa quedem como letra morta ou que só ganhem eficácia a partir da atuação do legislador. Essa preocupação liga-se à necessidade de superar, em definitivo, a concepção do Estado de Direito formal, em que os direitos fundamentais somente ganham expressão quando regulados por lei, com o que se expõem ao esvaziamento de conteúdo pela atuação ou inação do legislador (MENDES; BRANCO, 2014, p. 156).

Além do seu caráter imediato, a CF/1988 estabelece que os direitos fundamentais se destinam aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país. Também são assegurados à pessoa jurídica, naquilo que a sua natureza permitir, como, por exemplo, o direito fundamental à honra e à imagem, a garantia das consequências do princípio da igualdade, o direito de resposta, o direito de propriedade, o sigilo de correspondências, a inviolabilidade de domicílio, as garantias de direito adquirido, da coisa julgada, dentre outros (MENDES; BRANCO, 2014).

Todavia, alguns direitos, como o de acesso à justiça, necessitam de uma estrutura que viabilize sua concretização. A doutrina vem utilizando o conceito de

direito à organização e ao procedimento (“Recht auf Organisation und auf Verfahren”) para designar todos aqueles direitos fundamentais que dependem, na sua realização, tanto de providências estatais com vistas à criação e conformação de órgãos, setores ou repartições (direito à organização) como de outras, normalmente de índole normativa, destinadas a ordenar a fruição de determinados direitos ou garantias, como é o caso das garantias processuais-constitucionais (direito de acesso à Justiça, direito de proteção judiciária, direito de defesa) (MENDES; BRANCO, 2014, p. 583).

No entanto, o Estado (Poder Judiciário) tem demonstrado dificuldades em apresentar soluções adequadas à sociedade, a partir de uma organização dos procedimentos que cumpra com o objetivo efetivo de uma prestação jurisdicional justa e célere, que proporcione o real acesso à justiça. Considerando que o direito de acesso à Justiça implica acesso à ordem jurídica justa e efetiva, passa-se a expor alguns aspectos sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário.

4 A POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE TRATAMENTO DE CONFLITOS

Dentre as considerações que levaram o Poder Judiciário a elaborar a Política Pública Nacional de tratamento de conflitos está a eficiência operacional, o acesso ao sistema de justiça e a responsabilidade social - objetivos estratégicos do Poder Judiciário, justificando a criação dessa política no sentido de organizar não somente os serviços prestados nos processos judiciais, como também os que possam sê-lo mediante outros mecanismos de solução de conflitos, em especial a mediação e a conciliação. Assim, mediante a necessidade de incentivar e aperfeiçoar os mecanismos consensuais de tratamento de conflitos, cujo objetivo não é simplesmente diminuir a quantidade de processos, mas sim proporcionar um tratamento mais adequado aos conflitos em termos qualitativos, consolida-se a política pública permanente que se apresenta.

A palavra conflito é oriunda do latim *conflictu*, e se traduz pela ideia de choque, embate, luta. De acordo com o Dicionário Aurélio de língua portuguesa conflito é:

1. Embate dos que lutam. 2. Discussão acompanhada de injúrias e ameaças; desavença. 3. Guerra. 4. Luta, combate. 5. Colisão, choque. 6. *Psic.* Penoso estado de consciência devido a choque entre tendências opostas e encontrado, em grau variável, em qualquer indivíduo. 7. *Teatr.* O elemento básico determinante da ação dramática, a qual se desenvolve em função da oposição e luta entre diferentes forças, conflito dramático.

A partir desse extrato, podem-se relacionar diferentes origens e tipos de interações conflitivas, aqueles decorrentes de aspectos históricos (conflitos externos armados – guerras), políticos, familiares (choque de gerações), psicológicos (experiência traumática, conflitos internos) e dramáticos. O conflito é dinâmico, faz parte da vida e das interações sociais e, por isso, muito difícil lhe atribuir um único significado.

Spengler (2010, p. 243) explica o conflito como a tentativa de “romper a resistência do outro, pois consiste no confronto de duas vontades, uma tentando dominar a outra com a expectativa de lhe impor a sua solução”⁹. Assim, para que se alcance o reconhecimento da vitória, muitas vezes se utiliza da violência direta ou

⁹ O conflito tem lugar no momento em que o poder de uma das partes não é suficientemente forte para sobrepor-se ao da outra, a resistência oferecida cria a situação conflitiva.

indireta, bem como de ameaças físicas ou psicológicas, de forma que sem argumentos racionais se busque ter razão/certeza, salvo quando os opositores admitem a intervenção de um terceiro, passando a fazer parte de um procedimento contencioso, tratando-se como adversários (SPENGLER, 2010).

[...] o conflito é uma forma social possibilitadora de elaborações evolutivas e retroativas no concernente a instituições, estruturas e interações sociais, possuindo a capacidade de se constituir num espaço em que o próprio confronto é um ato de reconhecimento produzindo, simultaneamente, uma transformação nas relações daí resultantes. Desse modo, o conflito pode ser classificado como um processo dinâmico de interação humana e confronto de poder no qual uma parte influencia e qualifica o movimento da outra (SPENGLER, 2010, p. 248).

O que define ser o conflito positivo (evolutivo) ou negativo (retroativo) será a administração do mesmo, considerando que uma abordagem saudável, que visa estabelecer a comunicação entre os adversários na busca por uma solução satisfatória para ambos, é uma forma positiva de administração de controvérsias, que caminha no sentido do amadurecimento social. Ao passo que o uso de violência se caracterizaria no retrocesso, uma vez que não se consegue dialogar, nem estabelecer pontos de concordância ou concessões.

A sociedade é caracterizada pelo convívio entre as pessoas, composta das mais variadas formas de relacionamento, o que permite a conclusão lógica de que essa organização experimentará situações de atrito. Com base nessa perspectiva, busca-se a paz social, razão pela qual o Estado legitimou o Poder Judiciário (juiz) como sendo, tradicionalmente, o terceiro incumbido de prestar assistência aos opositores na expectativa de um procedimento ordenado na resolução das controvérsias.

O Poder Judiciário tem demonstrado dificuldades em apresentar soluções adequadas à sociedade. Compreende-se que a demanda de litígios é muito grande e acaba por ocasionar um atraso na justiça, fazendo com que essa se torne injusta devido à lentidão para que se obtenham respostas que façam cessar as disputas. Barbosa (2003, p. 244) elucida alguns dos fatores que marcam a referida perturbação:

[...] a morosidade da prestação jurisdicional, a sobrecarga dos tribunais, a burocratização da Justiça, a complicação procedimental, *as deficiências no acesso à justiça*, a insuficiência da defensoria jurídica e a falta de orientação

dos cidadãos levam a um distanciamento entre a população, que necessita da Justiça para garantir os seus interesses e o Judiciário (grifo próprio).

Atualmente, com a finalidade de democratizar esse acesso ao Poder Judiciário e, na tentativa de alcançá-la efetivamente, dispõe o art. 5º da CF: “XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. De tal modo, conceitua-se acesso à justiça¹⁰ como sendo a expressão de um juízo de valor “que se refere diretamente a um direito fundamental do homem que busca a justiça, o justo, para solucionar os conflitos de interesses, com base em normas de conduta ética e consoante leis que regem a sociedade e o Estado” (HESS, 2004, p. 3). Defende Cappelletti (1988, p. 12) que “o acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar o direito de todos”.

Sobre o assunto, pertinente a seguinte reflexão:

[...] todo o direito processual nada mais é do que um instrumental posto a serviço da realização do direito material, de modo que não basta termos normas de natureza material extremamente avançadas, como são, por exemplo, no Brasil, de um modo geral, as normas previstas na Constituição Federal em matéria de proteção a direitos, ou a legislação ambiental em vigor [...] estas normas jurídicas têm conteúdo bastante avançado, buscando a transformação da sociedade brasileira em uma sociedade mais justa e solidária. Entretanto, de nada adianta a existência dessas normas se não existirem mecanismos aptos a atuarem em caso de sua violação. É aí que entra o acesso à justiça, pois precisamos de instrumentos que nos garantam que, em caso de violação ou simples ameaça de violação a nossos direitos, temos aonde nos socorrer, podemos exigir o cumprimento forçado da norma violada ou a atuação da sanção pelo descumprimento (SOUZA, 2015, p. 42).

Através da análise do fragmento citado, percebe-se que a legislação material possui normas jurídicas avançadas, ao passo que para seu efetivo cumprimento, são necessários instrumentos/mecanismos que a tornem uma realidade. Para tanto, busca-se acessar à justiça através do processo judicial, sendo este, via de regra, o instrumento legítimo de se fazerem cumprir os direitos. Não obstante, o processo é um mecanismo impessoal e pouco democrático, além do que, o número de

¹⁰ Usar-se-á justiça com letra minúscula, pois não se está referindo ao acesso formal à Justiça (Poder Judiciário) e, sim, um acesso a uma resposta, um tratamento adequado e eficaz que resolva o conflito.

demandas judiciais é bastante elevado, tornando inviável, muitas vezes, a apresentação de respostas satisfatórias¹¹.

O artigo 1º da Resolução 125 do CNJ institui a política pública e parágrafo único estabelece que

aos órgãos judiciários incumbe, nos termos do art. 334 do Novo Código de Processo Civil combinado com o art. 27 da Lei de Mediação, antes da solução adjudicada mediante sentença, oferecer outros mecanismos de soluções de controvérsias, em especial os chamados meios consensuais, como a mediação e a conciliação, bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão.

O setor de cidadania tem por objetivo orientar o cidadão quanto ao método mais adequado de tratar os conflitos, num procedimento parecido com aquele conhecido pelos norte-americanos como fórum múltiplas portas (SPENGLER, 2016a). O artigo 2º trata da implementação da política, com vista à boa qualidade dos serviços e à disseminação da cultura de pacificação social, devendo-se observar a centralização das estruturas judiciárias, além da adequada formação e treinamento de servidores, conciliadores e mediadores e acompanhamento estatístico específico. O CNJ auxiliará a organizar programa, com o escopo de promover ações de incentivo à autocomposição de litígios e à pacificação social, através da conciliação e da mediação¹².

A emenda nº 2, de 08 de março de 2016, reformulou o artigo 7º, estipulando que os tribunais deverão criar os núcleos permanentes de métodos consensuais de solução de conflitos - núcleos, os quais serão coordenados por magistrados e compostos por magistrados da ativa ou aposentados e servidores. A resolução prevê o prazo de 30 (trinta) dias para essas adequações, sim, trinta dias! Um prazo curto quando se pensa na extensão do nosso país, bem como nas condições estruturais necessárias para que os núcleos passem a funcionar. Resta evidente, mediante a pressão existente para a implantação dos núcleos, que a real intenção da política é desafogar o Poder Judiciário (SPENGLER, 2016a).

Os núcleos coordenarão centros Judiciários de solução de conflitos e cidadania (centros ou cejuscs), também instituídos pelos tribunais, nos quais serão

¹¹ Nesse sentido, sugere-se a leitura do Relatório Justiça em Números elaborado pelo CNJ, bem como de (RESCHKE; BAEZ, 2017).

¹² A mediação e a conciliação são métodos consensuais de tratamento de conflitos, nos quais um terceiro auxiliará as partes. Na mediação, busca-se o reestabelecimento da comunicação, e tradicionalmente utilizada em conflitos de relações continuadas, como os familiares. Enquanto a conciliação visa o acordo de vontades, normalmente aplicada em relações de consumo.

realizadas as sessões de conciliação e mediação. Além da criação e instalação dos núcleos e centros, o CNJ estabeleceu as diretrizes curriculares para a capacitação dos mediadores e conciliadores e também o treinamento dos serventuários da Justiça. Compete destacar que a organização dos cursos deve ser pautada na “cultura da paz”, para que os mediadores e conciliadores não fiquem apegados às suas profissões de origem, à “cultura da sentença” e nem ao “espírito paternalista” de solucionar o problema dos outros (SPENGLER, 2016a).

De acordo com a redação do §2º, artigo 12 da Resolução 125 do CNJ todos “os conciliadores, mediadores e outros especialistas em métodos consensuais de solução de conflitos deverão submeter-se a aperfeiçoamento permanente e a avaliação do usuário (Redação dada pela Emenda nº 2, de 08.03.16)”¹³. O aperfeiçoamento permanente reflete na manutenção da qualidade dos serviços prestados, pois essa política, em princípio, tem caráter perpétuo, podendo ser revista e readequada conforme necessário. As pesquisas de satisfação realizadas com os usuários seriam relativas à fase de avaliação da política pública e mediriam a sua efetividade.

A política pública de tratamento de conflitos ainda está em fase de implementação, apresentando resultados ainda tímidos, todavia, apesar das dificuldades orçamentárias e culturais, trata-se de um mecanismo diferenciado que busca, através de outros métodos, que não a adjudicação, alcançar à justiça. Considerando que a legislação brasileira é avançada e ousada em suas garantias e direitos fundamentais, torna-se necessário revisar os meios de se acessar à justiça, sendo que as políticas públicas são expressões desse movimento em prol da concretização e conscientização acerca dos direitos humanos e fundamentais.

5 CONCLUSÃO

As políticas públicas são pensadas a partir de problemas ao atendimento das demandas sociais, elas buscam efetivar a falha na prestação de serviços e serão eficazes na medida em que as etapas são cumpridas. Essa eficácia será “medida”, especialmente, nas fases de implementação e avaliação, através das quais é

¹³ Nesse sentido recomenda-se a leitura de (SPENGLER, 2016b).

possível fazer uma verificação da política, averiguando se esta atende aos fins estabelecidos.

Sobre a questão dos direitos humanos - valores de ordem superior que, quando convencionados por uma nação passam a integrar os direitos fundamentais daquele povo, pode-se dizer que são motivadores de políticas públicas no Brasil, uma vez que se tem um amplo rol de direitos e uma estrutura, por vezes precária, para cumpri-los. As políticas públicas entram em ação para que o acesso aos direitos seja facilitado e, naturalmente, materializado/efetivado.

A política pública nacional de tratamento de conflitos foi proposta com o objetivo de proporcionar um real acesso à justiça, através da prática da mediação e da conciliação. Trata-se de uma política de complexa implementação, com resultados quantitativos ainda tímidos, que podem ser consultados no Relatório Justiça em Números do Conselho Nacional de Justiça. Entende-se que as políticas públicas são meios de garantir o cumprimento de direitos, todavia, a sua fundamentação e planejamento são essenciais para que a implementação ocorra adequadamente. Além disso, a avaliação opera como termômetro de efetividade – verificando o atendimento das expectativas sociais e concretização dos direitos e objetivos políticos estabelecidos.

Conforme elucidado no texto, a legislação brasileira é bastante avançada em com relação à previsão de direitos e garantias fundamentais, materializados nos moldes da Constituição Federal e leis esparsas, sendo que são necessárias formas/meios de trazer para o contexto social, para a vida, a concretização desses direitos. Assim, as políticas públicas, especialmente, a política pública de tratamento de conflitos, operam como mecanismos eficazes de acesso à justiça, proporcionando um atendimento e tratamento adequado dos conflitos sociais, materializando os direitos fundamentais¹⁴.

Dessa forma, responde-se positivamente ao problema colocado, entendendo-se que as políticas públicas são um meio eficaz de acesso à justiça, de tratamento adequado dos conflitos e por conseguinte, da materialização dos direitos fundamentais, pois são meios diferenciados de acesso ao direito, concretizando-o.

¹⁴ Esclarece-se que as políticas públicas devem funcionar paralelamente ao sistema tradicional de justiça, não se está sugerindo uma substituição dos mecanismos adjudicatórios e, sim, uma complementação.

A história humana é o resultado do conflito dos nossos ideais com as realidades, e a acomodação entre os ideais e as realidades determina a evolução peculiar de cada nação.
Lin Yutang

REFERÊNCIAS

- BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. *Caminhos para análise das políticas de saúde*. 2011. p.138-172. Disponível em: <www.ims.uerj.br/ccaps>, acessado em 20 abr. 2016.
- BARBOSA, Ivan Machado. Fórum de Múltiplas Portas: uma proposta de aprimoramento processual. In: AZEVEDO, A. G. (Org.). *Estudos em arbitragem, mediação e negociação*. Brasília: Grupos de Pesquisa, 2003. Disponível em: <<http://www.arcos.org.br/livros/estudos-de-arbitragem-mediacao-e-negociacao-vol2/terceira-parte-artigo-dos-pesquisadores/forum-de-multiplas-portas-uma-proposta-de-aprimoramento-processual>>. Acesso em: 01 mai. 2016. p. 243-262.
- BRASIL. *Constituição Federal*. Brasília: Senado Federal, 1988.
- CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução 125*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2010.
- DYE, Thomas R. *Understanding public policy*. New Jersey: Pearson Prentice hall, 2008.
- EUSTIS, Joanne D. *Agenda-setting: the universal service case*. 2007. 295 f. Tese de doutorado submetida ao Instituto Politécnico de Virgínia e Universidade do Estado de Virgínia.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Dicionário Aurélio de língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.
- GORCZEVSKI, Clóvis. *Direitos humanos, educação e cidadania: conhecer, educar e praticar*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2009.
- HESS, Heliana Coutinho. *Acesso à justiça por reformas judiciais*. Campinas: Millennium, 2004.
- LEAL, Monia Clarissa Hennig. *Manual de Metodologia da Pesquisa para o Direito*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2009.
- MENDES, G.F.; BRANCO, P. G. G. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2014.

RESCHKE, Ana Paula Goldani Martinotto; BAEZ, Narciso Leandro Xavier. *A eficácia do direito fundamental de acesso à justiça pela efetividade do direito de razoável duração do processo*. Revista do Direito UNISC, vol. 01, nº 51. Santa Cruz do Sul, 2017.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SOUZA, Luciane Moessa de Souza. *Mediação de conflitos: novo paradigma de acesso à justiça*. Santa Cruz do Sul: Essere nel mondo, 2015.

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

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

_____. *Uma relação à três: o papel político e sociológico do terceiro no tratamento dos conflitos*. Revista Dados, vol. 59, nº 2. Rio de Janeiro abr./jun., 2016b.