

**XXIV CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI - UFMG/FUMEC/DOM  
HELDER CÂMARA**

**ACESSO À JUSTIÇA I**

**JUVÊNIO BORGES SILVA**

**TEREZA CRISTINA SORICE BARACHO THIBAU**

**EDINILSON DONISETTE MACHADO**

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – Conpedi**

**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

#### **Conselho Fiscal**

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

**Representante Discente** - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

#### **Secretarias**

**Diretor de Informática** - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

**Diretor de Relações com a Graduação** - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

**Diretor de Relações Internacionais** - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

**Diretora de Apoio Institucional** - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

**Diretor de Educação Jurídica** - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

**Diretoras de Eventos** - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

**Diretor de Apoio Interinstitucional** - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

---

A174

Acesso à justiça I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFMG/ FUMEC/Dom Helder Câmara;

coordenadores: Juvêncio Borges Silva, Tereza Cristina Sorice Baracho Thibau, Edinilson Donisete Machado – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-075-6

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: DIREITO E POLÍTICA: da vulnerabilidade à sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Justiça. 3. Direito processual. 4. Direitos humanos. I. Congresso Nacional do CONPEDI - UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara (25. : 2015 : Belo Horizonte, MG).

CDU: 34

---



# XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI - UFMG/FUMEC /DOM HELDER CÂMARA

## ACESSO À JUSTIÇA I

---

### **Apresentação**

#### ACESSO À JUSTIÇA I

O acesso à justiça, para além do acesso ao judiciário, demanda a invocação de diversificadas frentes de atuação, tanto judiciais quanto extrajudiciais.

A legislação brasileira vem sendo atualizada e revisada com o propósito de acompanhamento do dinamismo e complexidades das relações sociais e dos novos modelos de configuração dos conflitos postos.

A cultura do litígio tem sido, e precisa mesmo ser, substituída pela cultura da conformação dos interesses. Conformação compreendida não no sentido de resignação, mas sim de conformidade e harmonização. Essa experiência da conformação poderá ser implementada por meio de técnicas extrajudiciais de solução de conflitos, tais como: mediação, arbitragem, negociação, etc. Todas elas refletem soluções baseadas na racionalidade, levando à emancipação dos sujeitos de direito que se empoderam de sua capacidade de construir e cumprir acordos pensados em conjunto, evitando o excesso de judicialização dos conflitos, e consequentemente, do endêmico emperramento do Poder Judiciário.

Aprender a lidar com a cultura da conformação e negociação dos conflitos é tarefa que deve iniciar-se cedo na vida das pessoas. Os professores, de um modo geral, têm um fértil campo de atuação neste sentido. Desde a escola infantil até os bancos das universidades, esse ensinamento poderá ser passado e treinado, só assim poderemos cultivar a paz nas relações sociais. De outra forma os conflitos sociais se tornarão cada vez mais complexos e demorada sua solução.

Tanto a morosidade do Judiciário na solução dos conflitos a ele denunciados, quanto a falta de políticas públicas adequadas ao atendimento das necessidades sociais, bem como a cultura do litígio encrustada no inconsciente da sociedade, constituem sérios entraves à realização do acesso à justiça social.

Lado outro não se pode negar a estreita ligação, via de regra falida, entre a concessão satisfatória dos direitos judicialmente reconhecidos e a real possibilidade de sua realização e

asseguramento aos jurisdicionados. Assim é que se vê se fazerem claros os entraves políticos e econômicos à solução dos conflitos sociais, tornando, em diversas circunstâncias, as decisões judiciais inócuas e/ ou inexecutáveis.

Áreas que compõem os direitos sociais constitucionais, tais como a saúde, o meio ambiente, o direito previdenciário, criança e adolescente, etc, necessitam de investimento e planejamento prévios de todos os Poderes do Estado para serem garantidos com um mínimo de segurança. Desta forma o acesso à ordem jurídica justa poderá ser alcançada e mantida, diminuindo-se, finalmente, a perniciosa tensão entre a Política e o Judiciário, garantindo-se, desta forma, o cumprimento do prometido Estado Democrático de Direito anunciado e prometido na Constituição da República de 1988.

Neste sentido, os capítulos a seguir, com seus correspondentes autores, emprestam significativa contribuição ao debate sobre o acesso à justiça, sendo possível observar as seguintes temáticas:

1ª - Acesso à justiça e teoria discursiva do direito, acesso à justiça e justiça restaurativa, e acesso à justiça e Estado Democrático de Direito. Discute-se neste eixo temático o acesso à justiça sob a ótica da teoria da ação comunicativa de Habermas, focando o direito como busca do consenso, procurando superar os tecnicismos e burocracias da razão instrumental e o resgate da razão pela via da comunicação, com o fito de construir um direito pautado pela efetiva participação social. Em perspectiva semelhante trata o capítulo que aborda a Justiça Restaurativa, a partir de análise do Projeto de Lei 7006/2006 que propõe alterações no Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941, e da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, para facultar o uso de procedimentos de Justiça Restaurativa no sistema de justiça criminal, em casos de crimes e contravenções penais. O objetivo é proporcionar às partes envolvidas autonomia e efetiva participação, contando com a participação ampla da rede social para o alcance do seu desiderato, como forma de contribuir para o acesso à justiça. Num terceiro momento abordar-se a relação entre acesso à justiça e Estado Democrático de Direito, considerando posicionamentos do Poder Judiciário, partindo-se de um caso concreto envolvendo a coleta de lixo no município de Cambuquira-MG e a decisão do Tribunal determinando sua realização três vezes por semana, e destacando a participação social neste processo envolvendo a comunidade e o meio-ambiente.

2ª - Acesso à justiça e morosidade judicial, acesso à justiça e razoável duração do processo. Discute-se neste eixo temático os problemas da morosidade judicial na Justiça Brasileira, o congestionamento de processos, o não cumprimento do princípio da razoável duração do processo e os graves prejuízos que tal ocasiona à prestação da justiça.

3ª - Acesso à justiça e judicialização dos direitos sociais, judicialização das políticas públicas e ativismo judicial. Discute-se neste eixo o fenômeno da judicialização das políticas públicas, a relação entre o político e o jurídico na efetivação de direitos sociais fundamentais, a atuação dos tribunais e sua legitimidade em face de decisões que tem repercussão no poder político, mormente na Administração Pública, tendo em vista que o administrador público tem um orçamento previamente votado e aprovado. Aborda-se o conflito entre o princípio da "reserva do possível" e do "mínimo existencial", destacando as decisões dos tribunais nesta matéria.

4ª - Acesso à justiça e métodos alternativos de resolução de conflitos. Discute-se neste eixo temático os meios alternativos de resolução de conflitos, como mediação e conciliação, a inserção destes institutos no Novo Código de Processo Civil, e a contribuição dos meios alternativos de resolução de conflitos para a ampliação do acesso à justiça, rompendo com o paradigma do contencioso, e buscando mostrar que é possível acessar e realizar justiça sem que seja necessariamente pela vida dos tribunais.

Esperamos que todas as discussões aqui tratadas possam contribuir para ampliar a compreensão do acesso à justiça e efetivação dos direitos fundamentais sociais.

# **A MEDIAÇÃO COMUNITÁRIA ENQUANTO INSTRUMENTO DE ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL**

## **COMMUNITY MEDIATION WHILE ACCES TO JUSTICE DEVICE IN BRAZIL**

**Monica Teresa Costa Sousa  
Felipe José Nunes Rocha**

### **Resumo**

O presente artigo pretende analisar se a mediação comunitária pode ser considerada um instrumento de efetivação do acesso à justiça no Brasil, partindo de uma análise acerca da evolução histórica do conceito de acesso à justiça, seguida de um estudo sobre dos meios alternativos de resolução de conflitos e, de modo mais específico, da mediação, a fim de se esclarecer o conceito e as características do instituto. Além disso, também são feitas considerações acerca da mediação comunitária e análises de dados a respeito de práticas de mediação comunitária desenvolvidas no Brasil, que possibilitam a análise do problema proposto neste trabalho.

**Palavras-chave:** Acesso à justiça, Meios alternativos de resolução de conflitos, Mediação comunitária

### **Abstract/Resumen/Résumé**

This article intends to analyze if the community mediation can be considered an effective instrument of access to justice in Brazil, starting from an analysis of the historical evolution of the concept of access to justice, followed by a study on alternative dispute resolutions and, more specifically, mediation, in order to clarify the concept and characteristics of the institute. Besides, considerations about community mediation and data analysis about community mediation practices developed in Brazil are made, which enable the analysis of the problem proposed in this paper.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Acces to justice, Alternative dispute resolution, Community mediation

## INTRODUÇÃO

Diante dos recentes e significativos avanços nos meios de transporte e de comunicação, fala-se muito em democratização de informações, em redução de distâncias, enfim, em melhores e maiores possibilidades de interação entre as pessoas. No entanto, este fenômeno esconde uma faceta aparentemente contraditória que decorre do fortalecimento da economia capitalista e da ideologia neoliberal, em que as palavras de ordem são a competitividade e o individualismo entre os sujeitos.

Com efeito, o cotidiano hodierno exige que as pessoas dediquem cada vez mais tempo para o trabalho e para a geração de renda, em detrimento das saudáveis conversas com os familiares e com a vizinhança, que passam a ser substituídas por meros telefonemas ou pelo contato virtual através de redes sociais da *internet*.

Essa problemática se agrava em países como o Brasil, onde grande parte da população enfrenta sérias dificuldades financeiras, precisando dedicar as horas que seriam destinadas ao lazer e ao convívio social para atividades de complementação da renda ou de aprimoramento profissional.

Acontece que a ausência de diálogo, aliada à lógica excludente do mercado, tem tornado as pessoas cada vez mais individualistas. Em consequência disso, vários conflitos surgidos no dia-a-dia, que poderiam ser resolvidos através do diálogo, tem se tornado motivos de grandes brigas e, até mesmo, de graves crimes.

Outra consequência maléfica desse individualismo excessivo é que, por se preocuparem apenas com os meios para garantir a sua subsistência, as pessoas das classes populares, mais atingidas pela opressão do sistema, deixam de participar da vida política dos bairros e das cidades. Assim, enfraquecem-se os espaços de luta coletiva que, tradicionalmente, são os principais sujeitos de conquistas de direitos.

De outro lado, tem-se um Poder Judiciário visto por muitos como o único instrumento legítimo de solução de controvérsias, que, em face do enorme número de demandas (agravado por essa cultura da intolerância e da litigiosidade), não consegue atender eficaz e satisfatoriamente os interesses dos jurisdicionados.

É neste contexto que a mediação surge como meio de resolução de conflitos.

Tal instituto, que ganhou bastante ênfase com a recente aprovação de Lei nº 13.140/2015 (a qual estabeleceu a regulamentação legal da mediação no Brasil), prima pelo resgate da cultura do diálogo e pela forma colaborativa de se administrar o conflito. A principal peculiaridade da mediação reside no fato de que ela, através da participação de um terceiro imparcial, além de possibilitar que o problema seja resolvido de um modo mutuamente satisfatório para as partes (haja vista que são elas mesmas que elaboram a solução), objetiva a preservação da relação amistosa entre as pessoas, trabalhando os possíveis rancores que possa haver entre elas.

Uma espécie de mediação que vem se desenvolvendo no Brasil, nos últimos anos, é a chamada mediação comunitária, que assume um importante papel dentro da comunidade, na medida em que contribui para o seu sentimento de inclusão social, através da solução de conflitos pelos próprios mediados; bem como por estimular uma cultura de paz e fortalecer os laços entre seus moradores, o que gera um maior exercício da cidadania e participação social.

A partir desse quadro, pretende-se analisar se a mediação comunitária pode ser considerada um instrumento que contribui para a efetivação do acesso à justiça.

Para tanto, será feita ~~uma~~ pesquisa bibliográfica baseada em importantes aportes teóricos acerca da mediação e do acesso à justiça, bem como em documentos e trabalhos científicos que contenham dados relevantes para a análise do tema.

Quanto à estrutura do artigo, em um primeiro momento serão apresentadas considerações acerca do acesso à justiça, para que fique claro qual é a concepção utilizada no presente trabalho.

No segundo tópico, serão apresentadas considerações a respeito dos chamados meios alternativos de resolução de conflitos, haja vista que ainda é muito comum a confusão entre o instituto da mediação e os da negociação, conciliação e arbitragem.

O terceiro tópico versará sobre o conceito e as características da mediação e, no último, será feito um estudo mais específico da mediação comunitária, onde serão apresentados os aspectos teóricos e práticos necessários para a análise do problema proposto.

## **1. A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO CONCEITO DE ACESSO À JUSTIÇA**



O estudo a respeito do acesso à justiça decorre da atual e histórica crise enfrentada pelo Poder Judiciário, que tem suscitado muitas discussões a respeito da sua efetividade enquanto instrumento legítimo de solução de conflitos e de pacificação social. Inúmeros são os fatores a ensejar essa crise, tais como a morosidade e o excesso de burocracia dos processos judiciais, o apego excessivo ao formalismo dos órgãos judicantes, o distanciamento entre o Estado-Juiz e a realidade social, dentre outros tantos de um extenso rol.

Wolkmer (2001) aponta que a raiz do descompasso entre o Direito e a sociedade advém do próprio contexto histórico vigente quando da formação do Direito moderno, cuja origem se deu entre os séculos XVII e XVIII na Europa ocidental. Naquela época, surgiu um Direito voltado para a sociedade capitalista burguesa, fortemente marcado pela ideologia liberal-individualista e adequado à forma estatal de organização institucional do poder. Tais elementos formaram um paradigma jurídico muito rígido, em decorrência do seu caráter excessivamente legalista, formal e centralizador do Direito na figura do Estado.

Então, em face das profundas transformações econômicas e políticas geradas pela globalização do capitalismo, que ocasionou uma maior complexidade dos conflitos coletivos, bem como o surgimento de novas demandas sociais, essa cultura jurídica entrou em uma fase de crise, sobretudo nos países de estruturas sócio-políticas periféricas como o Brasil.

Diante desse quadro crítico, diversos estudiosos, não só da área do Direito, engajaram-se em propor soluções para os problemas que atingem o Poder Judiciário, culminando no que se convencionou chamar de “acesso à justiça”.

Para que se tenha uma ideia inicial acerca do que vem a ser o acesso à justiça, convém transcrever a lição de Cappelletti e Garth (1988, p.8):

A expressão “acesso à justiça” é reconhecidamente de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico - o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado. Primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos.

Quanto às medidas necessárias para efetivar o acesso à justiça, é importante assinalar, em primeira linha, que, tradicionalmente, entendia-se o acesso à justiça como o mero acesso do cidadão ao Poder Judiciário, de modo que as iniciativas voltadas para assegurá-lo visavam apenas garantir que o indivíduo pudesse apresentar o seu pleito aos órgãos judicantes. Sendo que, embora tenha havido iniciativas dessa natureza desde a Antiguidade Clássica, foi no

século XX, a partir do rápido crescimento das sociedades capitalistas, que surgiram as condições históricas que possibilitaram a conquista de uma maior materialidade do direito de acesso à justiça. Trata-se, mais especificamente, da figura do *Welfare State* (Estado de Bem-Estar Social) (CÉSAR, 2002).

Assim, a partir desse contexto, os Estados europeus e o norte-americano adotaram uma série de medidas que visavam propiciar meios para que os pobres pudessem ser assistidos juridicamente de forma gratuita.

Já em 1919, na República de Weimar (Alemanha), o governo criou um programa em que o Estado concedia remuneração aos advogados que prestassem assistência jurídica aos necessitados. Na Inglaterra, por outro lado, em 1949 foi criado o *Legal Aid and Advice Scheme*, em que os advogados da *Law Society* prestavam tanto assistência quanto aconselhamento jurídico prévio de forma gratuita (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

Porém, foi na década de 1960 que a busca pelo acesso efetivo à justiça ganhou força e passou a abranger todo o mundo Ocidental. E, como resultado dessa luta, surgiu o famoso “*acces-to-justice movement*”, que, conforme ensina Junqueira (1996), teve sua manifestação no plano acadêmico através do *Florence Project*, coordenado por Mauro Cappelletti e Bryan Garth, com financiamento da *Ford Foundation* (1978).

O Projeto Florença foi de fundamental importância para o movimento de ampliação e efetivação do acesso à justiça por ter analisado os principais obstáculos para a sua efetivação, bem como as soluções que vinham sendo adotadas com vistas à superação desses empecilhos.

Fora isso, a partir das conclusões obtidas no projeto, os autores Mauro Cappelletti e Bryant Garth lançaram o livro “*Acces to justice: The Worldwide Movement to Make Rights Effective. A General Report*”, em que os mesmos, além de elaborarem a tradicional classificação das soluções para os problemas do acesso à justiça em “ondas”, propuseram uma maior abrangência para o termo, com um enfoque muito menos formalista e que não se restringe apenas à preocupação com a representação em juízo (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

### **1.1 A primeira “onda” do acesso à justiça**

O que Cappelletti e Garth denominaram de “ondas do acesso à justiça” foram as soluções encontradas pelos países do Ocidente, a partir de 1965, para os problemas da efetividade do acesso constatados a partir do Projeto de Florença.

A primeira “onda” do acesso à justiça corresponde à assistência jurídica para os pobres, como uma forma de se superar a limitação econômica dos jurisdicionados. Ela decorreu da constatação de que as custas judiciais se configuravam como um grave empecilho para que o cidadão hipossuficiente demandasse junto ao Poder Judiciário.

De fato, ocorria que muitas vezes o ingresso no Judiciário era desvantajoso para a pessoa pobre, em razão de a sua demanda ser de valor insignificante perto dos gastos que a mesma teria com o pagamento de advogados, das custas processuais e com a produção de provas durante o longo transcurso do processo.

Além disso, vale salientar que, nos litígios em que constavam como partes pessoas de diferentes níveis sócio-econômicos, não havia que se falar em igualdade no pleito, uma vez que o cidadão mais rico tinha muito mais condições de litigar e de suportar as consequências da demora para a resolução da lide (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

Marcacini (1996, p.14) sintetiza bem essa barreira ao acesso à justiça ao afirmar que:

Apesar da Justiça ser, no plano legal, acessível a todos aqueles que a ela se dirijam, o ingresso em juízo é custoso. E a realidade demonstra que não são todos os que podem arcar com os custos de uma demanda judicial, incluindo-se os gastos com o processo e os honorários de advogado. Para amplas camadas da população, a idéia de litigar em juízo, consultar um advogado, aparece como algo inatingível, como um privilégio desfrutado tão-somente por quem possa pagar pelo serviço.

Com base nisso, é que o movimento do acesso à justiça empreendeu grandes esforços para proporcionar serviços jurídicos aos pobres, através de medidas como a concessão de assistência judiciária gratuita ou a disponibilização de advogados pagos pelo Estado, para a defesa dos hipossuficientes.

No Brasil, também foram adotadas importantes medidas com vistas à garantia do efetivo acesso à justiça das pessoas em estado de pobreza, tais como a edição da Lei 1.060/50 (Lei da Assistência Judiciária Gratuita), e a previsão constitucional da criação das Defensorias Públicas no art.134 da Constituição Federal de 1988, concretizada pela Lei Complementar nº80/94 (MARCACINI, 1996).

## **1.2 A segunda “onda” do acesso à justiça: a proteção dos interesses difusos**

O segundo grande desafio enfrentado pelo chamado “Movimento Universal de Acesso à Justiça” foi a busca pela garantia da representação jurídica dos interesses difusos em juízo, entendidos como aqueles que pertencem a uma coletividade, de caráter supra-individual. Trata-se de direitos que não alcançam somente uma determinada classe econômica, mas que levam em conta interesses de grupos sociais nos mais diversos espaços de poder, não mais restritos à luta de classes surgida com a Revolução Industrial. Como exemplo, podem-se citar os direitos dos consumidores, das mulheres, o direito a um meio-ambiente saudável, entre outros (CAPPELETTI; GARTH, 1988).

O grande obstáculo, aqui, é o fato de que o Direito Processual Civil, até a década de 1970, ainda tinha uma conotação demasiadamente individualista, sendo instrumentalmente defasado em relação à proteção dos direitos de índole coletiva.

Em decorrência dessa defasagem, a defesa de tais direitos em juízo restava prejudicada, uma vez que o benefício auferido pelo particular que intentasse defendê-los era muito pequeno em relação aos gastos que a demanda exigia.

As medidas adotadas para solucionar esse problema se deram em duas perspectivas distintas: através da adaptação de alguns institutos do processo civil, a fim de torná-los adequados às demandas coletivas, e por meio de mecanismos de ampliação da legitimidade ativa para demandar em juízo.

No Brasil, pode-se citar como exemplos de iniciativas no campo da proteção aos interesses transindividuais a criação da ação popular, atualmente regulada pela Lei nº 4.717/65 e prevista no artigo 5º, inciso LXXIII da Constituição Federal de 1988, e da ação civil pública, criada pela Lei nº 7.347/85 (MENDES; BRANCO, 2014).

Porém, mais uma vez, foi a partir da promulgação da “Constituição Cidadã”, em 1988, que a proteção aos interesses difusos ganhou mais força. Isto porque, além de constitucionalizar as referidas medidas, a Carta Magna ampliou e inseriu vários institutos que têm contribuído para alcance desse objetivo, como a criação do Mandado de Segurança Coletivo (art.5º, inciso LXIX), e também ampliou a legitimidade de agir de diversas organizações, através da figura da substituição processual pelo sindicato (art.8º, inciso III), por exemplo, ou da possibilidade de as associações representarem os associados judicial e extrajudicialmente (art.5º, inciso XXI). Do mesmo modo, pode-se citar como medida relevante a legitimação do Ministério

Público na defesa dos interesses metaindividuais, que tem apresentado resultados significativos, principalmente após a garantia da sua independência pela Constituição Federal (MENDES; BRANCO, 2014).

### **1.3 A terceira “onda” do acesso à justiça: o “enfoque” do acesso à justiça**

Apesar da grande importância e contribuição das soluções práticas para o problema do acesso à justiça referentes às duas primeiras “ondas”, o crescimento exorbitante do número de processos judiciais nos últimos tempos, bem como a complexidade cada vez maior dos conflitos que atingiam a sociedade, ocasionaram o reconhecimento da insuficiência dessas medidas.

Como se pode perceber, o que elas têm em comum é o fato de que “sua preocupação é basicamente encontrar representação efetiva para interesses antes não representados ou mal representados” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p.67).

Ocorre que, como também afirmam Cappelletti e Garth (1988, p.68), “a representação judicial – tanto de indivíduos, quanto de interesses difusos – não se mostrou suficiente, por si só para tornar essas mudanças de regras ‘vantagens tangíveis’ ao nível prático”.

Isto a partir da constatação de que, mesmo que seja garantido o acesso do cidadão ao Poder Judiciário, problemas como a excessiva burocratização das instituições do sistema de justiça, o grande número de demandas judiciais, a conseqüente morosidade para a resolução do litígio, além do modo demasiadamente formalista com que os profissionais do Direito lidam com o processo, tornam a via judicial ineficaz e insatisfatória.

Tal fato fez com que se começasse a pensar não só em medidas que assegurassem o direito de ação, mas também que garantissem ao cidadão o direito de resolver os seus conflitos de uma forma que primasse mais pela garantia do acesso à justiça em um plano substantivo (*substantive access*) que procedimental (*procedural access*) (WATANABE, 1988).

Assim, a partir dessa nova concepção, o conceito “justiça”, contido na categoria “acesso à justiça” deixou de ser tratado apenas sob o aspecto formal, como sendo somente o “acesso ao Poder Judiciário”, e passou a abranger principalmente o sentido material do termo, passando a ser visto mais como o “acesso à ordem jurídica justa”, para utilizar a expressão de Kazuo Watanabe (1988, p.128).

Neste contexto é que surgiu a “a terceira onda do acesso à justiça”, também denominada, simplesmente de “enfoque do acesso à justiça”, justamente porque ampliava o conceito tradicional de acesso à justiça para além da possibilidade do ajuizamento de ações.

Aqui, vale citar mais um trecho da obra de Cappelletti e Garth em que os mesmos ressaltam a amplitude da “terceira onda” (1988, p.67):

[...] O novo enfoque do acesso à justiça, no entanto, tem alcance muito mais amplo. Essa ‘terceira onda’ de reforma inclui a advocacia, judicial ou extrajudicial, *mas vai além*. Ela centra sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas. Nós a denominamos ‘o enfoque do acesso à justiça’ por sua abrangência. Seu método não consiste em abandonar as técnicas das duas primeiras ondas de reforma, mas em tratá-las como apenas algumas de uma série de possibilidades para melhorar o acesso.

Nesta linha, ao lado das providências de caráter processual adotadas pelos países ocidentais – a exemplo do Brasil, que tem feito várias alterações legislativas no sentido de tornar os processos judiciais mais simples e mais céleres<sup>1</sup> -, uma das medidas pensadas para se alcançar tal intento foi o fortalecimento do que se convencionou chamar de meios alternativos de resolução de conflitos (dentre os quais a mediação é uma espécie) nas demandas que não tivessem que passar necessariamente pelos trâmites judiciais.

Superficialmente, pode-se dizer que a justificativa para a sua adoção é que, por um lado, isso acarretaria a redução do número de processos nos tribunais, favorecendo a celeridade da prestação jurisdicional, e, por outro, a prática demonstrou que certos conflitos, por suas dinâmicas e características próprias, são resolvidos de maneira mais eficiente e satisfatória para as partes através desses meios alternativos, sobretudo em se tratando de conflitos em que as partes continuarão em contato após a resolução da lide<sup>2</sup>.

## **2. OS MEIOS ALTERNATIVOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS**

Superada a abordagem inicial sobre a evolução histórica do acesso à justiça, passa-se a discorrer sobre os elementos conceituais inerentes aos meios alternativos de resolução de

---

<sup>1</sup> A criação dos Juizados Especiais pela Lei nº 9.099/95 e a constitucionalização do direito fundamental à duração razoável do processo (art.5º, LXXVIII da Constituição Federal) são exemplos disso (MENDES; BRANCO, 2014).

<sup>2</sup> “Tal como foi enfatizado pelos modernos sociólogos, as partes que tendem a se envolver em determinado tipo de litígio devem ser levadas em consideração. Elas podem ter um relacionamento prolongado e complexo, ou apenas contatos eventuais. Já foi sugerido que a mediação ou outros mecanismos de interferência apaziguadora são os métodos mais apropriados para preservar os relacionamentos.” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p.72)

conflitos, a fim de se fornecer subsídios teóricos para uma posterior análise da mediação comunitária enquanto instrumento de acesso à justiça.

A denominação “meios alternativos de resolução de conflitos” foi criada a partir da tradução do termo norte-americano *Alternative Dispute Resolution (ADR)* e dizem respeito àqueles institutos que representam uma alternativa à via judicial, sendo, portanto, meios de resolução de conflitos que podem ocorrer fora do Poder Judiciário (SALES, 2004).

Quanto às condições históricas que envolveram o desenvolvimento dos métodos alternativos de solução de disputas, Santos (1999, p.175) aponta que, a partir da aproximação da Sociologia com o Direito, propiciou-se o conhecimento de:

[...] formas de direito e padrões de vida jurídica totalmente diferentes dos existentes nas sociedades ditas civilizadas; direitos com baixo grau de abstracção, discerníveis apenas na solução concreta de litígios particulares; direitos com pouca ou nula especialização em relação às restantes actividades sociais; mecanismos de resolução dos litígios caracterizados pela informalidade, rapidez, participação activa da comunidade, conciliação ou mediação entre as partes através de um discurso retórico, persuasivo, assente na linguagem comum. Acima de tudo, estes estudos revelaram a existência na mesma sociedade de uma pluralidade de direitos convivendo e interagindo de diferentes formas.

Então, a partir dessa abordagem mais pluralista do fenómeno jurídico, quando surgiram estudos que constataram a existência de mecanismos informais de resolução de conflitos no interior das comunidades, à margem do Direito estatal oficial, começou a haver um deslocamento do objeto da ciência do Direito da norma jurídica para o litígio.

Dito isto, cumpre analisar, sucintamente, cada uma das espécies de meios alternativos de resolução de conflitos, para que fique bem clara a distinção entre os outros institutos e a mediação, que constitui o objeto central do presente trabalho.

Em primeiro lugar, cumpre fazer menção à negociação, que é o meio de solução de disputas mais corriqueiro no cotidiano dos seres humanos, ocorrendo quando as partes conflitantes, de forma voluntária e, via de regra, sem a intervenção de um terceiro, discutem sobre a maneira mais adequada de solucionar o problema do modo que consideram mais justo e menos prejudicial para ambas (SALES, 2004).

Assim, como ficará mais claro após a exposição dos outros institutos, o grande diferencial da negociação é o fato de inexistir a figura de um terceiro a intermediar o acordo entre as partes.

A conciliação, por sua vez, é, notadamente, o instituto mais semelhante com a mediação e que, em razão disso, também é o mais confundido com ela. Passa-se, então a traçar os

seus elementos característicos, a fim de que fique claro o porquê de os dois conceitos não poderem ser utilizados como sinônimos.

Na conciliação, o terceiro imparcial (conciliador) atua empreendendo esforços para que as partes litigantes cheguem a um acordo através de concessões mútuas. Ainda que o conciliador não possa impor uma solução, ele tem a liberdade de sugerir propostas de acordo para as partes (SOUSA, 2015).

É justamente neste ponto que a conciliação mais se diferencia da mediação, pois, como escreve Sousa (2015):

Na conciliação o que se busca é um acordo, é o fim da controvérsia em si mesma através de concessões mútuas; se não houver acordo, a conciliação é considerada fracassada. O conciliador pode sugerir às partes o que fazer, pode opinar sobre o caso, diferentemente do mediador, que visa a comunicação entre as partes, a facilitação de seu diálogo, sem sugerir a solução, para que possam sozinhas administrar seu conflito. Uma mediação pode ser bem sucedida mesmo sem culminar em um acordo, bastando que tenha facilitado o diálogo entre as partes e despertado sua capacidade de entenderem-se sozinhas.

No Brasil, como bem ressalta César (2002, p.123), destaca-se a prática da conciliação endoprocessual (dentro do processo), em que, nos processos civis e trabalhistas, o próprio magistrado assume o papel de conciliador, na maioria das vezes.

Porém, a conciliação judicial acaba se apresentando como um meio ineficaz de resolver o conflito. Isto em razão da própria postura adotada por muitos conciliadores, que, preocupados em obter um acordo a qualquer custo, como forma de reduzir o número enorme de processos pendentes na Justiça, acabam fazendo com que a parte o aceite sem que o conflito tenha sido efetivamente resolvido; apenas para evitar as intempéries de um processo judicial. Neste sentido, são bastante esclarecedoras as palavras de César (2002, p.125):

Outrossim, quando devidamente realizadas as tentativas de conciliação, como têm ocorrido nos Juizados Especiais e nas Juntas de Conciliação e Julgamento da Justiça do Trabalho, alguns desvios provocados por uma “quase coação” realizada pelos conciliadores, juízes leigos, classistas e togados que, no afã de dirimir os inúmeros litígios que lhes são apresentados, no intuito de minimizar a excessiva carga de trabalho a que estão submetidos, acabam por impor acordos que nem sempre se harmonizam realmente às pretensões a eles apresentadas. Afinal, se meu direito corresponde a 1.000, um acordo firmado em 500 faz justiça ou beneficia o devedor? É possível restaurar o equilíbrio social alterado pelo litígio sem o real convencimento dos contendores e a efetiva satisfação dos interesses?

Para concluir esta análise, resta observar que a conciliação extrajudicial possui maior possibilidade de êxito por não estar sujeita diretamente ao quadro traçado acima. Entretanto, a



sua utilização é mais apropriada para os conflitos que não são de relação continuada, ou seja, em que as partes não terão que conviver necessariamente após a sua resolução. É o caso de um acidente de trânsito, por exemplo.

Já nos conflitos familiares ou de vizinhança, em que as partes, querendo ou não, terão que continuar convivendo uma com a outra, a conciliação é desaconselhável. Isto porque, como descreve Warat (2004, p.57):

[...] A conciliação e a transação não trabalham o conflito, ignoram-no, e portanto, não o transformam [...] O conciliador exerce a função de “negociador do litígio”, reduzindo a relação conflituosa a uma mercadoria. O termo de conciliação é um termo de cedência de um litigante a outro, encerrando-o. Mas, o conflito no relacionamento, na melhor das hipóteses, permanece inalterado, já que a tendência é a de agravar-se devido a uma conciliação que não expressa encontro das partes com elas mesmas.

Deste modo, percebe-se que a conciliação não se preocupa com a manutenção do vínculo afetivo entre as partes, e sim tão somente com a solução daquele conflito específico que, no mais das vezes, oculta outro muito mais profundo e que é o verdadeiro motivo que deu origem ao primeiro.

Para concluir o presente tópico, resta apenas mencionar a arbitragem, que é um meio alternativo de resolução de conflitos regulado no Brasil pela Lei nº 9.307 de 23 de setembro de 1996. Sucintamente, pode-se afirmar que a arbitragem corresponde ao meio em que as partes elegem um terceiro imparcial com conhecimentos técnicos acerca da matéria tratada no conflito, o árbitro, que, assim como o juiz, tem o poder de impor uma decisão para o mesmo (SALLES, 2004).

Apesar de a arbitragem, assim como os demais meios alternativos de resolução de conflitos anteriormente apresentados, estar contribuindo bastante para uma forma mais eficiente de resolver disputas, o instituto também apresenta sérias limitações. Diz-se isso porque, assim como no Poder Judiciário, na arbitragem não se leva em conta os sentimentos das partes envolvidas com o resultado da demanda. Busca-se, tão somente, uma solução para aquele conflito apresentado, independentemente do fato de poder haver um problema oculto por trás dele e sem se preocupar com o estado em que ficará a relação entre as partes depois da extinção do litígio. Fora isso, tem-se o fato de que, por ser uma decisão imposta, certamente uma das partes permanecerá insatisfeita, o que poderá servir como um “manancial” para futuros conflitos (SALLES, 2004).

Feita esta análise sobre três dos principais métodos alternativos de solução de disputas, passa-se à abordagem específica sobre a mediação, que, por se constituir em um dos elementos principais do presente trabalho, será feita em tópico próprio.

### **3. A MEDIAÇÃO DE CONFLITOS**

Segundo Sales (2004), a origem etimológica da palavra “mediação” vem do latim *mediare*, que significa dividir ao meio, intervir. Como se pode ver, a primeira noção que se tem ao tratar da mediação é a de algo ou alguém que se coloca no meio de duas partes para alcançar um determinado objetivo. E, como se verá adiante, o conceito de mediação enquanto meio alternativo de resolução de conflitos parte justamente dessa ideia, visto que o papel do mediador é justamente o de se colocar no meio para desfazer a adversariedade que há entre as partes.

Bacellar (2000, p.204), ao tratar sobre este tema, escreve que:

A mediação pode ser, a grosso modo, definida como a técnica que induz pessoas interessadas na resolução de um conflito a encontrar, por meio de uma conversa, soluções criativas, com ganhos mútuos e que preservem o relacionamento entre elas. Em outras palavras, ressalta tratar-se de um diálogo assistido por um mediador, tendente a propiciar um acordo satisfatório para os interessados e por eles desejado, preservando-lhes o bom relacionamento.

Lilia Maia de Moraes Sales, por sua vez, define o instituto da mediação como sendo “[...] um mecanismo de resolução de controvérsias pelas próprias partes, construindo estas uma decisão ponderada, eficaz e satisfatória para ambas. Essa decisão construída possui o mediador como facilitador dessa construção por meio do restabelecimento do diálogo pacífico” (2004, p.24).

Já Warat (2004, p.60), com a sensibilidade que lhe é peculiar, conceitua o instituto como sendo:

[...] uma proposta transformadora do conflito porque não busca a sua decisão por um terceiro, mas, sim a sua resolução pelas próprias partes que recebem auxílio do mediador para administrá-lo. A mediação não se preocupa com o litígio, ou seja, com a verdade formal contida nos autos. Tampouco tem como única finalidade a obtenção de um acordo. Mas, visa principalmente, ajudar as partes a redimensionar o conflito, aqui entendido como conjunto de condições psicológicas, culturais e sociais que determinaram um choque de atitudes e interesses no relacionamento das pessoas envolvidas. O mediador exerce a função de ajudar as partes a reconstruírem a relação conflituosa.

Das definições acima transcritas, percebe-se que há certos elementos que, com diferentes terminologias, estão presentes em todas elas, quais sejam: a mediação enquanto meio de resolução de conflitos, a existência de um terceiro imparcial, o poder de decisão das partes, o diálogo, a solução mutuamente satisfatória para ambas as partes e a preservação do seu relacionamento.

A partir da síntese dessas características, pode-se concluir que a mediação é o meio alternativo de resolução de conflitos que possibilita que as partes, através do auxílio de um terceiro imparcial (o mediador), restabeçam o diálogo e construam uma solução mutuamente satisfatória para o problema, preservando-se, assim, o relacionamento entre elas.

Ainda a esse respeito, é interessante observar que a Lei nº 13.140/2015 prevê um conceito de mediação que, embora não faça menção expressa à questão da busca pela preservação da relação entre as partes, vai ao encontro da construção doutrinária acerca da matéria, como se vê no parágrafo único do artigo 1º da referida lei:

Art. 1º [...]

Parágrafo único. Considera-se mediação a atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia. (BRASIL, 2015)

A partir do estudo do conceito de mediação, pode-se perceber que tal instituto, assim como a negociação e a conciliação, pode ser aplicado em diversos espaços, como empresas, no interior de processos judiciais, entre outros.

Acontece que, diante da já aludida insuficiência do Estado de responder eficazmente os problemas que afligem os setores mais oprimidos da sociedade, merece destaque a mediação comunitária, que constitui uma forma verdadeiramente autônoma e legítima da sociedade civil organizada de se contrapor ao modelo jurídico excludente que ainda prevalece no contexto hodierno.

A esse respeito, esclarece Wolkmer (2001, p.309):

Na medida em que o órgão de jurisdição do modelo de legalidade estatal convencional torna-se funcionalmente incapaz de acolher as demandas e de resolver os conflitos inerentes às necessidades engendradas por novos setores sociais, nada mais natural do que o poder societário instituir instâncias extrajudiciais assentadas na informalidade, autenticidade, flexibilidade e descentralização. A constituição de outro paradigma da política e do jurídico está diretamente vinculada ao surgimento comunitário-participativo de novas agências de jurisdição não-estatais espontâneas, estruturadas por meio de processos de negociação, mediação, conciliação, arbitragem, conselhos e tribunais populares. Não se trata aqui das formas de conciliação, juízo arbitral e juizados especiais já previstas e consignadas no interior da legislação estatal positiva,

mas de instâncias e procedimentos mais amplos, em regra informalizados e independentes, nascidos e instaurados pela própria Sociedade e seus múltiplos corpos intermediários quase sem nenhuma vinculação com os órgãos do Estado.

Assim sendo, o tópico posterior será destinado à caracterização da mediação comunitária, com a posterior apresentação de algumas experiências brasileiras dessa espécie de mediação, para que, finalmente, se possa concluir em que medida o instituto contribui para a efetivação do acesso à justiça.

## **4. A MEDIAÇÃO COMUNITÁRIA NO BRASIL**

### **4.1 O conceito e as características da Mediação Comunitária**

No Brasil, a produção doutrinária sobre a mediação comunitária ainda é escassa, o que se justifica pelo fato de ser bastante recente o desenvolvimento do instituto no país, bem como a sua regulamentação legal. Inobstante esse fato, a partir dos aportes teóricos que já foram escritos acerca do assunto, pode-se conceituar a mediação comunitária como sendo aquela que acontece no interior dos bairros geralmente pobres, onde os mediadores podem ser moradores da própria comunidade, e que também se caracteriza por oferecer uma prestação gratuita dos serviços (SALES, 2004).

A partir dessa breve conceituação, podem-se destacar características que evidenciam o potencial transformador da mediação comunitária, quais sejam: a sua localização nos subúrbios das cidades, a possibilidade de os próprios membros da comunidade atuarem como mediadores, bem como a gratuidade do serviço.

Quanto à localização, o fato de as instituições de mediação comunitária situarem-se em bairros onde, muitas vezes, a assistência do Poder Público é absolutamente precária, permite que seja preenchida a lacuna advinda da distância que há entre as camadas sociais mais pobres e as instituições jurídico-estatais responsáveis pela resolução dos conflitos sociais. A esse respeito, são pertinentes as observações de Santos (1999, p.170), no sentido de que:

quanto mais baixo é o estudo sócio-econômico do cidadão, menos provável é que conheça advogado ou que tenha amigos que conheçam advogados, menos provável é que saiba onde, como e quando contactar o advogado, e maior é a distância geográfica entre o lugar onde vive ou trabalha e a zona da cidade onde se encontram os escritórios de advocacia e os tribunais.

Assim, o primeiro efeito positivo da mediação comunitária é a aproximação dos grupos sociais tradicionalmente afastados dos meios legítimos de resolução de conflitos a instituições que, não só permitem um tratamento justo do problema, mas também uma abordagem adaptada à realidade sócio-cultural em que aqueles sujeitos estão inseridos, com um respeito bem maior à sua identidade e subjetividade do que se a controvérsia fosse levada para o Poder Judiciário, tendo em vista que os mediadores serão pessoas que vivenciam a realidade local (SALES, 2004).

Além disso, também merece destaque as palavras de Sales (2004, p.135), no sentido de que “essa mediação dentro dos bairros fortalece a participação dos membros daquela comunidade na vida social, criando laços, oferecendo a estes responsabilidades para com os outros e consigo mesmos”.

No que diz respeito à possibilidade de pessoas da própria comunidade serem mediadoras, alguns profissionais do Direito se espantam ao tomar conhecimento deste fato, por achar que o desconhecimento da base jurídica em que se fundam os casos pode prejudicar a legalidade e a efetividade dos acordos celebrados.

Entretanto, não se pode esquecer que o verdadeiro papel do mediador não é dizer às partes qual é a melhor solução para o problema apresentado. Ao invés disso, é tentar romper com o clima de animosidade que impede o diálogo pacífico entre elas, fazendo com que, através do restabelecimento do respeito mútuo e da harmonia, os mediados elaborem de forma conjunta uma solução mutuamente satisfatória para o problema.

Assim, torna-se nítido que os valores que devem permear a atividade do mediador não são aprendidos nos livros e nas aulas de dogmática jurídica; na verdade, abrangem valores como tolerância, paciência, alteridade e bom-senso, que podem ser encontrados em pessoas das mais diversas classes sociais e graus de escolaridade.

Aliás, Six (2001, p.31), ao tratar do que ele chama de “mediadores cidadãos”, destaca oportunamente que, no decorrer da História, sempre houve pessoas eleitas pelas coletividades para dirimir os seus conflitos. Não pelo seu poder ou autoridade, mas por sua sabedoria. É o que se observa no seguinte trecho:

Ao lado dos mediadores institucionais há os mediadores cidadãos. Sua origem é totalmente diferente. Eles não são fabricados pelas instituições, são mediadores “naturais”, que nascem nos grupos sociais; são como que secretados por eles para as necessidades da comunidade. Eles não têm poder como tal, não são juizes que vão sentenciar nem árbitros aos quais se delega a conclusão de uma contenda; eles não têm mais do que a autoridade moral. Se alguém se dirige a eles é porque considera que são,

não gurus que decidem, mas, ao contrário, sábios que sugerem. Eles abrem uma via nova em relação ao impasse em que alguém se perdeu, a um dilema do qual se quer sair, envolvendo a si mesmo ou aos outros.

No mesmo sentido, afirma Moore (1998, p.48) quando diz que os “mediadores da rede social”:

[...] são indivíduos procurados por terem relacionamento com os disputantes e geralmente fazem parte de uma rede social duradoura e comum. Esse mediador pode ser um amigo pessoal, vizinho, sócio, colega de trabalho, colega de profissão, autoridade religiosa (padre, ministro, rabino, *'ulama* maometano, xamã) ou um líder comunitário ou idoso respeitado, que é conhecido por todas as partes e talvez alguém com quem essas partes já tinham um relacionamento.

Como se pode perceber, a presença de pessoas dispostas a pacificar controvérsias nas comunidades é um fato que sempre existiu, sendo que tudo o que as instituições de mediação comunitária fazem é agregar essas pessoas, organizá-las e capacitá-las para exercer esse papel de um modo mais eficaz e benéfico para aquela coletividade.

Por outro lado, cumpre assinalar que as ações judiciais foram criadas com o intuito de se impor coercitivamente um determinado comportamento a uma determinada pessoa em face da sua resistência à pretensão da outra (CINTRA; DINAMARCO; GRINOVER, 2003). Porém, se esta resistência inexistente, como ocorre quando a mediação é exitosa (já que a solução é elaborada pelas próprias partes e, conseqüentemente, é mutuamente satisfatória), não há porque se preocupar com todos os meandros legais a respeito do assunto. Fora que, como a maioria dos comportamentos exigidos por lei se pautam nos valores morais do homem médio, mesmo que não tenha instrução jurídica, o mediador consegue identificar como deve agir através do bom-senso.

É bem verdade que um mínimo de noção acerca do que as leis dispõem sobre determinados assuntos – inclusive sobre o procedimento da mediação, já que foi promulgada a lei que o regulamenta - é importante para que o mediador saiba até onde vão os limites de sua atuação. Para isso, o curso de capacitação e os cursos de “reciclagem” pelos quais ele deve passar, fornecem materiais e aulas sobre noções básicas de Direito. Além do que, os centros de mediação comunitária buscam sempre compor a sua coordenação com profissionais do Direito, além de assistentes sociais, psicólogos e pessoas da própria comunidade (SALES, 2004).

Portanto, ao invés de se apresentar como uma desvantagem ou um motivo de preocupação, o fato de os mediadores pertencerem à própria comunidade deve ser visto muito

mais como um fomento à cidadania e à democracia popular, tendo em vista que estimula a participação dos indivíduos na resolução dos problemas que os aflige individual e coletivamente.

Sobre este ponto, é mais uma vez pertinente transcrever a lição de Sales (2004, p.136):

Através da mediação comunitária, o indivíduo passa a participar ativamente da vida política da comunidade sob dois aspectos: quando possui a responsabilidade de resolver e prevenir conflitos (mediador) e ainda quando se tem a certeza de que existe um local, próprio da comunidade, direcionado a resolver as controvérsias que apareçam (mediados).

A mediação comunitária estimula os indivíduos a pensarem como conjunto e não mais como pessoas separadas. A solução de um conflito é boa quando satisfatória para as partes em conflito e para todos aqueles presentes no contexto do conflito. Aprende-se a valorizar o bem comum em detrimento do bem privado. A cidadania efetivamente ocorre quando os mediadores comunitários esclarecem à comunidade do seu poder de decisão, do seu interesse pelo bem-estar social.

Mendonça (2006, p.33) complementa esta idéia informando que:

A consciência sobre direitos e deveres e a construção de habilidades em comunicação traz em seu bojo um processo implícito de transformação social do grupo. Como consequência natural, o grupo tende a adotar um novo comportamento frente aos problemas comuns e aos conflitos interpessoais, e a transformação pode funcionar como facilitadora da adoção de uma nova abordagem para a solução de problemas e conflitos relacionados com os moradores da comunidade, através das próprias partes envolvidas, da atuação de agentes locais e da atuação de mediadores de conflitos interpessoais.

Finalmente, em relação ao caráter gratuito da mediação comunitária, tal característica também se constitui em um importante mecanismo de inclusão social, haja vista que permite que indivíduos com baixa renda sejam contemplados por este meio de solução de controvérsias; rompendo-se assim com um dos mais graves empecilhos ao acesso à justiça, descrito no primeiro capítulo deste trabalho, que é o obstáculo econômico.

Por outro lado, cumpre enfatizar que as iniciativas de mediação comunitária não têm o papel de ocupar o lugar do Poder Judiciário em face dos seus problemas e de sua ineficiência. Pelo contrário, por seus princípios e características, esse instituto apresenta-se, na verdade, como um forte aliado do Estado-Juiz, na medida em que impede que novas ações judiciais sejam instauradas por problemas de menor complexidade, que prescindem da resolução por via judicial. No mesmo sentido, ressalta Sales (2004, p.67):

O processo de mediação como auxiliar ao processo judicial [...] significa que o primeiro resolverá os conflitos que podem prescindir do Poder Judiciário, cabendo a esse Poder a possibilidade efetiva de solucionar os conflitos com maior qualidade e celeridade. A mediação, dessa forma, apresenta-se como um meio aliado ao Poder Judiciário, que jamais competiria com este, já que é direito fundamental do indivíduo a apreciação pelo Poder Judiciário de lesão ou ameaça de direito.

Ademais, não se pode olvidar que ao atuar na prevenção de futuros conflitos, por buscar a preservação da relação harmoniosa entre as partes e o enfrentamento do conflito real, que prejudica o bom relacionamento entre as partes, a mediação novamente contribui com o Poder Judiciário, por evitar que futuros processos judiciais surjam.

Já a mediação comunitária, especificamente, também contribui bastante neste sentido, na medida em que as instituições que a realizam fazem uma espécie de filtragem dos casos em que serão ajuizadas ações judiciais, tendo em vista que somente serão encaminhados ao Judiciário aqueles em que não se tiver conseguido chegar a um acordo ou que não dispensem a atuação jurisdicional (SALES, 2004).

#### **4.2 As principais experiências de Mediação Comunitária no Brasil**

As práticas de mediação comunitária que vem ocorrendo no Brasil têm adquirido tamanha relevância no cenário nacional que a Lei nº 13.410/2015 fez expressa menção à mediação que ocorre nas comunidades, como se observa em seu art.42, cujo teor é o seguinte:

Art. 42. Aplica-se esta Lei, no que couber, às outras formas consensuais de resolução de conflitos, tais como mediações comunitárias e escolares, e àquelas levadas a efeito nas serventias extrajudiciais, desde que no âmbito de suas competências. (BRASIL, 2015)

Nesse contexto, passa-se a discorrer sobre algumas das principais experiências de mediação comunitária no Brasil, para ilustrar como o instituto tem sido aplicado na prática.

Como ensina Sales (2004), a primeira experiência de Mediação Comunitária no país surgiu no Rio de Janeiro, no ano de 1996, nas comunidades Chapéu Mangueira e Babilônia, por iniciativa do projeto Balcão de Direitos, entidade privada vinculada à ONG Viva Rio. O Balcão de Direitos, que atende mais de dezessete comunidades, atua através da orientação jurídica e da busca de soluções pacíficas para os conflitos por meio de ações de mediação e conciliação, além de promover a capacitação de pessoas da comunidade em noções de Direitos Humanos e cidadania.

Outra experiência bastante interessante foi desenvolvida em Florianópolis, a partir de 2001, através da organização não-governamental Moradia e Cidadania. A mediação, assim como os demais projetos daquela ONG, é realizada em parceria com a comunidade (STROZENBERG, 2001).



Sales (2004) também menciona experiências de mediação comunitária realizadas nos estados de Mato Grosso do Sul, de Santa Catarina, Rio Grande do Sul e no Distrito Federal.

Mas é no Ceará que ocorre uma das mais bem estruturadas experiências de mediação comunitária atualmente desenvolvidas no país, sendo este o motivo pelo qual tal experiência será analisada de modo mais detalhado, no presente artigo.

A criação do projeto deu-se em 13 de setembro de 1998, por iniciativa da Ouvidoria Geral do Estado do Ceará, atualmente denominada Secretaria da Ouvidoria Geral e Meio Ambiente – SOMA. Aquela entidade visava implantar nas comunidades periféricas mecanismos que possibilitassem a resolução de conflitos das pessoas de baixa renda que lá viviam, optando-se pela mediação comunitária em razão das inúmeras vantagens que o instituto trazia (SALES, 2004).

O bairro escolhido para o desenvolvimento do projeto piloto foi o de Pirambu, em Fortaleza, em razão dos altos índices de criminalidade e violência que apresentava. Após a escolha da comunidade, foi desenvolvido um programa que visava sensibilizar a comunidade para os objetivos do projeto, bem como o recrutamento, a seleção e o treinamento dos mediadores locais.

Depois de instalado a primeira “Casa de mediação”, foram criadas outras cinco em outras comunidades de Fortaleza, além de uma na região metropolitana do Município de Caucaia e outra em Juazeiro do Norte (SALES, 2004).

Em pesquisa realizada por Sales (2004), a autora informa que, em Pirambu, no período compreendido entre a criação do núcleo de mediação, em 27/09/99, e a data de 28/02/2002, foram realizadas 3.224 (três mil duzentas e vinte e quatro) consultas e abertos 1.414 (mil quatrocentos e quatorze) processos de mediação. Deste total, ela constatou que, em média, 60% (sessenta por cento) registraram objetivos alcançados, com a celebração de acordos; 6% (seis por cento) registraram objetivos não alcançados (a mediação não logrou êxito); 11% (onze por cento) representaram as desistências e 23% (vinte e três por cento) representaram os encaminhamentos para outras entidades.

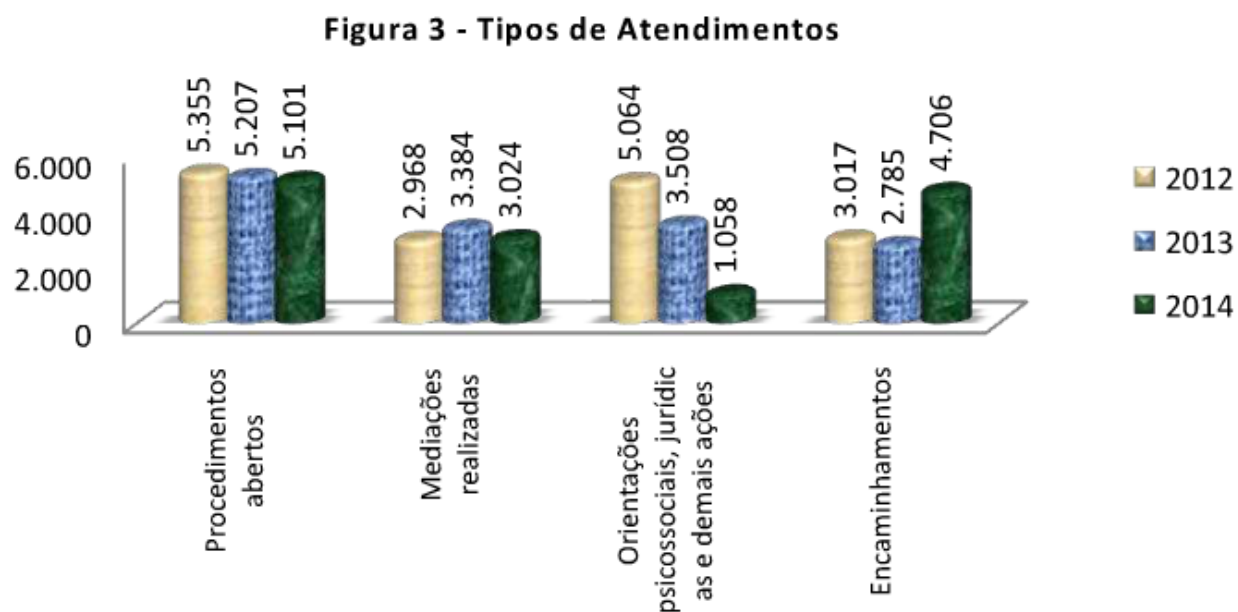
Em 2008, o Ministério Público do Ceará assumiu a gestão das casas de mediação, através da criação do Programa Núcleos de Mediação e Justiça Comunitária da Procuradoria Geral de Justiça do estado do Ceará (AZEVEDO, 2015). Sendo que aquela instituição tem tido o cuidado de fazer relatórios anuais relativos à situação dos casos levados aos vários núcleos de

mediação comunitária do Ceará. No relatório relativo ao ano de 2010, pôde-se obter os seguintes dados:

Núcleo	Quantidade de Procedimentos Abertos	Média Mensal de Procedimentos Abertos	Quantidade de Mediações Realizadas	% de Mediações com Acordo	Encaminhamentos e Orientações	Total de Atendimentos
Pirambu	1067	88,92	1080	70,74%	1628	3775
Jurema	830	69,17	512	89,84%	431	1773
Messejana	651	54,25	369	88,89%	616	1636
Parangaba	809	67,42	423	88,42%	386	1618
Pacatuba	205	17,08	93	93,55%	684	982
Russas	290	24,17	264	99,62%	410	964
Barra do Ceará	330	27,50	208	83,17%	246	784
<b>Total</b>	<b>4182</b>	<b>348,5</b>	<b>2949</b>	<b>83,05%</b>	<b>4401</b>	<b>11532</b>

(Fonte: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ, 2015a)

Já o relatório de 2014, mostra que os números de atendimentos e de mediações realizadas, nos núcleos do Ceará, permaneceram bastante expressivos nos últimos anos, como se pode observar na tabela abaixo transcrita:



(Fonte: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ, 2015b)

Embora o gráfico acima transcrito não faça menção ao percentual de resolução de conflitos através da mediação, em outra passagem do relatório, consta que 83,53% das mediações realizadas naquele ano obtiveram êxito (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ, 2015b).

Assim, verifica-se que é bastante significativo o número e o percentual dos casos submetidos aos Núcleos de Mediação Comunitária do Ceará que resultaram em acordo entre as partes, o que mostra que tal instituto realmente possui um grande potencial para contribuir com a resolução autônoma dos conflitos, sem que seja necessária a intervenção judicial.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A partir da análise da evolução histórica do conceito de acesso à justiça, acompanhada da caracterização do instituto da mediação e, mais especificamente, da mediação comunitária, percebe-se que é incontestável o fato de que a mediação comunitária é uma importante ferramenta de efetivação do acesso à justiça, tendo em vista que combate, a um só tempo, problemas encontrados nas três ondas do acesso à justiça designadas por Cappelletti e Garth.

Em relação à primeira, viu-se que, por ser gratuita, a mediação que acontece nas comunidades rompe com o obstáculo mais primário do acesso à justiça, qual seja, a barreira econômica.

Com efeito, como foi dito no decorrer deste trabalho, a prestação gratuita dos serviços de mediação permite que pessoas de todas as classes sociais tenham acesso a este meio de administrar as controvérsias que tem se mostrado tão eficaz.

O fato de a mediação comunitária ocorrer no interior dos bairros também ajuda a superar esse empecilho, por permitir que as partes não precisem gastar muito dinheiro e tempo com o deslocamento até o local.

Por outro lado, através dessa atividade, presta-se um importante serviço de educação em direitos (cujas ignorância é mais um fator que pesa contra o amplo acesso), na medida em que tanto os mediadores quanto os mediados da comunidade serão instruídos sobre onde e quando devem procurar os órgãos estatais destinados à proteção dos seus direitos.

Quanto aos obstáculos referentes à segunda “onda” do acesso à justiça, que diz respeito à proteção dos interesses coletivos, a mediação comunitária também apresenta grande

importância pelo fato de que, ao estimular a cultura do diálogo na comunidade e a postura colaborativa diante dos conflitos e ao despertar o sentimento nas pessoas de que elas podem atuar enquanto sujeitos em face dos problemas, fomentando o seu protagonismo social, o sentimento de comunidade ficará mais forte. Em consequência disso, os moradores da comunidade estarão mais abertos para discutir em conjunto como devem atuar diante dos problemas que afligem a todos, o que fortalecerá os espaços de luta coletiva, como as associações de moradores, por exemplo.

Entretanto, em que pese o grande valor das contribuições citadas acima, o maior auxílio da mediação comunitária para a efetivação do acesso à justiça se dá, sem dúvida, no tocante à chamada terceira “onda”, por diversos aspectos.

Em primeiro lugar, porque ao resolver diversos conflitos que certamente gerariam longos processos judiciais, permite-se que haja um “desafogamento” do Poder Judiciário, que poderá se dedicar com maior presteza às demandas mais complexas. Os resultados das pesquisas referentes à experiência cearense, mencionados no tópico anterior, corroboram tal afirmação, tendo em vista que mostram que é bastante significativa a quantidade de conflitos que vêm sendo dirimidos pela mediação comunitária, sem precisar passar pelo Judiciário.

Por outro lado, o próprio fato de ser célere e informal o procedimento da mediação, também contribui com esta “onda”, na medida em que garante que os resultados pretendidos pelas partes sejam auferidos de forma rápida e satisfatória.

Fora isso, deve-se lembrar que os resultados alcançados pela mediação, por serem construídos pelas próprias partes, são satisfatórios para ambas, impedindo que uma delas se sinta derrotada no final. Fato este que, aliado à busca pela preservação da boa relação entre as partes, contribui para a prevenção de novos conflitos, que certamente gerariam futuras demandas judiciais, contribuindo para o agravamento da crise enfrentada pelas instituições do sistema de justiça.

Para finalizar, também convém ressaltar que a mediação comunitária proporciona uma multidisciplinariedade salutar para o Direito, pelo fato de possibilitar a convivência do jurista com profissionais de outras áreas, como psicólogos e assistentes sociais. Além de permitir que o profissional do Direito deixe de enxergar as pessoas apenas como nomes escritos em uma folha de papel e passe a olhá-las nos olhos, tentando compreender o que elas pensam e sentir o que elas sentem, em um verdadeiro exercício de alteridade.

## **REFERÊNCIAS**

ALMEIDA, Tânia. **Século XXI: A mediação de conflitos e outros métodos não-adversariais de resolução de controvérsias.** Rio de Janeiro: Mediare. Disponível em <[http://www.mediare.com.br/08artigos\\_02sec21.htm](http://www.mediare.com.br/08artigos_02sec21.htm)>. Acesso em 08. ago. 2015.

AZEVEDO, Livia Maria Xerez de. **Mediação comunitária como mecanismo extrajudicial de solução de conflitos:** a contribuição do Núcleo de Justiça Comunitária do Ministério Público para o protagonismo da população do Pirambu durante o ano de 2010. Disponível em: [http://www.mpce.mp.br/esmp/publicacoes/edi002\\_2011/artigos/02-Mediacao.Comunitaria.como.Mecanismo.Extrajudicial.pdf](http://www.mpce.mp.br/esmp/publicacoes/edi002_2011/artigos/02-Mediacao.Comunitaria.como.Mecanismo.Extrajudicial.pdf). Acesso em 11.ago.2015.

BACELLAR, Roberto Portugal. A mediação no contexto dos modelos consensuais de resolução de conflitos. **Cidadania e Justiça**, Rio de Janeiro, n.8, p.198-211,jul./dez.2000.

BRASIL. Lei nº 13.410, **de 26 de junho de 2015.** Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 jun. 2015. Seção 1, p. 4.

CÉSAR, Alexandre. **Acesso à justiça e cidadania.** Cuiabá: EdUFMT, 2002.

CAPPELLETTI, Mauro e GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça.** Tradução de Ellen Gracie Northleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo.** 18 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2003.

JUNQUEIRA, Eliane Botelho. Acesso à Justiça: um olhar retrospectivo. **Revista Estudos Históricos**, CPDOC/FGV. São Paulo, v.9, n. 18, p.389-402. 1996.

MARCACINI, Augusto Tavares Rosa. **Assistência jurídica, assistência judiciária e justiça gratuita**. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MENDONÇA, Ângela Hara Buonomo. **Mediação Comunitária**. Uma ferramenta de acesso à justiça? 2006. 177 f. Dissertação (Mestrado Profissionalizante em Bens Culturais e Projetos Sociais) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2006.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ. **Programa Núcleos de Mediação e Justiça Comunitária da Procuradoria Geral de Justiça do estado do Ceará. Relatório Estatístico 2010**. Disponível em: <<http://pt.calameo.com/read/000587388f9b9a8205ad5>>. Acesso em 11. ago. 2015a.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ. **Programa Núcleos de Mediação e Justiça Comunitária da Procuradoria Geral de Justiça do estado do Ceará. Relatório Estatístico 2014**. Disponível em: <<http://pt.calameo.com/read/000935467125e7802af32>>. Acesso em 11. ago. 2015b.

MOORE, Christopher W. **O Processo de Mediação**: estratégias práticas para a resolução de conflitos. Tradução de Magda França Lopes. 2 ed. Porto Alegre: Artmed, 1998.

SALES, Lília Maia de Moraes. **Justiça e Mediação de Conflitos**. Belo Horizonte: Del REY, 2004.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. 6 ed. São Paulo: Cortez, 1999.

SOUSA, Lília Almeida. A utilização da mediação de conflitos no processo judicial. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, Brasília, v. 17, n. 1, p.55-64, jan.2005. Disponível em:

<[http://bdjur.stj.jus.br/xmlui/bitstream/handle/2011/21276/utilizacao\\_mediacao\\_conflitos\\_processo.pdf?sequence=1](http://bdjur.stj.jus.br/xmlui/bitstream/handle/2011/21276/utilizacao_mediacao_conflitos_processo.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 12. ago. 2015.

SIX, Jean-François. **Dinâmica da mediação**. Tradução de Giselle Groeninga de Almeida, Águida Arruda Barbosa e Eliana Riberti Nazareth. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

STROZENBERG, Pedro. **Balcão de Direitos**: Resoluções de conflitos em favelas do Rio de Janeiro: imagens e linguagens. Rio de Janeiro: Mauad, 2001, p. 125-149.

WARAT, Luis Alberto. O ofício do mediador. In: \_\_\_\_\_ (coord.) et al. **Surfando na pororoca**: o ofício do mediador. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004. p.11-217

WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In GRINOVER, Ada Pellegrini Grinover (Coord.). et al. **Participação e processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988, p.128-135.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Pluralismo Jurídico**: fundamentos de uma nova cultura no Direito. 3 ed. rev. e atual. São Paulo: Alfa Omega, 2001.