

Mediação como política pública de fortalecimento da democracia participativa*

*Mediation as a public policy of strengthening of the participatory democracy*³

Luthyana Demarchi de Oliveira¹¹

Fabiana Marion Spengler²²

* Artigo recebido em 29/11/2011

Artigo aprovado em 12/04/2012

¹ Mestranda em Direito pela Universidade de Santa Cruz. Bolsista CAPES/CNJ junto ao projeto Multidoor courthouse system – avaliação e implementação do sistema de múltiplas portas (multiportas) como instrumento para uma prestação jurisdicional de qualidade, célere e eficaz. Especialista em Direitos Humanos pelo Instituto de Filosofia Berthier/ Passo Fundo/RS. Especialista em Direito Civil pela Imed/Passo Fundo/RS. Pesquisadora do Grupo de Estudos “Políticas Públicas no Tratamento dos Conflitos” vinculado ao CNPQ. Advogada.

² Pós-Doutora pela Università Roma Tre/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; 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 última instituição; docente da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUÍ. Coordenadora do Grupo de Estudos “Políticas Públicas no Tratamento dos Conflitos”, vinculado ao CNPQ. Coordenadora do projeto de pesquisa “Mediação de conflitos para uma justiça rápida e eficaz”, financiado pelo CNPQ (Edital Universal 2009 – processo 470795/2009-3) e pela FAPERGS (Edital Recém-Doutor 03/2009, processo 0901814). Coordenadora do projeto de pesquisa “Acesso à justiça, jurisdição (in) eficaz e mediação: a delimitação e a busca de outras estratégias na resolução de conflitos”, Edital FAPERGS nº 02/2011 - Programa Pesquisador Gaúcho (PqG), edição 2011. Pesquisadora do projeto Multidoor courthouse system – avaliação e implementação do sistema de múltiplas portas (multiportas) como instrumento para uma prestação jurisdicional de qualidade, célere e eficaz financiado pelo CNJ e pela CAPES. Pesquisadora do projeto intitulado “Direitos Humanos, Identidade e Mediação”, financiado pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUÍ. Coordenadora e mediadora judicial junto ao projeto de extensão “A crise da jurisdição e a cultura da paz: a mediação como meio democrático, autônomo e consensuado de tratar conflitos”. Advogada.

Resumo

O presente artigo científico tem como objetivo delinear a democracia na sociedade contemporânea, bem como contextualizar o sistema estatal frente às inovações do mundo globalizado. Nessa esteira, analisou-se, mediante uma abordagem crítica e bibliográfica, a atuação do Estado por meio das políticas públicas, em especial a Resolução nº 125 do Conselho Nacional de Justiça, que estabelece uma política pública de tratamento adequado do conflito. Desse modo, ela se consolida à medida que apresenta mecanismos consensuais, como a mediação e a conciliação, não usando esses instrumentos como mecanismos para desafogar o sistema jurisdicional, mas contribuindo para a construção de um novo paradigma de sistema voltado para o consenso e a pacificação social com o objetivo de tratar o conflito e fortalecer a democracia participativa.

Palavras-chave: Democracia. Política pública. Tratamento do conflito. Mediação.

Abstract

This research paper aims to outline the democracy in contemporary society, as well as contextualizing the state system forward to innovations in the globalized world. On this track, is analyzed through a critical approach, using the literature review, the State's actions through public policies, in particular the resolution nº 125 of the Conselho Nacional de Justiça, a public policy that establishes appropriate treatment the conflict. Thus, it is consolidated as presents consensual mechanisms such as mediation and conciliation, not using such tools as mechanisms to relieve the court system, but contributing to the construction of a new paradigm of systems for consensus and social peace and in order to address the conflict and strengthening participatory democracy

Keywords: Democracy. Public policy. Treatment of conflict. Mediation.

³ O presente texto foi elaborado a partir de pesquisa realizada junto ao projeto intitulado Multidoor courthouse system – avaliação e implementação do sistema de múltiplas portas (multiportas) como instrumento para uma prestação jurisdicional de qualidade, célere e eficaz, financiado pelo CAPES/CNJ.

1 Introdução

Diante da complexidade da sociedade contemporânea, é de fundamental importância a análise do panorama do sistema estatal, em especial da democracia frente à remodelagem das instituições sociais. Nesse contexto, estabelece-se um novo conceito de , dita participativa, a qual delineará a sociedade e o Estado, frente aos desafios da globalização, consequência da interligação em escala mundial das dimensões econômicas, políticas e culturais.

Desse modo, o presente artigo, por meio do método de revisão bibliográfica e da coleta de dados, informações e resolução, analisa criticamente o conceito e as características do sistema estatal e sua atuação, frente aos desafios contemporâneos, revendo ainda o papel das instituições e dos mecanismos sociais no atual panorama democrático.

Dessa forma, por intermédio da Resolução nº 125, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) institui uma política pública denominada “Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado de Interesses” no âmbito do Poder Judiciário, de modo a incentivar e adotar mecanismos consensuais de tratamento do conflito. Por meio da Resolução, estipula-se a mediação e a conciliação como mecanismos de solução e tratamento do conflito. O presente estudo faz uma análise crítica da importância dessa política para o sistema, traçando, por meio da revisão bibliográfica, o alcance dos mecanismos para a sociedade.

Nesse sentido, após uma breve contextualização da transformação do Estado de direito na sociedade contemporânea e seus desafios frente ao fenômeno da globalização, analisa-se a sua atuação mediante as políticas públicas como fortalecimento da cidadania.

2 A democracia na sociedade contemporânea

Na sociedade contemporânea, falar em sistema estatal remete necessariamente a um problema central na teoria política que é a ideia de representação política e suas consequências, frente a um Estado cada vez mais pleno de direitos, obrigações e deveres, reflexo da complexidade social atual.

Nessa linha de raciocínio, o Estado deve se relacionar com o povo, que é reconhecido como a fonte legítima dos poderes institucionais, exercidos pelo poder

soberano ou pela soberania. Quando se fala em exercício da soberania ou do poder soberano, pressupõe-se:

[...] efetiva participação do indivíduo no processo de decisão política dos temas que dizem respeito. Essa esfera está inserida numa esfera mais ampla que é da sociedade como um todo, já que toda a decisão política está condicionada ao que acontece na sociedade.⁴

Assim, o conceito de soberania se manifesta e se afirma na Constituição como o acoplamento estrutural entre política e direito. A soberania do povo apresenta-se também como inserção contínua dos mais diversos valores, interesses e exigências presentes na esfera pública pluralista nos procedimentos do Estado Democrático de Direito.⁵

Por conseguinte, igualmente a noção de democracia nasce de uma concepção individualista que se forma do Estado soberano, no qual o poder político emana.. Desse modo, a democracia é “[...] caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos”.⁶ No regime democrático, as normas constitucionais que atribuem esses direitos não são exatamente regras do jogo: são regras preliminares que permitem o desenrolar do jogo.⁷

Cabe salientar que, para o Estado Moderno ter legitimidade, os indivíduos efetuam um contrato pelo qual alienam os seus direitos à comunidade (Rousseau). O conceito remete ao termo vontade geral, ou seja, “[...] são os critérios de inclusão e exclusão desse contrato social que vão demarcar o fundamento da legitimidade da contratualização levada a efeito na constituição (*politheia*) social.”⁸

⁴ LEAL, Rogério Gesta. *Estado, administração pública e sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 22.

⁵ NEVES, Marcelo. *Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil: o estado democrático de direito a partir e além de Luhmann e Habermas*. 2. ed. São Paulo: M. Fontes, 2008. p. 158.

⁶ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. p. 18.

⁷ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. p. 18.

⁸ LEAL, Rogério Gesta. *Estado, administração pública e sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 26.

Dessa maneira, para melhor entendimento, parece pertinente estabelecer a diferença entre a democracia representativa e a direta. Na democracia representativa, as deliberações coletivas dizem respeito à coletividade como um todo e não apenas àqueles que dela fazem parte. Trata-se de pessoas eleitas para essa finalidade. “Um estado representativo é um estado no qual as principais deliberações políticas são tomadas por representantes eleitos, importando pouco se os órgãos de decisão são o parlamento, o presidente da república, o parlamento mais os conselhos regionais, etc.”⁹

Na democracia direta, há “[...] o instituto do representante substituível contraposto ao do representante desvinculado de mandato imperativo. De fato, o cordão umbilical que mantém o delegado unido ao corpo eleitoral não é de todo cortado”.¹⁰ Nesse tipo de regime, o indivíduo participa por conta própria nas deliberações que lhe dizem respeito. É preciso que entre os indivíduos deliberantes e a deliberação não exista nenhum intermediário.¹¹

Ressalta-se, no entendimento de Leal, que o modelo de democracia representativa clássica da Idade Moderna, fundado na ideia de representação política, não conseguiu se desincumbir das tarefas sociais e populares,

[...] transformando-se em espaços de composição de interesse privado, levando a uma crise de identidade (não se sabe quem representa), de eficácia (não respondem às competências normativas) e de legitimidade (não são mais refratários das demandas sociais emergentes, agregadas e reprimidas).¹²

Nesse sentido, a democracia deve ser estendida a todos os cidadãos em um espaço político de participação e interlocução com todos os interessados que assegurem o atendimento de demandas públicas. Um problema a ser pautado é a questão da burocracia e centralização do processo decisório que afasta dessa sociedade a participação sobre temas que lhe digam respeito. Para Bobbio, a ideia

de “[...] Estado, Democracia e Poder Político passa pela avaliação da eficácia e legitimidade de procedimentos utilizados no exercício de gestão de interesses públicos, a partir de novos espaços de comunicação e novos instrumentos políticos de participação”.¹³

No contexto apresentado, a democracia implica outros conceitos estruturais de poder político e participação política, baseada em uma sustentação teórica de formação da vontade política institucionalizada e na noção de esfera pública revitalizada, que aloca um “[...] conjunto orgânico de arenas políticas informais, compostas de velhos e emergentes atores/cidadãos, dialogicamente discursivas e democráticas, inovadoras competências soberanas de interlocução, deliberação, formulação e execução de políticas públicas sociais”.¹⁴

Atualmente, o modelo de democracia apresenta-se como meio de luta estratégica do poder, pois é sensível às diversidades de valores da sociedade moderna, os quais devem ser tratados imparcialmente pelos procedimentos do Estado Democrático de Direito. Esse Estado pressupõe uma esfera pública pluralista recíproca, pois:

[...] legitima-se enquanto é capaz de, no âmbito político-jurídico da sociedade supercomplexa da contemporaneidade, intermediar consenso procedimental e dissenso conteudístico e, dessa maneira, viabilizar e promover o respeito recíproco às diferenças, assim como a autonomia das diversas esferas de comunicação.¹⁵

Consequentemente, nasce um novo contrato de civilidade, para o qual todos fazem parte da comunidade nacional e que estabelece a “[...] reaproximação entre o social e político, ou, da repolitização dos laços sociais, ligando-os aos direitos sociais e à cidadania”.¹⁶ Nesse sentido, a democracia participativa no Estado contemporâneo nasce como caminho desafiador para efetivação da cidadania, inclusive frente às consequências da ordem globalizada que será abordada a seguir.

⁹ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. p. 44.

¹⁰ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. p. 44-51.

¹¹ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. p. 51.

¹² LEAL, Rogério Gesta. *Estado, administração pública e sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 71.

¹³ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987. p. 33.

¹⁴ LEAL, Rogério Gesta. *Estado, administração pública e sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 77.

¹⁵ NEVES, Marcelo. *Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil: o Estado democrático de direito a partir e além de Luhmann e Habermas*. 2. ed. São Paulo: M. Fontes, 2008. p. 156.

¹⁶ LEAL, Rogério Gesta. *Estado, administração pública e sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006. p. 74.

3 O Estado e a globalização

No Estado contemporâneo, um tema que não pode passar despercebido, já que acarreta consequências devastas, desproporcionais e desumanas para todos os membros da sociedade, é a globalização. A globalização é compreendida como a dimensão econômica dominante de interligação mundial dos mercados. Por outro lado:

[...] é vista também como fenômeno econômico que deve ser combatido, pelas suas consequências nocivas para os países pobres em vias de desenvolvimento. É apresentada ainda como um fenômeno que se contrapõe aos laços de solidariedade social existentes nos planos local e nacional.¹⁷

Nessa esteira, Giddens explica que a globalização:

[...] é uma complexa variedade de processos, movidos por uma mistura de influências políticas e econômicas. Ela está mudando a vida do dia-a-dia, particularmente nos países desenvolvidos, ao mesmo tempo em que está criando novos sistemas e forças transnacionais.¹⁸

E vai além, explicando que, mais do que um mero pano de fundo para as políticas contemporâneas, se:

[...] tomada como um todo, a globalização está transformando as instituições da sociedade em que vivemos. É com certeza diretamente relevante para a ascensão do 'novo individualismo' que figurou com tanto destaque em debates socialmente democráticos.¹⁹

Assim, os fenômenos globais interferem em fatos locais e vice-versa, pois não se trata mais de duas instâncias autônomas, mas inter-relacionadas, influenciando-se reciprocamente e mantendo cada uma sua identidade. "Surtem novos centros de poder que agem em todos os níveis, do local ao global, estabelecendo normas e leis nacionais que podem contrariar os interesses públicos da sociedade civil".²⁰ O termo designa, também, "[...] a crescente transnacionalização das relações econômicas,

sociais, políticas e culturais que ocorrem no mundo".²¹ "Além de uma mera internacionalização do capital, o processo de globalização toma fisionomia de socialização global".²²

Ademais, segundo Vieira, o ponto de partida da globalização se dá com o processo de internacionalização da economia, desde a Segunda Guerra Mundial. Observam-se as seguintes evoluções: a pré-história, a nova divisão do trabalho, a crise da década de 1980 com a reestruturação capitalista que é complementada pela flexibilização e privatizações e, além disso, nos anos de 1990, a queda do leste europeu (antiga URSS) e o fortalecimento do Terceiro Mundo.²³

Frente a esse contexto, destacam-se três dilemas como consequências da ordem globalizada: o individualismo, a ação política e a pobreza. O individualismo está intimamente ligado aos valores materiais da sociedade moderna, advindo do consumismo exagerado da globalização. Está associado ao afastamento da tradição e do costume de nossas vidas em coletividade e próximo à geração "eu", consequência do impacto da globalização. Quanto à ação política, o que se busca como principal função do governo é a conciliação das reivindicações divergentes de grupos de interesse especial, na prática e no direito. "Mas 'governo' aqui deve ser compreendido num sentido mais geral que o de mero governo nacional. A social democracia tem de considerar de que maneira o governo deve ser mais bem reconstruído para atender as necessidades da época".²⁴ E por fim, a pobreza supõe a negação do direito de desenvolvimento. "A pobreza é uma violenta e brutal negação dos direitos humanos".²⁵ Abarca, em vários sentidos, tornando-se multidimensional, como a carência de bens essenciais para viver dignamente e a exclusão da vida econômica, política, social e cultural.

Assim, apresentam-se evidentes os casos de po-

¹⁷ GIDDENS, Anthony. *A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social- democracia*. Rio de Janeiro: Record, 1999. p. 70.

¹⁸ GIDDENS, Anthony. *A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social- democracia*. Rio de Janeiro: Record, 1999. p. 43.

¹⁹ GIDDENS, Anthony. *A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social- democracia*. Rio de Janeiro: Record, 1999. p. 43.

²⁰ VIEIRA, Liszt. *Cidadania e globalização*. 7. ed. Rio de Janeiro: Record, 2004. p. 72.

²¹ VIEIRA, Liszt. *Cidadania e globalização*. 7. ed. Rio de Janeiro: Record, 2004. p. 73.

²² VIEIRA, Liszt. *Cidadania e globalização*. 7. ed. Rio de Janeiro: Record, 2004. p. 75.

²³ VIEIRA, Liszt. *Cidadania e globalização*. 7. ed. Rio de Janeiro: Record, 2004. p. 76.

²⁴ GIDDENS, Anthony. *A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social- democracia*. Rio de Janeiro: Record, 1999. p. 63.

²⁵ GIDDENS, Anthony. *A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social- democracia*. Rio de Janeiro: Record, 1999. p. 107.

breza e violência em vários países e os casos de exclusão dos blocos econômicos no auxílio dos mais necessitados. Ressalta-se, assim, que a “[...] pobreza se caracteriza como um problema complexo e multidimensional que requer um enfoque intersectorial e integrado, de forma igual o desenvolvimento humano e sustentável”.²⁶ A situação de pobreza é consequência da ordem econômica social e política em nível internacional. A pobreza também é deficiente de outros fatores da condição humana, como segurança e autoestima.

Nesse sentido, não se pode deixar de mencionar o modelo de vida americana, que “[...] tem como principal objetivo impulsionar os mecanismos do mercado e sobre o todo impor a rude disciplina do trabalho desqualificado nas populações marginais”.²⁷ Consequentemente, procuram:

[...] sacrificar o pobres, e sobretudo, o subproletariado urbano negro, encarnação e bode expiatório de todos os males do país, para exorcizar as preocupações das classes médias e trabalhadores acerca do futuro. Significa, uma vez mais, pedir para os que vivem a negação do sonho americano que sofrem por uma suposta alteridade de tal modo que o país possa manter sua fé no mito nacional de prosperidade para todos.²⁸

Desse modo, o que se percebe é que, atualmente, as consequências da globalização transmitem “[...] pelo caráter indeterminado, indisciplinado e de autopropulsão dos assuntos mundiais: ausência de um centro, de um painel de controle, de uma comissão diretora, de um gabinete administrativo. Assim, a globalização é a ‘nova desordem mundial’”.²⁹

Em sendo assim, a preocupação atual é construção de uma ordem e de regras de jogo menos caóticas que tendam a uma nova organização do mundo. “Observam-se as insatisfações das necessidades da comunidade mundial, deve evitar toda e qualquer tipo de exploração, seja do trabalho, economia, do comércio e do capital. Deverá ainda, haver apropriação cooperativa dos meios de

informação, opinião e conhecimento, evitando igualmente a exploração”.³⁰

Para tanto, busca-se outro modo de vida baseado em um espaço comunitário de efetivação da pluralidade democrática, comprometida com a alteridade e a diversidade cultural. Ressalta-se um contexto global de emancipação que tem como “[...] estratégia progressista de integração procurar promover e estimular a participação múltipla de segmentos populares e de novos sujeitos coletivos de base”.³¹

Assim, a cidadania é definida como princípio da democracia, constituindo-se na criação de espaços sociais de luta e na definição de instituições permanente para a expressão política, significando também conquista e consolidação social e política. “A cidadania poderá, dessa forma, cumprir um papel libertador e contribuir para a emancipação humana, abrindo novos espaços de liberdade”,³² além de funcionar como uma forma de enfrentamento das devastadoras consequências da ordem globalizada, que é o que se passa a estudar.

4 O sistema estatal e a esfera de atuação política

Os conflitos que permeiam a sociedade moderna são resultado de uma série de fatores que englobam o sistema. O sistema pode ser conceituado como “[...] toda a organização complexa que recolhe e transmite informação, gera atividades e controla resultados, dotado de certa autonomia, mas permanentemente articulado ao contexto”.³³

O sistema de organização de uma sociedade passa por elementos como o Estado, o governo, o poder, a economia e os cidadãos. Nesse sentido, o Estado é o resultado de um processo histórico de concentração de poder

²⁶ SANCHEZ apud MARTINEZ, Alejandro Rosillo et al. *Direitos humanos no século XXI*. Porto Alegre: Edipucrs, 2008. p. 112.

²⁷ WACQUANT, Loïc. *Castigar a los pobres: el gobierno neoliberal de la inseguridad social*. Barcelona: Gedisa, 2009. p. 86.

²⁸ WACQUANT, Loïc. *Castigar a los pobres: el gobierno neoliberal de la inseguridad social*. Barcelona: Gedisa, 2009. p. 99.

²⁹ BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: as consequências humanas*. Trad. Marcus Penchel. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1999. p. 67.

³⁰ SERRANO apud MARTINEZ, Alejandro Rosillo et al. *Direitos humanos no século XXI*. Porto Alegre: Edipucrs, 2008. p. 153.

³¹ RUBIO apud MARTINEZ, Alejandro Rosillo et al. *Direitos humanos no século XXI*. Porto Alegre: Edipucrs, 2008. p. 214.

³² VIEIRA, Liszt. *Cidadania e globalização*. 7. ed. Rio de Janeiro: Record, 2004. p. 41.

³³ SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta (Org.). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz: EDUNISC, 2008. t. 8. p. 2326.

que ocorre na Europa, entre o final da Idade Média e o início da Idade Moderna. Nas palavras de Rodrigues, “[...] o Estado moderno se constitui de um conjunto de instituições públicas que envolvem múltiplas relações com o complexo social num território delimitado”.³⁴ A crise está afetando a maioria das sociedades do mundo, desde que se preconizou a ideia de diminuição da intervenção do Estado em oferecer os direitos sociais à população.

Desse modo, a fim de evitar um colapso mundial, organizações da sociedade civil começaram a tomar iniciativas pontuais com o objetivo de burlar o quadro de crise e garantir os direitos de todos os cidadãos. Na busca desse espaço de diálogo, a sociedade civil ressurgiu como a esfera de interação, de modo a garantir a autonomia da economia e do Estado. A construção dessa esfera tornou-se, assim, essencial enquanto participação política e social dos cidadãos. Nessa seara, o combate do modelo liberal, denominado democracia liberal, dá-se pela instituição de uma democracia participativa com espaços estruturais de integração social. Nas palavras de Santos:

No processo, o próprio espaço político liberal, o espaço da cidadania sofre uma transformação profunda. A diferenciação das lutas democráticas pressupõe a imaginação social de novos exercícios de democracia e de novos critérios democráticos para avaliar as diferentes formas de participação política. E as transformações prolongam-se no conceito de cidadania, no sentido de eliminar os novos mecanismos de exclusão da cidadania, de combinar formas individuais com formas coletivas de cidadania e, finalmente, no sentido de ampliar esse conceito para além do princípio da reciprocidade e simetria entre direitos e deveres.³⁵

Nas afirmações de Morin, “[...] os gigantescos problemas da civilização, demandando mobilização para humanizar a burocracia e a técnica, defender e desenvolver as convivalidades e solidariedades”.³⁶ Assim, a sociedade contemporânea, colhendo os resultados negativos do modelo de progresso capitalista, necessita reaprender a viver conjugando as formas individuais e coletivas de cidadania, de modo a tratar seus conflitos.

Dessa forma, o sistema estatal não é somente uma organização burocrática. É também um reordenamento jurídico, social e político da sociedade com o reconhecimento da cidadania. Assim, o papel do Estado é promover políticas que priorizem a convivência dos cidadãos, de modo a multiplicar os espaços públicos de cooperação e participação.

Assim, no contexto apresentado, os mecanismos mais usados para que isso aconteça são as políticas públicas. As políticas públicas normalmente são um conjunto de ações ou programas instituídos pelo bem ou interesse comum. O conceito tem ligação direta com a “política” que advém da palavra de origem grega *polis*, que se refere às coisas da cidade, ou seja, “[...] ao que é urbano, público, civil e social”.³⁷

Nas explicações de Rodrigues, Aristóteles, no século 4 a.C, foi o primeiro filósofo a desenvolver um tratado sobre o tema. O autor referia que a política era a arte ou ciência do Governo e apresentava uma tipologia das formas de governar. Na era moderna, a ideia de política começa a ser substituída como “ciência do Estado” ou “ciência política”, que diz respeito à “[...] atividade ou ao conjunto de atividades que, de alguma maneira, faz referência ao Estado. Como tal, o conceito de política está estreitamente vinculado ao de poder”.³⁸ Reitera ainda que a política é “[...] um conjunto de procedimentos que expressam relações de poder e que se orienta à resolução de conflitos no que se refere aos bens públicos. Em uma palavra, a política implica a possibilidade de resolvermos conflitos de uma forma pacífica”.³⁹

Para a maioria da doutrina, os aspectos conceituais das políticas públicas envolvem três dimensões: a institucional, denominada de *polity*, ordenada pelo sistema político e delimitada pelo sistema jurídico; a processual, *politics*, que se dá pela dinâmica da política e da competição do poder; e a material, *policy*, que envolve o conteúdo concreto dita como o “Estado em ação”. Salienta-se que as três esferas são permanentes e se influenciam reciprocamente.

³⁴ RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. *Políticas públicas*. São Paulo: Publifolha, 2010. p. 17.

³⁵ SANTOS, Boaventura de Souza. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1997. p. 271.

³⁶ MORIN, Edgar. *A decadência do futuro e a construção do presente*. Florianópolis: UFSC, 1993. p. 32.

³⁷ RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. *Políticas públicas*. São Paulo: Publifolha, 2010. p. 13.

³⁸ RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. *Políticas públicas*. São Paulo: Publifolha, 2010. p. 13.

³⁹ RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. *Políticas públicas*. São Paulo: Publifolha, 2010. p. 13.

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

[...] configuram decisões de caráter geral que apontam rumos e linhas estratégicas de atuação governamental, reduzindo os efeitos da descontinuidade administrativa e potencializando os recursos disponíveis ao tornarem públicas, expressas e acessíveis à população e aos formadores de opinião as intenções do governo no planejamento de programas, projetos e atividades.⁴⁰

Normalmente, a política pública é gerada por uma situação de dificuldade ou por algum problema, que chama a atenção do Estado, aqui envolvendo todos os atores de forma ampla, e que é inserida em uma agenda política. Assim, há a formulação da política pública, que é a definição sobre a maneira de solucionar o problema político em pauta e a escolha das alternativas a serem adotadas. A próxima fase é a de implementação da concretização da formulação, por meio de ações e atividades que materializam as diretrizes, programas e projetos, e está a cargo do aparelho burocrático (administração). E por último, se dá sua avaliação, na qual são analisados os seus resultados, custos e aceitação pelos cidadãos.

Desse modo, ampliando a conceituação, Souza⁴¹ explica que as políticas públicas em geral ou aquelas denominadas sociais são campos multidisciplinares que focalizam as explicações sobre a natureza e o processo, sendo que uma teoria geral da política pública implica a mescla de teorias construídas em outros campos, como o da Sociologia, da Ciência Política e da Economia. Para a autora, uma teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade, já que ambas as instituições “[...] partilham

um interesse comum na área e têm contribuído para avanços teóricos e empíricos”.⁴²

Nesse sentido, a definição de políticas públicas permeia um campo de estudo que vem trazendo importantes contribuições para compreender o funcionamento das instituições e das complexidades que envolvem a vida nos dias atuais. Assim, a seguir, passa-se à análise da mediação como política pública para o fortalecimento da democracia.

5 A mediação como política pública para o fortalecimento da democracia participativa

A implementação de uma política pública é o instrumento utilizado para a promoção da cidadania. O mundo atual é consequência de uma série de crises que trouxeram reflexos devastadores para toda a sociedade. Nesse sentido, explica Morin:

Não se poderia destacar um problema número um, que subordinaria a todos os demais; não há um único problema vital, mas vários problemas vitais, e é essa inter-solidariedade complexa de problemas, antagonismos, crises, processos descontrolados, crises gerais do planeta que constituem o problema vital número um.⁴³

Percebe-se que, a cada ano, os problemas aumentam e a expansão tecnológica e econômica, efeito da globalização, espalha-se pelo mundo. Frente a essa situação, aumentam também os problemas sociais considerados graves, como a pobreza, a miséria, o desemprego e a exclusão social. Dessa forma, os diversos danos causados pela globalização trouxeram problemas de todas as ordens, sejam econômicos, ambientais e, principalmente sociais, que acarretam conflitos nas diversas relações da sociedade. Nesse sentido, as políticas públicas nascem com o objetivo de fortalecimento da cidadania e como uma alternativa pacífica de tratamento dos conflitos sociais.

Observa-se que é fundamental para o Estado garantir os direitos individuais e coletivos para a construção de uma sociedade livre que propicie o desenvolvimento social, o bem-estar e a erradicação da pobreza. Para Leal,

⁴⁰ SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta (Org.). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz: EDUNISC, 2008. t. 8. p. 2310.

⁴¹ SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*. Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul. /dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2011.

⁴² SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*. Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul. /dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2011.

⁴³ MORIN, Edgar. *Terra-Pátria*. Trad. Paulo Azevedo Neves da Silva. Porto Alegre: Sulinas, 1995. p. 99.

a concretização do Estado Democrático de Direito tem como objetivo “[...] assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça, como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos”⁴⁴

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

Essas políticas implicam também novas formas de tratamento dos conflitos sociais, os quais somente produzem eficácia se contarem com uma mudança de paradigma, transformando o litígio em consenso. Nesse sentido, a Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, que inclui o art.103-B na Constituição Federal, cria o Conselho Nacional de Justiça, que é o órgão encarregado de desenvolver ações e programas com o objetivo de garantir o controle administrativo e processual, a transparência e o bom funcionamento do Judiciário.

Das múltiplas funções do Conselho Nacional de Justiça, estipula-se a implementação de ações de reforma do sistema de justiça, instituindo-se, assim, uma política de tratamento adequada dos conflitos, pela Resolução nº 125 de novembro de 2010.

Normalmente, a política pública é instituída tendo como base conceitual os problemas da esfera pública. Dessa forma, ampliando a abrangência da política, conforme os termos da Resolução nº 70, de 18 de março, de 2009, do próprio Conselho, estipula-se que a eficiência operacional, o acesso ao sistema de justiça, e a responsabilidade social serão os objetivos estratégicos do Poder Judiciário e que o direito de acesso à justiça, conforme previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, implicará também a ordem jurídica justa. Para Bacellar:

⁴⁴ LEAL, Rogério Gesta. Significados e sentidos do estado democrático de direito enquanto modalidade ideal/constitucional do estado brasileiro. *Redes*: o mundo do trabalho na virada do século, Santa Cruz do Sul, v. 3, p. 149-174, jul. 1998. p. 167.

A finalidade do Poder Judiciário é a pacificação social e, portanto, independentemente do processo e do procedimento desenvolvido para a resolução dos conflitos no âmbito do que se denomina monopólio jurisdicional, também cabe ao Judiciário incentivar mecanismos e técnicas que mais se aproximem o cidadão da verdadeira Justiça.⁴⁵

A justificativa de implementação da política pública considera o largo e crescente aumento dos problemas e conflitos jurídicos na sociedade, de forma a organizar e consolidar, em âmbito nacional, não somente os serviços prestados nos processos judiciais, como também nos outros mecanismos de solução de conflitos, em especial, os consensuais, como a mediação e a conciliação. Assim, “[...] desenvolvem-se novas políticas sociais referentes ao papel jurisdicional do Estado frente a essa explosão de litigiosidade, decorrente da complexidade socioeconômica moderna”⁴⁶

Nessa esteira, a Resolução menciona a conciliação e a mediação como instrumentos efetivos de pacificação social, de modo a solucionar e prevenir os litígios, já que sua prática em programas já implementados no país tem reduzido a excessiva judicialização dos conflitos de interesses, a quantidade de recursos e de execução de sentenças, devendo servir de base para a criação de juízos de resolução alternativo de conflitos, verdadeiros órgãos judiciais especializados na matéria. Nas palavras de Favreto:

Devemos trabalhar com a solução pacífica e negociada - portanto, mais preventiva do que curativa - dos problemas que surgem na sociedade, visando à estrutura de um processo de formação de pacificação social no âmbito das lides judiciais ou não.”⁴⁷

Por fim, estabelece ainda a relevância e a necessidade de organizar e uniformizar os serviços de conciliação, mediação e outros métodos consensuais de solução de conflitos, para evitar disparidades de orientação e práticas, bem como para assegurar a boa execução da política pública.

⁴⁵ BACCELAR, Roberto Portugal. *Juizados especiais: a nova mediação paraprocessual*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 222.

⁴⁶ MORAIS, José Luiz Bolzan de; SPENGLER, Fabiana Marion. *Mediação e arbitragem: alternativa à jurisdição*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 113.

⁴⁷ AZEVEDO, André Gomma (Org.). *Manual de mediação judicial*. Brasília: PNUD. 2009. p. 18.

Nesse sentido, o Estado Democrático de Direito, promulgado pela Constituição de 1988, passou a contar com um conjunto significativo de instrumentos, de modo a enfrentar os problemas frutos das relações sociais modernas. Assim,

[...] essas medidas deverão ser implementadas, conjuntamente, com meios assecuratórios à cidadania, pois a crise que enfrentamos provém de causas distintas pertencentes a um mesmo fenômeno global, mas com características próprias.⁴⁸

Portanto, a cidadania social favorece a construção de uma democracia, já que ela reside nas classes econômicas menos favorecidas, por meio de vínculos entre as pessoas. É por esses vínculos que se fortalece a cooperação que gera a confiança. A atuação conjunta do Estado e da sociedade fomenta essa confiança. Nas palavras de Rodrigues:

Da capacidade do Estado (pelos diversos Governos) para executar políticas públicas sociais mais eficazes, abrangentes e universais, depende o aprimoramento do bem estar e da cidadania, com a diminuição das desigualdades e a consolidação da democracia de cidadãos e cidadãs.⁴⁹

Nesse sentido, o que se almeja é um Estado participativo que se aproxime do seu cidadão e busque a defesa das questões sociais, priorizando a inclusão social mediante a valorização da cidadania e da participação.

6 Considerações finais

Frente à complexidade do mundo contemporâneo, a democracia se remodela estabelecendo um novo contrato de civilidade com todos aqueles que participam da comunidade, inclusive reaproximando o político e o social, nascendo daí uma nova democracia dita participativa.

Nessa democracia, a cidadania é o princípio norteador, recriando espaços sociais de luta e participação, redefinindo a dimensão social e política e estabelecendo alternativas de enfrentamento das devastadoras e desumanas consequências da ordem globalizada.

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

Assim, a implementação de uma política nacional de tratamento dos conflitos, por intermédio da Resolução nº 125 do CNJ que adota como mecanismos consensuais a conciliação e a mediação, transforma as relações não só dos envolvidos, mas contribui, e muito, para a mudança de paradigma de um sistema de justiça voltado para o consenso e a pacificação social.

Nesse sentido, a Resolução nº 125 não deve servir somente para desafogar o judiciário como parece para muitos, ou um mecanismo que resolva todos os problemas do sistema, mas tem como objetivo uma política que conscientize o tratamento do conflito de modo qualitativo e quantitativo.

Desse modo, a atuação conjunta entre Estado e sociedade fomenta a confiança e propicia o fortalecimento da dita democracia participativa, que busca incessantemente espaços públicos destinados a políticas públicas de bem-estar e de pacificação social, priorizando a inclusão social mediante a valorização da cidadania e da participação.

Referências

- AZEVEDO, André Gomma (Org.). *Manual de mediação judicial*. Brasília: PNUD, 2009.
- BACCELAR, Roberto Portugal. *Juizados especiais: a nova mediação paraprocessual*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: as consequências humanas*. Trad. Marcus Penchel. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1999.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- COSTA, Marli M. M. da (Org.). *Diálogos entre Brasil e Espanha: da exclusão social aos direitos sociais*. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2008.

⁴⁸ MORAIS, José Luiz Bolzan de; SPENGLER, Fabiana Marion. *Mediação e arbitragem: alternativa à jurisdição*. 2. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 109.

⁴⁹ RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. *Políticas públicas*. São Paulo: Publifolha, 2010. p. 79.

COSTA, Marli M. M. da (Org.). *Direito, cidadania e política públicas II: direito do cidadão e dever do Estado*. Porto Alegre: Free Press, 2007.

GIDDENS, Anthony. *A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social- democracia*. Rio de Janeiro: Record, 2008.

LEAL, Rogério Gesta. *Estado, administração pública e sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

LEAL, Rogério Gesta. Significados e sentidos do Estado democrático de direito enquanto modalidade ideal/ constitucional do Estado brasileiro. *Redes: o mundo do trabalho na virada do século*, Santa Cruz do Sul, v. 3, p. 149-174, jul. 1998.

MARTINEZ, Alejandro Rosillo et al. *Direitos humanos no século XXI*. Porto Alegre: Edipucrs, 2008.

MORAIS, José Luiz Bolzan de; SPENGLER, Fabiana Marion. *Mediação e arbitragem: alternativa à jurisdição*. 2. ed. rev. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

MORIN, Edgar. *A decadência do futuro e a construção do presente*. Florianópolis: UFSC, 1993.

MORIN, Edgar. *Terra-Pátria*. Trad. Paulo Azevedo Neves da Silva. Porto Alegre: Sulinas, 1995.

NEVES, Marcelo. *Entre Têmis e Leviatã: uma relação difícil: o Estado democrático de direito a partir e além de Luhmann e Habermas*. 2. ed. São Paulo: M. Fontes, 2008.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. *Políticas públicas*. São Paulo: Publifolha, 2010.

SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta (Org.). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz: EDUNISC, 2008. t. 8.

SCHMIDT, João Pedro. Exclusão, inclusão e capital social: o capital social nas ações de exclusões. In: REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta (Org.). *Direitos sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz: EDUNISC, t. 9.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2011.

SPENGLER, Fabiana Marion. *Da jurisdição à mediação: por uma outra cultura no tratamento do conflito*. Ijuí: Ijuí, 2010.

VIEIRA, Liszt. *Cidadania e globalização*. 7. ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

WACQUANT, Loïc. *Castigar a los pobres: el gobierno neoliberal de la inseguridad social*. Barcelona: Gedisa, 2009.