

**XXVII CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI PORTO ALEGRE – RS**

**TEORIAS DA DEMOCRACIA E DIREITOS
POLÍTICOS**

ARMANDO ALBUQUERQUE DE OLIVEIRA

JOSÉ FILOMENO DE MORAES FILHO

KAREN BELTRAME BECKER FRITZ

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

Vice-presidente **Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

Vice-presidente **Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

Vice-presidente **Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

Vice-presidente **Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch UFSM – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho Unifor – Ceará

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta Fumec – Minas Gerais

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro UNOESC – Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

T314

Teorias da democracia e direitos políticos [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UNISINOS

Coordenadores: Armando Albuquerque de Oliveira; José Filomeno de Moraes Filho; Karen Beltrame Becker Fritz. – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-758-8

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Tecnologia, Comunicação e Inovação no Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Porto Alegre, Brasil).

CDU: 34



XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS

TEORIAS DA DEMOCRACIA E DIREITOS POLÍTICOS

Apresentação

A publicação “Teorias da Democracia e Direitos Políticos I” é resultado da prévia seleção de artigos e do vigoroso debate ocorrido no grupo de trabalho homônimo, no dia 15 do corrente mês, por ocasião do XXVII ENCONTRO NACIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – CONPEDI, realizado pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS, durante os dias 14, 15 e 16 de novembro de 2018.

O grupo de trabalho Teorias da Democracia e Direitos Políticos teve o início das suas atividades no Encontro Nacional do CONPEDI Aracajú, realizado no primeiro semestre de 2015. Naquela ocasião, seus trabalhos foram coordenados pelos Professores Doutores José Filomeno de Moraes Filho (UNIFOR) e Matheus Felipe de Castro (UFSC).

A partir de então, além dos supracitados Professores, coordenaram o GT nos eventos subsequentes os Doutores Rubens Beçak (USP), Armando Albuquerque de Oliveira (UNIPÊ/UFPB), Adriana Campos Silva (UFMG), Yamandú Acosta (UDELAR – Uruguai), Márcio Eduardo Senra Nogueira Pedrosa Morais (UIT/MG) e Karen Beltrame Becker Fritz (UPF).

Esta publicação apresenta reflexões acerca das alternativas e proposições concretas que visam o aperfeiçoamento das instituições democráticas e a garantia da efetiva participação dos cidadãos na vida pública. Os trabalhos aqui publicados, sejam de cunho teórico ou empírico, contribuíram de forma relevante para que o GT Teorias da Democracia e Direitos Políticos I permaneça na incessante busca dos seus objetivos, qual seja, levar à comunidade acadêmica e à sociedade uma contribuição acerca da sua temática.

Desejamos a todos uma boa leitura!

Prof. Dr. Armando Albuquerque de Oliveira - UNIPÊ/UFPB

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – UNIFOR

Prof. Dra. Karen Beltrame Becker Fritz - UPF

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento.
Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

A MEDIAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA

MEDIATION IN PUBLIC ADMINISTRATION: DEMOCRATIZATION OF ACCESS TO JUSTICE

Caio Victor Nunes Marques ¹

Armando Albuquerque de Oliveira ²

Resumo

O presente artigo tem como objetivo analisar o instituto da mediação na Administração Pública como uma ferramenta de democratização do acesso à justiça. Assim, parte-se do seguinte questionamento: a partir da análise do estado democrático de direito no Brasil, a mediação pode ser encarada como uma ferramenta de acesso à justiça e de pacificação social no que se refere à resolução de conflitos que tenham a Administração Pública como parte? Tem-se como hipótese que a mediação envolvendo a Administração Pública trata-se, então, de uma verdadeira ferramenta de acesso à justiça e de pacificação social.

Palavras-chave: Mediação, Administração pública, Democracia, Acesso à justiça, Métodos adequados de resolução de conflitos

Abstract/Resumen/Résumé

This article aims to make a analyze the mediation in public administration as a tool for democratization of access to justice. Thus, the following question arises: from the analysis of the democratic state of law in Brazil, can mediation be seen as a tool for access to justice and social pacification in relation to the resolution of conflicts that have the public administration as part? It is hypothesized that the mediation involving public administration is, then, a true tool of access to justice and social pacification.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Mediation, Public administration, Democracy, Access to justice, Appropriate dispute resolution

¹ Mestrando em Direito e Desenvolvimento Sociopolítico Sustentável pelo PPGD/UNIPÊ. Especialista em Direito Civil e Processo Civil (UNIPÊ). Graduado em Direito (UFPB). Professor Universitário. Advogado. E-mail: caio_nunes_@hotmail.com

² Doutor em Ciência Política (UFPE). Docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito (UNIPÊ). Docente colaborador do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas (UFPB). E-mail: armandoalbuquerque@yahoo.com.br

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo analisar o instituto da mediação na Administração Pública como uma ferramenta de democratização do acesso à justiça. Parte-se do seguinte questionamento: a partir da análise do estado democrático de direito no Brasil, a mediação pode ser encarada como uma ferramenta de acesso à justiça e de pacificação social no que se refere à resolução de conflitos que tenham a Administração Pública como parte?

Parte-se da hipótese de que a mediação envolvendo a Administração Pública trata-se, então, de uma verdadeira ferramenta de acesso à justiça e de pacificação social. Além disso, apresenta-se como um instituto eficiente para utilização da máquina pública, tendo em vista que, através do emprego desse mecanismo consensual de resolução de conflitos, as expectativas do princípio da eficiência do Poder Público são cumpridas, ao possibilitar uma maior previsibilidade orçamentária, e maior celeridade no deslinde das matérias conflituosas, reduzindo o número de processos pendentes no judiciário e, conseqüentemente, viabilizando uma diminuição dos gastos públicos.

Para tanto, o estudo foi desenvolvido através da técnica bibliográfica, respaldada em doutrina nacional e internacional, cotejada com a documental.

O artigo está subdividido em três seções. A primeira, tem como objetivo abordar a democracia como um direito humano, a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), e da Carta Democrática Interamericana da Organização dos Estados Americanos (OEA).

A segunda seção analisa o desenvolvimento histórico do acesso à justiça, onde serão abordadas as ondas renovatórias desenvolvidas por Mauro Cappelletti e Bryant Garth, bem como as críticas que se referem à crise do judiciário.

Finalmente, a terceira seção aborda a mediação na administração pública, passando inicialmente por uma análise do sistema multiportas, em que a mediação é enquadrada como um método adequado de resolução de conflitos, devendo ser analisado caso a caso quando ela é a medida mais adequada para o conflito em questão. Em seguida, passa-se a discutir a possibilidade da mediação nos conflitos que envolvem o poder público, partindo de uma visão dos princípios que regem a administração pública que supera a visão tradicional da supremacia e da indisponibilidade do interesse público.

A presente pesquisa busca aprofundar o debate sobre a mediação como uma ferramenta de democratização do acesso à justiça a partir de sua implementação na seara da administração pública, em um cenário de crise e superlotação de processos no poder judiciário.

2 A DEMOCRACIA PODE SER CONSIDERADA UM DIREITO HUMANO?

Antes de se analisar o direito à democracia propriamente dito, é necessário esclarecer qual a noção de direitos humanos que está sendo adotada no presente trabalho, uma vez que essa conceituação não é estática ao longo da história. Parte-se de uma visão positivista dos direitos humanos, como sendo aquilo que os órgãos internacionais, como a Organização das Nações Unidas - ONU, Organização dos Estados Américas – OEA¹ entendem que os são.

Nesse contexto, é possível observar que a noção de direito à democracia pode ser encontrada na leitura da Declaração Universal dos Direitos Humanos - DUDH adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, no dia 10 de dezembro de 1948, a qual prevê, em seu artigo 21, que todo ser humano tem o direito de participar do governo de seu país, direta ou indiretamente, e que a vontade do povo é a “base de autoridade do governo”. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948).

É necessário aqui justificar a relevância da DUDH, proclamada logo depois do fim da 2º guerra mundial, que foi palco de grandes atrocidades humanas, por ser o texto normativo base que dispõe sobre os direitos humanos que devem ser observados, protegidos e promovidos para muitos Países. Então, pressupõe-se que aqueles Estados que participaram da elaboração da DUDH entendem que existe o direito dos seres humanos de participarem do governo de seus respectivos países.

Nesse mesmo sentido, de forma mais elaborada e regionalizada, a Carta Democrática Interamericana aprovada em sessão plenária da Organização dos Estados Americanos - OEA, realizada em 11 de setembro de 2001, em seu artigo 1º, dispõe que “os povos da América têm direito à democracia e seus governos têm a obrigação de promovê-la e defendê-la” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 2001).

Ou seja, para os países americanos que compõem a OAE, signatários da carta democrática interamericana, dentre eles o Brasil, viver em um país sob o regime democrático é um direito que deve ser protegido e promovido por seus governos, reforçando tal direito já previsto da DUDH.

Percebe-se, então, que é possível observar no âmbito do direito internacional, ocidental, mais especificamente americano, um discurso que enaltece a promoção e proteção do direito à democracia.

Nesse ponto, faz-se necessário questionar por que a democracia é um direito desejável

¹ Atualmente com 35 países membros.

para muitos países. Esse direito é visto como pressuposto essencial para o desenvolvimento social, econômico e político. O argumento central a partir do qual se desenvolve o direito à democracia é a questão da proteção dos direitos humanos como um todo. A Carta Democrática Interamericana, por exemplo, reconhece que a democracia é indispensável para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento da região.

O ponto é que países democráticos são mais confiáveis, quando se trata de proteção de direitos humanos. Como pode ser observado no relatório do *Democracy Index*² 2016, no que diz respeito às liberdades civis, a menor nota (de 0 a 10) dos países com democracia plena é da Eslovênia (8.82), enquanto a maior nota dos países ditos autoritários é a do Azerbaijão (5.59). Ou seja, o fato de os países democráticos protegerem mais os direitos humanos do que os países autoritários é mais que um mero raciocínio lógico, trata-se de uma constatação empírica.

Nesse contexto, Amartya Sen (2010, p. 60) afirma que esse poder protetor da democracia pode não ser aparente quando as coisas vão bem, mesmo um país não democrático, mas em caso de calamidade séria, a sua ausência pode gerar uma grande falta de segurança com relação à proteção dos direitos humanos. Assim, a democracia emerge como essa capacidade de preservar os direitos dos cidadãos, principalmente, em tempos de instabilidade.

Outro aspecto que necessita ser esclarecido no presente trabalho é o que se entende como democracia quando se fala em direito à democracia, tendo em vista que, assim como os direitos humanos, se trata de um conceito construído historicamente.

É importante ressaltar o que defende David Held (2006, p. IX), ao afirmar que a democracia não é a panaceia para todos os problemas humanos, mas tem como base da ordem política o princípio que entende ser o mais convincente de legitimidade, qual seja o consentimento das pessoas.

A forma como se manifesta essa legitimidade, ou seja, como as pessoas devem expressar seu consentimento é que dá margem a diversas concepções do que se entende por democracia, que vão desde de a ideia de democracia direta, em que todos os cidadãos participam e votam no processo de decisões políticas, até a teoria que ficou conhecida como definição procedural (sub)mínima, que entende que a democracia se trata de um método, um processo

² “O *Democracy Index* é uma produção do *Economist Intelligence Unit* cujo principal objetivo é fornecer uma definição e uma metodologia empíricas para mensuração do regime democrático e a classificação de regimes políticos em 167 países. Ele oferece uma definição empírica de democracia que vai além daquela meramente eleitoral e propõe cinco dimensões constitutivas deste regime: a) processo eleitoral e pluralismo; b) funcionamento do governo c) participação política ; d) cultura política; e e) liberdades civis. A sua metodologia⁴ propõe uma mensuração deste regime a partir de uma escala de 0 a 10 alicerçada na avaliação de 60 indicadores agrupados naquelas cinco dimensões. Propõe, ainda, uma tipologia de regimes políticos que compreende democracia plena, democracia falha ou imperfeita, regime híbrido e regime autoritário” (ALBUQUERQUE, 2014, p. 99-122)

eleitoral para constituição de governos.

Destaque-se, desde já, que não caberia aqui enumerar todas as inúmeras possibilidades de conceituação da democracia. Assim, o presente trabalho limita-se, inicialmente, a uma rápida abordagem de duas teorias fundamentais da democracia contemporânea, quais sejam, a definição procedural mínima de Schumpeter, e, em seguida, a crítica realizada por Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñán à primeira, por ser muito exígua, passando a denominá-la como submínima.

Com relação a primeira dessas teorias, Schumpeter (1961, p. 328) afirma que democracia é “um sistema institucional, para tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor”. Ou seja, trata-se de um método para a constituição de governos, um método de escolha daqueles que irão governar através de um processo eleitoral.

Por essa razão, o pensamento schumpeteriano da democracia ficou conhecido como mínimo, já que para ele o que define que um país seja ou não democrático é, simplesmente, a existência de eleições periódicas, livres e justas. Para ele “a democracia significa apenas que o povo tem oportunidade de aceitar ou recusar aqueles que o governarão” (SCHUMPETER, 1961, p. 346).

No mesmo sentido da tradição schumpetereana, Huntington (1991, p. 7) define a democracia como um sistema político no qual “[...] os governantes são selecionados por eleições justas, honestas, e periódicas nas quais os candidatos competem livremente pelos votos e no qual virtualmente toda a população de adulto tem direito ao voto”. Outro autor que reforça essa concepção é Adam Przeworsky (2003, p. 12) ao afirmar que a democracia é “um sistema no qual os governantes são eleitos através de eleições competitivas”.

Assim, é possível observar que os autores que defendem a concepção schumpeteriana mínima da democracia, dão grande destaque às eleições livres, periódicas e justas como o critério determinante para a caracterização da democracia em um Estado.

Por outro lado, Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñán (2001, p. 652), ao criticarem a concepção schumpeteriana (sub)mínima, defendem que não se pode falar em eleições livres e justas “se não existe respeito às liberdades civis fundamentais tradicionalmente associadas à democracia, um regime não pode ser democrático da maneira como entendemos esta palavra hoje. Sem a proteção de liberdades civis, o processo eleitoral em si é vicioso”.

Sendo assim, as liberdades civis e políticas, como liberdade de expressão, de organização e participação de movimentos oposicionistas são igualmente necessárias para que se proporcione um processo eleitoral livre, justo e competitivo. Além do respeito às liberdades

civis fundamentais e das eleições periódicas, livres e justas, eles tomam como ponto de partida para sua definição mínima uma cidadania adulta e abrangente, e o controle civil sobre os militares, para que os governantes eleitos governem de fato.

A partir do embasamento teórico exposto acima, ao se analisar a Carta Democrática Interamericana, percebe-se que o sentido atribuído ao conceito de democracia é mais amplo tanto da concepção schumpeteriana submínima quanto da concepção mínima de Mainwaring, Brinks e Pérez-Liñán.

É que, além do respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais já mencionados, bem como da previsão de eleições periódicas, livres e justas, a referida carta elege como elementos essenciais da democracia, em seu artigo 3º, o acesso ao poder e seu exercício com sujeição ao Estado de Direito, o regime pluralista de partidos e organizações políticas, e a separação e independência dos poderes públicos. Ademais, no artigo 4 da carta são previstos, ainda, como componentes fundamentais do exercício da democracia, a transparência das atividades governamentais, a probidade, a responsabilidade dos governos na gestão pública, o respeito dos direitos sociais e a liberdade de expressão e de imprensa.

Ou seja, para a caracterização de um regime democrático para a OEA, não bastam apenas as eleições para que fique caracterizado o modelo democrático, mas também a lisura da atuação governo eleito, com transparência, e o respeito e proteção aos direitos humanos e liberdades fundamentais.

Assim, um ponto fundamental para a caracterização da democracia é o respeito ao Estado de Direito, o qual tem como um de seus fundamentos o acesso à justiça. Portanto, para se falar em democracia, é necessário que se busque a ampliação do acesso à justiça como será melhor demonstrado na seção a seguir.

3 ACESSO À JUSTIÇA COMO PRINCÍPIO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

O acesso à justiça, como princípio, encontra-se, no ordenamento jurídico brasileiro, enquadrado no rol dos direitos e garantias fundamentais preconizado na Constituição Federal de 1988, no artigo 5º, XXXV, dispondo que: “a lei não excluirá da apreciação do judiciário lesão ou ameaça a direito”. É também chamado de princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional ou princípio do direito de ação.

A luta pelo acesso à justiça, batalha histórica enfatizada por Mauro Cappelletti (2002, p.03), há muito tempo busca encontrar qual a melhor forma de fazer com que os cidadãos tenham um acesso mais aberto e efetivo à justiça.

A expressão “acesso à justiça” proposta por Cappelletti (2002, p.03), serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico. A primeira (*i*) compreende o sistema jurídico como meio de resolver seus conflitos sob os cuidados do Estado, garantindo acesso formal à justiça para todos; (*ii*) segundo, ele deve alcançar soluções que sejam justos e eficazes.

Levando essa segunda definição em consideração, o acesso à justiça seria não somente o acesso formal dos cidadãos a um procedimento jurídico, mas, também, e principalmente, a produção de resultados justos e efetivos.

Em uma breve retrospectiva, percebe-se que o entendimento dos juristas quanto a essa questão se alterou no decurso da história. No século XVIII e XIX, período dos estados liberais e das sociedades do *laissez-faire*, vigorava o pensamento de que o acesso à proteção judicial estava relacionado tão somente com o direito formal do cidadão em ajuizar uma ação ou com a possibilidade de defender-se em juízo, permanecendo o Estado inerte e desobrigado de qualquer conduta positiva no sentido de garantir ao cidadão melhores possibilidade de reconhecer seus direitos e defender-se adequadamente (CAPPELLETTI, 2002, p. 04).

A partir das reformas do *Welfare State*, em que o Estado passa a agir de maneira assistencial, visando garantir padrões mínimos de educação, saúde, habitação, renda, seguridade social, dentre outros, o direito ao acesso efetivo à justiça começa a ganhar progressivamente mais importância, passando a “ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos” (CAPPELLETTI, p. 05).

Nesse contexto, Fernanda Holanda de Vasconcelos Brandão (2014, p. 76-77), insere o direito fundamental de acesso à justiça, como uma expressão do princípio da dignidade da pessoa humana, o qual deve nortear todas as relações em sociedade, sendo essencial que o Estado forneça condições, agindo positivamente, para que os cidadãos possam viver de forma digna.

Assim, acessar à justiça ganha alcance além daquele meramente formal, dirigido a um órgão jurisdicional. Trata-se de uma verdadeira garantia fundamental, segundo a qual todos os cidadãos têm direito, a um processo justo, eficaz, célere, além da possibilidade de tomar conhecimento sobre seus direitos, possuir uma defesa adequada, custas processuais acessíveis, justiça imparcial, independente, confiável, etc. Pois tudo isso, em última instância, traduz-se no

princípio mais importante para o Estado Democrático de Direito, que é a dignidade da pessoa humana.

Conforme destaca Dierle Nunes e Ludmila Teixeira (2013, p. 197), “a ideia de inclusão não se limita na habilitação a participar, na absorção do jurisdicionado por um sistema de direitos já dado, sendo ineliminável o poder que lhe é dado para dialogar, contestar e ter preferências acatadas”. Assim, mais do que oferecer ao cidadão a possibilidade de atuar em juízo, passa-se a defender a existência de pluralidade de Direitos e processos adequados para garantir a inclusão de diferentes cidadãos (ARAÚJO, 2014, p. 100).

Os esforços de ampliação do acesso à justiça, “o modo pelo qual os direitos se tornam efetivos” (CAPPELLETTI, 2002, p. 05), caracteriza um interesse crescente, sendo o ponto central da moderna processualística;

Em que pese o contínuo aumento da aceitação do acesso efetivo à justiça como um direito social básico, Cappelletti (2002, p. 06) previu e buscou dar respostas aos possíveis obstáculos para a efetividade desse direito nas sociedades modernas.

Em primeiro lugar, uma das principais barreiras enfrentadas nas sociedades modernas são as custas judiciais. A resolução de conflitos nos tribunais em geral é muito dispendiosa, o afeta e afasta de forma direta os mais pobres do judiciário e da luta por seus direitos, uma vez que não têm condições de suportar os altos custos do processo.

Nas pequenas causas, em especial, essa dificuldade é ainda mais evidente, uma vez que o custo da litigância, muitas vezes é superior ao valor econômico pretendido na demanda. Sem contar ainda, que quanto mais demorado for o processo, mais dispendioso será para as partes, e mais prejudicial para os mais pobres, que sairão quase sempre em desvantagem frente às grandes organizações (CAPPELLETTI, 2002, p. 07).

Em segundo lugar, pode-se destacar a própria incapacidade de muitos indivíduos em reconhecer seu próprio direito e propor uma ação, ou ainda se defender, como mais uma barreira significativa de efetivação do direito de acesso à justiça. Importante ressaltar que esse dado se interrelaciona com recursos financeiros, diferença de educação, meio e *status* social (CAPPELLETTI, 2002, p. 08).

Some-se a isso, as particularidades ocasionadas pela diferença entre “litigantes habituais”, por exemplo grandes empresas, e os “litigantes eventuais”, maioria da população. Com efeito, os primeiros, detém não só maior experiência com litígios, como também, oportunidades de desenvolver relações informais com os membros da instância decisória por exemplo (CAPPELLETTI, 2002, p. 09).

Por fim, é válido mencionar, ainda, os obstáculos quanto às causas de interesse difuso e coletivos. Em razão de sua própria natureza, é difícil imaginar que um indivíduo, sozinho, tentasse corrigir problema dessa envergadura, uma vez que o “prêmio” é pequeno demais para induzi-lo (CAPPELLETTI, 2002, p. 09).

3.1 AS ONDAS RENOVATÓRIAS

Tendo em vista o cenário acima delineado, Mauro Cappelletti e Bryant Garth apresentam tentativas de soluções práticas para os problemas de acesso à justiça no formato de três ondas renovatórias, que serão abordadas a seguir.

A primeira onda se relaciona com a assistência judiciária aos pobres e visa ao obstáculo econômico do acesso à justiça. A segunda onda se refere à representação dos interesses difusos em juízo e tenta contornar o obstáculo organizacional do acesso à justiça. A terceira onda, denominada de “o enfoque do acesso à justiça”, aborda concepção mais ampla de acesso à justiça e tem como escopo instituir técnicas processuais adequadas.

A primeira onda renovatória traduz-se em assistência judiciária. Segundo Cappelletti (2002, p. 12), proporcionar serviços jurídicos para os pobres, foi o primeiro esforço para incrementar o acesso à justiça nos países ocidentais.

Assim, em diversos países foram desenvolvidas formas para tornar o judiciário mais acessível, mesmo que do ponto de vista apenas formal, àqueles que não possuíam condições de contratar um advogado, tampouco de pagar as custas judiciais.

A princípio, essas tentativas, em sua maior parte, se basearam em serviços prestados por advogados particulares, sem que estes recebessem nenhum pagamento a título de contraprestação. Esse instituto ficou conhecido como *munus honorificum* (CAPPELLETTI, 2002, p. 12).

A partir da década de 60, as reformas judiciárias enfocaram, principalmente, a assistência judiciária, e, conseqüentemente, iniciou-se uma reforma de melhorias nos sistemas de assistência judiciária no mundo. Merecem destaque, em especial, dois desses sistemas, quais sejam: o sistema *judicare* e o sistema com advogados remunerados pelos cofres públicos.

No primeiro sistema, a assistência judiciária é prestada as pessoas mais pobres através de advogados particulares, que são pagos pelo Estado, com a finalidade de proporcionar a todos o direito de ter uma boa representação. Em vez de receber os honorários diretamente do cliente, o advogado os recebe do Estado. A maior crítica feita a esse sistema é que ele não auxilia os pobres a compreender e identificar seus direitos (CAPPELLETTI, 2002, p. 14).

Por outro lado, o segundo sistema, tem um objetivo diferente do *Judicare*. Ele busca fazer com que as pessoas pobres estejam mais conscientes de seus direitos, e mais confiantes para procurarem seus advogados. Os patronos (ou causídicos), nesse sistema, são remunerados pelos cofres públicos.

No Brasil, a assistência judiciária gratuita foi efetivada através da Defensoria Pública, na defesa dos direitos dos mais pobres por meio da Lei nº 1.060/50³. Segundo esse diploma normativo, todas as pessoas que alegarem pobreza poderão utilizar-se da justiça sem qualquer ônus pecuniário. A justiça gratuita está prevista na CF/88, em seu artigo 5º, LXXIV: “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem a insuficiência de recursos”.

É notável que foram adotadas diversas medidas importantes para melhorar o sistema de assistência judiciária, e os mais pobres, em geral, estão obtendo assistência judiciária cada vez mais.

Após a tentativa de expandir o acesso à justiça a todos os indivíduos através da primeira onda renovatória, visão individualista do processo, volta-se, então, para o enfrentamento de outro obstáculo posto frente ao acesso efetivo à justiça: os processos coletivos, que abrangiam interesses difusos, em uma concepção social.

Surge, assim, a segunda onda renovatória que centrou esforços especificamente nos interesses difusos⁴, sendo necessária uma reformulação de noções tradicionais básicas do direito processual civil, bem como do papel dos tribunais.

O principal método de representação dos interesses coletivos, é aquele em que o próprio Estado é o legitimado para atuar em defesa desses direitos, caracterizando a “Ação Governamental”.

No Brasil, podemos perceber esse método através da representação, principalmente, do Ministério Público para a defesa dos direitos coletivos, conforme previsão constitucional presente no artigo 129, que dispõe acerca das funções institucionais do Ministério Público, em especial no inciso III: “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”. Além do Ministério Público, são legitimados também as pessoas jurídicas de direito público.

⁴ Quanto a definição de interesses difusos, o Código de defesa do consumidor, em seu artigo 81, parágrafo único, inciso I prevê: “interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”.

Uma das principais críticas que se faz sobre esse método, é o fato de os já mencionados legitimados estarem sujeitos à pressão política, o que se revela prejudicial para o desenvolvimento dessas ações, uma vez que frequentemente devem se voltar contra as próprias entidades governamentais (CAPPELLETTI, 2002, p. 19).

Outra técnica mencionada por Cappelletti e Garth (2002, p. 21), é a do procurador privado. Ela também pode ser observada, no ordenamento jurídico pátrio. Esse método permite que ações de interesses coletivos e difusos sejam propostas pelos próprios cidadãos, até mesmo em face do Estado. É o caso da ação popular prevista na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, inciso LXXIII: “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe [...]”.

Assim, a soma, principalmente, das previsões constitucionais referentes aos interesses coletivos e difusos, da lei 4.717/65, que trata da ação popular, da lei 7.347/85 que disciplina a ação civil pública e do surgimento da Lei nº 8.0788/90, conhecida como código de defesa do consumidor, dentre outras, impulsionaram o desenvolvimento da segunda onda renovatória no direito brasileiro, em busca da melhoria da defesa dos interesses transindividuais.

Sem abandonar as técnicas desenvolvidas nas duas primeiras ondas renovatórias, em que se buscava, basicamente, encontrar meios efetivos de representação, a terceira onda renovatória, denominada como “o enfoque do acesso à justiça”, vai muito além das reformas alcançadas pelas ondas anteriores.

A terceira onda renovatória trata de uma série de possibilidades na tentativa de melhorar o acesso à justiça, dessa vez, buscando analisar e reformar todos os componentes que rodeiam o conflito, as instituições e seus mecanismos, o procedimento e todas as pessoas envolvidas, adequando-se às necessidades da sociedade moderna.

Nas palavras do próprio Cappelletti (2002, p. 26), são muito amplas e variadas as reformas propostas pelo novo enfoque do acesso à justiça:

[...] esse enfoque encoraja a exploração de uma ampla variedade de reformas, incluindo alterações nas formas de procedimento, mudanças na estrutura dos tribunais ou a criação de novos tribunais, o uso de pessoas leigas ou paraprofissionais, tanto como juízes quanto como defensores, modificações no direito substantivo destinadas a evitar litígios ou facilitar sua solução e a utilização de mecanismos privados ou informais de solução dos litígios.

Há uma preocupação maior com a característica do próprio litígio, das pessoas envolvidas nele, e a adequação do método mais eficaz para solucionar de forma mais eficaz o caso em particular, levando em consideração todas as suas particularidades.

Inúmeras são as implicações destacadas na terceira onda renovatória, em que há um estudo crítico de reformas mais aprofundadas de todo o aparelho judicial. Sem a pretensão de esgotar as melhorias e possíveis reformas próprias desse novo enfoque, Cappelletti faz um levantamento de algumas delas.

Primeiro, Cappelletti e Garth (2002, p. 28) abordam a reforma dos procedimentos judiciais em geral. Com efeito, apesar de muitas alterações acontecerem no sentido de criar alternativas ao sistema judiciário regular, numerosos conflitos continuarão a ser submetidos aos tribunais regulares, principalmente, quando se lida com direitos indisponíveis.

Em seguida, são tratados os métodos alternativos para decidir causas judiciais, que serão aprofundados em capítulo próprio. Destacam-se como alternativas para os litígios fora dos tribunais, *(i)* o juízo arbitral, caracterizado por procedimentos relativamente informais, julgadores com formação técnica ou jurídica e decisões vinculatórias com possibilidades limitadas de recurso; *(ii)* a conciliação, que oferece a possibilidade de se examinar as causas mais profundas de um litígio, sendo favorável para que haja a restauração de relacionamentos mais complexos e prolongados; *(iii)* e os incentivos econômicos, que através do seu uso seletivo, tem como objetivo encorajar os acordos, evitando, assim, o litígio judicial (CAPPELLETTI, p. 30-32).

Aborda, ainda, uma nova tendência adotada pela terceira onda renovatória no sentido de especialização de instituições e procedimentos judiciais, adequando os respectivos institutos e procedimentos de acordo com os tipos de causas e litígios.

A título de ilustração, destacam-se os procedimentos especiais para pequenas causas, que são causas de grande relevância social, com um número de casos considerável de enfrentamentos entre indivíduos e grandes empresas, porém de pequeno valor econômico, o que pode interferir na efetividade desses direitos como já abordado anteriormente.

Nesse contexto, pode-se observar a evolução legislativa pela qual passou o Brasil, no que concerne a terceira onda renovatória. Inicialmente, através do advento da Lei nº 9.099/90, que dispõe sobre os juizados especiais cíveis e criminais, bem como com o advento da Lei da Arbitragem (Lei nº 9.307/96), recentemente alterada pela Lei nº 13.129, e ainda a Lei nº 13.140, que dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias, assunto que será mais aprofundado na próxima seção.

4 MEDIAÇÃO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

As práticas acima mencionadas receberam, inicialmente, a nomenclatura de métodos alternativos de resolução de conflitos, originada da expressão “*alternative dispute resolution – ADR*”, que concebe variadas técnicas de resolução de conflitos que diferem do litígio judicial propriamente dito (ALVES DA SILVA, 2010, p. 04).

No presente trabalho, utiliza-se a nomenclatura já adotada no CPC/2015, meios *adequados* de solução de conflitos. Afirmo Fernanda Vasconcelos que “os mecanismos de solução de conflitos devem ser adequados para o enfrentamento da controvérsia a partir de fatores como o tipo de litígio, as condições das partes [...]” (BRANDÃO, 2014, p. 157).

Nesse contexto, em busca de oferecer respostas mais céleres e efetivas aos conflitos da sociedade, em combate contra a morosidade do judiciário e os altos custos dos processos judiciais, está em destaque a discussão sobre o chamado “Sistema Multiportas”, criado pela Corte Superior de Washington, DC, com objetivo de fazer uma triagem preliminar dos conflitos (BRANDÃO, 2014, p. 157) (*screening process*).

Ou seja, o sistema multiportas almeja adotar a forma de resolução de conflito que seja mais adequada para cada litígio em particular. Segundo Fernanda Tartuce, é responsabilidade do advogado oferecer e discutir com os clientes qual o meio mais adequado para lidar com seu conflito (TARTUCE, 2012, p. 149).

Com o desenvolvimento da sociedade, que busca hoje um sistema mais participativo, célere e efetivo, o direito também muda a partir da adoção dos meios adequados de solução dos conflitos, em que o cidadão se torna também protagonista na busca da resolução, em conjunto com os outros sujeitos processuais.

Assim, através da compreensão do sistema multiportas, os meios adequados de resolução de conflitos, passam de meros métodos para auxiliar apenas o “desafogamento” do judiciário⁵, para uma verdadeira oportunidade de oferecer a cada conflito o meio mais adequado de acordo com suas próprias peculiaridades (LORENCINI, 2009, p. 621).

⁵ Neste sentido: “[...] o que se percebe é que embora se pregue uma “cultura de paz”, através da utilização de institutos como a conciliação, em especial a judicial, tal método, por pressupor uma isonomia entre as partes acordantes, pode mesmo levar a transgressão dos direitos fundamentais dos cidadãos, com efeitos diametralmente opostos aos previstos. Não se pode olvidar o fato do Judiciário, para enfrentar a crise, se adequou a uma lógica neoliberal, norteadas por ideias de produtividade, massificação e celeridade perseguidas a todo custo, o que apesar de trazer um ganho notável na sua agilidade, é indubitavelmente danoso à promoção da justiça e da harmonia social.” Cf. ARAÚJO, Mayara de Carvalho; SILVA, Juliana Coelho Tavares da. Ser conivente é conveniente: uma perspectiva das conciliações judiciais como forma de dissimular a crise do judiciário e de perpetuar a subcidadania no Brasil. In: SILVA, Artur Stanford; MELLO, Marcelo Pereira de; PIRES, Carolina Leal (Org.). **Sociologia do direito em perspectiva: para uma cultura de pesquisa**. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2013, p.817

Assim, não se trata simplesmente de oferecer às partes um meio alternativo ao órgão jurisdicional, pois ele está afundado em uma infinidade de processos, e, portanto, torna-se lento e ineficaz. Trata-se de adotar um determinado caminho-por ele ser mais adequado para resolver um determinado conflito, analisando-se diversos fatores como “celeridade, confidencialidade, custos, desejo de manter um relacionamento, ter controle sobre a decisão e sobre o procedimento” (LORENCINI, 2009, p. 622), entre outros, de tal forma que o método escolhido atenda melhor aos anseios das partes.

Nesse contexto, surgiram várias técnicas de solução de conflitos, algumas delas mais conhecidas como a conciliação, a mediação e a arbitragem, e outros mecanismos menos usuais como o *med-arb*, o *fact finding* e o *baseball arbitration*.

Com relação a estes três últimos, menos usuais, o *med-arb* trata-se de um método em que as partes buscam solucionar seus conflitos através da mediação, contudo, caso não se chegue a um acordo, o problema será resolvido pela arbitragem. Por outro lado, no *fact finding*, há a escolha de um terceiro imparcial pelas partes para que ele identifique fatos relevantes que possam auxiliar na resolução do conflito através de alguns dos meios de resolução, seja ele judicial ou não. Por fim, o *baseball arbitration*, é utilizado quando as partes elegem duas possíveis soluções para o caso, e o árbitro escolherá uma das duas (BRANDÃO, 2014, p. 167).

Com relação aos meios mais conhecidos, serão tratadas a seguir a conciliação e a mediação. Tanto a conciliação, quanto a mediação são formas de resolução de conflitos em que se busca auxiliar as partes a chegarem a autocomposição⁶. Em que pese a existência de um terceiro estranho ao conflito, ele tem a função assistencial, de facilitação, para que as partes cheguem a um acordo. Difere-se da heterocomposição na medida em que nesta última o terceiro decide pelas partes, as quais cabe apenas cumprir ao que foi estabelecido, como é o caso da arbitragem.

Em primeiro lugar, a conciliação, como já foi abordado, não se trata de uma mera forma de descongestionar o judiciário da sobrecarga de processos, mas um meio de pacificação de conflito que pode trazer efeitos imediatos para as partes através de um acordo. É composto pelas partes e por um terceiro imparcial, que tem como objetivo auxiliá-las em busca de uma autocomposição, podendo esse terceiro apresentar proposições para as partes, que podem ser acatadas ou não (BRANDÃO, 2014, 179).

Esse método de resolução de conflitos pode se dar judicialmente, ou extrajudicialmente. A conciliação judicial é aquela que é realizada durante a fase processual,

⁶ Esse entendimento é defendido por Fredie Didier Jr., porém não é um entendimento pacificado pela doutrina.

seja no início do processo, antes mesmo da resposta do réu (art. 334 do CPC/2015), seja em outro momento do processo, enquanto a conciliação extrajudicial é realizada antes mesmo de existir uma ação, sendo ela pré-processual

Apresenta-se, ainda, o instituto da mediação. Este meio de resolução de conflitos vai de encontro a cultura da sentença (WATANABE, 2005, p. 686) que se instalou na sociedade brasileira, em que se busca que um terceiro decida sobre o conflito de forma impositiva. Objetiva-se, assim, uma aproximação da cultura da pacificação, em que se tem a mediação de conflitos como meio facilitador e favorável para o diálogo entre as partes na busca de um acordo amigável (PADILHA, 1999).

Assim, como a conciliação, a mediação é composta pelas partes e por um terceiro imparcial. Ocorre que na mediação, a função desse terceiro é apenas encorajar e facilitar o diálogo entre as partes, sem a possibilidade de propor uma solução, diferentemente da conciliação. Assim, busca amenizar a discórdia entre os envolvidos através do diálogo, para que seja possível chegar a uma alternativa proposta pelas próprias partes, sendo mais eficaz e satisfatória para todos.

A resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça – CNJ foi o primeiro instrumento legal que deu início a uma maior integração dos métodos adequados de resolução de conflitos com a prática jurídica brasileira, acarretando uma mudança de mentalidade dos operadores do direito para a solução de controvérsias a partir de mecanismos consensuais.

Essa resolução traz, em suas justificativas, a visão da mediação como a ampliação do direito de acesso à Justiça, e ainda como um instrumento efetivo de pacificação social:

CONSIDERANDO que o direito de acesso à Justiça, previsto no artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal além da vertente formal perante os órgãos judiciários, implica acesso à ordem jurídica justa e a soluções efetivas;
CONSIDERANDO que, por isso, cabe ao Judiciário estabelecer política pública de tratamento adequado dos problemas jurídicos e dos conflitos de interesses, que ocorrem em larga e crescente escala na sociedade, de forma a organizar, em âmbito nacional, não somente os serviços prestados nos processos judiciais, como também os que possam sê-lo mediante outros mecanismos de solução de conflitos, em especial dos consensuais, como a mediação e a conciliação;
(...)

Essa ideia da mediação como acesso à justiça e como mecanismo de pacificação social é sedimentada ao passar dos anos, após a vigência da resolução trazida, sendo definitivamente firmada através da lei de mediação. A referida Lei nº 13.140 de 26 de junho de 2015 dispõe sobre a mediação como meio de solução de controvérsias entre particulares e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. No seu capítulo II, a lei trata

da autocomposição nos conflitos em que for parte o Poder Público, estabelecendo, no artigo 32, que:

Art. 32 A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, onde houver, com competência para: I - dirimir conflitos entre órgãos e entidades da administração pública; II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de composição, no caso de controvérsia entre particular e pessoa jurídica de direito público; III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.

Em que pese a resistência para a aceitação da mediação no âmbito da administração pública, esse instituto se tornou mais uma possibilidade a ser considerada na resolução de conflitos que envolvem o poder público. A mera invocação dos princípios da indisponibilidade do interesse público e de sua supremacia não são mais encarados como um impedimento para a resolução administrativa de conflitos através da autocomposição.

O Ato Regimental nº 5, de 27 de setembro de 2007, da Advocacia Geral da União – AGU, em seu artigo 17, I, já previa a possibilidade da resolução de controvérsias entre órgãos das entidades da Administração e a promoção de conciliação entre eles, através da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal – CCAF. Esta, de acordo com a Cartilha da CCAF de 2012 elaborada pela AGU, foi criada com a intenção de prevenir e reduzir os litígios judiciais que envolvem a administração pública CÂMARA DE CONCILIAÇÃO E ARBITRAGEM DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL, 2012).

Após o advento da Lei 13.140/2015 esse debate tomou nova diretriz, tendo em vista que a própria lei passou a possibilitar e regular o procedimento de mediação para a resolução de controvérsias que envolvessem a administração pública. Dessa forma, deve-se relacionar os princípios próprios da mediação com os princípios que norteiam as atividades da administração pública.

O Conselho Nacional de Justiça – CNJ (2016, p. 250-253) elaborou o Manual de Mediação Judicial, o qual carrega em seu texto os princípios norteadores da mediação. No Código de Processo Civil de 2015 (Lei nº 13.105/2015), bem como na lei de mediação (Lei nº 13.140/2015), também podem ser encontradas referências aos referidos princípios. Dentre eles, autonomia da vontade das partes, isonomia entre as partes, busca do consenso, confidencialidade, oralidade, informalidade, independência, imparcialidade, decisão informada e boa-fé.

A Administração Pública está fundada em uma larga base de princípios. Os princípios constitucionais que a regem estão previstos no artigo 37 da Constituição Federal trazendo em

seu bojo principiológico a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Além desses princípios, pode-se falar na supremacia do interesse público, como sendo uns dos essenciais para o Poder Público.

Ao abordar o princípio da supremacia do interesse público, Celso Antônio Bandeira de Mello (2013, p. 99) o divide em interesse público primário e secundário, sendo aquele o que é pertinente a sociedade como um todo, e o último o que diz respeito a administração como entidade, desde que coincida com o primeiro:

Interesse público ou primário, repita-se, é o pertinente à sociedade como um todo, e só ele pode ser validamente objetivado, pois este é o interesse que a lei consagra e entrega à compita do Estado como representante do corpo social. Interesse secundário é aquele que ativa não só ao aparelho estatal enquanto entidade personalidade, e que por isso mesmo pode lhe ser referido e nele encarnar-se pelo simples fato de ser pessoa, mas que só pode ser validamente perseguido pelo Estado quando coincidente com o interesse público primário.

Sob essa perspectiva, uma perspectiva constitucionalizada da Direito Administrativo, o interesse público corresponde ao interesse da coletividade, e não apenas o interesse do próprio organismo público. Dessa forma, é possível vislumbrar possibilidades de utilização do consensualismo no lugar da indisponibilidade do bem público (PALMA, 2010, p. 151), quando o interesse da coletividade assim estiver mais representado.

Eidt (2017, p. 167) afirma que, com a superação da visão tradicional da supremacia do interesse público, a mediação na administração pública aumenta as possibilidades de o Poder Público buscar “melhores condições de cumprir com suas obrigações, com previsibilidade e compatibilidade orçamentária na sua execução”, além de garantir acesso diretos dos administrados aos entes estatais.

A mediação envolvendo a Administração Pública trata-se, então, de uma verdadeira ferramenta de acesso à justiça e de pacificação social. Além disso, apresenta-se como um instituto eficiente para utilização da máquina pública, tendo em vista que, através do emprego desse mecanismo consensual de resolução de conflitos, as expectativas do princípio da eficiência do Poder Público são cumpridas, ao possibilitar uma maior previsibilidade orçamentária, e maior celeridade no deslinde das matérias conflituosas, reduzindo o número de processos pendentes no judiciário e, conseqüentemente, viabilizando uma diminuição dos gastos públicos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo analisar o instituto da mediação na Administração Pública como uma ferramenta de democratização do acesso à justiça. Inicialmente, foi visto que, para os países ocidentais, mais especificamente, os países americanos integrantes da OEA, o direito à democracia leva conta uma concepção deste regime mais abrangente do que as concepções mínima de Mainwaring e (sub)mínima de Schumpeter. É que a carta democrática interamericana dispõe que, além das eleições periódicas, livre e justas e do respeito às liberdades individuais, são elementos essenciais da democracia, por exemplo, a transparência, a informação, a participação política dos cidadãos.

Essa evolução do conceito de democracia abarca em si o acesso à justiça como uma questão de Estado de Direito, previsto como um dos pilares da democracia liberal. A ideia que se tinha de acesso à justiça, inicialmente, era a de que o acesso à proteção judicial estava relacionado apenas ao o direito formal do cidadão ajuizar uma ação ou a possibilidade de defender-se em juízo, permanecendo o Estado inerte e desobrigado de qualquer conduta positiva. Em seguida, o Estado passa a agir de maneira assistencial, de tal forma que o direito ao acesso efetivo à justiça começou a ganhar mais importância, sendo visto como requisito fundamental de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir os direitos de todos.

Dessa forma, a primeira onda renovatória do acesso à justiça teve como objetivo permitir o acesso de um maior número de pessoas ao poder judiciário para que pudessem defender seus direitos, principalmente aqueles mais fragilizados economicamente. Com a segunda renovatória, buscou-se realizar uma reforma no direito processual civil, visando uma melhor proteção aos direitos coletivos. Por fim, a terceira onda renovatória teve como objetivo a melhoria dos componentes que rodeiam os conflitos as instituições e seus mecanismos, o procedimento e todas as pessoas envolvidas. É exatamente na terceira onda renovatória que a utilização da mediação na administração pública se encaixa, uma vez que tal método adequado de resolução de conflitos.

Com efeito, em resposta ao problema proposto, qual seja se a partir da análise do estado democrático de direito no Brasil, a mediação pode ser encarada como uma ferramenta de acesso à justiça e de pacificação social no que se refere à resolução de conflitos que tenham a Administração Pública como parte, conclui-se que a mediação envolvendo a Administração Pública trata-se, então, de uma verdadeira ferramenta de acesso à justiça e de pacificação social, tendo em vista que viabiliza um canal direto do cidadão com a Administração Pública para a

resolução de seus conflitos.

Deste modo, acredita-se que o fomento à utilização da mediação como método adequado de resolução de conflitos, amplia os canais democráticos de acesso à justiça aos cidadãos brasileiros, incentivando, assim, a cultura da paz através da pacificação social no que se refere à solução de demanda que surgem no seio da sociedade, principalmente quando envolve a participação do poder público.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Armando. **Democracia e cidadania na América Latina: uma análise comparada**. In: Luciano Mariz Maia; Marcelo Labanca Corrêa de Araújo; Lucas Gonçalves da Silva. (Org.). *Direitos fundamentais e Democracia I*. 1ed. Florianópolis: CONPEDI, 2014, v. 1, p. 99-122.

ALVES DA SILVA, Paulo Eduardo. **Gerenciamento de processos judiciais**. São Paulo: Saraiva, 2010.

ARAÚJO, Mayara de Carvalho. **Para a garantia de cidadania em tempos de pluralismo: o acesso democrático e qualificado à justiça e a cidadania plena no Brasil**. 125f. Dissertação (Mestrado) – UFPB, João Pessoa, 2014.

_____; SILVA, Juliana Coelho Tavares da. **Ser conivente é conveniente: uma perspectiva das conciliações judiciais como forma de dissimular a crise do judiciário e de perpetuar a subcidadania no Brasil**. In: SILVA, Artur Stanford; MELLO, Marcelo Pereira de; PIRES, Carolina Leal (Org.). **Sociologia do direito em prospectiva: para uma cultura de pesquisa**. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2013.

BRANDÃO, Fernanda Holanda de Vasconcelos. **Advocacia negocial: promoção do acesso à justiça pela desjudicialização dos conflitos**. João Pessoa: A União, 2014.

CÂMARA DE CONCILIAÇÃO E ARBITRAGEM DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL. Cartilha. 3ª ed. Brasília. AGU, 2012.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. AZEVEDO, André Gomma de (Org.). *Manual de Mediação Judicial*. 6ª ed. Brasília: CNJ, 2016, p. 250-253.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução e revisão: Ellen Gracie Northfleet. 2ª Ed (versão digital). Porto. Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

EIDT, Elisa Berton. *Autocomposição na Administração Pública*. Santa Cruz do Sul. Essere nel Mondo, 2017, p. 167. Disponível em: <<http://www.esserenelmondo.com/it/diritto-autocomposicao-na-administracao-publica-ebook100.php>>.

HELD, David. *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press, 2006.

HUNTINGTON, Samuel. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Oklahoma, University of Oklahoma Press, 1991.

LORENCINI, Marco Antonio Garcia Lopes. A Contribuição dos Meios Alternativos para a Solução das Controvérsias. In SALLES, Carlo Alberto de (coord.). **As grandes transformações do processo civil brasileiro**. Homenagem ao Professor Kazuo Watanabe – São Paulo: Quartier Latin, 2009.

MAINWARING, Scott. BRINKS, Daniel & PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal. Classificando regimes políticos na América Latina. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, 2001, vol. 44, n. 4, 645 a 687.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 30ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 99.

NUNES, Dierle; TEIXEIRA, Ludmila. **Acesso à Justiça democrático**. 1. Ed. Brasília, DF: Gazeta Jurídica, 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>>. Acesso em: 16 jul. 2017.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Carta democrática interamericana. Disponível em: <http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democractic_Charter.htm>. Acesso em: 15 jul. 2017.

PRZEWORSKI, Adam. Minimalist Conception of Democracy: A Defense in Robert Dahl, Ian Shapiro, and José Antonio Cheibub The Democracy Sourcebook. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology, 2003.

PADILHA, Rosemary Damaso. **A mediação no cenário jurídico**. Palestra proferida no Conselho Refional de Psicologia – CRP Curitiba, 1999. Disponível em: <http://www.amanapaz.com.br/html/downloads/focus_09.pdf> Acesso em: 25/03/2016

PALMA, Juliana Bonacorsi de. Atuação administrativa consensual: Estudos dos Acordos Substitutivos no processo administrativo sancionador. Dissertação (mestrado). São Paulo. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2010. P. 151.

SCHUMPETER, Joseph A. Capitalismo, socialismo e democracia. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. Editora Companhia das Letras. São Paulo, 2010.

TARTUCE, Fernanda. Conciliação em juízo: o que (não) conciliar? **Negociação, mediação e arbitragem**: curso básico para programas de graduação em direito. In SALLES, Carlos Alberto (coord.). Rio de Janeiro: Forense.; São Paulo: Método, 2012.

WATANABE, Kazuo. Cultura da sentença e cultura da pacificação. **Estudos em homenagem à professora Ada Pellegrini Grinover**. In YARSHELL, Flávio Luiz (coord.). São Paulo: DPJ, 2005.