ISBN: 978-85-60360-87-1

Gilberto Passos de Freitas
Adriana Machado Yaghsisian
Simone Alves Cardoso
(Organizadores)

# MÉTODOS CONSENSUAIS PARA SOLUÇÃO DE CONFLITOS.

## ABORDAGENS MULTIDISCIPLINARES EM TORNO DA PAZ

Editora Universitária
Leopoldianum

UNIVERSIDADE
CATÓLICA
DE SANTOS

**Chanceler** Dom Tarcísio Scaramussa, SDB
**Reitor** Prof. Me. Marcos Medina Leite
**Pró-Reitora Administrativa** Profª. Dra. Mariângela Mendes Lomba Pinho
**Pró-Reitora de Graduação** Profª. Dra. Rosângela Ballego Campanhã
**Pró-Reitor de Pastoral** Prof. Me. Pe. Cláudio Scherer da Silva

Editora Universitária
Leopoldianum

**Coordenador**
Prof. Me. Marcelo Luciano Martins Di Renzo

**Conselho Editorial (2019)**
Prof. Me. Marcelo Luciano Martins Di Renzo (Presidente)
Profª Dra Ana Elena Salvi
Prof. Dr. Fernando Rei
Prof. Dr. Gilberto Passos de Freitas
Prof. Dr. Luiz Carlos Barreira
Prof. Dr. Luiz Carlos Moreira
Profª Dra Maria Amélia do Rosário Santoro Franco
Prof. Dr. Paulo Ângelo Lorandi
Prof. Dr. Sergio Baxter Andreoli

---

**Editora Universitária Leopoldianum**
Av. Conselheiro Nébias, 300 – Vila Mathias
11015-002 – Santos - SP - Tel.: (13) 3205.5555
**www.unisantos.br/edul**

**Atendimento**
leopoldianum@unisantos.br

Gilberto Passos de Freitas
Adriana Machado Yaghsisian
Simone Alves Cardoso
Organizadores

# MÉTODOS CONSENSUAIS PARA SOLUÇÃO DE CONFLITOS.

## ABORDAGENS MULTIDISCIPLINARES EM TORNO DA PAZ

Editora Universitária
Leopoldianum
Universidade Católica de Santos

Santos
2019

[Dados Internacionais de Catalogação]
Departamento de Bibliotecas da Universidade Católica de Santos

Métodos consensuais para solução de conflitos [e-book]: abordagens multidisciplinares em torno da paz / Gilberto Passos de Freitas, Adriana Machado Yaghsisian, Simone Alves Cardoso (Organizadores). -- Santos (SP) : Editora Universitária Leopoldianum, 2019.
147 p.

1. Direito. 2. Paz. 3. Acordos pacíficos para conflitos internacionais. 3. Mediação internacional. 4. Livros eletrônicos. I. Freitas, Gilberto Passos de. II.Yaghsisian, Adriana Machado. III. Cardoso, Simone Alves. IV. Título.

CDU e-book

Maria Rita C. Rebello Nastasi – CRB 8/2240

**Revisão**
Júlia de Lucca

**Planejamento Gráfico / Capa**
Elcio Prado

**Sobre o ebook**
**Formato:** 160 x 230 mm • **Mancha:** 120 x 190 mm
**Tipologia:** Times New Roman (textos/títulos)

Este projeto foi produzido em maio de 2019.

**Distribuidora Loyola**
Rua São Caetano, 959 (Luz)
CEP 01104-001 – São Paulo – SP
Tel (11) 3322.0100 – Fax (11) 3322.0101
E-mail: vendasatacado@livrarialoyola.com.br

**Colabore com a produção científica e cultural.**
**Proibida a reprodução total ou parcial desta obra sem a autorização do editor.**

## SUMÁRIO

**APRESENTAÇÃO.....7**

**Capítulo 1**

**A PAZ COMO DIREITO HUMANO.....11**

Ana Carolina Barros Abreu e Simone Alves Cardoso

**Capítulo 2**

**A IMPORTÂNCIA DA IMPLEMENTAÇÃO DO OBJETIVO Nº. 16 DA AGENDA 2030. A BUSCA POR UMA SOCIEDADE PACÍFICA E INCLUSIVA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL POR MEIO DA MEDIAÇÃO.....27**

Gabriela Soldano Garcez

**Capítulo 3**

**UMA PERSPECTIVA CONTEMPORÂNEA DE ACESSO À JUSTIÇA.....41**

Andréia Leal Ferro

**Capítulo 4**

**O ACESSO À JUSTIÇA ATRAVÉS DOS NOVOS MÉTODOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS. O EMPODERAMENTO DO INDIVÍDUO.....55**

Denyse Moreira Guedes

**Capítulo 5**

**A MEDIAÇÃO COMO FORMA DE RESOLUÇÃO EXTRAJUDICIAL DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS.....65**

Marcus Filipe Freitas Coelho, Simone Alves Cardoso e Adriana Machado Yaghsisian

**Capítulo 6**

**TUTELA EXTRAJUDICIAL DO MEIO AMBIENTE PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. RESOLUÇÃO DE CONFLITOS COLETIVOS AMBIENTAIS ATRAVÉS DE NEGOCIAÇÃO.....81**

Ismael Vidal Lacerda

Capítulo 7

**A INEFICÁCIA DO SISTEMA PENAL E A JUSTIÇA RESTAURATIVA COMO FORMA COMPLEMENTAR PARA ADEQUADA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS.....97**

Juliana Buck Gianini, Edna Pacheco Fernandes Garcia e Paula Carpes

Capítulo 8

**NÚCLEO ESPECIAL CRIMINAL. UMA FORMA EFICIENTE PARA SOLUÇÃO DE CONFLITOS NAS INFRAÇÕES PENAIS DE MENOR POTENCIAL OFENSIVO.....111**

Juliana Buck Gianini e Edna Pacheco Fernandes Garcia

Capítulo 9

**MEDIAÇÃO AMBIENTAL INTERNACIONAL.....131**

Adriana Machado Yaghsisian, Simone Alves Cardoso e Catherine Souza Santos

**SOBRE OS AUTORES.....145**

# APRESENTAÇÃO

A obra *Métodos Consensuais para Solução de Conflitos: abordagens multidisciplinares em torno da paz* traz reflexão contemporânea acerca da implementação da política nacional de resolução pacífica de conflitos, que teve como marcos normativos recentes a Resolução nº 125/10, do Conselho Nacional de Justiça, o Código de Processo Civil, e a Lei de Mediação, Lei nº 13.140/15. Em meio a um processo de reconstrução constante de ampliação do significado de acesso à justiça, que envolve a transição de um mero acesso formal ao Judiciário para o acesso a uma ordem jurídica justa, surgem práticas de resolução de conflitos que privilegiam autonomia de vontade das partes, por meio, dentre outras, da negociação, da mediação e da conciliação.

Tais práticas são adequadas ao tratamento de conflitos socioambientais, marcados por uma complexidade que rompe fronteiras temporais e espaciais, a exigir cooperação nos arranjos de governança ambiental, para a inclusão dos diversos atores, como protagonistas de um concerto que promova mudança social, desenvolvimento e paz ambiental. Essa alteração de paradigma envolve transformações de ordem tecnológica, econômica e sociais, que, ao lado das interações humanas, marcadas por diferentes interesses, dão origem a controvérsias que materializam conflitos multidisciplinares e coletivos, como os conflitos socioambientais. Tais conflitos se espraiam para os cenários nacional e internacional que têm, como referência, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, que estabelecem a necessidade de os Estados buscarem ferramentas de resolução de conflitos que propiciem a paz sustentável e inclusiva. Essa perspectiva precisa ser apoderada pelos agentes políticos, públicos, pela sociedade, academia e cidadãos, quando da busca da justiça ambiental.

E é nesse contexto que se insere o Grupo de Pesquisa em Mediação para Solução de Conflitos Socioambientais do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade Católica de Santos UNISANTOS, que tem por objetivos os estudos sobre a Mediação como forma adequada para a solução dos conflitos socioambientais, que permite a promoção do diálogo, a cooperação e a participação dos diversos setores da sociedade em busca de soluções construtivas, flexíveis e pacíficas, em prol da sustentabilidade ambiental. A atuação do grupo se estende no apoio a políticas públicas do Judiciário para consolidação do instituto da Mediação no cenário nacional e no incentivo à pesquisa teórica e prática que possa apoiar o movimento de pacificação ambiental.

Esta primeira obra, voltada para as linhas de pesquisa Resolução Adequada de Conflitos (RAD) e Mediação socioambiental, consolida os projetos

do grupo e prestigia a qualidade da pesquisa e dos trabalhos em curso, realizados por pesquisadores externos, por discentes da graduação, da iniciação científica, da pós-graduação e de professores da UNISANTOS. Os coordenadores da presente obra realizaram a seleção de capítulos estimulando a reflexão do tema nos limites da área de pesquisa desenvolvida por cada autor.

No primeiro capítulo, temos a contribuição de Ana Carolina Barros Abreu e Simone Alves Cardoso, com o tema "A paz como direito humano" que analisa as negociações desenvolvidas pelo Conselho de Direitos Humanos (ONU) para reconhecer o direito à paz como direito humano. Privilegiando os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, Gabriela Soldano Garcez apresenta "A importância da implementação do Objetivo nº. 16 da Agenda 2030. A busca por uma sociedade pacífica e inclusiva para o desenvolvimento sustentável por meio da mediação". Aborda conceitos doutrinários e reflexões inerentes aos conceitos de governança, desenvolvimento sustentável, direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, Agenda 21 e Agenda 2030, para justificar a importância da mediação socioambiental e suas interfaces com a participação popular (através da possibilidade de inclusão social) e as novas formas de solução de conflitos (pacificadoras, que permitem o acesso à justiça).

Para fazer um recorte, acerca do acesso à Justiça, Andréia Leal Ferro apresenta o capítulo "Uma perspectiva contemporânea de acesso à Justiça", em que abarca uma concepção mais ampla, em torno da qual se fundamenta um novo arcabouço legislativo e uma nova mentalidade no sentido de criar e solidificar métodos alternativos para solução de conflitos adequados à realidade social, tempestivos e eficazes – como a mediação e a conciliação, que possuem traços característicos positivos. Nesse contexto, propõe estudar o acesso à justiça na contemporaneidade. Ainda privilegiando o acesso à Justiça, Denyse Moreira Guedes desenvolve "O acesso à Justiça através dos novos métodos de resolução de conflitos. O empoderamento do indivíduo" com ênfase na necessidade de criação de métodos que assegurem a democracia participativa no cenário contemporâneo.

Após a apresentação dos fundamentos que justificam a ampliação do acesso à justiça e a paz social, os demais capítulos do livro enfatizam a aplicação de ferramentas de pacificação em áreas específicas. Nessa linha, Marcus Filipe Freitas Coelho, Simone Alves Cardoso e Adriana Machado Yaghsisian abordam "A mediação como forma de resolução extrajudicial de conflitos fundiários urbanos", acerca da possibilidade de aplicação da mediação aos conflitos fundiários urbanos. Para tanto, apresentam uma breve evolução histórica dos marcos legislativos da regularização fundiária no Brasil, abordando-se os aspectos e conceitos da função social da propriedade e da função social da cidade, identificando os principais motivos da ocorrência

de conflitos dessa natureza. Por fim, analisa a Lei n° 13.465/2017, no aspecto relativo à mediação extrajudicial aplicada a conflitos fundiários. Na sequência, Ismael Vidal Lacerda discorre acerca da "Tutela extrajudicial do meio ambiente pelo Ministério Público. Resolução de conflitos coletivos ambientais através de negociação".

Com enfoque na área penal e na busca de um novo paradigma de gestão de conflitos penais, Juliana Buck, Edna Pacheco e Paula Carpes apresentam "A ineficácia do sistema penal e a Justiça Restaurativa como forma complementar para adequada resolução de conflitos", enfatizando a necessidade de sistematização e desenvolvimento de novas propostas de responsabilização criminal do infrator. Entre as novas alternativas sancionatórias apresentadas em discussões empreendidas pela doutrina, está a Justiça Restaurativa, que idealiza a abertura do diálogo conciliatório entre as partes envolvidas no conflito. As autoras apresentaram a Justiça Restaurativa a partir de uma concepção ampla, em todo o seu potencial transformador social, voltada à mudança de paradigmas, que vem ao encontro da necessidade de promover acesso à ordem jurídica justa, com enfoque na melhor qualidade dos serviços prestados à sociedade, apoiando e difundindo as práticas consensuais de resolução de conflitos. Com o mesmo enfoque, Edna Pacheco e Juliana Buck relatam a experiência da Polícia Civil do Estado de São Paulo com a cultura da paz, em "Núcleo Especial Criminal. Uma forma eficiente para solução de conflitos nas infrações penais de menor potencial ofensivo", que tem como objetivo compreender os reflexos decorrentes da atuação da Autoridade Policial como agente capaz de promover a conciliação entre as partes envolvidas em infrações penais de menor potencial ofensivo dentro dos Núcleos Especiais Criminais instituídos pela Polícia Civil do Estado de São Paulo.

Para traçar um panorama da temática no âmbito internacional, Adriana Machado Yaghsisian, Catherine Souza Santos e Simone Alves Cardoso tratam da "Mediação ambiental internacional" para demonstrar a necessidade de utilizar a mediação como método de solução pacífica de conflitos, que muito colabora para um enfoque integrado na prevenção de conflitos e na paz sustentável. Desta forma, cônscios da relevância do desenvolvimento dos métodos consensuais de resolução de conflitos, no contexto nacional e internacional, para promoção do estímulo constante ao diálogo dos diferentes saberes, o presente Grupo de Pesquisa do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade Católica de Santos – UNISANTOS pretende oferecer contribuição para a consolidação desse tema no ambiente acadêmico e social.

Organizadores

Capítulo 1

# A PAZ COMO DIREITO HUMANO

Ana Carolina Barros Abreu
Simone Alves Cardoso

## 1. INTRODUÇÃO

A paz, do ponto de vista jurídico, é tradicionalmente definida como a ausência de guerra (BOBBIO, 2003). Entretanto, na visão moderna, a paz não é simplesmente a ausência de conflitos, mas um processo positivo, dinâmico e participativo que favorece o diálogo e a regulação dos conflitos num espírito de compreensão e de cooperação mútuas (ONU, 1999), em todos os âmbitos da sociedade.

Nesse prisma, a recente inclusão do direito à paz como direito humano fundamental se fez necessária para fortalecer a cultura de paz e fomentar os projetos de pacificação social, considerando que o direito à paz, embora reconhecido como direito fundamental em muitas legislações, ainda não se encontrava explícito em uma Declaração como Direito Humano Fundamental.

O presente artigo tem por objetivo analisar as negociações desenvolvidas pelo Conselho de Direitos Humanos (ONU) para reconhecer o direito à paz como direito humano, formando assim um corpo teórico sobre o direito à paz, que pode servir de substrato para governos, sociedade civil, organizações e outros utilizarem quando da implantação de ações, políticas e projetos que envolvam pacificação de conflitos, bem como para o reforço das legislações e instituições nacionais e infraestruturas conexas que defendem a paz e os direitos humanos através da formação, ensino e da educação programas de promoção da cultura de paz.

Para tanto, a pesquisa foi efetuada a partir do levantamento e seleção de livros, textos, declarações, resoluções e outros documentos, que foram lidos e analisados com o objetivo de selecionar as informações relevantes e traçar o histórico do direito humano à paz, utilizando a abordagem científica de natureza analítica, qualitativa e descritiva.

## 2. DIREITOS HUMANOS

Antes de adentrar a trajetória pela qual se reconheceu o direito humano à paz, é necessário conhecer o conceito de direitos humanos. A doutrina

especializada oferece a mais diversa sorte de definições para o tema.

No entendimento de Dalmo Dallari (1998, p.7), direitos humanos representam "uma forma abreviada de mencionar os direitos fundamentais da pessoa humana". São aqueles sem os quais "a pessoa humana não consegue existir ou não é capaz de se desenvolver e de participar plenamente da vida".

Compatibilizando a definição de direitos humanos com sua evolução história, Peres Luño (1995, p.48) os considera como o "conjunto de faculdades e instituições que, em cada momento histórico, concretizam as exigências de dignidade, liberdade e igualdade humanas".

Direitos humanos, portanto, podem ser entendidos como aqueles direitos que asseguram um mínimo existencial para garantir uma vida digna ao ser humano, possibilitando condições adequadas de existência e participação ativa na vida em comunidade.

Deve-se observar, ainda, que os direitos humanos recebem também outras denominações, como "direitos fundamentais", "direitos da pessoa humana", "direitos do homem", "direitos individuais", "direitos fundamentais da pessoa humana", entre outros (RAMOS, 2012, p.23). Assim, pode-se perceber que o fundamental não é a denominação de "direito humano", e sim a valoração dada ao direito, sua elevação ao nível de garantia fundamental para a vida digna.

Historicamente, os direitos humanos podem ser divididos em gerações ou dimensões, conforme o momento de seu surgimento. A doutrina costuma dividi-los em três, quatro ou cinco dimensões.

A primeira geração ou dimensão se refere aos chamados direitos de liberdade, e tem origem na Revolução Francesa, momento de transição de um Estado autoritário para um Estado de Direito (LENZA, 2014, p.1056). Assim, surgiram os direitos civis e políticos relacionados à liberdade.

Já a segunda dimensão de direitos humanos foi impulsionada pela Revolução Industrial, período de reinvindicações trabalhistas e sociais, marcando o nascimento dos direitos sociais, culturais e econômicos.

Com as mudanças da sociedade moderna e do cenário internacional, surgiram os direitos de terceira dimensão, motivados pelos novos problemas e preocupações mundiais (LENZA, 2014, p.1058). Karel Vasak (*apud* BONAVIDES, 2010, p.569) cita como rol exemplificativo dessa dimensão o direito ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, de propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade e de comunicação.

Na quarta dimensão, segundo Bonavides, inserem-se o direito à democracia, à informação e ao pluralismo, estes que decorrem da globalização dos direitos fundamentais. Já para Norberto Bobbio (*apud* LENZA, 2014, p.1058), essa dimensão decorreria dos avanços no campo da engenharia genética e da manipulação do patrimônio genético dos indivíduos.

Bonavides (2010, p.593) entende ainda que existe uma quinta dimensão, e que nela estaria inserido o direito à paz. Para este doutrinador, a paz deve ser tratada em dimensão autônoma, pois é axioma da democracia participativa, ou, ainda, supremo direito da humanidade.

Logo, pode-se perceber que o direito à paz já era classificado doutrinariamente como um direito humano, restando dúvida apenas quanto à sua classificação – se de terceira dimensão, como preceitua Karel Vasak, ou de quinta dimensão, como defende Paulo Bonavides. Assim, faltava o reconhecimento do direito humano à paz pela comunidade internacional.

## 3. PRIMEIRAS AÇÕES PARA A PROMOÇÃO DA PAZ

A guerra e a paz fazem parte da história da humanidade e da formação dos Estados modernos. Porém, embora a paz fosse tema de negociações e estudos desde o surgimento das civilizações, pode-se destacar o século XX como o ponto de partida para a ideia moderna de paz e pacifismo social.

As Conferências de Haia para a Paz (1899 e 1907), conhecidas oficialmente como Convenções sobre a Resolução Pacífica de Controvérsias Internacionais, foram as primeiras conferências multilaterais a trazer a ideia de um pacifismo ativo, com a finalidade de incentivar a solução pacífica de controvérsias e evitar a guerra (LAFER, s/d).

Contudo, essa iniciativa não foi suficiente para conter as tensões internacionais que assolavam a Europa no início do século XX. Os conflitos imperialistas, a política de alianças e a corrida armamentista culminaram na Primeira Guerra Mundial (1914-1918), que envolveu países de todos os continentes e teve alto poder de destruição.

Em janeiro de 1919, os países vitoriosos na Primeira Guerra se reuniram na Conferência de Paris, a fim de discutir as bases dos acordos de paz. Ficou convencionada a criação da Liga das Nações, destinada à preservação da paz e à resolução dos conflitos internacionais por meio da mediação e do arbitramento, que também não obteve sucesso em garantir a paz mundial por muito tempo – a década de 1930 foi marcada pelo expansionismo dos países do Eixo e pelos regimes totalitários que assolaram a Europa, dando origem à Segunda Guerra Mundial (1939-1945), que minou o ainda fragilizado cenário internacional.

Com isso, a necessidade da paz se evidenciou mais uma vez, pois a Europa estava em ruínas e o holocausto havia manchado a história da humanidade. Diante desse caótico cenário pós-guerra, diversos países se reuniram e, em outubro de 1945, criaram a Organização das Nações Unidas – ONU, que tem como principal missão a defesa dos direitos fundamentais do ser humano e a garantia da paz mundial, colocando-se contra qualquer tipo de conflito armado.

Em novembro de 1945 foi criada a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), agência especializada da ONU. Essa agência tem como função zelar pela paz mundial, através do desenvolvimento da educação, ciência, cultura e comunicações. Surgiu então a ideia de desenvolver o pacifismo de conflitos internos, considerando que a ideia de paz nasce da mente dos homens, como a UNESCO dispôs no preâmbulo de seu ato constitutivo: "Uma vez que as guerras começam na mente dos homens, é na mente dos homens que as defesas da paz devem ser construídas" [1] (UN, 1945).

No entanto, o mundo continuava a ser palco de conflitos, já que o fim da Segunda Guerra Mundial intensificou a disputa entre Estados Unidos e União Soviética, resultando na Guerra Fria (1945-1991). A corrida armamentista representava uma ameaça para o frágil tempo de paz que tentava se estabelecer, resultando em instabilidade e medo.

Diante desse cenário, em 1963 foi publicada a Carta Encíclica *Pacem in Terris*, de autoria do Papa João XXIII, como um incentivo à paz e repúdio aos conflitos armados que assolavam o mundo. A carta encíclica adotou a ideia do pacifismo, condenando a chamada corrida armamentista, momento de constante ameaça das armas atômicas. Ao final da carta, o Papa João XXIII (1963) ainda reiterou a frase de seu antecessor, Pio XII: "Nada se perde com a paz, mas tudo pode ser perdido com a guerra".

Nesse sentido, destaca-se a atuação da ONU, que, desde a sua criação, tem desenvolvido um papel fundamental para a promoção da paz no mundo. Instituída pela Carta das Nações Unidas, em 26 de junho de 1945, a ONU (1945) reconhece a importância da manutenção da paz para a promoção dos direitos fundamentais dos homens e do progresso social e melhores condições de vida. Nesse sentido, as Nações Unidas criaram a UNESCO, sua agência especializada, visando contribuir ainda mais para a promoção da paz.

Um dos primeiros documentos relevantes na história da ONU para a promoção da paz foi a "Declaração sobre a promoção entre os jovens dos ideais de paz, respeito mútuo e compreensão entre os povos"[2], publicada em 07 de dezembro de 1965. Esse documento reafirma os objetivos e princípios da ONU e da UNESCO e, considerando que um futuro de paz, liberdade e justiça é um dos desejos da juventude, resolve fortalecer os ideais e bases para a promoção da paz, especialmente entre os jovens.

Em 1978 foi publicada pelas Nações Unidas a "Declaração sobre a preparação das sociedades para a vida em paz"[3]. O cenário mundial tornava mais

1 Tradução nossa. Original em inglês: "That since wars begin in the minds of men, it is in the minds of men that the defences of peace must be constructed [...]".

2 Tradução nossa. Original em inglês: "Declaration on the Promotion among Youth of the Ideals of Peace, Mutual Respect and Understanding between Peoples".

3 Tradução nossa. Original em inglês: "Declaration on the Preparation of Societies for Life in

urgente a busca pela paz, o que levou a ONU a recomendar aos governos estatais que iniciassem ações apropriadas para implementar as diretrizes do documento.

Alguns anos depois, a ONU (1984) publicou a "Declaração sobre o Direito dos Povos à Paz"[4]. Essa declaração, aprovada na reunião plenária de 12 de novembro de 1984, proclama o direito à paz para todos os povos do planeta e visa garantir a paz e a segurança internacionais, através da "plena implementação dos direitos e liberdades humanas fundamentais" (UN, 1984).

Já em 1989 ocorreu a Conferência Internacional sobre a Paz na Mente dos Homens, em Yamoussoukro, Costa do Marfim, sendo um convite aos Estados, organizações intergovernamentais e não governamentais, às comunidades científicas, educacional e cultural do mundo e, ainda, todos os indivíduos a participarem do Programa de Paz a construírem uma nova visão de paz. Cabe destacar ainda que a expressão cultura de paz foi utilizada pela primeira vez em Yamoussoukro. A conferência teve como resultado a aprovação da "Declaração sobre a Paz na Mente dos Homens"[5] (UNESCO, 1989), posteriormente adotada pela ONU em sua 25ª Sessão da Conferência Geral.

Na Conferência Internacional sobre a Paz na Mente dos Homens, a UNESCO (2014) adotou pela primeira vez a visão de que a paz é mais do que o fim de um conflito armado, e sim um comportamento.

Ressalta-se ainda o "Primeiro Fórum Internacional sobre a Cultura de Paz"[6], que ocorreu em 1994, na cidade de El Salvador, sob a responsabilidade da UNESCO, representando o estímulo das Nações Unidas à atuação e cooperação dos Estados membros em busca da paz.

O progresso obtido pelas Nações Unidas nesse campo pode ser entendido como a base para a criação do direito humano à paz, solidificando conceitos, ideias e propostas para a formação de uma cultura de paz e de uma sociedade mais justa, pacífica e garantidora dos direitos humanos.

## 4. A CULTURA DE PAZ

Cultura de paz, expressão utilizada pela primeira vez na Conferência Internacional sobre a Paz na Mente dos Homens (1989), significa a paz em ação, o respeito aos direitos humanos no dia-a-dia, e a relação entre paz, desenvolvimento e democracia. Seu objetivo é "assegurar a transição da cultura de guerra, de violência, de imposição e de discriminação à cultura da não-violência, do diálogo, da tolerância e da solidariedade" (MAYOR, s/d). Com isso, a paz deixou de ser entendida apenas como a ausência de guerra, passando a ser

Peace".

4 Tradução nossa. Original em inglês: "Declaration on the Right of Peoples to Peace".

5 Tradução nossa. Original em inglês: "Declaration on Peace in the Minds of Men".

6 Tradução nossa. Original em inglês: "First International Forum on the Culture of Peace".

conceituada como a não-violência em todas as esferas das relações humanas.

Em 1995, a UNESCO promoveu o "Segundo Fórum Internacional sobre a Cultura de Paz"[7], nas Filipinas. Esse fórum trabalhou na evolução do conceito de cultura de paz, seus princípios básicos e assuntos relacionados. Além disso, a fim de reforçar a não-violência e o respeito aos direitos humanos, destacaram-se como elementos essenciais a compreensão intercultural, a tolerância e a solidariedade.

A fim de incentivar as ações pela paz, em 1997 a ONU, através da Resolução 52/15, intitulou o ano de 2000 como o "Ano Internacional da Cultura de Paz"[8], e, em 1998, por meio da Resolução 53/25, proclamou o período de 2001-2010 como a "Década Internacional para a Cultura de Paz e não-violência para as crianças do mundo"[9].

Ademais, em 1999 ocorreu a aprovação pela ONU da "Declaração e Programa de Ação sobre uma Cultura de Paz"[10]. A declaração é composta de nove artigos e detalha as bases e valores da cultura de paz, a fim de promover a paz no novo milênio. Já o programa de ação traz os objetivos, estratégias e agentes principais para a promoção da cultura de paz, que deve ser atingida através da educação, do desenvolvimento econômico e social sustentável, dos direitos humanos, da igualdade entre mulheres e homens, da participação democrática, da compreensão, tolerância e solidariedade, da comunicação participativa e livre circulação de informação e conhecimento, e da promoção da paz e segurança internacionais (ONU, 1999).

Visando a colaboração dos Estados membros para o desenvolvimento dos objetivos da Carta das Nações Unidas, entre eles, a paz e a segurança coletiva, em 2005 a ONU decidiu pela criação da "Comissão de Consolidação da Paz"[11], um órgão consultivo intergovernamental com o objetivo principal de reunir recursos, aconselhar e propor soluções integradas para a consolidação da paz pós-conflito (UN, 2005).

Dessa forma, as ações em função da cultura de paz foram se consolidando com metas concretas e novos órgãos auxiliares. A necessidade da paz já havia se evidenciado, após o conturbado século XX, e o receio de que novos conflitos pudessem abalar a humanidade motivava a atuação das Nações Unidas e outros grupos.

---

7 Tradução nossa. Original em inglês: "Second International Forum on the Culture of Peace".

8 Tradução nossa. Original em inglês: "International Year for the Culture of Peace".

9 Tradução nossa. Original em inglês: "International Decade for a Culture of Peace and Non-Violence for the Children of the World".

10 Tradução nossa. Original em inglês: "Declaration and Programme of Action on a Culture of Peace".

11 Tradução nossa. Original em inglês: "Peacebuilding Commission".

## 5. ORIGENS E RECONHECIMENTO DO DIREITO HUMANO À PAZ

A implementação de uma cultura de paz requer uma mobilização universal de todos os meios de comunicação e educação, formais e informais. As ações para a promoção da paz, contudo, ainda não contavam com o suporte de um direito à paz explícito em uma declaração de direitos humanos. Assim, ficou evidente a necessidade de se consolidar a paz como um direito humano, reforçando a sua imprescindibilidade para o desenvolvimento de todos os outros direitos e liberdades almejados pela sociedade. Nesse sentido, começou a ser desenvolvido na Espanha um projeto de declaração sobre o direito humano à paz.

Em março de 2007, na Espanha, o "Conselho Consultivo do Governo da Catalunha para a Promoção da Paz"[12] aprovou a Declaração de Luarca sobre o Direito Humano à Paz. Nessa oportunidade, pela primeira vez o direito humano à paz foi reconhecido em um documento, trazendo em seu artigo 1º a afirmação: "As pessoas, os grupos e os povos têm o direito inalienável a uma paz justa, sustentável e duradoura" (COMITÊ DA CULTURA DE PAZ, 2007).

A ideia surgiu inicialmente em maio de 2004, no I Congresso Internacional pelo Direito Humano à Paz, realizado em San Sebastian, Espanha, quando se solicitou às Nações Unidas que iniciassem os trabalhos voltados à codificação oficial do direito humano à paz (COMITÊ DA CULTURA DE PAZ, 2007).

Assim, o Projeto de Declaração Universal sobre o Direito Humano à Paz começava a ser discutido e desenvolvido, tomando forma a cada reunião, fórum, congresso e encontro internacional.

Ainda em 2007 ocorreu o "Fórum sobre Sociedade Civil e Desenvolvimento: Uma Plataforma para o Desenvolvimento – Contagem Regressiva até 2015"[13], em Genebra, tendo como um dos assuntos o direito humano à paz. Nesse fórum se discutiu a Declaração de Luarca, obtendo a principal conclusão de que a paz é um direito humano fundamental e condição essencial para o desenvolvimento dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Além disso, a sociedade civil internacional convocou as Nações Unidas a criar sua própria equipe de trabalho para elaborar os elementos do direito humano à paz e ajudar na adoção de uma declaração (ZAYAS, 2007).

Alguns anos depois, em 2010 a "Associação Espanhola para o Direito Internacional dos Direitos Humanos"[14] e a UNESCO aprovaram a "Declaração

12 Tradução nossa. Original em inglês: "Consultative Council for the Promotion of Peace of the Generalitat of Catalonia".

13 Tradução nossa. Original em inglês: "Civil Society and Development Forum: A Platform for Development – Countdown to 2015".

14 Tradução nossa. Original em espanhol: "Asociación Española Para El Derecho Internacional

de Bilbao para o Direito Humano à Paz"[15].

A Declaração de Bilbao, além de reconhecer a concepção positiva de paz, que vai além da ausência de conflito armado e está ligada a eliminação de todas as formas de violência, explora a ideia de que a paz é uma condição essencial para a satisfação das necessidades básicas dos seres humanos e para o efetivo respeito aos direitos humanos. Assim, a AEDIDH se debruçou sobre a Declaração de Luarca, aperfeiçoando seus conceitos e, com o apoio da UNESCO, adotou a Declaração de Bilbao.

A fim de colher elementos para o rascunho da declaração sobre o direito à paz e com base na Resolução 14/3, em 2010 as Nações Unidas iniciaram seus trabalhos lançando uma pesquisa para que os Estados membros se manifestassem a respeito das propostas e ações necessárias para a promoção do direito humano à paz (UN, 2010).

Na mesma linha, em um encontro realizado pela AEDIDH, em junho de 2010, o texto da Declaração de Bilbao foi revisado e aprovado com a publicação da "Declaração de Barcelona sobre o Direito Humano à Paz"[16] (DÚRAN, 2010).

Por sua vez, em dezembro de 2010 ocorreu a "Conferência Internacional sobre o Direito Humano à Paz"[17], em Santiago de Compostela, na Espanha, que aprovou unanimemente a "Declaração de Santiago sobre o Direito Humano à Paz"[18] e fundou o "Observatório Internacional sobre o Direito Humano à Paz"[19] (AEDIDH, 2010).

Essas quatro declarações (Luarca, Bilbao, Barcelona e Santiago) compartilham uma visão holística da paz, que significa ausência de todos os tipos de violência, seja armada, estrutural ou cultural. As declarações visam também a plena implementação de uma cultura de paz voltada para a realização dos direitos humanos.

Assim, os esforços para a criação de um direito humano à paz ganharam ânimo, dando sentido a todas as ações desenvolvidas até aquele momento.

Com isso, o Conselho de Direitos Humanos da ONU tomou a frente das negociações e, no ano seguinte, promoveu a "Primeira sessão do grupo de trabalho intergovernamental aberto sobre um projeto de declaração das Nações Unidas sobre o direito à paz"[20], reunião aberta a todos os Estados membros e

De Los Derechos Humanos – AEDIDH".

15 Tradução nossa. Original em espanhol: "Declaración de Bilbao sobre el Derecho Humano a la Paz".

16 Tradução nossa. Original em inglês: "Barcelona Declaration on the Human Right to Peace".

17 Tradução nossa. Original em inglês: "International Conference on the Human Right to Peace".

18 Tradução nossa. Original em inglês: "Declaration of Santiago on the Human Right to Peace".

19 Tradução nossa. Original em inglês: "International Observatory on the Right Human to Peace".

20 Tradução nossa. Original em inglês: "First session of the open-ended intergovernmental

organizações (UN, 2013). A sessão teve como registro final um relatório, que, além da análise do rascunho da declaração preparado pelo "Comitê Consultivo"[21], concluiu pela realização de consultas informais com os governos, grupos regionais e organizações, bem como preparação do texto para a próxima reunião do grupo.

A ONU se reuniu novamente em 2014 para a "Segunda sessão do grupo de trabalho intergovernamental aberto sobre um projeto de declaração das Nações Unidas sobre o direito à paz"[22], oportunidade em que as negociações avançaram no sentido de aprovar o texto da declaração final.

Por fim, em abril de 2015 ocorreu a "Terceira sessão do grupo de trabalho intergovernamental aberto sobre um projeto de declaração das Nações Unidas sobre o direito à paz"[23], com o objetivo de finalizar a declaração, cujo texto foi preparado com base nas discussões realizadas durante a primeira e a segunda sessão do grupo de trabalho e levando em consideração também as consultas informais realizadas entre as sessões.

O texto da "Declaração sobre o direito à paz"[24] foi aprovado durante a 32ª Sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU, em junho de 2016, que contou com a presença de todos os 193 Estados membros (UN, 2016). Recomendou-se também que a Assembleia Geral adotasse o documento, declarando assim que todas as pessoas têm direito à paz.

A redação final da declaração, composta de um preâmbulo e cinco artigos, relaciona o direito à paz com a promoção e proteção dos direitos humanos e declara, em seus artigos 1º e 2º, que "todos têm o direito de desfrutar da paz, de modo que todos os direitos humanos sejam promovidos e protegidos e o desenvolvimento seja totalmente realizado"[25], e que os Estados devem "respeitar, implementar e promover a igualdade e a não-discriminação, a justiça e o estado de direito, e garantir a ausência de medo, como meio de construir a paz dentro e entre as sociedades"[26] (UN, 2016).

Além disso, é importante destacar que a declaração retoma, em seu preâmbulo, todos os debates acerca do tema que levaram ao reconhecimento do direito humano à paz e a responsabilidade dos Estados em respeitar, imple-

working group on a draft United Nations declaration on the right to Peace".

21 Tradução nossa. Original em inglês: "Advisory Committee".

22 Tradução nossa. Original em inglês: "Second session of the open-ended intergovernmental working group on a draft United Nations declaration on the right to Peace".

23 Tradução nossa. Original em inglês: "Third session of the open-ended intergovernmental working group on a draft United Nations declaration on the right to Peace".

24 Tradução nossa. Original em inglês: "Declaration on the Right to Peace".

25 Tradução nossa. Original em inglês: "Everyone has the right to enjoy peace such that all human rights are promoted and protected and development is fully realized".

26 Tradução nossa. Original em inglês: "States should respect, implement and promote equality and non-discrimination, justice and the rule of law and guarantee freedom from fear and want to build peace within and between societies".

mentar e promover a cultura de paz.

A Assembleia Geral da ONU aprovou, em 19 de dezembro de 2016, a "Declaração sobre o direito à paz", com um recorde de 131 votos a favor, 34 contra, e 19 abstenções (UN, 2016). A aprovação se deu durante a 71ª Sessão da Assembleia Geral, por meio da Resolução 71/189, ocasião em que finalmente o direito à paz foi reconhecido como um direito humano. Além disso, a Assembleia decidiu examinar novamente a promoção do direito à paz em 2018, consciente de que a declaração poderá ser melhorada (AEDIDH, 2017).

## CONCLUSÃO

A paz, bem imaterial desejado pela humanidade desde os mais remotos tempos, ganhou evidência no século XX, após uma série de eventos que desolaram o cenário internacional. À medida que as discussões sobre a paz se desenvolviam, ficou claro que, além de direito fundamental, a paz deveria ser codificada como direito humano.

Para o sucesso da implementação de uma cultura de paz, dos projetos de pacificação social e dos meios alternativos de resolução de conflitos, é de extrema importância entender como o direito à paz é reconhecido no contexto internacional. Outrossim, para consolidar o direito à paz em um país, é relevante observar se o contexto global também se direciona a isso. Logo, a codificação da paz como direito humano se mostrou um caminho para que o cenário internacional reconhecesse a imprescindibilidade da paz nas relações humanas.

Com a criação da ONU em 1945, foi possível perceber a importância da paz, que norteia todo o trabalho das Nações Unidas. Porém, esse direito não se encontrava consolidado em sua declaração mais fundamental. Assim, em 2004, durante o I Congresso Internacional pelo Direito Humano à Paz, na Espanha, foi solicitado às Nações Unidas que iniciassem os trabalhos voltados à codificação oficial do direito humano à paz.

Por consequência, em 2005 a AEDIDH e a UNESCO iniciaram o projeto de declaração sobre o direito à paz, resultando na Declaração de Luarca, aprovada em março de 2007, seguida por outras três importantes declarações que serviram de base para o documento final aprovado pela ONU – as declarações Bilbao (2010), Barcelona (2010) e Santiago (2010).

Já a declaração final sobre o direito humano à paz, fruto das negociações desenvolvidas pelo Conselho de Direito Humanos (ONU), foi aprovada em junho de 2016, e acolhida pela Assembleia Geral em dezembro do mesmo ano, consolidando o direito à paz no contexto internacional.

Os esforços para a criação de um direito humano à paz não se limitaram às ações da ONU, mas derivaram de propostas e ações de diversas entidades,

organizações internacionais e estudiosos, preocupados com o desenvolvimento da humanidade. Papel de destaque teve a AEDIDH, como mencionado, que tomou a frente das quatro declarações que precederam a final Declaração sobre o direito à paz – as declarações de Luarca, Bilbao, Barcelona e Santiago.

Embora a declaração não tenha um caráter obrigacional, isto é, não gere obrigações para os Estados signatários, a existência de um documento que reconheça o direito humano à paz e a responsabilidade dos Estados em respeitar, implementar e promover a cultura de paz já representa um avanço para o fortalecimento da cultura de paz e a promoção da pacificação social.

Não obstante, ressalta-se a necessidade da mudança de postura dos governantes, para que, de fato, apliquem os princípios e valores consagrados na declaração no cotidiano de suas decisões políticas, agindo com coerência diante das políticas públicas e relações externas.

Com a declaração, é possível ainda que as organizações internacionais e outras entidades que atuam em prol da cultura de paz intensifiquem as cobranças perante os Estados, clamando por medidas pacificadoras.

Além disso, o reconhecimento do direito humano à paz é o início para que a ONU implemente novas ações e projetos de pacificação social, exigindo a participação mais ativa dos Estados membros.

No Brasil, por exemplo, está em andamento uma Política Pública de Reforma do Judiciário, que busca uma mudança de paradigma quando do tratamento dos conflitos para ampliar o acesso à justiça e promover a pacificação social. Dessa forma, a aprovação da "Declaração sobre o direito à paz" pode fortalecer essa reforma e servir de substrato para que tais ações sejam intensificadas.

A repercussão desse documento poderá ser analisada nos anos futuros e, como já estabelecido pela ONU, a declaração será revista em 2018 a fim de aprimorar sua redação e efetividade.

## REFERÊNCIAS

AEDIDH, Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. *Declaración de Bilbao sobre el Derecho Humano a la Paz.* 2010. Disponível em: <http://fund-culturadepaz.org/spa/DOCUMENTOS/Declaraciones/Declaracion-Bilbao_DerechoHumanoPaz.pdf>. Acesso em 31 jan.2017.

_____. *Declaration of Santiago on the Human Right to Peace.* 2010. Disponível em: <http://www.aedidh.org/sites/default/files/Santiago-Declaration-en.pdf>. Acesso em 31 jan.2017.

_____. *La Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba la Declaración sobre el Derecho a la Paz*. 2017. Disponível em <http://aedidh.

org/es/2017/01/30/la-asamblea-general-de-las-naciones-unidas-aprueba--la-declaracion-sobre-el-derecho-a-la-paz/>. Acesso em 02 fev. 2017.

BOBBIO, Norberto. *O problema da guerra e as vias da paz.* São Paulo: UNESP, 2003.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional.* 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

COMITÊ da Cultura de Paz. *Declaração de Luarca sobre o Direito Humano à Paz.* 2007. Disponível em: <http://www.comitepaz.org.br/download/Declara%C3%A7%C3%A3o%20de%20Luarca.pdf>. Acesso em 31 jan. 2017.

COMITÊ Paulista para a Década da Cultura de Paz. *Declaração sobre a Paz na Mente dos Homens*. Tradução por Tônia Van Acker. 1989. Disponível em: <http://www.comitepaz.org.br/dec_paz_mente.htm>. Acesso em 25 jan. 2017.

DÚRAN, Carlos Villán. *The Barcelona Declaration on the Human Right to Peace*. 2010. Disponível em: <http://www.icip-perlapau.cat/e-review/issue-4-september-2010/the-barcelona-declaration-human-right-peace.htm>. Acesso em 31 jan. 2017.

LAFER, Celso. *Conferências da Paz de Haia (1899 e 1907)*. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/CONFER%C3%8ANCIAS%20DA%20PAZ%20DE%20HAIA.pdf>. Acesso em 30 out. 2016.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MAYOR, Frederico. *A cultura de paz*. Disponível em: <http://www.comitepaz.org.br/a_cultura_de_p.htm>. Acesso em 26 jan. 2017.

ONU, Organização das Nações Unidas. *Carta das Nações Unidas.* 1945. Disponível em <http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersoInternet.pdf>. Acesso em 17 jan. 2017.

_____. *Década Internacional pela Cultura de Paz e Não-violência para as Crianças do Mundo, 2001 - 2010*. Resolução Adotada pela Assembleia Geral. A/RES/58/11. Tradução de Tônia Van Acker. 2003. Disponível em: <http://www.comitepaz.org.br/resonu5811.htm>. Acesso em 27 jan. 2017.

_____. *Declaração e Programa de Ação sobre uma Cultura de Paz*. Resolução aprovada pela Assembleia Geral. A/RES/53/243. Tradução de Elisabete de Moraes Santana. 1999. Disponível em: <http://www.comitepaz.org.br/download/Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20A%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20uma%20Cultura%20de%20Paz%20-%20ONU.pdf>. Acesso em 27 jan. 2017.

PAPA JOÃO XXIII. *Carta Encíclica Pacem in Terris*. 1963. Disponível em: <http://w2.vatican.va/content/john-xxiii/pt/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_11041963_pacem.html>. Acesso em 01 nov. 2016.

PERES LUÑO, Antônio. *Derechos humanos, Estado de derecho y Constitución*. 5. ed. Madrid: Tecnos, 1995.

RAMOS, André de Carvalho. *Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional.* 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

UN, United Nations. *2005 World Summit Outcome*. Resolution adopted by the General Assembly. A/RES/60/1. 2005. Disponível em: <http://www.un.org/womenwatch/ods/A-RES-60-1-E.pdf>. Acesso em 27 jan. 2017.

_____. *Constitution of the United Nations A Educational, Scientific and Cultural Organization*. Adopted by the General Conference. 1945. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001337/133729e.pdf#page=7>. Acesso em 01 nov. 2016.

_____. *Declaration and Programme of Action on a Culture of Peace*. Resolution adopted by the General Assembly. A/RES/53/243. 1999. Disponível em: <http://www.un-documents.net/a53r243.htm>. Acesso em 27 jan. 2017.

_____. *Declaration on the Preparation of Societies for Life in Peace*. Resolution adopted by the General Assembly. A/RES/33/73. 1978. Disponível em: <http://www.un-documents.net/a33r73.htm>. Acesso em 18 jan. 2017.

_____. *Declaration on the Promotion among Youth of the Ideals of Peace, Mutual Respect and Understanding between Peoples*. Resolution adopted by the General Assembly. A/RES/20/2037. 1965. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/218/00/IMG/NR021800.pdf?OpenElement>. Acesso em 18 jan. 2017.

_____. *Declaration on the Right of Peoples to Peace*. Resolution adopted by the General Assembly. A/RES/ 39/11. 1984. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/RightOfPeoplesToPeace.aspx>. Acesso em 23 jan. 2017.

_____. *Declaration on the Right to Peace*. Resolution adopted by the Human Rights Council. A/HRC/32/L.18. 2016. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/32/L.18>. Acesso em 02 fev. 2017.

_____. *Declaration on the Right to Peace*. Resolution adopted by the General Assembly. A/RES/71/189. 2016. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/189>. Acesso em 02 fev. 2017.

_____. *First session of the open-ended intergovernmental working group on a draft United Nations declaration on the right to Peace*. Report. A/HRC/WG.13/1/2. 2013. Disponível em: <https://documents-dds--ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/134/66/PDF/G1313466.pdf?OpenElement>. Acesso em 01 fev. 2017.

_____. *General Assembly Adopts 50 Third Committee Resolutions, as Diverging Views on Sexual Orientation, Gender Identity Animate Voting*. GA/11879. 2016. Disponível em: <https://www.un.org/press/en/2016/ga11879.doc.htm>. Acesso em 02 fev. 2017.

_____. *Human Rights Council suspends thirty-second session after adopting 33 resolutions and one decision*. 2016. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20226&LangID=E>. Acesso em 02 fev. 2017.

_____. *International Decade for a Culture of Peace and Non-Violence for the Children of the World (2001-2010)*. Resolution adopted by the General Assembly. A/RES/53/25. 1998. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N98/776/41/PDF/N9877641.pdf?OpenElement>. Acesso em 27 jan. 2017.

_____. *Proclamation of the year 2000 as the International Year for the Culture of Peace*. Resolution adopted by the General Assembly. A/RES/52/15. 1997. Disponível em: <http://www.un.org/ga/documents/gares52/res5215.htm>. Acesso em 27 jan. 2017.

_____. *Promotion of the right of peoples to Peace*. Resolution adopted by the Human Rights Council. A/HRC/RES/14/3. 2010. Disponível em: <https://daccess-ods.un.org/TMP/4134153.12767029.html>. Acesso em 31 jan. 2017.

_____. *Right of Peoples to Peace – Questionnaire*. 2010. Disponível em: <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/AdvisoryCom/QuestionnaireRightToPeace_en.doc>. Acesso em 31 jan. 2017.

_____. *Second session of the open-ended intergovernmental working group on a draft United Nations declaration on the right to Peace*. Report. A/HRC/27/63. 2014. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session27/Documents/A-HRC-27-63_en.doc>. Acesso em 01 fev. 2017.

_____. *Third session of the open-ended intergovernmental working group on a draft United Nations declaration on the right to Peace*. 2015. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RightPeace/Pages/thirdsession.aspx>. Acesso em 02 fev. 2017.

UNESCO. *Declaration on Peace in the Minds of Men*. 1989. Disponível

em: <http://www.unesco.org/education/pdf/YAMOU_E.PDF>. Acesso em 24 jan. 2017.

_____. *First International Forum on the Culture of Peace*. Final report. 1994. Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0009/000973/097305eb.pdf>. Acesso em 25 jan. 2017.

_____. *Peace in the mind of men and women*. Culture of Peace in Africa. Yamoussoukro (Côte d'Ivoire). 2014. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/en/africa-department/priority-africa/culture-of-peace-in--africa/yamoussoukro/>. Acesso em 25 jan. 2017.

_____. *Second International Forum on the Culture of Peace*. Working Paper Prepared by the Culture of Peace Programme (CPP). 1995. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001522/152204eo.pdf>. Acesso em 27 jan. 2017.

ZAYAS, Alfred-Maurice de. *Civil Society and Development Forum: A Platform for Development – Countdown to 2015.* 2007. Disponível em: <https://alfreddezayas.com/Lectures/CSDFluarca.shtml>. Acesso em 31 jan. 2017.

Capítulo 2

# A IMPORTÂNCIA DA IMPLEMENTAÇÃO DO OBJETIVO Nº 16 DA AGENDA 2030. A BUSCA POR UMA SOCIEDADE PACÍFICA E INCLUSIVA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL POR MEIO DA MEDIAÇÃO

Gabriela Soldano Garcez

## INTRODUÇÃO

Diante de uma atual sociedade complexa e plural, onde surgem cada vez mais conflitos sociais, e partindo-se do pressuposto de que o Poder Judiciário já não consegue atender as necessidades populacionais (por conta da morosidade processual do sistema judiciário brasileiro, em razão da excessiva demanda de processos), desenvolveram-se novas formas de solução de conflitos (pacíficas, adequadas e inclusivas), como a mediação, que recebe papel de destaque por se tratar de um instrumento autocompositivo, onde a solução é construída pelas partes, baseando-se na cooperação e participação dos diversos atores envolvidos no conflito, demonstrando, assim, a importância e a necessidade da gestão dos problemas entre todos, principalmente no que se refere às questões socioambientais, visando a defesa e proteção do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, conforme impõe diversos instrumentos em nível internacional, como é o caso da Agenda 2030 (através dos "Objetivos do Desenvolvimento Sustentável") e também nacional, como, por exemplo, o caput do artigo 225, da Constituição Federal brasileira de 1988 e a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº. 6.938/81).

Ademais, através da mediação possibilita-se o acesso à Justiça eficiente, pois soluciona o conflito de forma mais dinâmica, procurando a máxima efetividade dos direitos, além de empoderar os envolvidos na responsabilidade pela tomada e execução da solução. É, dessa forma, promoção do acesso à Justiça (ou "acesso a ordem jurídica justa", nos termos da Resolução nº. 125/10, do Conselho Nacional de Justiça – CNJ), pois garante a participação dos indivíduos na construção democrática da solução do conflito, visando à pacificação social e o fortalecimento das relações.

Neste contexto, o trabalho visa analisar, primeiramente, a governança global para o desenvolvimento sustentável (em suas três vertentes: social,

econômica e ambiental), indicando seu fundamento e importância. Em seguida, aborda os principais aspectos da Agenda 21 (com os "Objetivos do Desenvolvimento do Milênio") e da Agenda 2030 (com os "Objetivos do Desenvolvimento Sustentável"), a fim de demonstrar a importância do Objetivo nº. 16, da Agenda 2030, para uma sociedade pacífica e inclusiva, mas também sustentável, que pode ser obtida com o auxílio do instrumento de mediação socioambiental, que é mecanismo de tradução de inclusão social e acesso à justiça.

## 1. SUSTENTABILIDADE MULTIDIMENSIONAL: OS ESFORÇOS DA GOVERNANÇA PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL EM TODOS OS NÍVEIS

A humanidade tem enfrentado diversas questões globais, que trazem desafios para políticas públicas no que diz respeito a apresentação de soluções para as principais questões atuais (como, por exemplo, refugiados, tráfico de pessoas e drogas, petróleo, entre outros), tendo em vista a necessidade de abordagem de tais questões fora dos padrões convencionais, já anteriormente bastante aplicados, pela iniciativa privada ou pública.

Dentre tais tópicos, encontram-se aqueles que se relacionam diretamente com a qualidade do meio ambiente. Trata-se de assuntos complexos (como, por exemplo, a poluição transfronteiriça ou de mares e oceanos, desaparecimento de espécies, desertificação, aquecimento da atmosfera, mudanças climáticas, chuva ácida, acúmulo de resíduos sólidos, entre outros), que extrapolam as discussões e as soluções já dispostas.

Surge a necessidade, então, de outra abordagem, através de uma estrutura que permite novos regimes jurídicos para enfrentar a complexidade desta realidade (sejam jurídicos, como convenções e tratados internacionais; e/ou não jurídicos, como resultados de painéis e pesquisas da comunidade científica); a utilização de instrumentos com o auxílio de novos atores no cenário internacional através de mecanismos de solução inter (e multi) disciplinares (com simbiose entre outras áreas do conhecimento, como tecnologia, informação, engenharia, entre outras); e, novos modelos de enfrentamento. Itens verificados através da implementação da governança global.

A governança tornou-se uma expressão comum nas áreas das Ciências Humanas, Sociais Aplicadas e afins, como sendo imprescindível para os processos de desenvolvimento econômico e social, vez que abrange diversas áreas, como, por exemplo, político, tecnológico, cultural, entre outras, pois é o "conjunto de processos inter-relacionados que operam através de todos os campos primários do poder social" (HELD; MCGREW, 2001, p.18).

É também considerada solução para problemas comuns entre Estados e atores não estatais, tendo em vista que é

> cada vez maior a preocupação em estabelecer formas e mecanismos de gestão compartilhada do poder, de maneira transparente, onde Estados, organizações internacionais, empresas multinacionais e organizações da sociedade civil possam ter papel relevante (GONÇALVES, 2014, p.83).

Todavia, a expressão "governança" somente assumiu caráter específico com as práticas do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, que, em conjunto, tinham a intenção de formular princípios e nortear os trabalhos dos países-membros, a fim de criar um compromisso exigido de organizações e Estados pelo desenvolvimento sustentável, "adotando políticas sociais e ambientais mais rigorosas, e garantindo um papel mais ativo para cidadãos e agentes locais" (GONÇALVES, 2014, p.84).

A governança passa então a ser condição fundamental, pois remete a "arranjos institucionais capazes de reconfigurar a ordem ou a economia mundial, estabelecidos de comum acordo" (GONCALVES; COSTA, 2015, p.98). Enquanto que, "sua falta passa a ser identificada como responsável pela ausência de avanços no processo de desenvolvimento apesar das significativas transferências de recursos como ajuda para tais países" (GONÇALVES; COSTA, 2015, p.93).

O atual conceito de "Governança Global" surgiu através da Comissão sobre Governança Global, criado pela Organização das Nações Unidas (ONU), em 1992 (com relatório oficial de 1994), como sendo

> a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns. É um processo contínuo pela qual é possível acomodar interesses conflitantes e realizar ações cooperativas. Governança diz respeito não só a instituições e regimes formais autorizados a impor obediência, mas a acordos informais que atendam aos interesses das pessoas e instituições (COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL, 1996, p.2).

Dessa forma, para a prática da "boa governança", é necessário o reconhecimento de que problemas comuns exigem ações conjuntas, através da chamada "participação ampliada", ou seja, aquela que envolve e vai além dos Estados e das Organizações Internacionais (os chamados clássicos sujeitos de Direito Internacional).

"A participação ampliada é chave nesse processo: a ideia inicial de governança – um conjunto de relações intergovernamentais – é deixada de lado,

e passa a ser entendida de forma mais ampla" (GONÇALVES; COSTA, 2015, p.95).

Tal expressão é compreendida atualmente como sendo os atores não estatais, que podem ser definidos como todos os agentes que não pertencem à clássica estrutura estatal, mas que atuam num determinado plano (seja nacional ou internacional), produzindo seus efeitos e, consequentemente, gerando influência. Trata-se da chamada "sociedade civil transnacional", que, atualmente, compreende os Movimentos de Libertação Nacional e Oposições Armadas, as Organizações Não Governamentais e as Companhias Multinacionais ou Transnacionais (NOORTMANN, 2001, p.60).

> Governança diz respeito não só a instituições e regimes formais autorizados a impor obediência, mas também a acordos informais que atendem aos interesses de pessoas e instituições (...). No plano global, a governança foi vista primeiramente como conjunto de relações intergovernamentais, mas agora deve ser entendida de forma mais ampla, envolvendo organizações não governamentais (ONG), movimentos civis, empresas multinacionais e mercados de capital globais. Com estes interagem os meios de comunicação de massa, que exercem hoje enorme influência (BIERMANN; PATTBERG, 2012, p.281).

Sendo assim, procura ir além de apenas buscar resolver problemas, para englobar também discussões muito mais amplas com Estados, sociedade civil e setor empresarial. Não é, portanto, um processo que exclui a participação dos Estados, mas sim que implica a participação dos mais variados agentes na solução de problemas envolvendo novos (e diversos) atores, que se apoia na vontade de criar objetivos comuns,

> que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências (ROSENAU, 2000, p.15).

Neste sentido, um dos grandes avanços da Comissão citada foi introduzir no processo de solução de problemas comuns novos mecanismos e atores na busca pela construção de um consenso, através do resultado final de um processo de discussão e interação entre todos os envolvidos naquela problemática (ao invés da coerção e da imposição).

O consenso está presente "quando é capaz de articular os diferentes atores – estatais e não estatais – para enfrentar desafios agindo e articulando a partir da construção de consensos e forjando a cooperação para resolver problemas" (GONÇALVES; COSTA, 2015, p.97).

O mencionado instrumento de governança, bem como este consenso, po-

dem (e devem) ser utilizados no que se refere a busca de qualidade ambiental para as presentes e futuras gerações, por meio de mecanismos de solução pacífica dos conflitos que envolvam questões socioambientais, com a finalidade principal de alcance, edificação e manutenção do desenvolvimento sustentável, baseado nas três principais vertentes: social, econômica e ambiental.

> A condução do processo de desenvolvimento sustentável não pode resultar da mera coexistência de novas iniciativas de caráter ambiental e velhas ações de desenvolvimento, como ocorre desde a conferência de Estocolmo de 1972 (VEIGA, 2013, p.11).

O Relatório Brundtland define o desenvolvimento sustentável como sendo

> um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991, p.9).

Por outro lado, para a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento:

> Desenvolvimento Sustentável é definido como aquele que atende às necessidades (que são determinadas social e culturalmente) das gerações atuais sem comprometer a capacidade das futuras gerações terem suas próprias necessidades – utilizar recursos naturais sem comprometer sua produção, tirar proveito da Natureza sem devastá-la e buscar a melhoria da qualidade de vida à sociedade. (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991, p.10).

A legislação ambiental brasileira também apresenta o conceito de desenvolvimento sustentável na Lei nº. 6.938, de 1981 (Política Nacional de Meio Ambiente), no artigo 2º:

> A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana.

Já o artigo 4º, inciso I, da mesma Lei, afirma: “A Política Nacional do

Meio Ambiente visará: I – à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico."

Assim, os fatores constantes nesta definição devem ser racionalizados visando a preservação do meio ambiente saudável para as futuras gerações, sem esquecer as necessidades das atuais.

A noção de desenvolvimento sustentável permeia a produção intelectual e a agenda política do mundo contemporâneo, sendo certo que seu conceito abrange várias áreas, combinando um ponto de equilíbrio entre o crescimento econômico, a igualdade social e a proteção do meio ambiente.

O conceito de desenvolvimento sustentável é alcançado, portanto, quando se aufere (por parte tanto do Poder Público, quanto pelos particulares) o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e social, bem como o respeito aos valores ambientais sustentáveis.

O desafio da sustentabilidade ambiental requer a verificação de conceitos para assegurar uma melhor aplicabilidade dos recursos existentes para garantir ao longo do tempo a interação entre homem e natureza, vez que, atualmente, o ser humano reconhece a finitude de tais recursos, o que exige cuidado e proteção, bem como reconhece também que são de renovação lenta, tendo os efeitos decorrentes de sua má gestão a possibilidade de ocasionar danos irreparáveis e irreversíveis.

Para tanto, é necessário a implantação de novos mecanismos através da governança, que possibilitem a implementação dos princípios trazidos pela Agenda 21 (conhecidos como "Objetivos do Desenvolvimento do Milênio" – ODM) e também pela Agenda 2030 (os "Objetivos do Desenvolvimento Sustentável" – ODS), ambas formuladas pela ONU, com a proposta de refletir os novos desafios da atual globalização e da Sociedade do Risco, com o propósito final de alcançar a dignidade (em todas as suas vertentes, inclusive a ambiental), através do fornecimento de programas, ações e diretrizes, também com vistas ao desenvolvimento sustentável, uma vez que

> a busca pelo desenvolvimento sustentável envolve questões complexas e exige soluções integradas dos múltiplos atores e instituições em conflito. As informações nesse campo apresentam facetas de difícil controle, por ser multi, inter e transdisciplinar e sua geração requer um esforço integrado envolvendo elementos das Ciências Naturais, da Economia, da Demografia, da Sociologia, da Filosofia, da Física, da Química, da Contabilidade, dentre outras, sendo a superposição de temas dessas áreas, a característica principal da transversalidade (BARROS, 2007, p.466).

## 1.1 Agenda 21 e os "Objetivos do Desenvolvimento do Milênio"

A Agenda 21 é produto da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (no Rio de Janeiro, em 1992, também conhecida como ECO-92, Cúpula da Terra ou Rio-92), realizada pela Organização das Nações Unidas (ONU), juntamente com a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (que se trata de um conjunto de 27 princípios que definem direitos e deveres aos Estados em prol do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, numa verdadeira construção de fontes de princípios ambientais gerais e globais, entretanto não vinculantes e não obrigatórios) e a Declaração de Princípios sobre as Florestas (um conjunto de princípios para apoiar o manejo sustentável das florestas em nível mundial, através do comprometimento dos Estados participantes da Conferência).

> Tais documentos firmados na Rio-92 consagram, de forma definitiva, o compromisso do "desenvolvimento sustentável", ou seja, a necessidade de mudança do paradigma de desenvolvimento econômico, passando a se considerar o meio ambiente como uma vertente indissociável da conquista de uma vida digna (PADILHA, 2010, p.62).

Ademais, no mesmo momento, foram também realizados dois instrumentos juridicamente vinculantes (duas convenções multilaterais): Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima e a Convenção sobre a Diversidade Biológica (instrumentos internacionais de grande importância, tendo em vista a quantidade de países signatários, a prioridade dos temas ali dispostos a nível mundial, bem como a conquista de consenso a respeito da matéria com países de diferentes origens e governos).

> A Rio-92 foi um vultoso evento internacional que reuniu representantes de cerca de 178 países e mais de 100 chefes de estado, desta feita mais dispostos ao diálogo que ao dissenso, concretizando-se como o marco da primeira grande reunião internacional de tal referência após o fim da Guerra Fria (PADILHA, 2010, p.61).

Subdividida em 40 capítulos e 8 objetivos (distribuídos em quatro grandes seções: 1) dimensões sociais econômicas do desenvolvimento; 2) conservação e gestão dos recursos naturais para o desenvolvimento; 3) fortalecimento do papel dos principais grupos sociais; e, 4) descrição das bases para ações, objetivos, atividades e meios de implementação do disposto), a Agenda 21 formaliza um novo padrão de desenvolvimento, ao procurar conciliar proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica, ou seja, trata-se de um

documento de planejamento estratégico para enfretamento dos desafios trazidos com a questão da sustentabilidade.

> [A Agenda 21] é um documento normativo, porém sem a efetividade de um tratado internacional ou de uma Declaração Trata-se de uma lista de prioridades às quais os Estados se comprometeram a dar execução, mas que, dada a sua importância e magnitude, se trata de um documento sem precedentes no âmbito internacional (SOARES, 2005, p.662-663).

Traz os "Objetivos do Desenvolvimento do Milênio" (ODM), visando o fortalecimento do consenso mundial em torno do compromisso dos países signatários pelo desenvolvimento sustentável e cooperação ambiental, uma vez que é necessária a prática de ações positivas ambientais com fundamento no desenvolvimento sustentável, que, com relação aos parâmetros éticos, tem base na "Carta da Terra" (criada na Rio/92 e adotada posteriormente pela Unesco, em 2000), que afirma ser imprescindível a criação de uma relação saudável entre a sociedade e o meio ambiente, integrando, "*na educação formal e na aprendizagem ao longo da vida, os conhecimentos, valores e habilidades necessárias para um modo de vida sustentável*" (Princípio 14) e, por conta disso, tem como elementos essenciais a educação, a participação social e a necessidade de estabelecimento de políticas públicas para a sustentabilidade.

## 1.2 Agenda 2030 e os "Objetivos do Desenvolvimento Sustentável"

Posteriormente, houve a necessidade de substituição da Agenda 21 por um novo documento internacional de mesmo caráter. Assim, em agosto de 2015, foram concluídos os "Objetivos do Desenvolvimento Sustentável" (ODS), trazidos pela Agenda 2030 (também da ONU), que se propõe a fornecer programas, ações e diretrizes, também com vistas ao desenvolvimento sustentável, durante o período de 2016 a 2030.

Trata-se de um documento apto a definir e a implementar políticas públicas ambientais, voltadas para um planejamento participativo que contribua para definir as prioridades do desenvolvimento sustentável a ser alcançado diante da nova realidade planetária, através de diretrizes para a cooperação em caráter multinível.

Composta de 17 Objetivos (além de 169 metas, que agora incluem, além de temas sociais, aspectos econômicos e ambientais), tem a proposta de finalizar os trabalhos já iniciados, refletindo os novos desafios para o desenvolvimento sustentável, tendo em vista a atual globalização e a Sociedade do Risco,

com o propósito final de alcançar a dignidade (inclusive no aspecto ambiental) nos próximos 15 anos.

Entre tais Objetivos encontram-se "assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades" (Objetivo nº. 03); "assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos" (Objetivo nº. 04); "tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis" (Objetivo nº. 11); "promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis" (Objetivo nº. 16); "fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável" (Objetivo nº. 17), entre outros.

## 2. O OBJETIVO Nº 16 DA AGENDA 2030 PARA UMA SOCIEDADE PACÍFICA E INCLUSIVA

Entre tais Objetivos encontra-se o de nº. 16: "Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis", relacionado diretamente ao propósito final da mediação.

Através da mediação dos conflitos socioambientais, é possível alcançar a dinâmica necessária para a construção de sociedades e cidades sustentáveis, diante das múltiplas faces e da complexidade existente nas sociedades, o que, via de regra, gera conflitos de interesses que precisam ser resolvidos, tendo em mente a sustentabilidade e o desenvolvimento sustentável.

Neste sentido, a mediação tem a capacidade de instituir a promoção de diálogos entre os envolvidos (favorecendo a inclusão), a fim de superar as tensões para a busca de soluções baseadas no consenso.

Tal realidade coaduna-se perfeitamente ao Objetivo 16, pois visa transformar o meio ambiente urbano num espaço sustentável, inclusivo, pacífico, com dignidade e qualidade de vida. Dessa forma, a mediação passa a ser ferramenta de acesso à Justiça, promoção de sociedades pacíficas e do desenvolvimento sustentável. Tornando-se, portanto, instrumento de realização do Objetivo 16, da Agenda 2030.

### 2.1. O papel das formas pacíficas de solução de conflitos para a inclusão e acesso a justiça

Na atualidade, diante da ampliação das relações sociais e a efetiva intensidade de fluxos (de pessoas, mercadorias, informações, entre outros itens indispensáveis à vida humana), os "Estados e sociedades ficam cada vez mais

inseridos em sistemas mundiais e redes de interação" (GONÇALVES, 2014, p.88).

Esta realidade integra o globo numa única problemática e, consequentemente, dá origem à chamada "aldeia global" (MCLUHAN, 1962, *passim*), onde as fronteiras geográficas sofreram um processo de encolhimento com a ampliação das relações sociais, o entrelaçamento e a intensificação das consequências socioambientais significativas dos riscos, "de tal sorte que fatos longínquos modelam eventos locais e são por eles modelados" (AMARAL JUNIOR, 2008, p.23).

O que cria a possibilidade de novas organizações sociais, reordenação do território, e, insere determinadas comunidades num contexto global.

> À medida que as atividades econômicas, sociais e políticas transcendem cada vez mais as regiões e as fronteiras nacionais, isso representa um desafio direto para o princípio territorial da organização social e política moderna. Esse princípio pressupõe uma correspondência direta entre a sociedade, a economia e a organização política num território nacional exclusivo e delimitado por fronteiras. Mas a globalização rompe essa correspondência, na medida em que a atividade social, econômica e política já não pode ser entendida como tendo limites idênticos aos das fronteiras territoriais nacionais (HELD; McGREW, 2001, p.22).

Diante deste fenômeno, há necessidade de transformação das relações de poder, momento onde a governança pode ser facilmente identificada, devido à necessidade de cooperação internacional com o surgimento dos novos atores, que passam a ter protagonismo internacional.

> O advento da globalização fortaleceu os vínculos sociais transfronteiriços, o que reclama novas teorias que dêem conta do relacionamento complexo entre a dimensão local (circunstância de co-presença) e a integração através da distância (as conexões de presença e ausência) (AMARAL JUNIOR, 2008, p.23).

A globalização abre espaço para a solução dos problemas com base na governança, uma vez que defende a participação dos atores interessados naquele determinado conflito, em nome de uma coexistência social harmoniosa. Trata-se, portanto, da "participação ampliada" visando à solução dos conflitos, mediante a busca de consenso, inclusive no que tange a dinâmica socioambiental.

Para esse feito, o consenso, perseguido também para a matéria ambiental, principalmente no que se refere a operacionalização de práticas voltadas

ao desenvolvimento sustentável nas mais diversas esferas da vida política pública e privada, pode ser obtido através da mediação, instrumento de pacificação de conflitos.

Percebe-se que, através deste processo voluntário, obtém-se o direito fundamental ao acesso a justiça, pois as partes serão auxiliadas a alcançarem um acordo sobre suas adversidades, respeitando-se os limites legais, bem como "além da vertente formal perante os órgãos judiciários, implica acesso à ordem jurídica justa", conforme Resolução nº. 125/10, do Conselho Nacional de Justiça, que institui a política judiciária brasileira de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário, procurando implementar mecanismos consensuais de solução de controvérsias.

> O resultado faz mais do que meramente resolver um conflito, transforma adversários em colaboradores, estimula e vitaliza a comunicação entre os indivíduos em conflito, de modo a proporcionar aquilo que a jurisdição pública não possui condições de oferecer (devido às suas próprias características): a rapidez e a satisfação entre as partes que, dessa forma, poderão restabelecer as suas relações (MUNIZ, 2004, p.64).

Através da mediação possibilita-se, também, o acesso a Justiça eficiente, pois busca solucionar o conflito de forma mais dinâmica, procurando a máxima efetividade dos direitos, além de empoderar os envolvidos na responsabilidade pela decisão e posterior execução, o que confere maior satisfação e segurança às partes, além de economia (em relação ao tempo e dinheiro), bem como contribui para o restabelecimento e manutenção das relações interpessoais.

Dessa forma, a mediação pode ser utilizada para questões que envolvam conflitos socioambientais, na busca por soluções negociadas para criação de instrumentos de gestão e políticas que envolvam os mais diversos setores, bem como a sociedade civil, com o objetivo primordial de incentivar e promover o uso racional e sustentável dos recursos atualmente disponíveis, visando a defesa e proteção do meio ambiente, nos termos da Constituição Federal de 1988.

## CONCLUSÃO

O avanço da concretização de um futuro baseado no sistema de desenvolvimento sustentável (conforme proposto pela Agenda 21 e sustentado posteriormente pela Agenda 2030) somente será possível mediante a conscientização da importância de defesa e proteção do meio ambiente, capaz de formar "agentes de mudança" (MATIAS, 2014, p.281) comprometidos com

as melhores práticas ambientais, despertando os atores sociais a fazer uso de todos os instrumentos de proteção e defesa disponíveis para este direito indisponível.

Daí, a necessidade intrínseca da correta e adequada utilização da mediação socioambiental, para a junção de esforços em prol do meio ambiente entre os mais diversos atores (sejam estatais ou não) para a conscientização das presentes e futuras gerações, o que, por sua vez, tende a ocasionar "ações afirmativas" ou "ações positivas" a respeito do meio ambiente (que poderiam ser traduzidas em medidas preventivas ou precaucionais, como por exemplo, para a prática de atos individuais ou coletivos), visando à defesa e proteção do mesmo, nos termos do artigo 225, da Constituição Federal de 1988, implementando-se, assim, o princípio do desenvolvimento sustentável.

Cria-se uma nova cultura, uma nova ética a respeito do meio ambiente, através de um conjunto de atitudes, linguagens e conhecimentos difundidos e estimulados através dos mecanismos de consenso possibilitados pela governança, e implementados através da mediação socioambiental (com a participação de todos os envolvidos) que contribuem para a formação de um processo educacional, dessa vez, voltado a proteção do meio ambiente, que se relaciona diretamente à implementação do desenvolvimento sustentável com a intervenção de atores das mais diversas áreas (como humanas, economia, sociologia, psicologia, entre outras).

Trata-se, portanto, da busca por uma solução integrada, com o diálogo, a cooperação e participação ampliada de todos os interessados, para o planejamento e implementação de novas políticas públicas voltadas à proteção ambiental.

Este cenário é viável com a utilização do instrumento da mediação socioambiental como meio de solução alternativa (pacífica e adequada) de conflitos, uma vez que é imprescindível a participação do cidadão e das demais entidades para construir soluções adequadas, justas e coerentes que atendam a necessidade de todos, através de instrumentos autocompositivos eficazes para gestão, prevenção e resolução de conflitos.

Esse entendimento está em plena consonância com a agenda de desenvolvimento pós-2015, instituída por meio da Agenda 2030, da ONU, através dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, principalmente no que se refere ao Objetivo 16, que se relaciona diretamente à construção da paz, justiça e instituições eficazes, por meio da promoção de sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, acesso a justiça e instituições responsáveis e inclusivas.

Assim, a mediação torna-se meio de instrumentalização de tal Objetivo, ao potencializar a construção de sociedades e cidades sustentáveis através da resolução dos conflitos socioambientais e urbanos por meio do acesso à justiça, do diálogo, da cooperação e da inclusão social, visando à construção do consenso para sociedades pacíficas, que prezem por espaços urbanos baseados no desenvolvimento sustentável, com dignidade e qualidade de vida.

## REFERÊNCIAS

AMARAL JUNIOR, Alberto. *A solução de controvérsias na OMC*. São Paulo: Atlas, 2008.

BARROS, Lucivaldo Vasconcelos. *A defesa do direito à informação socioambiental em juízo ou fora dele*. In: *Anais do 11º Congresso Internacional De Direito Ambiental*. v. 1. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007.

BIERMAN, F.; PATTBERG, P. *Global Environmental Governance Reconsidered*. Cambridge/London: The MIT Press, 2012.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. *Nossa comunidade global – Relatório da Comissão sobre Governança Global*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso futuro comum*. 2.ed. Rio de Janeiro: Getúlio Vargas, 1991.

GONÇALVES, Alcindo; COSTA, José Augusto Fontoura. Governança Ambiental Global: possibilidades e limites. In: GRANZIERA, Maria Luiza Machado; REI, Fernando Cardozo Fernandes (coord.). *Direito Ambiental Internacional: Avanços e retrocessos.* São Paulo: Atlas, 2015.

GONÇALVES, Alcindo. Governança Global e o Direito Internacional Público. In: JUBILUT, Liliana Lyra (org.). *Direito Internacional Atual*. São Paulo: Elsevier, 2014.

HELD, David; McGREW, Anthony. *Prós e Contras da Globalização.* Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

MATIAS, Eduardo Felipe P. *A humanidade contra as cordas:* a luta da sociedade global pela sustentabilidade. São Paulo: Paz e Terra, 2014.

MCLUHAN, Marshal. *The Gutenberg Galaxy*. Canada: University of Toronto Press, 1962.

MUNIZ, Deborah Lídia Lobo. A mediação como facilitadora do

acesso à justiça e ao exercício da cidadania. In: *Revista Jurídica da UniFil*. Ano I, n. º 1. Londrina: Centro Universitário Filadélfia – UniFil, 2004.

NOORTMANN, Math. *N*on-state actors in International Law. In: ARTS, Bas; NOORTMANN, Math; REINALDA, Bob (Ed.). *Non-state actors in international relations*. Burlington: Ashgate, 2001.

PADILHA, Norma Sueli Padilha. *Fundamentos constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

ROSENAU, James N. Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial. In: ROSENAU, James N; CZEMPIEL, Ernst-Otto. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: UnB/ São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2000.

SOARES, Guido Fernando Silva. *Direito Ambiental Internacional*. In: PHILIPPI JUNIOR, Arlindo; LVES, Alaôr Caffé (eds.). *Curso Interdisciplinar de Direito Ambiental.* Barueri/SP: Manole, 2005.

VEIGA, José Eli da. *A desgovernança da sustentabilidade*. São Paulo: 34, 2013.

Capítulo 3

# UMA PERSPECTIVA CONTEMPORÂNEA DE ACESSO À JUSTIÇA

Andréia Leal Ferro

## INTRODUÇÃO

O presente artigo demonstra que o entendimento do que seja acesso à justiça não diz respeito estritamente ao acesso ao Poder Judiciário. O direito de acesso à justiça, garantido constitucionalmente, é mais amplo e abarca uma demanda social repleta de complexidades e urgências.

A Lei Maior, por essa razão, considera o direito à justa um valor supremo da sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, baseada na harmonia e no comprometimento com a solução pacífica de conflitos.

Com esse viés, a Organização das Nações Unidas (ONU), por meio da Declaração e Programa de Ação sobre uma Cultura de Paz (de 1999), fixou diretrizes para a elaboração de um processo positivo, dinâmico e participativo voltado para o diálogo organizado, a fim de se obter a cooperação dos envolvidos nos litígios e alcançar a almejada justiça.

Seguindo esses passos, nos últimos anos o Brasil tem se esforçado para atender aos anseios de uma sociedade frustrada com uma ordem jurídica injusta em razão da forma de ineficaz de resolução de conflitos e do elevado tempo de tramitação processual dispendido.

Assim, a legislação foi aprimorada criando métodos alternativos para a solução de litígios, notadamente a mediação e a conciliação – eficientes, adequados e tempestivos.

O Poder Judiciário abraçou a nova realidade social e legislativa e tem feito levantamentos estatísticos que revelam a evolução do número de acordos firmados por meio da conciliação e da mediação, na fase pré-processual e processual.

É essencial reconhecer, pois, que os traços positivos presentes nos métodos alternativos de solução de conflitos estão fazendo com que haja a migração paulatina do indivíduo social para uma justiça que sobrepõe a qualidade da resolução de conflitos à quantidade de problemas solucionados, num evidente caminhar para a pretendida solidificação da cultura da paz.

## 1. ACESSO À JUSTIÇA NA CONTEMPORANEIDADE

O entendimento do que seja "acesso à justiça" pode levar a crer que referida expressão diga respeito ao acesso ao Poder Judiciário, entretanto tal visão é equivocada. Quando a Constituição Federal de 1988 (CF/88), Lei Maior do Estado brasileiro, determina que lesão ou ameaça de lesão a direito não serão excluídas da apreciação do Poder Judiciário (art. 5º, inciso XXXV, da CF/88), não significa que somente por meio da via contenciosa judicial se admite a solução de conflitos sociais.

Hoje, ao reverso disso, aliás, pensa-se em meios alternativos de resolução de litígios que não dependam exclusivamente dos serviços jurisdicionais, afinal a justiça pode ser alcançada de outras maneiras. Certamente, a própria CF/88 assegura a justiça, seja qual for a via utilizada para se chegar até ela – judicial ou extrajudicial.

Nesse sentido, a garantia do direito à justiça está definida no preâmbulo da CF/88 como um dos valores supremos da sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundamentando-se "(...) na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias" (BRASIL. 1988, s.p.).

Tal qual o legislador constitucional, a Organização das Nações Unidas (ONU) proclamou a Declaração e Programa de Ação sobre uma Cultura de Paz (em 1999), com base na Carta das Nações Unidas e na Declaração Universal dos Direitos Humanos, estabelecendo diretrizes para a implementação de um processo positivo, dinâmico e participativo em prol do diálogo e com a finalidade de se chegar a um entendimento comum, de acordo com a cooperação mútua dos envolvidos diretamente no litígio, do poder público e da sociedade (Organização das nações Unidas, 1999, s.p.).

O artigo inaugural da referida Declaração menciona que uma cultura de paz se traduz em valores, tradições, comportamentos e estilos de vida calcados na adoção de relevantes princípios (liberdade, justiça, democracia, tolerância, solidariedade, cooperação, pluralismo, diversidade cultural, diálogo e entendimento) capazes de nortearem todos os membros da sociedade, indistintamente, para o caminho da verdadeira e da desejada justiça.

Kazuo Watanabe elucida que acessar a justiça é uma expressão que significa mais do que a simples propositura de ação no Poder Judiciário. Acesso à Justiça diz respeito ao meio pelo qual se busca alcançar o que é justo ou correto, conforme a pretensão de cada indivíduo, sendo que para isto, como explica, é possível lançar mão de instrumentos alternativos de resolução de conflitos, como a mediação e a conciliação, neste sentido:

> [...] o princípio de acesso à justiça, inscrito na Constituição Federal, não assegura apenas acesso formal aos

> órgãos judiciários, e sim um acesso qualificado que propicie aos indivíduos o acesso à ordem jurídica justa, no sentido de que cabe a todos que tenham qualquer problema jurídico, não necessariamente um conflito de interesses, uma atenção por parte do Poder Público, em especial do Poder Judiciário. Assim, cabe ao Judiciário não somente organizar os serviços que são prestados por meio de processos judiciais como também aqueles que socorram os cidadãos de modo mais abrangente, de solução por vezes de simples problemas jurídicos, como a obtenção de documentos essenciais para o exercício da cidadania e até mesmo de simples palavras de orientação jurídica. Mas é, certamente, na solução dos conflitos de interesses que reside a sua função primordial, e para desempenhá-la cabe-lhe organizar não apenas os serviços processuais como também, e com grande ênfase, os serviços de solução dos conflitos pelos mecanismos alternativos à solução adjudicada por meio de sentença, em especial dos meios consensuais, isto é, da mediação e da conciliação" (WATANABE, s.d., s.p.).

No que atine à ordem jurídica justa, revela-se que nem sempre o acesso ao Poder Judiciário atinge a justiça, pois uma justiça tardia não pode ser considerada justa.

Com efeito, de acordo com o relatório anual "Justiça em números", de 2016 (que consolida informações e dados do ano-base 2015), expedido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o tempo médio de tramitação de um processo judicial, da distribuição até a sentença, compreendendo a primeira instância na fase de conhecimento é: na Justiça Estadual, de 1 ano e 11 meses; na Justiça Federal, de 1 ano e 8 meses; na Justiça Militar Estadual, de 1 ano; na Justiça do Trabalho, de 7 meses; na Justiça Eleitoral, de 10 meses; e na Justiça Militar da União, 1 ano. Já a fase de execução demanda um tempo maior: na Justiça Estadual, de 4 ano e 4 meses; na Justiça Federal, de 5 ano e 3 meses; na Justiça Militar Estadual, de 1 ano e 1 mês; e na Justiça do Trabalho, de 3 anos e 7 meses (Conselho Nacional de Justiça, 2016A, p.69-70).

Indubitavelmente, a via tradicional de gerenciamento de conflitos pelo Poder Judiciário, mostra-se insuficiente para resolvê-los. Os anseios de cada indivíduo, membro de uma sociedade repleta de controvérsias complexas, são frustrados frente à realidade diversa da esperada.

Nesse contexto, Ada Pellegrini Grinover explanou a problemática deixando evidenciar que embora haja o insuflamento de demandas judiciais, é crível, ao mesmo tempo, o distanciamento existente entre o indivíduo e o Judiciário:

> A morosidade dos processos, seu custo, a burocratização na gestão dos processos, certa complicação procedimental; a mentalidade do juiz, que nem sempre lança mão de seus poderes que os códigos lhe atribuem; a falta de informação e de orientação para os detentores dos interesses em conflito; as deficiências do patrocínio gratuito, tudo leva à obstrução das vias de acesso à justiça e ao distanciamento entre o Judiciário e seus usuários. O que não acarreta apenas o descrédito na magistratura e nos demais operadores do direito, mas tem como preocupante consequência a de incentivar a litigiosidade latente, que frequentemente explode em conflitos sociais, ou de buscar vias alternativas violentas ou de qualquer modo inadequadas (desde a justiça de mão própria, passando por intermediações arbitrárias e de prepotência, para chegar até os 'justiceiros')" (GRINOVER, 2007, p.2).

Com o objetivo de mitigar tal situação crítica, de "desafogar" o Poder Judiciário do grande número de processos a serem apreciados interminavelmente e de aprimorar a prestação de justiça tornando-a mais eficaz, surgiram os métodos alternativos de solução de conflitos, notadamente, a mediação e a conciliação.

Conceitualmente, a mediação pode levar as partes envolvidas em um conflito a firmarem um acordo, mas de modo algum esta é a sua finalidade precípua. O objetivo primeiro da mediação é proporcionar a construção racional de uma conversa, contemplando a integralidade do conflito e transformando o padrão de comunicação existente entre os mediandos.

Nessa toada, permite-se que eles próprios manifestem opções para solução do problema de modo que seja satisfatória para ambos (ZAPPAROLLI; KRÄEHENBÜHL, 2012, p.38 e 39).

Na conciliação discute-se, de forma fragmentada, apenas aquilo que faça parte da lide e com o objetivo de alcançar a transação, em que pese, aqui, ela também não ser obrigatória.

Por meio do procedimento de conciliação busca-se a pacificação entre os conciliandos, mas não necessariamente a transformação na do relacionamento entre eles. (ZAPPAROLLI; KRÄEHENBÜHL, 2012, p.40).

Ambos (mediação e conciliação) são instrumentos que atribuem à sociedade a possibilidade de resolver seus problemas de maneira adequada (pois possuem uma abordagem própria e singular), tempestiva (porque as pessoas envolvidas na disputa procedem de acordo com o tempo, habilidades e capacidade negocial de cada uma) e efetiva (uma vez que a resolução da questão pendente é erigida pelos indivíduos nela envolvidos diretamente, tendo como base o benefício e a satisfação de todos) (ALMEIDA, 2016, p.11).

Há, pois, esperança de se manejar e pôr fim aos enfrentamentos sociais de modo positivo, "sem recorrer à força e sem que os resolvam um juiz" (ÁLVAREZ; HIGTON; e JASSAN, 1996, p.33).

## 2. A LEGISLAÇÃO PERTINENTE – UMA EVOLUÇÃO DA SOCIEDADE E DO DIREITO

O Direito surgiu para regular a sociedade, auxiliar na resolução de conflitos, adequar situações de fato e disciplinar as relações interpessoais. Assim, esse ramo das ciências sociais aplicadas acompanha a evolução da sociedade a fim de atender às suas mudanças, que ora demandam alterações de normas já existentes, ora demandam a edição de normas novas para reger as inovações sociais.

Nesse viés, ao tratar especificamente de acesso à justiça, Marcelo Mazzola esclarece que, em que pese a prestação jurisdicional seja uma função estatal em sua essência, não é admissível o seu monopólio por um ente público, manifestando que, em seu sentir, a racionalização de tal prestação de serviço é uma necessidade da atualidade e, nessa linha, o Poder Judiciário deveria, sim, apreciar questões residuais pois, ademais, "(...) uma sentença que julga, mas não resolve, contribui, na verdade, para o escalonamento do conflito" (MAZZOLA, 2016, p.4).

Mazzola explica que:

> Há muito tempo se defende, nos Estados Unidos, a ideia de um sistema multiportas, permitindo que cada conflito tenha um tratamento adequado, como forma de assegurar uma prestação jurisdicional justa e célere, à luz do princípio da operosidade. A experiência dos países anglo-saxões pode ser perfeitamente internalizada aqui no Brasil, o que, inclusive, é defendido por vários doutrinadores pátrios, mas isso exige o amadurecimento de uma política pública de tratamento adequado aos conflitos, o que veio a ser estimulado pela Resolução nº 125/10 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e pelo novo CPC. (MAZZOLA, 2016, p.4).

É possível constatar, pois, o esforço legislativo para constituir um arcabouço jurídico capaz de consolidar uma política pública de incentivo aos mecanismos consensuais de resolução de litígios e organizar a uniformização das leis a fim de propiciar a eficácia e a permanência desse sistema. A partir desse posicionamento, foram editadas as seguintes normas pertinentes aos métodos alternativos de solução de conflitos:

a) Resolução n° 125/2010, do CNJ (alterada pelas emendas 1/2013 e

2/2016): o seu artigo inaugural (art. 1°) declara que o objetivo dessa política é assegurar a todos o direito de ver solucionados de forma pacífica os seus conflitos; enquanto que o parágrafo único atribui aos órgãos do Poder Judiciário ofertar às partes a possibilidade de se utilizarem dos métodos de solução consensual de conflitos.

Em síntese, a resolução estabelece a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário; define as diretrizes curriculares do curso de capacitação de mediadores e conciliadores (Anexo I); e disciplina o Código de Ética dos mediadores e conciliadores judiciais (Anexo III).

O Código de Ética prevê (i) princípios e garantias da conciliação e da mediação (confidencialidade; decisão informada; competência; imparcialidade; independência e autonomia; respeito à ordem pública e às leis vigentes; empoderamento; validação); (ii) regras que regem os procedimentos (informação; autonomia da vontade; ausência de obrigação de resultado; desvinculação da profissão de origem; compreensão quanto à conciliação e à mediação) e; (iii) define responsabilidades e sanção (exclusão) (Conselho Nacional de Justiça, 2010, s.p.);

b)novo Código de Processo Civil (NCPC) – Lei n° 13.105/2015: o legislador passou a dar ênfase ao tema estabelecendo, por exemplo, o estímulo aos métodos de solução consensual (art. 3°, §3); a implementação de centros de solução consensual de conflitos, como os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC) (art. 165); a fixação de princípios explícitos informadores da mediação e da conciliação (princípios: da independência, da imparcialidade, da autonomia da vontade, da confidencialidade, da oralidade, da informalidade e da decisão informada); as câmaras privadas de mediação e conciliação (art. 167); a criação de câmaras pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios no âmbito administrativo, incluindo a celebração de Termo de Ajustamento de Conduta, quando for possível (art. 174); a promoção, a qualquer tempo (antes ou durante o processo), da autocomposição etc. (BRASIL, 2015A, s.p.);

c) Lei da Mediação – Lei n° 13.140/2015: regulamenta a mediação entre particulares como meio de solução de conflitos e a autocomposição de controvérsias na seara da administração pública, além de alterar e revogar certos dispositivos legais. Interessante evidenciar, que a Lei da Mediação igualmente firma princípios orientadores deste instrumento (imparcialidade do mediador, isonomia entre as partes, oralidade, informalidade, autonomia da vontade das partes, busca do consenso, confidencialidade e boa-fé) (BRASIL, 2015B, s.p.).

## 3. SOLUÇÃO PACÍFICA DE CONFLITOS EM NÚMEROS

O relatório anual "Justiça em números", de 2016 (que consolida informações e dados do ano-base 2015), do CNJ, noticiou, pela primeira vez, o índice de conciliação que resultou do percentual de sentenças e decisões decorrentes de homologação de acordos.

De modo geral, em 2015, apurou-se que 11% (onze por cento) das decisões do Poder Judiciário foram homologatórias, das quais na Justiça do Trabalho esse índice corresponde a 25% (vinte e cinco por cento); na Justiça Estadual, a 9% (nove por cento); na Justiça Federal, a 3% (três por cento); e na Justiça Eleitoral, a 1% (um por cento) (os Tribunais Superiores e as demais áreas não foram computadas no relatório) (Conselho Nacional de Justiça, 2016A, p.45 e 46).

No estado de São Paulo, o Tribunal de Justiça tem obtido importantes conquistas nessa seara. O Relatório de Atividades do Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (Nupemec) demonstra que em 2016, na área de família, por exemplo, houve um total de 391.597 sessões realizadas, das quais 289.372 (74% setenta e quatro por cento) foram frutíferas resultando em acordo.

Desse total (391.597), 167.000 audiências foram realizadas ainda na fase pré-processual, tendo sido firmados acordos em 141.136 delas. Na fase processual, somaram-se 224.597 sessões, com 148.236 acordos (Tribunal de Justiça de São Paulo, 2016, p.11).

Levando o estudo para a realidade da comarca de Ribeirão Pires, localizada a cerca de 45 quilômetros do marco zero da capital paulistana, e seriamente engajada na consolidação da cultura da paz, é possível constatar a relevância desse sistema.

Dados obtidos por meio de pesquisa de campo junto ao Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC) local demonstram que no mês de julho deste ano de 2017 foram realizadas56 audiências, das quais 36 (64% sessenta e quatro por cento) foram frutíferas – computando-se as cíveis, de família e do Juizado Especial Cível (JEC) (não foram considerados os casos de ausência das partes ou de uma delas, as sessões canceladas ou as redesignadas a pedido das partes).

Do total de 56 sessões, 7 ocorreram na fase pré-processual, tendo como resultado 5 acordos; e 49, na fase processual, com 31 acordos. (Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania de Ribeirão Pires, 2017, s.p.).

Observa-se que no referido mês de levantamento das informações da comarca, houve duas semanas de recesso. Para esse período, não foram designadas audiências, entretanto, o atendimento ao público ocorreu normalmente, assim como o trabalho interno do órgão, o que revela a eficiência na presta-

ção do serviço público em razão da preocupação em responder à demanda da sociedade e o esforço na fixação do sistema de métodos alternativos para solução de conflitos.

Tendo em vista a evolução legislativa dos últimos anos e que a audiência prévia de conciliação ou de mediação é uma etapa formalmente prevista no NCPC, acredita-se que o número de conflitos solucionados por estes métodos deva ser majorado com o passar do tempo.

## 4. TRAÇOS POSITIVOS EVIDENCIADOS PELOS MÉTODOS ALTERNATIVOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS

Em 2007, a então Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministra Ellen Grace, referindo-se à implementação do Movimento pela Conciliação no ano anterior (2006), manifestou seu posicionamento quanto ao aperfeiçoamento da Justiça em um artigo que denominou "Conversar faz diferença".

Neste texto, ela afirma que conciliar é bom, mas também é uma necessidade, e alerta para o desejo da sociedade brasileira de ter uma Justiça mais acessível, informal e simples. Segundo a Ministra declarou: "É indispensável divulgar a existência de uma maneira nova de resolver as querelas. Sentar para conversar, antes ou depois de proposta uma ação judicial, pode fazer toda a diferença" (GRACE, 2007, p.2).

É nesse sentido a mensagem de Ana Lúcia Pereira, Presidente do Conselho Nacional de Mediação e Arbitragem (CONIMA), entre os anos de 2009 e 2011[1]:

> A Sociedade Brasileira, durante anos, não teve acesso a outra forma de solucionar seus conflitos se não recorrer ao próprio Poder Judiciário. Hoje, com os MESCs – Métodos Extrajudiciais de Solução de Conflitos, em especial [...] a mediação, a sociedade tem a possibilidade de optar por outros métodos que lhe permita rapidez e sigilo, por exemplo. [...]. Descubra um novo jeito de resolver seus conflitos de forma rápida, prática e segura! (PEREIRA, 2010, p.15)

Destarte, a nova legislação e a nova mentalidade do Poder Judiciário, possibilitam que as partes (mediandos e conciliandos) envolvidas em um conflito participem de uma audiência onde ambas têm a oportunidade de manifestarem os seus problemas, as suas angústias, as suas pretensões e, até mesmo, pessoal e diretamente, sugerirem formas de pôr fim àquilo que lhes perturba e que, não raras as vezes, causa-lhes sofrimento pela ansiedade, tristeza e dor psíquica.

1 Atualmente, Ana Lúcia Pereira é Secretária Geral do CONIMA (Gestão 2016-2018).

A manifestação das partes é uma etapa imprescindível do procedimento e, portanto, não deve ser suprimida em hipótese alguma. Durante a sessão cada uma tem o seu momento de falar, enquanto a outra ouve e assimila o problema (que também lhe diz respeito) contado conforme uma percepção diferente da sua.

Nessa dinâmica, o papel do facilitador (mediador ou conciliador) é de extrema importância, pois é ele quem expõe às partes o motivo da sessão, o seu objetivo e como ela se desenvolve – consequentemente, a partir disso, destaca-se a celeridade do procedimento. Ele esclarece, ademais, que a audiência é confidencial, independentemente da matéria a ser discutida, restando transcrito em ata (ou termo de acordo ou de audiência) apenas e tão somente as tratativas firmadas, se houver acordo.

Não havendo acordo, ou seja, sendo infrutífera a sessão, há dois caminhos: a) se a audiência decorre de fase pré-processual, a reclamação é arquivada e a parte que se sentir insatisfeita ou prejudicada pode propor ação judicial, buscando, por esta via, a solução do problema; b) se a audiência decorre de fase processual, o feito continua tramitando, conforme ditames da legislação processual.

Registre-se, que a confidencialidade, não significa, por óbvio, autorização para que as partes possam proferir ofensas ou qualquer outra espécie de desrespeito a outra parte ou a quem quer que seja. Na verdade, são exceções as audiências em que o facilitador, energicamente, repreende as partes, uma vez que há mecanismos específicos de condução ordeira dos trabalhos.

Com esse olhar, é possível afirmar que os institutos que permitem a solução pacífica de conflitos têm como supedâneo princípios fundamentados na éticos e em normas legais preestabelecidas e, nessa toada:

> Os direitos fundamentais assegurados pela Constituição, como dignidade da pessoa humana, liberdade, igualdade e integridade psicológica, certamente não podem ser desconsiderados em face de desejos pessoais e deverão ser igualmente respeitados [...] (ALMEIDA, 2014, p.55)

Doravante, a relevância da figura do facilitador exige que ele seja uma pessoa preparada tecnicamente para a realização da sessão, o que atribui, naturalmente, credibilidade ao ato.

Assim, ele transmite confiança às partes por ser imparcial; ter uma escuta ativa (ouvir mais e com atenção, e falar menos); ter atenção concentrada e sensível; ter capacidade de analisar os fatos e as pretensões dos envolvidos; propiciar uma diligência criativa; ser objetivo e claro no diálogo com as partes; ser flexível com as pessoas durante a sessão; ter estabilidade emocional e paciência; ser organizado; e demonstrar empatia a fim de que os envolvidos sintam segurança no profissional e no procedimento (Conselho Nacional de

Justiça, 2016B, p.151 e 152).

Nesse contexto, o poder de comunicação do facilitador é horizontal e, por essa razão, não suplanta a manifestação das partes. Ao reverso disso, se ele age com supremacia de poder, pode fazer com que as partes cheguem a um acordo, porém há a uma considerável probabilidade de que a real solução do conflito não seja alcançada (BACELLAR, 2012, p.143).

Com a finalidade de aproximar as partes e permitir que elas construam um entendimento recíproco e racional sobre o problema, durante as etapas da sessão são utilizados instrumentos técnicos capazes de garantir a condução eficaz da reunião, tais como: realizar a inversão de papéis entre os envolvidos; contextualizar os fatos de acordo com uma forma diferente de olhar; afagar as partes propiciando um reforço positivo a elas e gerando, assim, confiança em si mesmas; realizar sessões privadas ou individuais, se necessário; fazer perguntas abertas com o intuito de gerar opções de solução; demonstrar normalização na situação para que as pessoas se sintam à vontade para se expressarem; levantar os interesses demonstrados pelos envolvidos (Conselho Nacional de Justiça, 2016B, p.233-241).

Tudo isso faz com que as partes se sintam empoderadas e, portanto, tenham coragem de discutirem o problema e de criarem ideias para solucioná-lo de forma conjunta e tendente a beneficiar a todos, afinal, cada ser humano é responsável por sua própria vida e, por essa razão, tende a procurar o bem para si mesmo.

Essa perspectiva é retratada por Cláudia Frankel Grosman e Helena Gurfinkel Mandelbaum:

> Na minha experiência como mediadora, participei de vários casos em que o processo de transformação das pessoas, que estavam em conflito, foi construído lento, solida e irreversivelmente, através de muita reflexão sobre o padrão de comunicação estabelecidos entre elas. Dessas conversas surgiram: muita coragem de enfrentar suas frustrações, seus medos, suas responsabilidades; muita determinação e empenho para que o "daqui para frente" fosse diferente; muita criatividade para encontrar possibilidades de satisfação para todos. As pessoas descobriram que eram atores, protagonistas das suas vidas, e que, como artistas, poderiam fazer dela uma obra de arte!" (GROSMAN; MANDELBAUM, 2011 *apud* MANDELBAUM, 2014, p.66 e 67).

Se as partes conseguem chegar a um acordo que as satisfaça e se o processo utilizado tiver sido célere e proporcionado uma situação de harmonia, indubitavelmente, pode-se asseverar que a solução do conflito foi atingida de maneira eficaz e justa. Esse sentimento de tranquilidade que a mediação e a

conciliação permitem fazer os indivíduos experimentarem, certamente, levará a sociedade à cultura da paz.

## CONCLUSÃO

A velha ideia de que a justiça somente pode ser alcançada por meio do Poder Judiciário, como constatado, é ultrapassada, embora seja inevitável reconhecer que a aceitação dos meios e procedimentos alternativos de solução de conflitos ainda levará tempo para ganhar a confiança inarredável da sociedade de modo geral.

Isso se deve ao costume do indivíduo envolvido no litígio se sentir seguro quando aquele que "diz o direito" é um juiz. Ademais, a imponência do Poder Judiciário, as instalações dos fóruns, as regras de instrução processual e a formalidade da sentença representam a esse indivíduo a seriedade atribuída ao seu conflito sob apreciação.

Não obstante, paulatinamente, os meios alternativos de resolução de controvérsias, como a mediação e a conciliação, estão tomando espaço na sociedade em razão de sua própria necessidade e da consequente evolução da legislação.

Adicionalmente, é admissível afirmar que os traços positivos característicos desses métodos levem a sociedade a aceita-los com mais naturalidade e segurança e até mesmo, voluntariamente, procurá-los. Outra hipótese para que isso venha a acontecer é a eficácia qualitativa da resolução de conflitos, fazendo com que a soma de ações judiciais decididas (traduzida pela eficácia quantitativa), seja irrelevante no processo da cultura da paz.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Tania. *Caixa de Ferramentas em Mediação: aportes práticos e teóricos*. São Paulo: Dash, 2014.

_____. *Mediação de Conflitos: Um meio de prevenção e resolução de controvérsias em sintonia com a atualidade*. Ano 2016. Disponível em: <http://www.mediare.com.br/2016/03/01/mediacao-de-conflitos-um-meio-de-prevencao-e-resolucao-de-controversias-em-sintonia-com-a-atualidade/>. Acesso em: 16 mai. 2017.

ÁLVAREZ, Gladys S.; HIGHTON, Elena I.; JASSAN, Elias. *Mediación y justicia*. Buenos Aires: Depalma, 1996.

BACELLAR, Roberto Portugal. *Mediação e Arbitragem*. Coleção Saberes do Direito. N. 53. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de*

*1988*. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 02 mai. 2017.

BRASIL. *Código de Processo Civil – Lei nº 13.105, de 15/03/2015*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 02 mai. 2017.

BRASIL. *Lei da Mediação – Lei nº 13.140, de 26/06/2015*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm>. Acesso em: 02 mai. 017.

CENTRO JUDICIÁRIO DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS E CIDADANIA DE RIBEIRÃO PIRES. *Levantamento de resultados*. Julho/2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em Números.* Ano 2016. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/10/b8f46be3dbbff344931a933579915488.pdf>. Acesso em: 06 abr. 2017.

_____. *Manual de mediação judicial*. Ano 2016. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/07/f247f-5ce60df2774c59d6e2dddbfec54.pdf>. Acesso em: 06 abr.017.

_____. *Resolução nº 125, de 29/11/2010*. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2579>. Acesso em: 02 mai.2017.

GRACE, Ellen. *Conversar faz bem*. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/programas/movimento-pela-conciliacao/conversar_faz_diferenca.pdf >. Acesso em: 20 jun. 017.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Fundamentos da Justiça Conciliativa. In: *Mediação e Gerenciamento do Processo – Revolução na Prestação Jurisdicional*. São Paulo: Ed. Atlas, 2007.

MANDELBAUM, Helena Gurfinkel. Comunicação: teoria, axiomas e aspectos. In: POSTA, Jorge et al. *Estudos Avançados de Mediação e Arbitragem*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

MAZZOLA, Marcelo. O novo CPC e uma visão contemporânea do acesso à justiça. In: *Jornal do Comércio*. Caderno Opinião, p.4. Porto Alegre, 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração e Programa de Ação sobre uma Cultura de Paz.* Disponível em: <http://www.comitepaz.org.br/download/Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20A%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20uma%20Cultura%20de%20Paz%20-%20ONU.pdf>. Acesso em: 06 abr. 2017.

PEREIRA, Ana Lúcia. Mensagem da Presidente do Conselho Nacional de Mediação e Arbitragem. In: *Cartilha de Mediação e Arbitragem*. Elaboração: Comissão de Mediação e Arbitragem da OAB/Guarujá. São Paulo: Fire Mídia, 2010.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. *Relatório de Atividades do Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (Nupemec).* Disponível em: <https://issuu.com/tjspoficial/docs/infonupemec2016min>. Acesso em: 22 jul.2017.

WATANABE, Kazuo. Conciliação. In: *Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.* Disponível em: <http://www.tjsp.jus.br/SenaconWeb/EGov/Conciliacao/Default.aspx>. Acesso em: 07 abr. 2017.

ZAPPAROLLI, Célia Regina; KRÄEHENBÜHL, Mônica Coelho. *Negociação, Mediação, Conciliação, Facilitação assistida: prevenção e crises nos sistemas e suas técnicas*. São Paulo: LTr, 2012.

Capítulo 4

# O ACESSO À JUSTIÇA ATRAVÉS DOS NOVOS MÉTODOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS. O EMPODERAMENTO DO INDIVÍDUO

Denyse Moreira Guedes

## INTRODUÇÃO

No Brasil, a capacitação de mediadores e conciliadores representa um ponto fundamental para a adequada implementação desses mecanismos de solução de conflitos de forma eficiente e competente. A Resolução nº 125, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que, em 2010, instituiu a criação de núcleos e centros de solução de conflitos em todos os tribunais brasileiros, dispôs, em seus artigos 9º e 12, sobre o treinamento, a capacitação e a reciclagem dos envolvidos no processo de implementação dessa prática – mediação judicial – passando assim a entender a capacitação como critério para a atuação de mediadores e conciliadores.

Consolidou-se, dessa forma, a busca pela qualidade dos serviços e a qualificação técnica da equipe envolvida na implementação dos núcleos, especialmente no que se refere às diferenças conceituais e práticas entre a mediação e a conciliação, bem como a preparação dos operadores do Direito para atuar de forma consensual e, não mais exclusivamente litigiosa.

A capacitação adequada também auxilia corrigir o equívoco de que mediar ou conciliar é produzir acordo, e que seu objetivo maior seria desafogar as vias judiciais. Para Souza Neto (2000, p.64), "(...) o acordo iníquo é uma violação à dignidade do Judiciário (...) de prestigiar o injusto, criando verdadeira contradição filosófica-existencial no que pertine à finalidade precípua dos profissionais do Direito".

O conflito não é algo que deva ser encarado negativamente, mesmo sendo impossível uma relação interpessoal plenamente consensual. Isso porque, cada pessoa é dotada de uma originalidade única, com experiências e circunstâncias existenciais personalíssimas. Por mais afinidade e afeto que exista em determinada relação interpessoal, algum conflito quase sempre estará presente. A consciência do conflito como fenômeno inerente à condição humana é muito importante, pois sem essa consciência tendemos a demonizá-lo.

Por outro lado, quando compreendemos a inevitabilidade do conflito, somos capazes de desenvolver soluções autocompositivas. Enquanto que, quando o demonizamos ou não o encaramos com responsabilidade, a tendência é que se converta em confronto e violência.

O que geralmente ocorre no conflito processado com enfoque adversarial é a hipertrofia do argumento unilateral, quase não importando o que o outro fala ou escreve. Por isso, enquanto um se expressa, o outro já prepara uma nova argumentação. Ao identificarem que não estão sendo entendidas, escutadas, lidas, as partes se exaltam e dramatizam, polarizando ainda mais as posições. (VASCONCELOS, 2012, p.19-20).

A solução transformadora do conflito reclama o reconhecimento das diferenças e do contorno dos interesses comuns e contraditórios, subjacentes, já que a relação interpessoal está calcada em alguma expectativa, valor ou interesse comum. Já restou devidamente demonstrada que a visão tradicional não produz os resultados ambicionados, já que a eliminação do conflito da vida social é algo que contraria a existência e interação em sociedade.

O mesmo pensamento vigora com a premissa de que a paz social só pode ser alcançada com a erradicação do conflito; ao reverso, a paz é um bem precariamente conquistado por pessoas e sociedades que apreendem a abordar o conflito de forma consciente e madura.

A sociedade está habituada a levar seus conflitos para os tribunais em busca da prestação jurisdicional (ou seja, a "judicialização do conflito"), por acreditar que o Poder Judiciário é a única fonte de acesso à Justiça: uma verdadeira cultura do litígio que culminou com a crise do Judiciário que, com um número excessivo de processos, está cada vez mais moroso e ineficiente.

Diante deste cenário, a desjudicialização surge como um relevante instrumento capaz de proporcionar a redução do volume de processos, de modo a desobstruir o Poder Judiciário e auxiliá-lo, para que preste a tutela jurisdicional pretendida às demandas que a aguardam.

Neste contexto, o presente estudo pretende abordar a mediação, a conciliação e a desjudicialização como meios alternativos de solução de conflitos, considerando-se que referidos métodos também possibilitam o efetivo acesso à justiça.

## 1. MEDIAÇÃO, CONCILIAÇÃO E JUSTIÇA RESTAURATIVA: CONCEITOS E AVANÇOS JUDICIAIS

A mediação conceitua-se como sendo a conduta pela qual um terceiro aproxima as partes conflituosas, auxiliando-as e, até mesmo, instigando a composição, que há de ser decidida pelas próprias partes.

Assinala Weingärtner, no tocante a mediação, "[...] demanda um

conhecimento mais aprofundado do terceiro com referência a inter-relação existente entre as partes." (WEINGÄRTNER, 2009, p.12-15).

Na mediação, o terceiro atua como facilitador da resolução do problema, contribuindo para o restabelecimento ou manutenção da comunicação entre as partes para que se possam chegar à solução da controvérsia que gerou o conflito.

> "[...] A mediação deve ser flexível, contemplando as necessidades e os tempos das partes para relacionar-se e poder chegar ou não a um acordo". (VEZZULLA, 1998, p.65)

A mediação não tem como objetivo primordial o acordo, e sim a satisfação dos interesses, dos valores e das necessidades das pessoas envolvidas na controvérsia. As pessoas passam, de forma emancipada e criativa, a resolver um conflito pelo diálogo cooperativo, na construção da solução como, por exemplo, na área de família.

Já na conciliação existe um terceiro, conciliador, que conduz e orienta as partes na elaboração do acordo, opinando e propondo soluções. Enquanto que, na mediação, o assistido conta com uma equipe de profissionais multidisciplinar para também ajudar na resolução do conflito relacional com a outra parte.

"O conciliador apazigua as questões sem se preocupar com a qualidade das questões, interfere se necessário nos conceitos e interpretações dos fatos com a utilização de aconselhamento legal ou de outras áreas". (TAVARES, 2002 p.43)

A conciliação é um método utilizado em conflitos mais simples ou restritos, no qual o terceiro facilitador pode adotar uma posição mais ativa, porém neutra com relação ao conflito. É um processo consensual breve, que busca uma efetiva harmonização social e a restauração, dentro dos limites possíveis, da relação social das partes.

No ordenamento jurídico brasileiro, a conciliação vem sendo utilizada, amplamente no processo civil, e especialmente, na Justiça do Trabalho e nos Juizados Especiais. A conciliação poderá oportunizar um acordo livre e responsável, portanto com maior possibilidade de cumprimento.

As duas técnicas são norteadas por princípios como informalidade, simplicidade, economia processual, celeridade, oralidade e flexibilidade processual.

Os mediadores e conciliadores atuam de acordo com princípios fundamentais, estabelecidos na Resolução nº 125/2010, do CNJ: confidencialidade, decisão informada, competência, imparcialidade, independência e autonomia, respeito à ordem pública e às leis vigentes, empoderamento e validação.

Este tema nunca deixou de existir na base legal de nosso ordenamento jurídico, pois, a utilização dos meios alternativos de solução de conflitos no

Brasil encontra-se prevista no inciso LXXVIII do artigo 5°, da Constituição Federal (proveniente da Emenda Constitucional n° 45, de 2004), que determina que "a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação".

Outra base legal de apoio é o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que incentiva a política de mediação, arbitragem e justiça restaurativa no âmbito do Judiciário e por meio da Resolução CNJ n°. 125, de 2010, que instituiu a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses, que vêm buscando concretizar o princípio constitucional do acesso à Justiça, segundo o qual "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário, lesão ou ameaça a direito" (conforme art. 5°, inciso XXXV, da Constituição).

As técnicas alternativas visam à resolução prévia dos conflitos que uma vez solucionados, certamente contribuirão para o enxugamento da máquina do judiciário, o que não representa sua substituição, nem tampouco reduzir seu poder, mas oferecer formas aliadas de solução de demandas, em razão das constantes modificações sociais, que requerem mais que um único ente capaz de tutelar seus direitos.

Conhecida como uma técnica de solução de conflitos que prima pela criatividade e sensibilidade na escuta das vítimas e dos ofensores, a prática da justiça restaurativa, por sua vez, tem iniciativas cada vez mais diversificadas e já coleciona resultados positivos.

Na década de 1990, emergiu como movimento social de reforma da justiça criminal, implementada nos Estados Unidos, Canadá, Nova Zelândia, Austrália, Peru, Kuwait, Omán, Argentina, Chile, Colômbia, Brasil, África do Sul, entre outros países.

Registra-se que, em 24 de julho de 2002, a Organização das Nações Unidas (ONU) expediu a Resolução nº 2.002, do Conselho Econômico e Social, intitulando princípios básicos para a utilização de programas de justiça restaurativa em matéria criminal, e propondo a implementação das práticas restaurativas por todos os Estados-membros.

No Brasil, a Justiça Restaurativa também está elencada na Resolução nº 125/2010, do CNJ que institui a Política Pública Nacional de tratamento adequado aos conflitos através da utilização de meios consensuais de tratamento de litígios, como a mediação, a conciliação e práticas restaurativas, "assegurando à sociedade o direito de resolver seus conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade. É interessante como o tema é proposto pelo documento, mas algumas questões pontuais devem ser consideradas". (NOGUEIRA, 2011, p.251)

Não é o juiz que realiza a prática, e sim o mediador que faz o encontro entre vítima e ofensor e eventualmente as pessoas que as apoiam. Apoiar o

ofensor não significa apoiar o crime, e sim apoiá-lo no plano de reparação de danos. Nesse ambiente, faz-se a busca de uma solução que seja aceitável. E não necessariamente o mediador precisa ter formação jurídica, pode ser, por exemplo, um assistente social.

A Justiça Restaurativa é um movimento mundial de ampliação de acesso à justiça criminal recriado nas décadas de 70 e 80 nos Estados Unidos e Europa. Este movimento inspirou-se em antigas tradições pautadas em "diálogos pacificadores e construtores de consenso oriundos de culturas africanas e das primeiras nações do Canadá e da Nova Zelândia" (JACCOULD, 2005, p.2).

O conceito e a filosofia de justiça restaurativa têm embasado programas sociais dedicados a cuidar das vítimas, dos ofensores e das comunidades que os abrigam, e têm orientado para a restauração de suas vidas e de sua interação social.

Como diferença central entre a justiça restaurativa e a conciliação é que esta última é mais voltada para resolver questões de interesse econômico.

Os conciliadores se permitem conduzir um pouco o processo para resultados mais efetivos; a conciliação acontece com hora marcada na pauta do tribunal. Já na mediação realizada pela Justiça Restaurativa não é possível estabelecer quando vai acabar, pode demorar dias ou meses, até se construir uma solução. Na medida em que você tem um conflito de maior gravidade, que traz uma direção maior de problemas afetados, é preciso dedicar mais tempo.

Os envolvidos podem ir com advogados, embora ao advogado seja reservado um papel muito mais de defesa da voluntariedade de participação e dos limites do acordo, para que represente uma resposta proporcional à ofensa.

Assim, a implementação da mediação, conciliação e dos outros meios consensuais junto ao Poder Judiciário requer uma atenção ainda maior, pois eles apresentam-se com uma lógica diversa do tradicional processo judicial.

Enquanto a atuação tradicional junto ao Poder Judiciário ressalta o formalismo, a excessiva normatividade, o caráter adversarial do litígio, o sistema do "perde-ganha", o pouco diálogo, o poder de decisão do juiz, entre outros tópicos; a atuação requerida na prática dos meios consensuais ressalta o diálogo, a cooperação, o sistema do "ganha-ganha", a escuta-ativa, a empatia à convergência e a interdisciplinaridade.

## 2. A CULTURA DA "DESJUDICIALIZAÇÃO" COMO FORMA DE ACESSO À JUSTIÇA

A sociedade está habituada a levar seus conflitos para os tribunais em busca da prestação jurisdicional por acreditar que o Poder Judiciário é a única fonte de acesso à Justiça. Diante deste cenário, a desjudicialização surge como um relevante instrumento capaz de proporcionar a redução do volume de pro-

cessos, de modo a desobstruir o Poder Judiciário e auxiliá-lo.

Contextualizar a desjudicialização acaba por redescobrir o caminho para a busca da efetivação da justiça, realçando a temática do acesso à mesma, sob a ótica de novo século em harmonia com todas as novas modalidades de solução não jurisdicionais de conflito, tratados como meios alternativos de pacificação social.

Indica o deslocamento de algumas atividades que eram atribuídas ao Poder Judiciário e, portanto, previstas em lei como de sua exclusiva competência, para o âmbito das serventias extrajudiciais, admitindo que estes órgãos possam realizá-las por meio de procedimentos administrativos.

A desjudicialização no atual estágio do direito é mecanismo que faculta às partes comporem seus litígios fora da esfera de jurisdição estatal. Constitui não apenas uma forma de conceder poderes ao Executivo, mas de fortalecer o sistema até então vigente, conferindo-lhe autonomia administrativa para que atinja uma eficácia razoável na prestação dos serviços públicos e ofereça tutela adequada à disposição dos cidadãos.

A definição do termo flexiona conforme o ramo do Direito. No Direito Penal é conhecido como despenalização/descriminalização, a exemplo da Lei nº 9.099/95, que trata de infrações e crimes de menor potencial ofensivo, em que a conduta delitiva é em parte suprimida do âmbito penal.

A desjudicialização, portanto, traz inúmeras alternativas para aliviar o Judiciário em face da progressiva litigiosidade das relações sociais, em um mundo cada vez mais complicado e que está em constantes transformações.

A desoneração do Poder Judiciário tem utilização especialmente naquelas atribuições por ele realizadas que não se referem diretamente à sua função primordial em nosso modelo de jurisdição, qual seja a prerrogativa de poder dizer o direito em caráter definitivo, por seu trânsito em julgado soberano.

Como ensina Ada Pelegrini Grinover (GRINOVER, 1998), a crise da Justiça, representada especialmente por sua inacessibilidade, lentidão e custo, põe imediatamente em destaque o primeiro objetivo almejado pelo renascer da conciliação extrajudicial: a racionalização na distribuição da Justiça, com a subsequente desobstrução dos tribunais, pela atribuição da solução de certas controvérsias para instrumentos institucionalizados de conciliação, ainda que facultativos.

No campo dos registros imobiliários, uma das inovações introduzidas pela Lei nº 10.931, de 2004, é a possibilidade de retificação de registros de imóveis somente no âmbito administrativo para aqueles casos em que haja consenso entre as partes, desincumbindo o magistrado de inúmeras atividades nas quais não há controvérsia a ser dirimida.

Por meio da desjudicialização também se tornou possível a realização de casamento homoafetivo, que pode ser facilmente providenciado nos cartórios

de registro civil.

Feitas estas considerações, constata-se que a desjudicialização apresenta-se como meio propício a desobstruir o Poder Judiciário, e, não restam dúvidas de que as serventias extrajudiciais são de extrema importância para que este processo possa gerar bons e eficazes efeitos, pela responsabilidade e confiabilidade que os cerca, tudo em conformidade com os princípios jurídicos que os norteiam.

Destaca-se, ainda, que a união de esforços entre particulares e órgãos estatais, atende à hodierna concepção de celeridade, efetividade e justiça, edificada com a participação de todos os interessados e sem ruptura do princípio da segurança jurídica.

## CONCLUSÃO

O Conselho Nacional de Justiça, atento às necessidades de aprimoramento do processo judicial e do acesso à Justiça, instituiu a Resolução nº 125, de 2010, que implementou a Política Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos, requerendo a efetivação da mediação e a conciliação de conflitos no âmbito do Poder Judiciário, por meio de centros que oferecessem à população esses serviços de forma adequada e qualificada.

A capacitação dos profissionais responsáveis pela mediação e conciliação foi apontada pela referida Resolução como crucial ao êxito do projeto, sendo apresentada necessidade de orientações gerais sobre os temas a serem abordados nos cursos, carga horária mínima e realização de parcerias com o intuito de fortalecer os centros nos tribunais em todos os estados brasileiros.

A oportunidade de a parte expor seus sentimentos e percepção, de fazer perguntas que compulsoriamente invadem seu cotidiano e de dizer do impacto que o conflito causou a si e/ou aos seus, têm sido aspectos entendidos como relevantes para uma atitude reflexiva e reparadora.

A desjudicialização representa um avanço na resolução de conflitos e contribui significativamente para desafogar o Poder Judiciário, liberando-o para cumprir adequadamente o seu mister, nas demandas que forem levadas à sua apreciação, além de se traduzir em uma nova forma de acesso à Justiça.

Os debates e discussões em torno das atividades desenvolvidas a partir da criação da Resolução nº 125, do Conselho Nacional de Justiça, demonstram que, além de fomentar o estudo e a prática da mediação, expressam o reconhecimento da existência da prática da mediação muito anterior à elaboração da Resolução, que deve ser respeitada e preservada para uma implementação desse mecanismo junto ao Poder Judiciário de forma adequada, democrática e inclusiva.

Há que se reconhecer, neste cenário, que o fomento ao empoderamento dos indivíduos propicia um processo transformativo aberto e externado pela participação cidadã, culminando na autonomia de tratamento de conflitos, ao tempo em que fortalece o desenvolvimento comunitário. Ao lado disso, os objetivos ambicionados pela mediação em comento consistem no desenvolvimento entre a população de valores, conhecimentos e comportamentos que conduzam ao fortalecimento de uma cultura de paz.

De igual modo, em substituição a tradicional visão adversarial ganhador--perdedor, enfatiza-se a relação entre os valores e práticas voltados à realização da democracia e da convivência pacífica, contribuindo para a construção de um consenso entre os indivíduos, no qual o respeito e a tolerância são os aspectos característicos mais proeminentes. Há um caminho para o exercício da cidadania participativa, consistente na possibilidade da busca conjunta, consciente e amadurecida das partes envolvidas em prol do tratamento do conflito existente.

Para a aplicação desses novos modelos de Justiça é preciso quebrar paradigmas e, além disso, difundir o tema através de fóruns e discussões sobre o assunto, para que o processo dos métodos consensuais de solução de conflitos aconteça plenamente, bem como apresentar à sociedade a necessidade de novas formas de se fazer Justiça.

Não podemos deixar de esclarecer a importância e impacto que todos esses métodos causam ao Judiciário no sentido do papel desempenhado pela conciliação, mediação e práticas restaurativas dentro do novo Sistema Processual Civil que revelam a importância que o legislador brasileiro conferiu na Lei n° 13.105, de 2015, aos Métodos Consensuais de Solução de Conflitos, como forma de desafogar o Judiciário, bem como de promover uma cultura de paz e de direitos humanos.

Instala-se, portanto, a conscientização na sociedade brasileira de que os referidos métodos são eficazes para a solução de conflitos. Isto fortalece a confiança, não só pela celeridade com que resolve a demanda, mas também, pelo estado psicológico de paz que envolve os litigantes.

## REFERÊNCIAS

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – CNJ. *Resolução nº 125, de 2010.* Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/busca-atos--adm?documento=2579>. Acesso em 19 jul. 2017.

DUARTE, Francisco Carlos. Direito e Justiça. In: *XIX Conferência Nacional de Advogados aprova teses sobre Reforma da Justiça*. Florianópolis, n. 3, 6 nov. 2005. Disponível em: <http://www.paranaonline.com.br/canal/direito-e-justica/news/147765/?>. Acesso

em: 19 jul. 2017.

GRINOVER, Ada Pellegrini. A conciliação extrajudicial no quadro participativo. In: Participação e processo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14638&revista_caderno=21>. Acesso em: 09 out. 2017.

JACCOULD, Mylène. Princípios, tendências e procedimentos que cercam a justiça restaurativa. In: BASTOS, Márcio Thomaz; LOPES, Carlos; RENAULT, Sérgio Rabello Tamm (Orgs.). *Justiça Restaurativa: Coletânea de Artigos*. Brasília: MJ e PNUD, 2005.

NOGUEIRA, Mariella Ferraz de Arruda Pollice. Dos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos. In: PELUSO, Antonio Cezar; RICHA, Morgana de Almeida (Coords.). *Conciliação e mediação: estruturação da Política Judiciária Nacional.* Rio de Janeiro: Forense, 2011.

SOUZA NETO, João Baptista de Melo e. *Mediação em juízo:* abordagem prática para obtenção de um acordo justo. São Paulo: Atlas, 2000.

TAVARES, Fernando Horta. *Mediação e Conciliação.* BH: Melhoramento, 2002.

VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. *Mediação de Conflitos e Práticas Restaurativas.* 2. ed. São Paulo: Método, 2012.

WEINGÄRTNER, Lis. Mediação é escolha alternativa para resolução de conflitos. In: *Revista Justilex*, ano VII, nº 76, PP. 12-15. 2009.

Capítulo 5

# A MEDIAÇÃO COMO FORMA DE RESOLUÇÃO EXTRAJUDICIAL DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS

Marcus Filipe Freitas Coelho
Simone Alves Cardoso
Adriana Machado Yaghsisian

## INTRODUÇÃO

A regularização fundiária é uma política pública que surge como resposta ao problema da falta de registro imobiliário em assentamentos irregulares e cidades no Brasil.

A Lei nº 11.977/09, revogada pela Lei nº 13.465, de 11.07.2017, definia a regularização fundiária como o "conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado".

Em outras palavras, é o conjunto de medidas que busca a efetivação do direito à moradia por meio da segurança jurídica da posse, de um título que garante a moradia das famílias.

As medidas jurídicas englobam ações como a regularização da base imobiliária, a regularização do parcelamento e a titulação dos moradores. Já as medidas urbanísticas e ambientais, incluem o projeto de regularização fundiária. Como medidas sociais, incluem-se a participação comunitária e o controle social.

Frente ao problema da irregularidade fundiária nas cidades brasileiras, o Governo Federal criou, dentre outras ações, o Programa Papel Passado, que, além de oferecer um apoio institucional à regularização fundiária, promove atividades de capacitação técnica e transfere recursos para financiar atividades de regularização com vistas à titulação dos moradores.

Seu objetivo é garantir a regularização administrativa e jurídica da posse dos imóveis para o benefício dos moradores de assentamentos urbanos irregulares. A transferência de recursos federais permite a implementação de

medidas técnicas, administrativas e jurídicas necessárias à regularização de edificações habitacionais residenciais e o parcelamento do solo urbano para a população de baixa renda[1].

Além das ações do Governo Federal, são necessárias ações de outros entes federados. É de extrema importância que o Município estruture uma política municipal de regularização fundiária, remova obstáculos e omissões legais e normativas, e promova um diagnóstico fundiário da situação dos assentos irregulares.

Ter um diagnóstico municipal, conhecer melhor a dimensão jurídica da irregularidade daquela cidade, e contar com um corpo de profissionais capacitados para a regularização fundiária, são questões importantes para uma política de regularização fundiária.

Nesse sentido, foi promulgada a Lei nº 13.465, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e prevê expressamente a adoção de meios extrajudiciais para a resolução de conflito fundiários e para garantir o direito social à moradia digna (artigo 10, incisos. V e VI).

Referido diploma estabelece no artigo 21, § 3º, que, nos casos em que haja alguma impugnação ao procedimento de regularização, poderá ser utilizada a mediação para a resolução do conflito.

Assim, o artigo pretende analisar os atuais textos legislativos que envolvem a temática, para identificar se há um incentivo a mediação como método adequado de resolução de conflitos de natureza complexa, como os conflitos fundiários urbanos.

A pesquisa foi desenvolvida com base na doutrina e interpretações dos textos normativos acerca da mediação e regularização fundiária.

## 1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO BRASIL

As relações do homem com a terra, em especial as ocupações, sempre estiveram sujeitas a regime jurídico especial de direito público, a partir da Constituição Federal, através de leis de ordem pública para a sua utilização e apropriação.

No caso dos imóveis rurais, o regime jurídico foi estabelecido pelo Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64), complementado pela Lei nº 8.171/91, que dispõe sobre a política agrícola, e a Lei nº 8.629/93, que disciplina a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII da Constituição Federal de 1988.

1 Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2013/12/2018papel-passado-2019-beneficiara-familias-de-assentamentos-do-pais>. Acesso em: 12 out. 2017.

Por outro lado, em relação aos imóveis urbanos, aplica-se o regime jurídico especial do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), e as Normas Gerais da Regularização Fundiária – Reurb (Lei nº 13.465/17), que sucedeu e revogou, nessa matéria, a antiga Lei do Programa Minha Casa Minha Vida (Lei nº 11.977/09), e convive com os termos da ainda vigentes da Lei nº 11.952/09, que trata da regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União no âmbito da Amazônia Legal.

Na Lei nº 13.465/17, há dois tipos de regularização fundiária urbana: a de interesse social e a de interesse específico.

A regularização fundiária urbana de interesse social, nos termos do art. 13, inc. I, é "aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal".

Já a regularização fundiária de interesse específico, nos termos do art. 13, inc. II, é "aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo".

Tais legislações tratam de normas especiais de ordem pública e interesse social, que se aplicam em prol do interesse da coletividade.

Como diretriz constitucional endereçadas à efetivação da justiça social, o ente público assume o dever constitucional de adotar políticas voltadas a uma reforma urbana assentada em princípios sociais ligados à solidariedade, mediante a democratização do acesso ao solo urbano a fim de concretizar o mínimo existencial ao cidadão, dando-se efetividade à garantia ao direito à moradia (art. 6º, da CF/88).

Em outras palavras, o Poder Público passa a ter o dever de executar uma política de desenvolvimento urbano, nos termos do art. 182 da Constituição Federal de 1988, com o objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, mediante a adoção de medidas voltadas à efetivação do direito à cidade, um direito coletivo ligado à qualidade de vida do meio ambiente construído a ser concretizado através do planejamento urbano, controle do uso do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, inc. VIII, da CF/88).

Assim, o ente público tem o ônus legal de estabelecer a implementação de uma política urbana sobre a área, identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior (art. 10, inc. I, da Lei nº 13.465/17).

## 2. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E FUNÇÃO SOCIAL DAS CIDADES

A Constituição Federal de 1988 dedicou um capítulo exclusivo sobre a política urbana. Em 2001, foi sancionada a Lei Federal nº 10.257/01, conhecida como Estatuto da Cidade, em que define o Plano Diretor como instrumento básico para orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana do Município, apresentando como um de seus objetivos a promoção da regularização fundiária.

Diante desse cenário, surge a ideia da função social da propriedade, tomada como necessidade de que o uso da propriedade responda a uma plena utilização, otimizando-se ou tendendo-se a otimizar os recursos disponíveis em mãos dos proprietários ou, então, impondo-se que as propriedades em geral não possam ser usadas, gozadas e suscetíveis de disposição, em contradita com estes mesmos propósitos de proveito coletivo[2].

Nessa linha, tanto a Constituição Federal como o Estatuto da Cidade asseguram ao Poder Municipal a competência para definir o uso e a ocupação da terra urbana. A igualdade social e o acesso à terra são questões primordiais para se atingir o desenvolvimento urbano. Nesse sentido, o Estatuto da Cidade é expresso ao prever no artigo 2º que "A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana".

Maria Helena Diniz (2002, p.108) utiliza-se do conceito analítico de propriedade, baseado no conteúdo deste direito, como sendo

> [...] o direito que a pessoa física ou jurídica tem, dentro dos limites normativos, de usar, gozar e dispor de um bem, corpóreo ou incorpóreo, bem como de reivindicá-lo de quem injustamente o detenha. Assim, pode-se interpretar que a propriedade não tem mais caráter absoluto, devendo cumprir com sua função no âmbito da sociedade pois, se assim não ocorrer, poderá, até mesmo, o proprietário "perdê-la" para o Poder Público (sub-rogação, mediante o pagamento de justa indenização), como por exemplo, no caso de desapropriação prevista no artigo 182, §4°, III, da Constituição Federal.

Portanto, verifica-se que o direito de propriedade passou a contar com

2 "À expressão 'Função social da propriedade' pode-se também atribuir outro conteúdo, vinculado a objetivos de Justiça Social; vale dizer, comprometido com o projeto de uma sociedade mais igualitária ou menos desequilibrada como é o caso do Brasil no qual o acesso à propriedade e o uso dela sejam orientados no sentido de proporcionar ampliação de oportunidades a todos os cidadãos independentemente da utilização produtiva que porventura já esteja tendo." (DE MELLO, s/d, p.940).

mais um elemento, ou seja, a função social da propriedade.

No caso de núcleos urbanos informais consolidados, especialmente nos irreversíveis, o Poder Público deve instrumentalizar a política urbana para cumprimento de mandamentos constitucionais, e não apenas para atender os interesses individuais de aquisição do título imobiliário referente à propriedade.

De acordo com Paulo Afonso Cavichioli Carmona (2015, p.79):

> Cabe relembrar que os espaços urbanos são delimitados pelo exercício das funções tidas como elementares para uma cidade, as quais [...] encerram as atividades de habitar, trabalhar, recrear e circular. A propósito, a função social da cidade, princípio consagrado no Texto Constitucional (artigo 182, caput) traduz a ideia fundamental de que a cidade é de todos, ou seja, que essas funções básicas devem ser possibilitadas a cada um dos cidadãos com a finalidade de construir uma sociedade justa, erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais, enfim promover o bem de todos (artigo 3º da CF). Desse modo, o princípio da função social da cidade dá respaldo e sustenta o princípio da função social da propriedade, posto que, mais que a propriedade, a cidade deve existir e servir a seus habitantes. Não se pode olvidar que a Carta Magna, em seu capítulo 'da Política Urbana', relaciona de forma inconteste as funções sociais da propriedade urbana e da cidade.

Com efeito, a regularização fundiária urbana envolve decisões políticas municipais de reconhecimento do direito de propriedade privada do solo, mas sempre atreladas ao prévio planejamento urbanístico para moldar a configuração da cidade, realizando-se justiça social urbana.

O reconhecimento de situações consolidadas é sempre condicionado à realização do interesse coletivo mediante a adoção de instrumentos jurídicos voltados para a democratização da estrutura urbana e a equânime reordenação do solo voltada à melhoria da qualidade de vida a todos.

Daí que, o gestor público deve compatibilizar individualmente o instrumento jurídico de regularização fundiária mais adequado à taxionomia da forma de ocupação, que é revelada por elementos objetivos evidenciados através da análise do uso da terra urbana pelo ocupante.

Diante dessa realidade complexa, a regularização fundiária é alcançada através de uma atuação do Poder Público em três dimensões:

a) jurídica, pelo reconhecimento da juridicidade da ocupação daqueles que imprimem função social à posse em áreas habitáveis, especialmente

daqueles que usam os imóveis de domínio público para habitação, hipótese que envolve o direito fundamental de moradia (art. 6º, CF/88) e, assim, revestido de maior proteção, diante do dever de atuação prestacional-positiva do Estado em relação aos direitos socais;

b) urbanística, mediante a realização de uma política pública urbana através de investimentos públicos necessários para a melhoria das condições de vida dos habitantes;

c) registraria, mediante a inscrição no fólio real da modalidade de direitos real privatizado nesse processo pelo ente público (propriedade, legitimação de posse, superfície, uso, etc.), a partir da política pública a ser implementada.

Portanto, toda política urbanística a ser implementada, obrigatoriamente, em virtude de mandamento constitucional e legal, deve ser voltada ao desenvolvimento urbano, impondo-se ao Município o dever de atuação política voltada para a democratização do acesso à terra urbana, cumprindo-se, portanto, não só a função social da propriedade, como também a função social da cidade.

## 3. A MEDIAÇÃO COMO FORMA DE RESOLUÇÃO EXTRAJUDICIAL DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS

A crise ambiental que a coletividade vivencia é resultado do modelo insustentável que vem sendo adotado ao argumento de se alcançar um desenvolvimento econômico-social.

Os conflitos fundiários urbanos, segundo Marcelo Eibs Cafrune (2010), podem se desenvolver no ambiente da luta por moradia, decorrente tanto por ocupações de imóveis urbanos vazios e das reivindicações para a regularização fundiária, como em razão dos empreendimentos públicos e privados que buscam remover populações de baixa renda.

O crescimento demográfico, a tendência à urbanização, somadas a políticas públicas inconsistentes, ao despreparo e inadequação do planejamento urbano, contribuem para asseverar os conflitos dessa natureza. Tais fatores, conforme observam Pioli e Rossin (2005), se originam da degradação das condições sociais e econômicas das pessoas, sobretudo nas cidades e suas periferias. Outros fatores emergem dessa situação, como a falta de abastecimento de serviços e falta de acesso a equipamentos urbanos. E tal se repete em relação à moradia, pois que milhões de pessoas sobrevivem de forma precária nos grandes centros urbanos, nas chamadas cidades paralelas, ocultas ou informais, em áreas impróprias despidas de qualquer infraestrutura, o que dá origem aos conflitos fundiários urbanos.

Segundo a Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das

Cidades é definido como a disputa pela posse ou propriedade de imóvel urbano, bem como de impacto de empreendimentos públicos ou privados, envolvendo famílias de baixa renda ou grupos sociais vulneráveis que necessitam ou demandem a proteção do Estado na garantia do direito humano à moradia e à cidade. (2013)

Para a solução de tais conflitos, em regra, o Poder Público ou o particular, que se veem lesados, acionam o Poder Judiciário. Entretanto, a judicialização das questões não se mostra a medida mais adequada, pois, além da complexidade do procedimento, temos que considerar que a solução do conflito fundiário não está só nas mãos dos órgãos da justiça, mas na dependência de medidas a serem tomadas por outros órgãos públicos. Para onde e como remover os ocupantes são questões sempre recorrentes e que dependem de atores que nem sempre estão envolvidos no processo.

No dizer de Edésio Fernandes (2011), várias situações de gestão urbano-ambiental, envolvendo, inclusive, a ação dos administradores públicos e dos operadores do Direito – juízes e promotores – provocam a formação e mesmo o acirramento de um conflito entre valores ambientais e valores sociais, e, especialmente, de um conflito entre preservação ambiental e direito de moradia, sobretudo, no contexto dos programas de regularização fundiária de favelas e loteamentos clandestinos que tem sido formulados pelos governos municipais de algumas cidades. Essa tensão, caracterizada pela falta de diálogo, tem gerado uma fragmentação ainda maior na ação das agências públicas, e se expressado em várias formas de intolerância e por um vazio de decisões.

Na verdade, os problemas de falta de moradia, de falta de regularização fundiária, de falta de direito à cidade e de exclusão social, denunciam os conflitos fundiários como um grave problema social e urbano das cidades brasileiras, que precisam ser enfrentados de maneira adequada.

Geralmente, esses conflitos intensificam-se, quando ocorrem em áreas de preservação ambiental, como manguezais, restingas, encostas e topo de morro e áreas de mananciais.

Dessa forma, não resta dúvida que os conflitos fundiários e ambientais, pela sua própria natureza, demandam o emprego meios alternativos pacíficos para a sua solução.

## 3.1 A Mediação: Uma abordagem adequada dos conflitos fundiários

Christopher Moore define A mediação, segundo Moore (1996) é definida como uma extensão e elaboração do processo de negociação. A mediação envolve a intervenção de um terceiro aceito pelas partes, imparcial, neutro e que não possui poder com autoridade de decisão, para auxiliá-las voluntariamente

atingirem um acordo mútuo. Assim, caracteriza-se como meio autocompositivo.

Para Orsini (2013) a mediação se constitui no meio extrajudicial e não adversarial de resolução de conflitos, baseado no diálogo, na intercompreensão e na inclusão dos sujeitos na tomada de decisão. No contexto nacional, temos a possibilidade da mediação ser extrajudicial ou judicial.

A prática de resolver disputas por meio da intervenção de terceiros se desenvolveu ao longo da história em todas as culturas, tanto ocidentais como não ocidentais. Embora existam diferenças consideráveis na forma como mediadores de diferentes culturas lidam com um conflito, todas as abordagens têm valor em termos de gestão ou resolução de disputas, essas abordagens promovem uma constante evolução da teoria e prática de resolução de conflitos, de forma geral, bem como da mediação, em particular.

Bercovitch (2016) demonstra preocupação em relação à necessidade de atenção permanente com os processos de resolução de conflito, pois são processos sociais submetidos a influências constantes e variadas que merecem abordagens acadêmicas, políticas e práticas. Algumas dessas abordagens são brevemente analisadas por meio do enfoque de alguns autores, como Moore (1998), Fisher e Ury (2014), Bush e Folger (2010) e outros, que fornecem perspectivas diferentes quanto ao conflito e aos objetivos da mediação.

Os autores Folger e Bush (2010) descrevem a Escola Transformativa, para quem o processo de mediação deve promover o diálogo e a ressignificação das relações, neste processo as partes aprenderão a lidas com seus interesses, sem necessariamente alcançarem um acordo, pois este não é o fim da mediação.

Os estudos de Fisher e Ury (2014) formam a escola tradicional-linear de Harvard. Para os autores, a negociação é um meio básico de se conseguir o que se quer de outrem, a base da negociação é a comunicação. Mais e mais ocasiões exigem negociação à medida que surgem mais e mais conflitos. Todo mundo quer participar nas decisões que lhes dizem respeito, enquanto que, por outro lado, há menos pessoas que aceitam as decisões que foram tomadas por outros. As pessoas são diferentes e usam a negociação para lidar com essas diferenças.

A negociação pode ser competitiva/posicional, ou seja, os negociadores se tratam como oponentes, o que implica ganhar ou perder. Quanto mais um ganha, mais o outro perde. Trata-se de negociação baseada em posições. Discutir com base em posições produz resultados insensatos, ineficientes e ameaça o relacionamento. A solução, segundo Fisher e Ury (2014), é a negociação baseada em princípios ou negociação fundamentada em mérito.

A negociação colaborativa busca ganhos mútuos, pois pretende solucionar problemas com enfoque na integração de interesses, na identificação e

compreensão do problema. Para tanto, sugere princípios colaborativos apoiados em quatro pontos da negociação. Esses pontos são: a) Pessoas: separar as pessoas dos problemas; b) Interesses: focar nos interesses, não nas posições; c) Opções: inventar opções para benefícios mútuos e d) Critérios: insistir em critérios objetivos.

A escola circular-narrativa teve como idealizadora Sara Cobb (1993), que parte do princípio que a comunicação é inevitável ao processo. Essa comunicação não se restringe apenas à fala, mas engloba também os gestos, a escrita, a entonação de voz etc. Isso se dá porque não há como não haver comunicação a partir do momento em que duas pessoas entram em contato. O conflito tem que ser entendido como resultado de uma causalidade circular, ou seja, não pode ser compreendido como um resultado provocado por uma única causa, pelo contrário, a causalidade aqui se retroalimenta (SOARES, 2010).

A depender da natureza e características dos conflitos, cada escola com sua metodologia, poderá ser identificada como a mais adequada, o importante é que a mediação é flexível e pode envolver uma variedade de atores interligando interesses sobre gestão pública, meio ambiente e econômicos, o que demanda a existência de uma rede complexa de objetivos e agentes, com dimensões locais, regionais que trabalhem em benefício da pacificação social.

Nesse sentido, o Conselho das Cidades, preocupado com a abordagem dos conflitos urbanos fundiários, recomendou ao Ministério das Cidades, por meio da Resolução 87/2009, a aprovação de diretrizes políticas em esfera nacional para mediar e prevenir conflitos fundiários urbanos partindo de princípios, estabelecendo papéis, ações e competências nessa área em defesa do direito humano à moradia digna.

A Mediação de Conflitos fundiários urbanos, segundo o art. 3º, inciso III, da Resolução Recomenda n. 87, de 8/12/2009, do Conselho das Cidades, do Ministério das Cidades, é um procedimento que envolve as partes afetadas pelo conflito, instituições, órgãos públicos e entidades da sociedade civil vinculados ao conflito, em direção à garantia do direito à moradia digna e adequada, além de impedir a violação dos direitos humanos.

A mediação é um meio de resolução de conflitos que privilegia a resolução pacífica e de benefício mútuo, mostrando-se em harmonia com a contemporânea visão de direitos fundamentais e interdisciplinaridade que permeia o ramo do Direito Urbanístico. Nesse sentido, a dinâmica da mediação se adequa aos novos tempos, tratando-se de um meio eficaz possível de, se recebendo a condução adequada, trabalhar cooperativamente para resolução de conflitos. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2013, p.45)

Como bem observa Souza (2012), os meios tradicionais de solução jurisdicional de controvérsias não se revelam mais aptos a resolver este tipo de conflito, pois muitas vezes a solução depende decisões acerca de prioridades

no dispêndio de verbas públicas, bem como diversas opções de ordem técnico-política quanto ao modo de sua aplicação.

Assim, segundo a autora, a mediação é o método de resolução de conflitos mais apropriado para solucioná-los, pois o procedimento permite que todos os interessados, envolvidos direta ou indiretamente no conflito, possam ser chamados para o procedimento de mediação, com o objetivo de buscar a melhor solução consensual.

## 3.2 O contexto normativo: incentivo a resolução consensual

Encontrar, desenvolver e incentivar métodos que sejam considerados mais justos por seus usuários, a fim de propiciar um papel mais ativo destes através de sua participação na construção das soluções para o conflito, passou a ser um desafio para o nosso sistema jurídico. Para enfrentamento deste desafio, deu-se início a uma reforma no sistema de Justiça, a fim de minimizar suas deficiências e ampliar as possibilidades de acesso à justiça, tal reforma deverá se pautar na mediação como um importante mecanismo à solução dos conflitos. (CARDOSO, 2017)

Alguns acontecimentos mais recentes indicam essa tendência. A Emenda 45/2004 estabeleceu o marco de Reforma do Judiciário, em busca de um sistema de justiça que amplie o acesso à justiça e favoreça o princípio da duração razoável dos processos judiciais como um direito fundamental. Mas, foi somente em novembro de 2010, quando o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 125, que as atividades de conciliação e mediação judiciais foram previstas como adequadas e necessárias para um novo modelo de acesso à justiça.

A Política Judiciária Nacional de tratamento dos conflitos de interesses, com o objetivo de assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados, deixando claro que incumbe ao Poder Judiciário, além da solução adjudicada mediante sentença, oferecer outros mecanismos de soluções de controvérsias, em especial os chamados meios consensuais, como a mediação e a conciliação, bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão.

O Novo Código de Processual Civil (Lei nº 13.105/2015), trouxe considerável inovação, ao se regulamentar meios autocompositivos de solução de conflitos a serem concretizados nos Centros Judiciários de Solução de Conflito, em atividade desenvolvida por mediadores e conciliadores judicial, como auxiliares da justiça.

O disposto nos artigos 165 a 172, representa a consolidação de uma Política Pública de Reforma do Judiciário que busca privilegiar o acesso à justiça, por meios autocompositivos, como a mediação.

Em 2015, foi aprovada a Lei nº 13.140/2016 que regulamentou a mediação

judicial e extrajudicial que constitui marco legal da mediação, a Lei dispõe sobre a mediação como meio de solução de controvérsias entre particulares e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. Segundo o texto legal, 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.

A Lei prevê a possibilidade de mediação que envolva direito disponíveis e indisponíveis, que admitam transação. Neste aspecto, reafirma-se a possibilidade de a mediação ser aplicada aos conflitos fundiários. O texto legal, ainda, contempla a mediação extrajudicial e judicial. A mediação extrajudicial pode ser realizada por qualquer pessoa capaz, que tenha a confiança das partes. Já a mediação judicial, deve ser conduzida por mediador capaz, graduado há pelo menos dois anos em curso de ensino superior e que tenha obtido a capacitação, em entidade reconhecida pelas Tribunais.

Em 2017 foi publicada a Lei nº 13465 que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, e estabelece regras específicas de regularização fundiária urbana (Reurb), que envolvem medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

As diretrizes impostas aos poderes públicos, quanto a regularização fundiária, são no sentido de as ações devem respeitar os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental, efetivando no âmbito político e administrativo o princípio da equidade intergeracional, defendido por Weiss.

Para tanto, a Lei nº 13.465/2017 dentre alguns objetivos gerais da regularização fundiária a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios traz a integração social e a geração de emprego e renda; a garantia do direito social à moradia digna; efetivação da função social da propriedade e da cidade e quanto ao tema resolução de conflitos expressou a necessidade de estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade.

A resolução extrajudicial de conflitos aliada a consensualidade, permite a efetivação de soluções mais rápidas e garante o processo participativo, em que os cidadãos terão seu espaço de diálogo e compreensão. No caso, a nova lei de regularização fundiária trouxe muitas alterações, que incidem em diferentes textos normativos, e que está sujeita a críticas positivas e negativas, abrindo espaço para muitos conflitos quando da sua aplicação aos casos concretos.

Deste modo, a previsão expressa no artigo 21 da Lei nº 13.465/2017, de que diante de impugnação do procedimento de regularização fundiária, poderá ser adotado procedimento extrajudicial de composição de conflitos, abre caminho para adoção da mediação, que observará o disposto na Lei no

13.140, de 26 de junho de 2015 (§ 3º do art. 21) o que fortalece a ideia de que a mediação aplicada aos conflitos fundiários promove um processo decisório democrático e participativo.

Para garantir uma igualdade de participação na construção das soluções, o ideal é que a tentativa de resolução do conflito fundiário ocorra dentro de um procedimento de mediação, conciliação ou negociação, para garantir o interesse social e do meio ambiente.

Por último, quando a Lei nº 13.465/2017 trata do procedimento administrativo autoriza os Municípios criarem câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, no âmbito da administração local, inclusive mediante celebração de ajustes com os Tribunais de Justiça estaduais, as quais deterão competência para dirimir conflitos relacionados à Reurb, mediante solução consensual.

Cabe ao poder executivo municipal estabelecer o modo de composição e funcionamento das câmaras e, na falta do ato, as câmaras deverão seguir o disposto na Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015, que também prevê que os órgãos e entidades da administração pública poderão criar câmaras para a resolução de conflitos entre particulares, que versem sobre atividades por eles reguladas ou supervisionadas.

Os Municípios poderão, ainda, instaurar, de ofício ou mediante provocação, procedimento de mediação coletiva de conflitos relacionados à regularização urbana, essa regra decorre da própria característica dos conflitos fundiários e ambientais, que envolvem multipartes.

A Lei nº 13.465/2017, também incentiva e autoriza que os Municípios e o Distrito Federal poderão mediante a celebração de convênio, utilizar os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania ou as câmaras de mediação credenciadas nos Tribunais de Justiça. Neste aspecto, privilegia a formação de uma rede de atores em torno da materialização da mediação.

Todos esses marcos indicam para uma mudança de paradigma quanto ao tratamento adequado dos conflitos. Uma nova perspectiva que precisa ser apoderada pelos agentes políticos e públicos quando da busca da justiça ambiental, pois tais conflitos exigem uma governança em busca de soluções conjuntas que privilegiem a paz e o desenvolvimento sustentável.

## CONCLUSÃO

Atualmente, o acesso direto à propriedade individual pelo particular é canalizado pelas ações possessórias, o que não somente colabora para o incremento da litigiosidade e o congestionamento do Judiciário, como também faz proliferar o reconhecimento de propriedades voltadas unicamente para o interesse individual egoístico, sem qualquer condicionamento social ou prévio

planejamento urbanístico.

A ausência de titulação das terras mediante omissão de medidas efetivas voltadas para regularização fundiária nega ao indivíduo o direito mais básico de cidadania. Como consequência surgem os conflitos fundiários, que são um grave problema social e urbano das cidades brasileiras, implicando a violação dos direitos fundamentais, como o direito à moradia, além da violação dos direitos humanos, como a violação à integridade física e da vida das pessoas envolvidas no procedimento de remoção.

Tais fatores apontam para necessidade de se identificar meios adequados de tratamento dos conflitos fundiários urbanos, que possibilitem a participação ampliada na tomada de decisões quanto ao uso e ocupação do solo urbano e com resultados mais céleres.

Nesse cenário, a mediação é um instrumento que permite a (re)construção do diálogo entre todos os envolvidos, conduzindo-os, por intermédio de um mediador, que é imparcial, à tomada de decisões nas questões afetas à compatibilização do direito à moradia e ao meio ambiente sadio.

Para garantir uma igualdade de participação na construção das soluções, o adequado é que a tentativa de resolução do conflito fundiário ocorra dentro de um procedimento de mediação, pois neste processo permite uma participação democrática e uma emancipação dos cidadãos, pois é um instrumento que permite promoção do diálogo e empoderamento dos envolvidos no conflito.

Esse processo implica somar esforços entre indivíduos e instituições públicas e privadas, que administram seus problemas comuns. Trata-se de um processo contínuo por meio do qual pode-se acomodar diversos conflitos e interesses por meio da cooperação entre vários atores.

Assim, a Lei 13.465/2017 ao incentivar a aplicação da mediação extrajudicial aos conflitos decorrentes do processo de regularização fundiária dá um grande passo para efetivação de uma cultura de paz, que deve envolver a todos.

## REFERÊNCIAS

BERCOVITCH, Jacob. A mediação em conflitos internacionais: panorama teórico e revisão das práticas. In: HERZ, Mônica; SIMAN, Maíra; DRUMOND, Paula (Orgs.) *Mediação Internacional*. Petrópolis, Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2016.

BUSH, Robert A. Baruch; FOLGER, Joseph P. *La promessa de Mediación*: cómo afrontar el conflicto a través del fortalecimento propio y el reconocimiento de los otros. Buenos Aires: Granica, 2010.

CAFRUNE, Marcelo Eibs. Mediação de Conflitos Fundiários Ur-

banos: do Debate Teórico à Construção Política, *Revista da Faculdade de Direito UniRitter*, n. 11, 2010.

CARDOSO, Simone Alves; FREITAS, Gilberto Passos. A mediação na promoção da ética da responsabilidade e da justiça ambiental. In: BENJAMIN, Antonio Herman; LEITE, José Rubens Morato. *Direito e sustentabilidade na era do antropoceno:* retrocesso ambiental, balanço e perspectivas, vol. 1. Anais do 22º Congresso de Direito Ambiental Brasileiro, 2017. Disponível em: <http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20170605175106_890.pdf.>Acesso em: 12 ago.2017.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Curso de Direito Urbanístico*. Salvador: JusPodivm, 2015.

COBB, Sara. Empowerment and mediation: A narrative perspective. *Negotiation journal*. Programam Negotiation, Harvard Law School. v. 9, n. 3, July 1993. p.245-259.

DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Aspectos da função social da propriedade no Direito Público.* Doutrinas Essenciais Direito Constitucional. Vol. VI. São Paulo: RT, s/d.

DINIZ, Maria Helena. *Direito civil brasileiro,* volume 4: Direito das Coisas. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

FERNANDES, Edesio. Impacto socioambiental em áreas urbanas. In: MENDONÇA, F. (org.). *Impactos socioambientais urbanos*. Curitiba: UFPR, 2011.

FISHER, Roger; URY, Willian. *Como chegar ao sim:* como negociar acordos sem fazer concessões. Trad. Ricardo Vasques Vieira. Rio de Janeiro: Solomon, 2014.

MINISTÉRIO DAS CIDADE. Conselho das cidades. *Resolução recomendada Nº 87*, de 08 de dezembro de 2009. Diário Oficial da União de 25 de maio de 2010, seção 01, nº 98, p.88.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Secretária de Reforma do Judiciário. *Diálogos sobre justiça:* soluções alternativas para conflitos fundiários urbanos. Brasília, 2013.

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

PIOLI, Maria Sulema M. de Budin; ROSSIN, Antonio Carlos**.** O meio ambiente e a ocupação irregular do espaço urbano. *Revista Brasileira de Ciências Ambientais*. n. 3, abril de 2005.

SOARES, Iasbeck de Oliveira. *Mediação de conflitos ambientais*.

22. ed. Curitiba: Juruá, 2010.

SOUZA, Luciane Moessa. *Mediação de conflitos coletivos*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

ORSINI, Adriana Goulart de Sena. *A mediação como via de desenvolvimento sustentável em políticas públicas de reurbanização.* Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos?cod=-41c542dfe6e4fc3d> Acesso: 02 jul. 2017.

## Legislação

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil,* Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao-compilado.htm>. Acesso em: 12 out. 2017.

_____. Estatuto da Cidade. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil,* Brasília, DF, 11 jul. 2001. *Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEI*S_2001/L10257.htm>. Acesso em: 12 out. 2017.

_____. Estatuto da Terra. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil,* Brasília, DF, 30 nov. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm>. Acesso em: 12 out. 2017.

_____. Política agrícola. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil,* Brasília, DF, 17 jan. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8171.htm>. Acesso em: 12 out. 2017.

_____. Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil,* Brasília, DF, 07 jul. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 12 out. 2017.

_____. Regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil,* Brasília, DF, 25 fev. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8629.htm>. Acesso em: 12 out. 2017.

_____. Regularização fundiária rural e urbana. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil,* Brasília, DF, 11 jul. 2017. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm>. Acesso em: 12 out. 2017.

_____. Lei de Mediação. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil,* Brasília, DF, 26 jun. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm. Acesso em: 27 nov. 2017

Capítulo 6

# TUTELA EXTRAJUDICIAL DO MEIO AMBIENTE PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. RESOLUÇÃO DE CONFLITOS COLETIVOS AMBIENTAIS ATRAVÉS DE NEGOCIAÇÃO

Ismael Vidal Lacerda

## INTRODUÇÃO

A partir da década de 70 do século passado, a massificação da produção capitalista, a crise ecológica, os movimentos sociais e a passagem do Estado Liberal para o Estado Social fizeram surgir novos direitos, cujos titulares não são particulares ou órgãos estatais, mas sim grupos, classes ou categorias de pessoas, os chamados direitos ou interesses transindividuais.

Dentre tais interesses, destaca-se o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, cuja proteção mereceu destaque em nossa Constituição, que instituiu um verdadeiro Estado Socioambiental de Direito.

Nesse contexto protetivo, destaca-se a tutela extrajudicial do meio ambiente pelo Ministério Público, mormente em virtude das características do bem ambiental, que exige proteção preventiva, mas igualmente pela demora da prestação jurisdicional, que diversas vezes retira a eficácia das ações coletivas.

O presente trabalho objetiva demonstrar a importância da negociação para a solução dos conflitos coletivos ambientais pelo Ministério Público, refletindo sobre a adequação dos meios postos à sua disposição para tal atividade.

## 1. ESTADO SOCIOAMBIENTAL DE DIREITO: MEIO AMBIENTE COMO DIREITO TRANSINDIVIDUAL E CONFLITOS COLETIVOS DECORRENTES DA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE

Os chamados “novos direitos” (inclusive o ambiental), surgidos a partir da massificação da produção capitalista, da crise ecológica, dos movimentos sociais e da passagem do Estado Liberal para o Estado Social, não se amoldam a clássica divisão público e privado, na medida em que seus titulares não são

particulares ou órgãos estatais, mas sim grupos, classes ou categorias de pessoas. Além disso, tais direitos apresentam como característica, na maioria dos casos, a indivisibilidade de seu objeto, não sendo passíveis de apropriação ou disposição individual. Os direitos supramencionados são denominados, atualmente, de transindividuais, supraindividuais, metaindividuais ou simplesmente coletivos em sentido lato.

Para Almeida (2012, p.49), "a summa divisio Direito Público e Direito Privado não foi recepcionada pela Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. A summa divisio constitucionalizada no país é Direito Coletivo e Direito Individual".

No ordenamento jurídico pátrio, o Código de Defesa do Consumidor (CDC) apresenta, no artigo 81, parágrafo único, a definição legal destes direitos transindividuais, dividindo-os em difusos, coletivos e individuais homogêneos.

A partir do mencionado dispositivo, difusos são os direitos "de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato".

Por seu turno, são coletivos em sentido estrito os direitos "de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base". Conforme leciona Watanabe (2017, p.883-884), a relação jurídica base é preexistente à lesão coletiva, e não decorrente da própria lesão ou ameaça de lesão. Diferem dos direitos difusos, igualmente, por serem determináveis os titulares. Tal qual no direito difuso, os interesses em tela apresentam a indivisibilidade do objeto, o que repele a possibilidade de defesa de direitos individuais de forma concentrada.

Finalmente, o inciso III, do parágrafo único, do artigo 81, do CDC, conceitua os interesses ou direitos individuais homogêneos como sendo os "*decorrentes de origem comum*". Esclarecendo o conceito, Watanabe (2017, p.886-887) aduz que a origem comum pode ser fática ou jurídica, não sendo necessária uma unidade factual e temporal para a configuração da lesão a tais direitos. Como exemplo, cita uma propaganda enganosa de um produto nocivo à saúde exibida em vários órgãos de imprensa e em dias repetidos. Quanto à homogeneidade, exige-se uma afinidade entre o fato gerador da lesão e os direitos pretendidos pelos titulares. Nesta espécie de direitos, os titulares são determináveis e o objeto é divisível, sendo garantida sua tutela coletiva por ficção legal.

Assentados tais conceitos, resta clara a natureza predominantemente difusa do meio ambiente. Comentando sobre a natureza do bem ambiental, Sarlet e Fensterseifer (2014, p.323-333) enumeram uma série de características que o enquadram na categoria de direito transindividual difuso.

Primeiramente, os autores chamam atenção para a previsão do artigo 225, *caput,* da Constituição Federal, que prescreve ser o meio ambiente um bem de uso comum do povo. Tal previsão tem como consequência a incidência do interesse social e do regime de direito público, limitando sua apropriação/disposição por particulares. Outra particularidade seria a titularidade, evidentemente transindividual. Prova disso é que a lesão ao ambiente atinge toda a coletividade, disseminando-se por um número indefinido de pessoas. Outra característica reveladora de sua natureza difusa é sua identificação com o interesse público primário da sociedade, e não com o secundário do Estado. Tal circunstância possibilita sua defesa não apenas contra ações particulares, mas igualmente contra condutas estatais. Finalmente, entendem os autores que a imprescritibilidade do dano ambiental reforça o caráter difuso do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nesse contexto, verifica-se que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu um verdadeiro Estado Socioambiental de Direito, tendo o artigo 225 reconhecido como fundamental o direito humano ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Tal modelo estatal pode ser compreendido, em síntese, como um Estado Democrático de Direito (designação constitucional formal) animado por uma preocupação ambiental que perpassa toda a organização político-administrativa e social instituída pelo diploma normativo fundamental.

A Carta Magna implementou, ainda, uma ética de responsabilidade ambiental, ao criar uma série de deveres de proteção do meio ambiente ao poder público e aos particulares, inclusive erigindo a defesa do meio ambiente como princípio da ordem econômica (artigo 170, inciso VI) e prevendo de forma expressa a responsabilidade por dano ambiental (artigo 225, §3º).

Leite (2015, p.57) enumera sinteticamente os deveres de proteção ambiental da seguinte forma: não degradar os recursos naturais (dever de não violar); promover a sua proteção pelo uso racional desses recursos (preservando-se os interesses das gerações futuras); corresponsabilidade financeira na conservação dos recursos naturais e uso de tecnologias, métodos e processos mitigadores de danos ambientais na atividade econômica.

Completando as características básicas do Estado Socioambiental, verifica-se que a constituição agregou à dignidade humana sua dimensão ecológica, prevendo o artigo 225 ser o meio ambiente equilibrado essencial à qualidade de vida, o que leva à conclusão de ser vida digna apenas a desenvolvida em certos padrões ecológicos.

Nesse sentido, Machado (2016, p.58) leciona que “cada ser humano só fruirá plenamente de um estado de bem-estar e de equidade se lhe for assegurado o direito fundamental de viver num ambiente ecologicamente equilibrado”.

Pode-se dizer, diante de tal agregação, que existe um mínimo existencial

ecológico, ou seja, exige-se um padrão ambiental mínimo para o pleno desenvolvimento humano.

Ao adquirir o *status* de direito fundamental, a proteção ambiental passa a ser tarefa estatal, não podendo o poder público se esquivar de adotar as medidas necessárias para sua efetivação.

Do mesmo modo, os particulares devem observar as normas ambientais, tendo em vista a eficácia horizontal dos direitos fundamentais e, mais que isso, a própria essência do Estado Democrático de Direito, modelo adotado pela Constituição de 1988, que exige a participação popular em sua implementação, superando o modelo anterior de Estado Social, que era centrado na prestação de serviços públicos. Nesse sentido, aduz Gavronski (2010, p.111):

> [...] a diferença essencial entre o Estado Social e o Democrático de Direito não é o fim, mas o meio. Enquanto aquele apostava quase que exclusivamente na atuação direta do Estado (e, por consequência, do direito) para assegurar a igualdade, o modelo vigente aposta na cooperação entre Estado e sociedade para alcançar o mesmo fim e acresce ao tradicional modelo de democracia representativa a participação.

Na atividade de concretização do direito ao meio ambiente, podem surgir inúmeros conflitos, tais como instalação e continuidade da atividade potencialmente poluidora; limites de exercício da atividade; necessidade, forma e valores de reparação por danos ao meio ambiente.

Tais conflitos ambientais, cada vez mais comuns em virtude da tensão entre sustentabilidade e crescimento econômico existente na atual sociedade de consumo, assumem um caráter coletivo, tendo em vista a indivisibilidade do meio ambiente e a ampla repercussão dos danos ambientais.

A resolução desses conflitos coletivos exige a adoção de técnicas diferenciadas, tanto judiciais quanto extrajudiciais, já que a clássica tutela processual individual não é adequada ao enfrentamento de tais questões.

## 2. TUTELA EXTRAJUDICIAL DO MEIO AMBIENTE PELO MINISTÉRIO PÚBLICO: NECESSIDADE DE SOLUÇÃO EXTRAPROCESSUAL DOS CONFLITOS COLETIVOS AMBIENTAIS

Cumprindo o comando do artigo 129, inciso III, da Constituição Federal, o Ministério Público tem se destacado na defesa do meio ambiente enquanto bem essencialmente difuso, sendo o principal autor de ações coletivas ambientais, pois, segundo Milaré (2013, p.1342):

> De fato, a instituição conta com profissionais altamente qualificados em todas as comarcas do país, dotados de independência funcional para propor ações para as quais o cidadão comum sentir-se-ia incapacitado, quer pelos elevados custos, quer pelo poderio do adversário, quer pela complexidade técnica.

Nesse contexto, tão importante quanto a persecução da tutela ambiental em juízo, é a atuação preventiva e extrajudicial do Ministério Público, quando tiver ciência de dano ambiental ou de sua provável ocorrência.

Sobre a importância da atuação preventiva do *parquet*, discorre Lopes (2015, p.565):

> Sua missão constitucional é, portanto, a proteção do meio ambiente. E essa proteção tem grande relevância quando observada sob a perspectiva da prevenção, ainda que também o seja possível sob a ótica da repressão. De qualquer sorte, é a prevenção que interessa mais, tanto para a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, quanto para a vida na terra, notadamente a vida humana, haja vista as complexas e compreensíveis dificuldades de se restabelecer um meio ambiente equilibrado ao longo os anos, após a sua depredação.

Tal atuação preventiva coaduna-se, ainda, com a nova função do Ministério Público, trazida pela Constituição Federal de 1988, a de *agente de transformação social*, mediante sua posição de instituição vocacionada para a defesa do regime democrático e dos interesses e sociais indisponíveis.

Nesse papel, cabe ao *parquet* a mediação dos conflitos sociais, tanto com o poder público quanto os existentes na sociedade civil. Sobre tal função, leciona Jatahy (2012, p.33):

> Tal função também se caracteriza pela defesa de uma ordem jurídica em que predominem os direitos humanos, manifestando tal viés na defesa dos grupos sociais considerados econômica e socialmente mais débeis e, por tal motivo, merecedores de proteção especial de acordo com o direito social. Assim, passa o Ministério Público a ter um importante papel como instituição mediadora nos conflitos de interesses sociais.

Desse modo, cumpre ao Ministério Público o emprego de técnicas extraprocessuais para a resolução de conflitos coletivos ambientais, face à sua função de promoção dos interesses sociais.

Muito embora seja o direito ao meio ambiente indisponível, os conflitos ambientais comportam solução negociada, ou seja, extrajudicial, desde que

observados certos parâmetros. Nesse sentido, leciona Rodrigues (2011, p.51-52):

> Basicamente o regime peculiar da solução extrajudicial dos conflitos envolvendo direitos transindividuais pode se resumir a duas regras que devem necessariamente ser observadas, sendo a primeira relacionada à ausência de renúncia e de concessão do direito em jogo, e a segunda, no sentido da observância de um sistema que garanta que a vontade manifestada coincida com os interesses do titulares do direito, seja através da consulta efetiva dos interessados, seja através da presunção de que os órgão públicos poderão adequadamente representar os direitos da coletividade.

Além de possível, a solução extrajudicial de conflitos ambientais é medida por demais necessária, por diversas razões.

Primeiramente, tem-se a questão do tempo e custo do processo judicial.

Conforme se verifica no estudo "Justiça em Números 2017", publicado pelo Conselho Nacional de Justiça, mais de 109 milhões de processos tramitaram no Poder Judiciário no ano de 2016, que terminou aquele ano com 79,9 milhões de processos em estoque. Os referidos números revelam a intensa litigiosidade da sociedade brasileira que, somada com um sistema processual complexo, carência de recursos humanos e ausência de uma eficiente gestão de processos, leva à morosidade da Justiça.

A demora na prestação jurisdicional conduz à ineficácia das ações judiciais coletivas, o que aconselha a adoção de meios extrajudiciais para a solução dos conflitos ambientais.

Ademais, tem-se que os bens ambientais são de difícil e até impossível reparação, sendo imprescindível a atuação preventiva, mediante a ocorrência de mera ameaça de dano ambiental.

Do mesmo modo, o custo do processo muitas vezes dificulta o acesso à justiça. Mesmo com a dispensa do adiantamento de custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas relacionadas à propositura e andamento da ação civil pública levada a efeito pelo artigo 18, da Lei de Ação Civil Pública (LACP), permanecem os custos para os autores com advogados e eventuais assistentes técnicos. Todavia, a situação mais onerosa é a do réu, que terá de adiantar as despesas supramencionadas e, mesmo vencedor, não poderá reaver o que gastou caso a parte autora seja associação e tenha agido de boa-fé e, sendo órgão público, só será indenizado via precatório.

Outra vantagem da solução extrajudicial de conflitos é a atuação dinâmica dos indivíduos diretamente atingidos ou ameaçados por conduta lesiva aos direitos difusos, que são excluídos, via de regra, do processo judicial. Tal par-

ticipação na negociação coletiva confere legitimidade ao processo e melhora a qualidade da solução jurídica, alcançando uma maior pacificação social.

A utilização de métodos alternativos de solução de controvérsias em sede de direitos transindividuais permite, ainda, a superação da discussão relativa ao questionamento judicial de políticas públicas e outros atos discricionários da Administração Pública.

Muito embora o Supremo Tribunal Federal (STF) admita o controle judicial das políticas públicas (Recurso Extraordinário nº 592.581-RS, por exemplo), tal sindicabilidade sempre encontra resistência por parte dos agentes administrativos. Nesse particular, a solução negociada dos conflitos tende a quebrar as desconfianças e construir alternativas mais adaptadas à realidade orçamentária das pessoas estatais.

Finalmente, a concretização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado através de consenso permite soluções mais efetivas para os conflitos ambientais, reforçando-se a tutela daquele direito fundamental, uma vez que nem sempre o processo judicial permite a imposição de medidas protetivas efetivas (por deficiência probatória, por exemplo), além de não poder impor obrigações diversas das necessárias à solução da controvérsia. Tais limites não são impostos na negociação coletiva. Ao revés, muitas vezes a confiança surgida nas tratativas leva à celebração de medidas adicionais. Como exemplo, podemos citar o caso de um poluidor que, além de tomar as medidas necessárias para a solução do problema (instalação de filtros, tratamento de resíduos etc.), pode assumir obrigações de caráter social, como a construção e manutenção de uma área de lazer comunitária.

## 3. RESOLUÇÃO DE CONFLITOS COLETIVOS AMBIENTAIS ATRAVÉS DE NEGOCIAÇÃO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO: ANÁLISE DOS PRINCIPAIS INSTRUMENTOS

### 3.1. Técnicas extraprocessuais de informação e de criação ou concretização que possibilitam a resolução negociada de conflitos ambientais pelo *parquet*

Estabelecidas as vantagens da solução extrajudicial de conflitos coletivos ambientais, cumpre a análise dos principais instrumentos de negociação postos à disposição do Ministério Público para tal finalidade.

De início, cabe destacar que serão abordados apenas os instrumentos de negociação, ou seja, os métodos de resolução de conflitos nos quais o Ministério Público seja parte legitimada. Desse modo, não serão discutidas

técnicas de mediação e conciliação.

No tocante aos modelos de negociação, dois são os principais: o de negociação distributiva (no qual as partes competem pela distribuição de um valor fixo) e o de negociação integrativa (em que se verifica a conjugação de esforços para a obtenção de benefícios mútuos, chegando-se a um acordo que integra as vontades).

Segundo Almeida, Beltrame e Romano (2015, p.127), o segundo modelo é o mais apropriado para o Ministério Público, pois a instituição não tem espaço para transigir sobre o bem tutelado e sua atuação é balizada pela defesa da Constituição e dos direitos fundamentais.

Atento à importância da negociação, o Conselho Nacional do Ministério Público a previu no artigo 8º, da Resolução do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) nº. 118/14, que trata da Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público, estabelecendo que a referida técnica é recomendada para as controvérsias ou conflitos em que a instituição possa atuar como parte na defesa de direitos e interesses da sociedade, bem como para a solução de problemas referentes à formulação de convênios, redes de trabalho e parcerias entre entes públicos e privados, além dos próprios membros do *parquet*.

No contexto de tutela coletiva extraprocessual, Gavronski (2010, p.295 e seg.) classifica as técnicas em: de informação e de criação ou concretização, sendo as primeiras destinadas a informar e instruir a atuação do legitimado coletivo, bem como para produção de provas acerca dos fatos sob apuração, para posterior solução consensual ou extrajudicial das controvérsias. Como exemplos de tais técnicas, há o inquérito civil e a audiência pública.

Por seu turno, as técnicas de criação e concretização têm por objetivo estabelecer os contornos dos direitos abstratamente estabelecidos nas normas jurídicas, revelando seu conteúdo nos casos concretos de aplicação, bem como criar obrigações a par das legalmente estabelecidas. A recomendação e o termo de ajustamento de conduta são técnicas desta espécie.

No presente estudo, trata-se, de forma sucinta, apenas das técnicas coletivas (informativas e concretizadoras ou criativas) à disposição do Ministério Público que melhor se adaptam à negociação como meio de solução de controvérsias, ou seja: da audiência pública, recomendação e termo de ajustamento de conduta (TAC), descartando instrumentos que, embora relevantes (como o inquérito civil, técnica informativa por excelência) comportam uma realização predominantemente unilateral do *parquet*.

Desde logo, cumpre salientar que a utilização de tais técnicas não é estanque. Ao revés, os instrumentos da audiência pública, recomendação e termo de ajustamento de conduta são complementares e muitas vezes sucessivos. Assim, uma recomendação ou um TAC podem (e geralmente são) precedidos

da realização de audiências públicas, bem como as tratativas de uma recomendação podem evoluir para um TAC, e assim sucessivamente.

## 3.2. Audiência pública

As audiências públicas são importantes instrumentos de participação popular nos negócios estatais, sendo adotadas, atualmente, por todos os Poderes da República.

Tal instrumento se caracteriza pelo debate oral e informal sobre problemas e medidas de interesse público, cabendo à autoridade organizadora explicar a questão discutida e colher as impressões dos presentes.

No âmbito do Ministério Público, a Resolução CNMP nº. 82/12 regulamentou as audiências públicas no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados, prevendo uma série de formalidades.

Em sede de conflitos ambientais, a audiência pública é uma técnica informativa fundamental, servindo as opiniões colhidas de suporte para a tomada de decisão, podendo resultar em posterior recomendação ou termo de ajustamento de conduta.

## 3.3. Recomendação

A recomendação é o instrumento extraprocessual de tutela coletiva através do qual o Ministério Público propõe, aos responsáveis, medidas que assegurem a adequada prestação de serviços públicos ou o respeito aos interesses, direitos e bens transindividuais.

Tal instrumento possui fundamento na função ministerial denominada *defensor do povo*, que se encontra prevista no artigo 129, inciso II, da Constituição de 1988, cuja redação restringe a atuação ao zelo pela prestação adequada de serviços públicos.

O alcance do instituto foi expandido pelo artigo 6º, inciso XX, da Lei Complementar nº. 75/93 (Lei Orgânica do Ministério Público da União), que incorporou a possibilidade de recomendação para a defesa de interesses transindividuais. No âmbito dos Ministérios Públicos dos Estados, a recomendação está prevista noartigo27, parágrafo único, inciso IV, da Lei nº 8.625/93. Embora tenha tratado do tema em um único artigo, o Conselho Nacional do Ministério Público unificou a disciplina da recomendação na Resolução CNMP nº.23/07, dando-lhe o perfil amplo da Lei Complementar nº. 75/93. Tal resolução foi revogada em parte pela de nº. 164/17, que atualmente disciplina de forma específica e abrangente a matéria.

A natureza jurídica da recomendação é de ato unilateral desprovido de coercibilidade, imperatividade e autoexecutoriedade.

Como todo ato jurídico, possui requisitos de existência, validade e eficácia. Quanto aos seus requisitos de existência, deve a recomendação ser escrita e assinada por membro do Ministério Público.

Já os requisitos de validade são: a) o enquadramento nas hipóteses legais de melhoria dos serviços públicos ou respeito aos interesses, bens ou direitos cuja defesa couber ao *parquet;* b) o respeito ao ordenamento jurídico; c) atribuição específica do membro do Ministério Público para tratar da matéria objeto da recomendação; d) encaminhamento pelo Procurador-Geral quando se tratar de algumas autoridades, na forma da lei.

Finalmente, como requisito de eficácia, há a fundamentação fática e jurídica, a determinação de seu conteúdo, afixação de prazo para atendimento do recomendado e a devida comunicação ao destinatário.

O artigo 3º, da Resolução CNMP nº.164/17, exige que a recomendação seja expedida nos autos de inquérito civil, procedimento preparatório ou procedimento administrativo. RODRIGUES (2011, p.80), contudo, entende que esta pode ser exarada fora de tais procedimentos investigativos, por ausência de exigência legal.

Tecidas tais considerações, importa saber em que medida a recomendação pode contribuir para a solução de conflitos coletivos ambientais.

À primeira vista, por se tratar de ato unilateral expedido pelo Ministério Público, a recomendação não seria um instrumento adequado para a formação de soluções consensuais.

Todavia, é justamente a característica da ausência de coercibilidade da recomendação que a torna interessante para a solução extrajudicial de conflitos.

Por não poder o Ministério Público exigir diretamente o cumprimento das medidas, a melhor alternativa passa a ser a negociação direta com o prestador de serviços públicos deficientes ou com o violador de direitos transindividuais.

No processo de negociação, sempre que possível, devem participar os usuários dos serviços ou os atingidos pela conduta lesiva aos direitos coletivos, o que poderá ocorrer através de entidades ou lideranças representativas ou com a realização de audiências públicas.

Ao debater o problema com os envolvidos, o Ministério Público poderá definir a melhor solução para o caso concreto, bem como o prazo para a adoção das medidas necessárias. Conforme demonstrado anteriormente, a solução negociada possui a vantagem adicional de estabelecimento de medidas não obrigatórias.

A negociação coletiva em questão poderá ser efetuada de maneira prévia ou posterior à expedição da recomendação, quando de seu recebimento pelo destinatário. Nesse último caso, após o estabelecimento de uma solução

consensual, a recomendação pode ser alterada e republicada.

### 3.4. Termo de Ajustamento de Conduta (TAC)

O Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) é o negócio jurídico consensual através do qual o legitimado coletivo e o responsável pela lesão ou ameaça de lesão a direito transindividual ajustam a prática ou abstenção de determinada conduta. O TAC se encontra previsto no artigo 5º, §6º, da Lei nº 7.347/85 (LACP), com o nome de compromisso de ajustamento de conduta, que é menos utilizado, sendo usual denominar o acordo por seu instrumento, o termo.

No tocante aos sujeitos, o TAC poderá ser firmado, no polo ativo (compromitente), pelo Ministério Público, pessoas jurídicas de direito público e até por órgãos públicos despersonalizados, desde que sejam legitimados para a ação civil pública. Gavronski (2010, p.388) defende, ainda, a exigência de pertinência temática para a celebração do ajuste, inclusive do *parquet,* que não poderá atuar, por exemplo, na tutela de interesses patrimoniais. No polo passivo (compromissário), figuram os supostos violadores de direitos coletivos, que podem ser pessoas naturais ou jurídicas, de direito público ou privado.

Para Gavronski (2010, p.382) e Rodrigues (2011, p.128), a natureza jurídica do TAC é de negócio jurídico bilateral, uma vez que decorre da união de vontades do legitimado coletivo e do obrigado, discordando de corrente doutrinária minoritária que defende a natureza de transação.

Quanto ao seu objeto, não se exige que a conduta ajustada seja ilegal, podendo ser realizado o acordo para melhor realização do direito transindividual. Muito embora a própria nomenclatura do instituto se refira a conduta, podem ser adequadas atividades e até mesmo regulações administrativas.

Os requisitos de existência do TAC são a forma escrita, agente público e o objeto, que pode ser uma conduta, atividade ou regulação. Já os requisitos de validade são: a) agente público com legitimidade como compromitente; b) objeto lícito e com efetividade para a defesa do direito; c) livre consentimento do compromissário, ou seja, ausência dos vícios de vontade. Finalmente, como requisitos de eficácia, há a certeza e liquidez. Não é necessária a confirmação do ajustado pelo órgão superior do Ministério público, muito embora seja medida desejável, tendo em vista o teor do artigo 9º, da LACP.

O TAC é o instrumento mais apropriado para a negociação de conflitos coletivos ambientais, por possuir eficácia de título executivo extrajudicial, dispensando fase processual de conhecimento para a implementação judicial das medidas ajustadas, inclusive com cominações em caso de descumprimento.

A LACP não estabeleceu as formalidades do termo de ajustamento. Todavia, pode ser utilizado, por analogia, o regramento do artigo 79-A, da Lei

nº. 9.605/98,

No âmbito da negociação do ajuste, as partes desenvolverão as soluções adequadas ao problema ambiental, podendo estabelecer obrigações de fazer (instalar, filtros ou reflorestar, por exemplo), não fazer (se abster de lançar resíduos), dar coisa certa (entregar espécime raro da fauna) ou indenizar em dinheiro, caso não seja possível reparação *in natura.*

Nessa senda, a pedra de toque do acordo deve ser a concretização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, levada a efeito com obediência às normas legais e a garantia de efetividade, não sendo lícita a proteção deficiente do bem ambiental. Caso ocorram violações a tais regras, o ajuste poderá ser contestado judicialmente pelos demais legitimados coletivos.

Além da concretização, pode ser desenvolvida atividade criativa de direito, pois podem ser estabelecidas, além das legais, obrigações adicionais ao compromissário, o que oferece ao bem ambiental maior proteção.

Sempre que possível, deve ser facultada a participação, nas tratativas, das pessoas atingidas pelo conflito ambiental, seja diretamente ou através de entidades associativas, sendo recomendável a utilização do instrumento da audiência pública.

A grande vantagem do TAC em relação à recomendação é sua condição de título executivo extrajudicial. Assim, além do debate sobre o problema e o estabelecimento de soluções, possui o ajuste coercibilidade. Quanto às cominações em caso de descumprimento, tem-se que estas são obrigatórias, geralmente previstas na forma de multa diária, devendo possuir valor significativo para desestimular a transgressão, porém proporcional ao objeto do ajuste.

## CONCLUSÃO

A partir da análise sucinta dos principais instrumentos extrajudiciais para a resolução negociada de conflitos ambientais à disposição do Ministério Público, podemos concluir que estes são adequados para a concretização do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nesse sentido, tem-se que a audiência pública é importante instrumento de participação popular, pois permite a exposição direta das opiniões dos envolvidos no conflito, cumprindo sua finalidade de técnica extraprocessual informativa, possibilitando ao Ministério Público e ao responsável pela suposta irregularidade a adequada tomada de decisão na solução do problema.

Por seu turno, a recomendação tem a qualidade de possibilitar uma negociação livre de sanções e mais informal, por não ser dotada de coercibilidade. Já o termo de ajustamento de conduta (TAC) é a técnica concretizadora e criativa por excelência, pois igualmente estimula o debate e a construção ne-

gociada de soluções, inclusive com estabelecimento de obrigações adicionais, só que com a vantagem da coercibilidade decorrente de sua condição de título executivo extrajudicial.

Todavia, para que se atinja o objetivo primordial de proteção ambiental, deve ser reforçada a segurança jurídica dos instrumentos extraprocessuais da recomendação e, principalmente, do termo de ajustamento de conduta.

Nessa senda, Gavronski (2010, p.405-408) entende que o ajustado no TAC pode ser superado por ação coletiva ajuizada por outro legitimado apenas em caso de invalidade por vícios na sua formação (erro, coação, pessoalidade, ausência injustificada de isonomia etc.), contrariedade à lei ou quando as medidas estabelecidas forem inadequadas à tutela do bem jurídico defendido, a partir de um critério de proporcionalidade, posição com a qual concordamos e aplicável à recomendação.

Portanto, podemos concluir que, demonstrada a adequação das técnicas extraprocessuais e com a disseminação da cultura da negociação no âmbito do Ministério Público, a tutela do meio ambiente será mais eficiente, tendo em vista as vantagens da solução extrajudicial dos conflitos ambientais verificadas no presente estudo, principalmente com o reforço da segurança jurídica de tais instrumentos.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de. O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (Org.). *Temas atuais do Ministério Público.* 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2012.

ALMEIDA, Gregório Assagra de; BELTRAME, Martha Silva; ROMANO, Michel Betenjane. Novo perfil constitucional do Ministério Público – Negociação e Mediação e a postura resolutiva e protagonista do Ministério Público na Resolução consensual das controvérsias, conflitos e problemas. In: *Manual de negociação e mediação para membros do Ministério Público/*Conselho Nacional do Ministério Público. 2. ed. Brasília: CNMP, 2015.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de Julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Brasília, DF, jul. 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm>. Acesso em: 17 out.

2017.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, de 05 de Outubro de 1990. Brasília, DF, out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao-compilado.htm>. Acesso em: 17 out. 2017.

_____. *Lei nº 8.078*, de 11 de Setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências, Brasília, DF, set. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm>. Acesso em: 17 out. 2017.

_____. *Lei nº 8.625*, de 12 de Fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Brasília, DF, fev. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8625.htm>. Acesso em: 17 out. 2017.

_____. *Lei Complementar nº 75*, de 20 de Maio de 1993. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Brasília, DF, mai. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm>. Acesso em: 17 out. 2017.

_____. *Lei nº 9.605*, de 12 de Fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília, DF, fev. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm>. Acesso em: 17 out. 2017.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Resolução n° 23*, de 17 de Setembro de 2007.Regulamenta os artigos 6º, inciso VII, e 7º, inciso I, da Lei Complementar nº 75/93 e os artigos 25, inciso IV, e 26, inciso I, da Lei nº 8.625/93, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a instauração e tramitação do inquérito civil. Brasília, DF, set. 2007. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-0232.pdf>. Acesso em: 17 out. 2017.

_____. *Resolução nº 82*, de 29 de Fevereiro de 2012. Dispõe sobre as audiências públicas no âmbito do Ministério Público da União e dos Estados. Brasília, DF, fev. 2012. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-0822.pdf>. Acesso em: 17 out. 2017.

_____. *Resolução nº 118*, de 1 de Dezembro de 2014. Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no

âmbito do Ministério Público e dá outras providências. Brasília, DF, dez. 2014. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o_n%C2%BA_118_autocomposi%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 17 out. 2017.

_____. *Resolução n° 164*, de 28 de Março de 2017. Disciplina a expedição de recomendações pelo Ministério Público brasileiro. Brasília, DF, mar. 2017. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-164.pdf>. Acesso em: 17 out. 2017.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral. *Técnicas Extraprocessuais de Tutela Coletiva:* a efetividade da tutela coletiva fora do processo judicial. São Paulo: RT, 2010.

JATAHY, Carlos Roberto de C. 30 anos de Constituição: o novo Ministério Público e suas perspectivas no Estado Democrático de Direito. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; ALVES, Leonardo Barreto Moreira; ROSENVALD, Nelson (Org.). *Temas atuais do Ministério Público*. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2012.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em Números 2017:* ano-base 2016. Conselho Nacional de Justiça: Brasília, 2017.

LEITE, José Rubens Morato, et al. *Manual de Direito Ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2015.

LOPES, Leonardo Barcellos. A função preventiva dos EIA ("Estudo de Impacto Ambiental") e o Ministério Público. In: MACÊDO, Marcus Paulo Queiroz; MARTELETO FILHO, Wagner (Org.). *Temas Avançados do Ministério Público. Salvador:* JusPodivm, 2015.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 8. ed. São Paulo: RT, 2013.

RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang e FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito Ambiental:* Introdução, Fundamentos e Teoria Geral. São Paulo: Saraiva, 2014.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. (RE 592581 RG, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, julgado em 22/10/2009, DJe-

218 DIVULG 19-11-2009 PUBLIC 20-11-2009 EMENT VOL-02383-06 PP-01173 RDDP n. 84, 2010, p.125-128). Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28592581%29&base=baseRepercussao&url=http://tinyurl.com/ybqoqd9q>. Acesso em: 17 out. 2017.

WATANABE, Kazuo. Processo coletivo e processo individual. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al. *Código brasileiro de defesa do consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto.* 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

Capítulo 7

# A INEFICÁCIA DO SISTEMA PENAL E A JUSTIÇA RESTAURATIVA COMO FORMA COMPLEMENTAR PARA ADEQUADA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

Juliana Buck Gianini
Edna Pacheco Fernandes Garcia
Paula Carpes

## INTRODUÇÃO

Atualmente, é forte a corrente doutrinária que sustenta a falência da pena privativa de liberdade. A comprovação deste fracasso pode ser observada diante dos efeitos deletérios produzidos no ambiente carcerário, além de outros fatores negativos.

É digno de nota que a pena privativa de liberdade vem se mostrando, ao longo dos últimos séculos, essencialmente ineficaz no combate à criminalidade, embora tal sanção tenha sido considerada, em meados do século XIX, o principal instrumento punitivo e que poderia atingir os fins precípuos de ressocialização do condenado.

As críticas quanto a esse sistema foram iniciadas com o Programa de Marburgo na Alemanha em 1882, por Liszt (2003, p.153), que passou a reprovar as penas detentivas de curta duração, afirmando que da forma como costumam ser aplicadas, "elas não corrigem, não intimidam, nem põem o delinquente fora do estado de prejudicar e, ao contrário, muitas vezes encaminham para o crime o delinquente novel". Esse autor defende a exigência de que o legislador substitua as pequenas penas de prisão por outras medidas adequadas, apontando como exemplos o trabalho forçado sem encarceramento, as penas principais relativas à honra, a proibição de frequentar as tavernas, a prisão doméstica e até os castigos corporais.

A respeito das condições penais, Carrara (2002, p.135) rejeita qualquer modo de punição que avilte ou corrompa o condenado ou "lhe torne mais difícil à volta ao bom caminho". Nesse sentido, considera o encarceramento promíscuo "como fonte indiscutível de desmoralização" e que desejaria que o mesmo fosse banido de todo o Estado político, não só por considerá-lo danoso,

mas também como "radicalmente injusto"[1].

Começam, então, na história da humanidade, as primeiras constatações das falhas no sistema prisional, a justificar, por si só, medidas punitivas menos opressivas ao cidadão. Mas, é importante frisar que a pena de prisão começou, efetivamente, entrar em declínio pouco tempo depois do início do século XX, quando se inicia, então, a busca por alternativas ao regime fechado.

Para referido autor a prisão consiste num sistema social onde predominam as seguintes características: i) o sistema social carcerário é muito rígido, não permitindo uma fuga do preso ao comportamento e usos sociais predominantes neste sistema interno, além da dificuldade em haver mobilização vertical dos papéis exercidos pelos reclusos; ii) o recluso sofre enorme influência do sistema social interno desde o momento em que ingressa na instituição.

Sendo assim, uma série de fatores, desde a omissão estatal até a tolerância da sociedade quanto à dignidade e respeito ao preso, considerando ainda os efeitos negativos que a prisão produz sobre o condenado, culmina inegavelmente na visão pessimista sobre a eficácia da prisão em tempos atuais.

No entendimento de Ferrajoli (2010, p.379-380), a prisão é uma instituição ao mesmo tempo antiliberal, desigual, atípica, extralegal e extrajudicial, que perverte, corrompe, deforma, avilta e embrutece, sendo uma sucursal do inferno, drasticamente lesiva para a dignidade do ser humano, penosa e inutilmente aflitiva, considerada, ainda, verdadeira fábrica de reincidência e indústria do crime.

Entretanto, embora se constate essa falência da pena privativa de liberdade, ela ainda é universalmente considerada como resposta penal básica ao delito. O movimento de Lei e Ordem, ou seja, a adoção de um direito penal máximo, a cultura da prisão como resolução dos problemas sociais, tem con-

1 Carrara mantinha posição favorável à detenção celular dos condenados (cada um em sua própria cela), sustentando que a promiscuidade dos detentos fomentava a corrupção. O sistema carcerário brasileiro, além de promíscuo, sofre as consequências da superlotação. A superlotação é talvez o mais básico e crônico problema que atinge o sistema penal brasileiro. O novo relatório do IFOPEN Brasília, de 2016 mostra que perfil das pessoas privadas de liberdade é de jovens, negra e de baixa escolaridade. A população carcerária brasileira chega a mais de 622 mil detentos, onde o perfil socioeconômico dos detentos mostra que 55% têm entre 18 e 29 anos, 61,6% são negros e 75,08% têm até o ensino fundamental completo. Esses resultados constam do último relatório do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (INFOPEN), relativo a dezembro de 2014em Brasília. O estudo traz informações sobre a população carcerária e estabelecimentos prisionais do país, estados e Distrito Federal. Segundo o estudo, o Brasil conta com a quarta maior população penitenciária do mundo, atrás apenas de Estados Unidos (2.217.000), China (1.657.812) e Rússia (644.237). Entre os detentos brasileiros, 40% são provisórios, ou seja, não tiveram condenação em primeiro grau de jurisdição. Sobre a natureza dos crimes pelos quais estavam presos, 28% dos detentos respondiam ou foram condenados por crime de tráfico de drogas, 25% por roubo, 13% por furto e 10% por homicídio. Disponível em:<http://www.justica.gov.br/radio/mj-divulga-novo-relatorio-sobre-populacao-carceraria--brasileira>. Acesso em 29 out. 2017.

tribuído, enormemente, para este fenômeno.

Na mesma linha de pensamento, a inflação legislativa, fruto de um Direito Penal simbólico, permite que fatos de pequena ou nenhuma importância sejam julgados pela Justiça Criminal, contribuindo assim para que o sistema fique superlotado com pessoas que poderiam ter sido punidas pelos demais ramos do ordenamento jurídico, como, por exemplo, o civil e o administrativo.

Um dos argumentos que mais se mencionam quando se fala na falência da prisão é o seu efeito criminógeno. Considera-se que a prisão, em vez de frear a delinquência, parece estimulá-la, convertendo-se em instrumento que oportuniza toda espécie de desumanidade. Não traz nenhum benefício ao apenado, ao contrário, possibilita toda sorte de vícios e degradações.

O elevado índice de reincidência dos criminosos é a comprovação de que a pena privativa de liberdade não se revelou como remédio eficaz para a ressocialização do delinquente. Essa realidade é um reflexo direto do tratamento e das condições a que o condenado foi submetido no ambiente prisional durante o seu encarceramento, aliada ainda ao sentimento de rejeição e de indiferença por parte da sociedade e do Estado ao readquirir sua liberdade.

Diante do exposto, consideramos que o sistema prisional está em crise, principalmente porque, na maioria dos países, não consegue cumprir com os objetivos para os quais foi criado e resulta ofensivo à dignidade da pessoa humana.

## 1. JUSTIÇA RESTAURATIVA: UM NOVO OLHAR PARA A GESTÃO DOS CONFLITOS PENAIS.

Quando se fala em falência do modelo punitivo que elegeu a prisão como principal instrumento de resposta ao delito, não se está referindo à falência recente. As crises da utilização da prisão como pena remontam à época de seu surgimento.

Ao longo da existência do modelo retributivo, portanto, inúmeras alterações buscaram “consertar” suas falhas. Inicialmente, as punições eram severas, não havendo correlação entre gravidade do delito e na pena imposta.

Zehr (2008, pp.89-90) afirma que desde então, as prisões popularizaram-se e se configuraram de forma “cientifica” de aplicar punição. Mais recentemente, na primeira metade do século XX, surgiu a ideia de reabilitação, que em seguida (em torno de 1960) cairia em descredito por sustentar um modelo terapêutico com sentenças indeterminadas e discricionárias. Além destas alterações ou reformas, também as penas alternativas figuraram como tentativas de salvar o paradigma punitivo, estatuindo formas alternativas de castigo.

Contudo, esta tentativa de reforma mais recente que introduziu penas alternativas ao encarceramento, ao invés de resultar numa substituição da pena

de cárcere por uma pena alternativa, acabou por aumentar o campo de atuação do controle formal, somando a nova "pena alternativa" à antiga pena privativa de liberdade, sem introduzir mudanças significativas na racionalidade do sistema penal.

Neste sentido, aponta Zehr (2008, p.90):

> A busca de alternativas à privação de liberdade representa uma outra tentativa de remendar o paradigma. Ao invés de procurar alternativas à pena, o movimento em prol de alternativas oferece penas alternativas. Criando novas formas de punição menos dispendiosas e mais atraentes que a prisão, seus proponentes conseguem manter o paradigma em pé. Contudo, pelo fato de constituírem apenas outro epiciclo, não questiona os pressupostos que repousam no fundamento da punição. E por isso não tem impacto sobre o problema em si – a superlotação carcerária – , problema para o qual pretendiam ser a solução.

O movimento de penas alternativas se apresentou como opção legitimadora do sistema penal, aquele que não mais causaria dor e possibilitaria a reinserção social.

A restrição do cárcere aos casos necessários e adoção de penas não privativas são os grandes pilares desse projeto. Todavia, há tímida diminuição na taxa de encarceramento a partir da perspectiva comunitária, visto que não tem por fim eliminar a privação da liberdade e tampouco permite romper com as perspectivas da modernidade.

A expansão da rede e a ineficácia das alternativas para alterar a situação do sistema penal, acontecem, na opinião de Zehr, porque tanto a pena de prisão quanto as alternativas se apoiam na mesma compreensão de crime e justiça, que abrange os seguintes pressupostos: a culpa deve ser atribuída, a justiça deve vencer e esta não se desvincula da imposição da dor, a justiça é medida pelo processo, a violação da lei define o crime.

Indo além, Bitencourt (2016, p.103) chama a atenção para a impotência das inúmeras reformas que tentam salvar a prisão, uma vez que esta sem dúvida falhou em seus propósitos declarados:

> Todas as reformas de nossos dias deixam patente o descrédito na grande esperança depositada na pena de prisão, como forma quase exclusiva de controle social formalizado. Pouco mais de dois séculos foram suficientes para se constar sua mais absoluta falência em termos de medidas retributivas e preventivas.

Cid e Larrauri (2001, p 222) afirmam que visando um novo olhar para a gestão de conflitos, surge o modelo de justiça restaurativa, de

inspiração teórica anglo-saxônica, eclode nos Estados Unidos (anos 90) com Braithwaite, e em pouco tempo é difundido pelo continente europeu. Ainda no período inicial de divulgação das ideias de Braithwaite, questionava-se se este autor seria um continuador da teoria do etiquetamento[2]ou fundador de nova proposta (a justiça restaurativa).

Segundo esses autores Braithwaite também teve suas ideias aproximadas com as dos abolicionistas. Um dos pontos compartilhados por ambas as tendências é o objetivo de superar o processo penal contemporâneo e outorgar à vítima e à comunidade maior participação no processo, para que o infrator não seja apenas punido, mas compreenda o dano por ele produzido.

No entanto, para esse autor, há importantes diferenças de política criminal entre a justiça restaurativa e o abolicionismo. Enquanto a justiça restaurativa admite a utilização do cárcere para um reduzido número de delitos e segue conferindo importância à conservação das garantias processuais e penais, o abolicionismo propõe não só uma alternativa à pena de prisão, mas total substituição do atual processo penal e, em uma concepção mais extrema, uma alternativa ao sistema penal.

Tal justiça, portanto, é fruto de uma conjuntura complexa, pois recebeu influência de diversos movimentos: o que contestou as instituições repressivas e mostrou seus efeitos deletérios (como o abolicionismo[3]); o que (re)descobriu a vítima (vitimologia); e o que exaltou as comunidades, destacando suas virtudes.

Não há dúvidas de que as ideias abolicionistas foram importantes em razão de apresentarem críticas às formas de reação ao delito de caráter punitivo e, também, impulsionarem reformas no sistema penal. Entretanto, o radicalismo de suas ideias, tidas como utópicas deu lugar a outras críticas por parte de criminológicos céticos que não acreditam no poder da resolução de conflitos da comunidade e por parte de juristas que alegam que tal modelo suprime os

2Também conhecida como Teoria *Labelling Approach,* Interacionismo Simbólico, Rotulação ou Reação Social é considerada um dos marcos das teorias de conflito. Por meio desta teoria a criminalidade não está designada como oriunda da conduta humana em si, mas é a consequência de um processo no qual passa a atribuir tal estigmatização, diferenciando assim o criminoso do homem comum em razão do estigma e rotulo que recebe. A tese central dessa corrente pode ser definida, em termos muito gerais, pela afirmação de que cada um de nós se torna aquilo que os outros veem em nós e, de acordo com essa mecânica, a prisão cumpre uma função reprodutora: a pessoa rotulada como delinquente assume, finalmente, o papel que lhe é consignado, comportando-se de acordo com o mesmo. Todo o aparato do sistema penal está preparado para essa rotulação e para o reforço desses papéis. (ZAFFARONI, 1996, p.60).

3 Segundo Larrauri (2004, p.440)**,** as ideias abolicionistas, de maneira ampla, pretendem superar não somente a pena de prisão, mas as tradicionais formas punitivas. O abolicionismo, busca a substituição do modelo tradicional de justiça penal, defendendo a recuperação do conflito pela vítima e ofensor, prevendo em alguns casos a intervenção de terceiros como mediadores, sendo estes apenas mediadores vicinais. Propõe que a comunidade recupere sua capacidade de solucionar conflitos ou possa encaminhá-los para o âmbito do direito civil.

direitos e garantias do acusado existentes no processo penal, conforme os ensinamentos de Larrauri (2004, pp.439-464).

No que tange à vitimologia, cabe destacar que a vinculação da justiça restaurativa com o movimento das vítimas e a vitimologia, não é total. Não há dúvidas de que existem pontos de contato, como, por exemplo, o incentivo à mediação e à reparação do dano. Contudo, a relação entre esses movimentos deve ser analisada com cautela, pois, não é correto afirmar que a justiça restaurativa seja um movimento restrito às vítimas, visto que se preocupa com elas, mas também com o ofensor e a comunidade envolvida no conflito.

Partindo-se da constatação de que o problema da violência e da criminalidade está aumentando em virtude de uma multiplicidade de fatores, tais como: desigualdade social, falta de oportunidade, insuficiência do Estado (ausência de controle da natalidade, educação, saúde etc.) e que o sistema penal convencional não está apto a resolver tais demandas, foi preciso buscar alternativas, ou seja, fazer algo melhor do que o Direito Penal, ao invés de fazer do Direito Penal algo melhor.

Neste sentido a Justiça Restaurativa envolve a mudança na visão do crime, que deve ser entendido em seu contexto social.

Propõe-se, assim, o distanciamento da visão tradicional de crime como violação das regras impostas pelo Estado, passando-se a focar nas pessoas envolvidas e nos danos gerados por esse conflito social. A orientação da resolução do conflito volta-se, portanto, para o futuro e não mais para o passado, como retribuição por ato passado, que prevalece na justiça tradicional.

A Organização das Nações Unidas – ONU – define Justiça Restaurativa da seguinte forma:

> A Justiça Restaurativa refere-se ao processo de resolução do crime focando em uma nova interpretação do dano causado às vítimas, considerando os ofensores responsáveis por suas ações e, ademais, engajando a comunidade na resolução desse conflito. A participação das partes é uma parte essencial do processo que enfatiza a construção do relacionamento, a reconciliação e o desenvolvimento de acordos concernentes a um resultado almejado entre vítima e ofensor. (...) Através deles, a vítima, o ofensor e a comunidade recuperam controle sobre o processo. Além disso, o processo em si pode frequentemente, transformar o relacionamento entre a comunidade e o sistema de justiça como um todo [Tradução livre][4].

4 No original: "Restorative justice refers to a process for resolving crime by focusing on redressing the harm done to the victims, holding offenders accountable for their actions and, often also, engaging the community in the resolution of that conflict. Participation of the parties is an essential part of the process that emphasizes relationship building, reconciliation and the development of agreements around a desired outcome between victims and offender. (...) Through

Em linhas gerais, a justiça restaurativa guia-se a partir das seguintes premissas: (a) crime causa danos e a justiça deve focar na reparação deles; (b) as pessoas mais afetadas pelo crime devem ter a oportunidade de participar da sua resolução; (c) a responsabilidade do Estado é manter a ordem e o da comunidade é construir paz.

Os objetivos principais da justiça restaurativa envolvem atender necessidades da vítima, em seus aspectos material, financeiro, emocional e social; estimular que o ofensor assuma responsabilidade por suas ações; e buscar a pacificação social por meio de mecanismos não-violentos.

Por fim, mas não menos importante, é imprescindível no processo a participação e envolvimento de todas as partes afetadas pelo dano (vítimas, ofensores e membros da comunidade), no sentido de chegarem a uma solução e dar fiel cumprimento às medidas acordadas.

## 2. A IMPORTÂNCIA DA RESOLUÇÃO 225/2016 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA COMO FORMA DE IMPLEMENTAÇÃO DA JUSTIÇA RESTAURATIVA E A NECESSÁRIA MUDANÇA CULTURAL JURÍDICA.

Segundo Azevedo (2016, p.133), entendese que a principal proposição de uma estrutura processual de resolução de conflitos consiste precisamente em se desenvolver um sistema que atenda ao principal escopo de um sistema processual: a pacificação social.

Entende o referido autor no que se refere ao âmbito penal, que as "inquietações de muitos juristas, sociólogos, antropólogos, economistas, cientistas políticos e psicólogos", entre outros que conclamam alterações no ordenamento jurídico direcionamse, sobretudo, para que se abandone uma estrutura formalista centrada em componentes axiológicos dos próprios representantes do Estado (*e.g.* juízes ou promotores) para se prover o "Acesso à Justiça" – um modelo cuja valoração do justo decorre da percepção do próprio jurisdicionado (*e.g.* comunidade, vítima e ofensor) estabelecido diante de padrões amplos fixados pelo Estado[5].

Conforme nos ensina Souza Santos (2010, p.153), precisamente em razão

---

them, the victim, the offender and the community regain some control over the process. Furthermore, the process itself can often transform the relationships between the community and the justice system as a whole" (UNITED NATIONS. s/d)

5 A palavra "ofensor" é utilizada para englobar os diversos termos referentes aquele que se encontra em polo passivo em inquéritos, termos circunstanciados ou processos (*i.e.* investigado, indiciado, autor do fato ou réu). Procedese desta forma em atenção às Regras de Tóquio (*United Nations Minimum Rules for Noncustodial Measures*- Resolução 45/110 de 14.12.1990 da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas) que, no item 2.1 do seu anexo, estabelece esta mesma uniformização terminológica.

de o ordenamento jurídico penal ser um sistema, e como tal em constante evolução, aceitar que o sistema penal cumpra meramente uma função substancialmente simbólica ou ainda meramente punitiva seria contrariar sua própria essência sistêmica. Como parte dessa evolução, buscamse novos (e mais eficientes) mecanismos de resolução de litígios voltados não apenas a transformar o ordenamento processual penal em um mecanismo retributivo mais eficiente, mas também voltado à ressocialização, à prevenção, à redução dos efeitos da vitimização, à educação, ao empoderamento e à humanização do conflito.

Neste sentido no dia 31 de maio de 2016, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 225 que dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, s/d)

Tal iniciativa se faz atenta à ineficácia do sistema punitivo, que há muito não se mostra como uma estratégia eficaz na lida com a violência. Ao contrário, um sistema caro e custoso, que não leva à responsabilização; não acolhe a vítima em suas necessidades; não proporciona de modo efetivo a reparação do dano sofrido e que, a médio e longo prazo, acaba por agravar a violência, reforçando a fragilidade de todos os envolvidos e o esgarçamento do tecido social.

Busca-se com a referida resolução a construção de uma política que não se calque apenas num sistema punitivo hierárquico, mas num sistema de efetiva responsabilidade, não apenas individual (daquele que praticou diretamente a ofensa), mas coletiva (de todos que contribuíram direta e/ou indiretamente para a ocorrência da ofensa) e horizontal; que cuida da vítima em suas necessidades (advindas do impacto da violência), bem como do ofensor; que possibilita a efetiva e integral reparação do dano causado.

Não bastasse, a edição da Resolução 225/2016, com ousadia, buscou legitimar ações interdisciplinares e interinstitucionais para além das ambiências forenses, considerando a complexidade do fenômeno da violência em suas múltiplas causas. Além ainda de prever cuidadosa forma de implementação da Justiça Restaurativa, considerando os contextos institucionais e sociais onde esta vier a ser efetivada.

O desafio da normatização é imensurável.

Resolução nº 225/2016 do CNJ não faz restrição à aplicação da Justiça Restaurativa no âmbito dos Tribunais Estaduais ou Federais; em vez disso, respalda a implementação da Justiça Restaurativa não apenas em áreas nas quais já se tem experiências (como a Infância e Juventude infracional), mas também em áreas novas, em que não se dispõe ainda de experiências prévias (ex.: nas audiências de custódia).

Na Resolução nº 225/2016, destaca-se, que, nos “considerandos”, fez-se

constar "(...) a relevância e a necessidade de buscar uniformidade no âmbito nacional, do conceito de Justiça Restaurativa, para evitar disparidades de orientações e ação, assegurando uma boa execução da política pública respectiva, e respeitando as especificidades de cada segmento de Justiça".

Reforçando o cuidado em se ter ações que não desfigurem a essência da Justiça Restaurativa, sem descuidar de preservar as diversidades dos projetos a ela relacionados, o artigo 18 da Resolução em comento ressaltou que:

> Os tribunais, por meio de órgão responsável, deverão acompanhar o desenvolvimento e a execução dos projetos de Justiça Restaurativa, prestando suporte e auxilio para que não se afastem dos princípios básicos da Justiça Restaurativa e dos balizamentos contidos nesta Resolução.

Busca-se, assim, aumentar as chances de se preservar a qualidade da Justiça Restaurativa no seu potencial transformador.

A noção de corresponsabilidade também é central na Justiça Restaurativa, estando disposta como princípio no artigo 2º da Resolução 225/2016. Assim, nos procedimentos restaurativos se deve buscar desvelar tais corresponsabilidades, tanto em relação à situação de ofensa, como também quanto à reparação de danos e a atendimentos das necessidades de todos os envolvidos. À evidencia, os procedimentos restaurativos não se destinam a "qualificar melhor a culpa do adolescente e/ou do ator do ato ofensivo"; tampouco são procedimentos que visam transferir a culpa para terceiros. Eles se prestam para que todos aumentem a capacidade de consciência sobre o ocorrido e se responsabilizem com aquilo que devem se responsabilizar de acordo com seu grau de envolvimento.

Para que ocorra o procedimento restaurativo, o ofensor deve espontaneamente reconhecer a existência dos fatos essenciais do conflito, ainda que isso venha envolto por construções mentais desculpantes ou neutralizantes.

Não por outro motivo, dispõem os §§ 1º a 3º do artigo 2º da Resolução nº 225/2016:

> Art. 2º (…)
>
> § 1º Para que o conflito seja trabalhado no âmbito da Justiça Restaurativa, é necessário que as partes reconheçam, ainda que em ambiente confidencial incomunicável com a instrução penal, como verdadeiros os fatos essenciais, sem que isso implique admissão de culpa em eventual retorno do conflito ao processo judicial.
>
> § 2º É condição fundamental para que ocorra a prática

> restaurativa o prévio consentimento, livre e espontâneo, de todos os seus participantes, assegurada a retratação a qualquer tempo, até a homologação do procedimento restaurativo
>
> § 3º Os participantes devem ser informados sobre o procedimento e sobre as possíveis consequências de sua participação, bem como do seu direito de solicitar orientação jurídica em qualquer estágio do procedimento.

No que se refere a efetiva implementação da Justiça Restaurativa no Brasil, se faz necessário trazer a discussão, a questão da mudança cultural jurídica.

Segundo Bacelar e Santos (2016, p.68-86), no Brasil, há um ensino jurídico moldado pelo sistema da contradição (dialética) que forma guerreiros, profissionais combativos e treinados para a guerra, para a batalha, em torno de uma lide, em que duas forças opostas lutam entre si e só pode haver um vencedor. Todo caso tem dois lados polarizados. Quando um ganha, necessariamente, o outro tem de perder.

O método é adversarial e o raciocínio é puramente dialético. De um conflito entre pessoas, analisado sob o prisma da lide em disputa, resulta sempre vencedor e vencido.

Para Bacellar (2012, p.68), cabe ao Poder Judiciário a resolução da lide, um conflito de interesses qualificado por uma pretensão resistida. Segundo a definição clássica, se em relação à pretensão de um não houver resistência de outrem, não há lide e, portanto, não há interesse em se instaurar uma relação jurídicoprocessual.

As premissas do monopólio jurisdicional (da substituição da vontade das partes pela vontade do estadojuiz, do controle social, da sanção, do controle da ordem familiar, da satisfação das necessidades comunitárias, da aplicação impositiva da lei aos casos concretos para a melhor coordenação dos interesses privados) são a base do treinamento dos operadores do direito (servidores da justiça, policiais, promotores de justiça, juízes, advogados, defensores públicos) e dos órgãos de decisão (tribunais).

De acordo com Bacellar (2012, p.53), daí surge a falsa ideia de que a sentença do juiz, aplicando a lei ao caso concreto, pacifica a sociedade. Descabe ao magistrado, na técnica processual, conhecer de qualquer fato, argumento, justificativa ou razão que não constituam objeto do pedido, competindolhe apenas decidir a lide nos limites em que foi proposta. Assim, podese dizer: "o que não está nos autos de processo não está no mundo".

É evidente que para julgar (método adversarial) e justificar o que dá nome ao Poder Judiciário – *poder de julgar* – é indispensável a redução dos limites do conflito ao que é objeto da lide. Essa verdade, entretanto, não é adequada aos métodos consensuais com solução autocompositiva. Aqui se distinguem

claramente lide processual (o pedido) de lide sociológica (a real necessidade) e também o que se entende por posição e o que emerge como o verdadeiro interesse das pessoas na condução do processo consensual de resolução adequada de conflitos.

No sistema restaurativo, a participação do ofensor e da vítima tem a mesma importância. A vítima é valorizada na dimensão do seu dano, não servindo apenas para testemunhar o fato, mas para trazer ao conhecimento do infrator a sua real lesão e para colaborar, de forma eficaz, com a reparação do prejuízo que sofreu e com a consequente responsabilização do transgressor. Ressignificar, portanto, particularmente a crença sobre a atual e pósmoderna percepção de justiça, não em nível macro (justiça distributiva ou corretiva de Aristóteles), mas segundo uma compreensão de que é preciso dar ao cidadão o que ele percebe como justo.

Dessa forma, três aspectos podem ser levantados para reflexão crítica do sistema judiciário em torno da busca por uma solução adequada dos conflitos: 1) o que o cidadão quer e o que ele pede; 2) o que eu prometo e o que dou a ele (o que eu oferto); 3) o que é preciso dar a ele para que ele perceba a Justiça.

Segundo Bacellar e Santos (2016, p.68-86) a imperiosa mudança de cultura passa, no âmbito do processo civil, ao estimulo de aplicação de métodos consensuais, empoderando o cidadão a solucionar diretamente de forma autocompositiva seus conflitos (negociação), se necessário com auxílio de um terceiro facilitador por meio da conciliação, da mediação e da Justiça Restaurativa.

Já no processo penal, essa técnica pretende afastar preconceitos a fim de estimular a aplicação restaurativa do direito com o trabalho dos profissionais (agora não mais só policiais, juízes, advogados, defensores e promotores de justiça) buscando uma visão de futuro, com o desenvolvimento de uma visão sistêmica.

## CONCLUSÃO

Baseado exclusivamente na repressão, o tradicional paradigma de gestão dos conflitos penais se encontra em crise, observando-se nos dias atuais a indesejável expansão do Direito Penal, solicitado a atuar num plexo cada vez maior de situações, em afronta ao princípio da intervenção mínima do direito penal.

Visando propor novas alternativas sancionatórias no bojo das discussões empreendidas pela doutrina, no que tange ao poder repressivo do Estado, a Justiça Restaurativa foi apresentada como novo modelo que preconiza o estabelecimento de um diálogo conciliatório entre os sujeitos envolvidos no conflito penal, no intuito de se promover a restauração do dano experimentado

pela vítima e a reintegração social do infrator.

Desta feita, o trabalho teve como um de seus objetivos discorrer sobre a possibilidade de utilização efetiva da justiça restaurativa, com fundamento e análise do integral acesso à Justiça, suscitando uma reflexão sobre os princípios e as regras que permitem um acesso pleno, célere e eficiente.

Assim, acreditando que a Justiça Restaurativa, pode apresentar contribuições positivas e proporcionar à gestão dos conflitos penais mais eficiência, o Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas[6], atualmente recomenda a adoção destas práticas.

No que concerne a implementação da Justiça Restaurativa, ainda que voltada ao âmbito do Poder Judiciário, como não poderia deixar de ser, dados os limites das atribuições e da competência normativa o Conselho Nacional de Justiça, editou a Resolução 225, que dentre as diversas inovações procurou ressaltar que a Justiça Restaurativa não é exclusividade dos Tribunais, mas, o resgate do valor justiça no âmbito de toda a sociedade, e, portanto, de responsabilidade das pessoas, das comunidades, da sociedade civil organizada, do Poder Judiciário e dos demais integrantes do Poder Público.

Há muitos anos se fala de mudança de cultura, a denominada cultura adversarial, voltada para a competição, na busca de uma sentença, passou a orientar a postura política das *instituições jurídicas*, projetadas no contexto daquela estrutura normativa. Essa denominada cultura adversarial, voltada para a competição, na busca de uma sentença, passou a orientar a postura política das *instituições jurídicas*, projetadas no contexto daquela estrutura normativa.

Enquanto ocorrem profundas transformações sociais, ambientais, econômicas e tecnológicas que indicam a imprescindibilidade de uma análise sistêmica a fim de compreender a complexidade que informa o ser humano e a própria percepção sobre o justo (processo justo), o sistema judiciário continua a fazer mais do mesmo.

A verdadeira justiça só se alcança quando os casos "se solucionam" mediante consenso (não é preciso solucionálos por meio de decisões nem impondo perdas parciais). Os conhecimentos e ferramentas da Justiça Restaurativa aplicados por profissionais com formações diferenciadas, a exemplo da psicologia forense, poderão despertar esse desejo de mudança para o alcance da pacificação social.

Só uma atuação integrada que ultrapasse os limites técnicojurídicos da lide permitirá a verdadeira pacificação social, finalidade da Lei, do Direito e

6 Com destaque para os três principais diplomas editados pela ONU acerca da temática em discussão: a Resolução 1999/26 ("Desenvolvimento e Implementação de Medidas de Mediação e Justiça Restaurativa na Justiça Criminal"); a Resolução 2000/14 ("Princípios Básicos para Utilização de Programas Restaurativos em Matérias Criminais"; e a Resolução 2002/12 ("Princípios Básicos para Utilização de Programas de Justiça Restaurativa em Matéria Criminal").

da própria existência do Poder Judiciário. A sociedade, como um todo, será a grande ganhadora quando, a partir da transposição de preconceitos e no contexto de uma nova cultura, tratar de maneira adequada a resolução, ou melhor, a transformação dos conflitos.

## REFERÊNCIAS

AZEVEDO, André Gomma. A participação da comunidade na mediação vítimaofensor como componente da justiça restaurativa: uma breve análise de uma inovação epistemológica na autocomposição penal. p.133-157. In: CRUZ, F. B. da. *Justiça Restaurativa:* horizontes a partir da Resolução CNJ 225/2016. CNJ: Brasília, 2016.

BACELLAR, Roberto Portugal; SANTOS, Mayta Lobo. Mudança de cultura para o desempenho de atividades em justiça restaurativa. p.68-86. In: CRUZ, F. B. da. *Justiça Restaurativa:* horizontes a partir da Resolução CNJ 225/2016. CNJ: Brasília, 2016.

_____. *Mediação e Arbitragem.* São Paulo: 2012. Saraiva. Coleção Saberes do Direito, n. 53.

BITENCOURT, Cezar Roberto. *Tratado de direito penal:* parte geral 1.17. ed. rev., ampl. e atual. de acordo com a Lei n. 12.550, de 2011. São Paulo: Saraiva, 2016.

CARRARA, Francesco. Programa do Curso de Direito: parte geral. Vol. 2. Tradução de Ricardo de Rodrigues Gama. Campinas: LZN, 2002.

CID, José; LARRAURI, Elena. *Teorías Criminológicas:* explicación y prevención de la delincuencia. Barcelona: Bosh, 2001.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução 225 de 31 de Maio de 2016.* Disponível em:<http://www.cnj.jus.br/images/atos_normativos/resolucao/resolucao_ 225_31052016020 6201616414.pdf.> Acesso em: 20 jul. 2017.

CONSELHO ECONÔMICO E SOCIAL DA ONU (ECOSOC). *Resolução 2002/12, de 24 de julho de 2002. Regulamenta os princípios básicos para a utilização de Programas de Justiça Restaurativa em Matéria Criminal.* Organização das Nações Unidas: Agência da ONU para refugiados (UNCHR), E/RES/2002/12. Disponível em: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/46c455820.html.> Acesso em: 31 jul. 2017.

FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão:* Teoria do Garantismo Penal.

Tradução: Ana Paula Zomer Sica, Fauzi Hassan Choukr, Juarez Tavares e Luiz Flávio Gomes. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

LARRAURI, Elena. Tendencias actuales em la justicia restauradora. In: ALVARES, Fernando Pérez (ed.). *SERTA*. In memoriam Alexandri Baratta. Salamanca: Universidad de Salamanca, Aquilafuente, 2004.

LISZT, Franz Von. *Tratado de Direito Penal Alemão.* Tradução de José Higino Duarte Pereira. Campinas: Russel, 2003.

UNITED NATIONS. *Office on Drugs and Crimes. Handbook of Restorative Justice Programmes.* Criminal Justice Handbooks Series). Disponível em: <https://www.unodc.org /pdf/criminal_justice/06-56290_Ebook.pdf.> s/d. Acesso em 03 jul. 2017.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. *A crítica da razão indolente – contra o desperdício da experiência,* São Paulo, SP: Cortez, 2000.

ZAFFARONI, Eugenio Raul. *Em busca das penas perdidas:* a perda da legitimidade do sistema penal. 2.ed. Tradução de Vânia Romano Pedrosa e Amir Lopes da Conceição. Rio de Janeiro: Revan, 1996.

ZEHR, Howard. *Trocando as Lentes:* um novo foco sobre o crime e a justiça. Tradução de Tônia Vanacker. São Paulo: Palas Athena, 2008.

Capítulo 8

# NÚCLEO ESPECIAL CRIMINAL. UMA FORMA EFICIENTE PARA SOLUÇÃO DE CONFLITOS NAS INFRAÇÕES PENAIS DE MENOR POTENCIAL OFENSIVO

Juliana Buck Gianini
Edna Pacheco Fernandes Garcia

## INTRODUÇÃO

O Núcleo Especial Criminal (NECRIM) constitui-se em um instituto com base na Lei Federal nº 9.099/95, como forma de justiça consensual, que permite a conciliação nas infrações penais de menor potencial ofensivo. O NECRIM tem como função atender os critérios da Lei nº 9.099/95, e principalmente resolver os conflitos da população com mais celeridade e eficiência. A pesquisa visa demonstrar os vários benefícios e soluções que o NECRIM apresenta para a sociedade e o Estado. Por ser um sistema de Polícia Conciliadora recentemente criado no Brasil (2010), há um grande desconhecimento da matéria por parte da sociedade. Este capítulo propõe a divulgação deste instituto e de seus benefícios, onde a justiça vem encontrando sua efetivação por meio das atividades realizadas pelos Núcleos Especiais Criminais – NECRIMs, facilitadas pela utilização de mecanismos da Justiça Restaurativa, como a mediação e a conciliação, realocando os indivíduos à posição de sujeitos de direitos, com uma maior participação popular e, por conseguinte, inclusão social.

## 1. NÚCLEO ESPECIAL CRIMINAL. CONCEITO E DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO.

### 1. 1 Atribuição do Delegado de Polícia como pacificador social.

O Núcleo Especial Criminal (NECRIM) tem como escopo a Justiça Restaurativa, cuja finalidade é a pacificação social. Tal mecanismo foi criado no Estado de São Paulo, ente federativo que sempre na vanguarda, mais uma vez, seguindo o exemplo da implantação das Delegacias de Defesa da Mulher,

desde o ano de 2003, iniciou um trabalho de forma despretensiosa, com o fito de resolver as contendas levadas ao conhecimento do Delegado de Polícia.

Neste ano o Dr. Cloves Rodrigues da Costa, então Delegado Titular do município de Ribeirão Corrente, da Seccional de Polícia de Franca, percebeu que agindo junto à comunidade, poderia buscar a solução dos conflitos manifestos que versassem sobre infrações de menor potencial ofensivo, previstos na Lei 9.099/95, trazendo a pacificação e prevenindo que outras infrações similares viessem a ocorrer.

O êxito dessa empreitada culminou no reconhecimento do Delegado de Polícia como agente pacificador, alargando o campo de estudo do tema e fazendo com que o serviço inicialmente realizado em apenas uma Unidade Policial, numa única comarca, fosse regulamentado pelo Departamento de Polícia do Interior (DEINTER IV), abrangendo a região de Bauru, pelo então Diretor Dr. Licurgo Nunes Costa, através da Portaria nº 06 de 15 de Dezembro de 2009.

Somente em 2010, no entanto, que no município de Lins foi criada a primeira unidade do NECRIM, instalada para servir a comunidade, tendo o Delegado de Polícia a frente do trabalho, pacificando os conflitos.

Atualmente no Estado de São Paulo os NECRIMs não mais estão afetos a comarcas menores, visto que foram disseminados por todo o estado dado ao sucesso da aplicação dos métodos de resolução de conflitos, na esteira da Justiça Restaurativa e, ainda regulamentados pelo Decreto no. 61.974 de 17 de Maio de 2017.

Importante salientar que este trabalho que deu ensejo à criação dos NECRIM's no estado de São Paulo foi norteado na lacuna percebida na lei 9.099/95, cuja interpretação permitia que também os Delegados de Polícia, bacharéis em Direito, pudessem atuar como conciliadores.

Neste diapasão, podemos citar o seguinte ensinamento:

> NECRIM, unidade especializada da Polícia Civil, alicerçada em três grandes pilares de sustentação: a) o atendimento diferenciado ao público; b) a padronização dos procedimentos policiais; c) a valorização do Delegado de Polícia na presidência das audiências de resolução de conflitos, como protagonista no processo de pacificação social." (Mediação de Conflitos, NECRIM, Doutrina Policial Civil de Pacificação Social, p.16 – Academia Coriolano Nogueira Cobra – 2014).

De acordo com a doutrina policial, o NECRIM é conceituado como:

> Órgão especializado da Polícia Civil do Estado de São Paulo que, primando pela pacificação social, promove a solução de conflitos de interesses, decorrentes de crime

> de menor potencial ofensivo cuja ação penal seja condicionada à representação ou de Iniciativa Privada" (Mediação de Conflitos, NECRIM, Doutrina Policial Civil de Pacificação Social, página 18 – Academia Coriolano Nogueira Cobra – 2014).

Desta forma, temos claro que a Polícia Civil cumprindo sua função constitucional de exercer a Polícia Judiciária, com observância aos direitos e garantias constitucionais contidos em nossa Carta Magna de 1988, não só está vinculada à apuração das infrações penais, em sua autoria e materialidade, mas também é órgão responsável por suplantar a escalada da violência diária e galopante que cada vez mais assola o tecido social, dilacerando-o.

Visando reverter este quadro, toma para si a tarefa de ser, também, órgão responsável em propiciar a paz social, com a adoção dos métodos alternativos de resolução de conflitos nos crimes de menor potencial ofensivo, através da autocomposição extrajudicial, com objetivos bem definidos, quais sejam o de proporcionar atendimento célere e de excelência à população, bem como padronizar os atos de Polícia Judiciária.

## 1.2 Princípios e regras fundamentais.

As atividades desenvolvidas pelos NECRIMs, inseridos hodiernamente na estrutura da Polícia Civil, após a edição do Decreto Paulista nº 61.974/2016 (ASSEMBLEIA, 2016), estão alicerçadas em princípios presentes na Constituição Federal Brasileira, que norteiam a aplicação dos métodos alternativos de resolução de conflitos, na Resolução nº 225/2010 do CNJ (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2010), na Lei nº 9.099/95 (BRASIL, 1995), no Código de Processo Civil – Lei nº 13.105/2015 (BRASIL, março 2015), na Lei de Mediação nº 13.140/2015 (BRASIL, junho 2015), dentre outros documentos nacionais e internacionais, visto ser a Justiça restaurativa objeto de estudo mundial. Podemos elencar os seguintes princípios:

> a) Eficiência: previsto no artigo 37 da Constituição Federal Brasileiro, inserido pela emenda constitucional 19 de 1998 pelo fato do Estado Brasileiro não cumprir suas obrigações. Segundo este princípio todos os atos da Administração devem possuir objetivos bem delineados. O NECRIM deve ter como objetivo não só a solução do conflito manifesto, mas sim a pacificação da desordem na sociedade.
>
> b) Celeridade: rapidez no atendimento, visando resolver ou atenuar o conflito com as práticas da Justiça Restaurativa.

c) Economia Processual: buscando aglutinar, na medida do possível e da complexidade do caso apresentado, numa única audiência todos os atos com vistas a pacificação entre as partes, com reflexos no meio social.

d) Simplicidade: o trabalho realizado deve ser eivado de simplicidade para atingir melhor as partes e assim atingir seu objetivo mais facilmente.

e) Informalidade: o Delegado de Polícia, enquanto agente pacificador deve demonstrar empatia para com as partes, possibilitando uma maior aproximação para ter conhecimento não só do conflito manifesto, mas também dos emergentes e latentes que podem dificultar a construção do acordo. Tomando conhecimento daquilo que incomoda as partes, isso é do real interesse, pode romper as barreiras da comunicação.

f) Oralidade: baseado na comunicação, como mecanismo prioritário, o Delegado de Polícia deve ouvir ativamente as partes, com vistas a conhecer suas pretensões, com o fito de construir um acordo baseado no ganho de todos.

g) Confidencialidade: todo o assunto tratado no processo de construção do acordo deve ser mantido em sigilo, já que não raras vezes a comunicação havida na audiência envolve situação de ordem pessoal, foro da intimidade das partes.

h) Competência: O Delegado de Polícia deve ser capacitado para exercer esse mister, procurando sempre se aprimorar nas técnicas ligadas aos métodos alternativos de resolução de conflitos.

i) Imparcialidade: o Delegado de Polícia na função de mediar ou conciliar as partes, não pode tender a qualquer das partes. Deve ser polo de conversão entre as partes, não demonstrando qualquer tipo de preferência.

j) Neutralidade: o Delegado de Polícia deve atribuir igual valor às demandas das partes.

k) Independência e Autonomia: exercendo a função de agente pacificador e, visando pacificar o conflito, o Delegado de Polícia não pode sofrer pressões de caráter

interno ou externo, devendo ter tranquilidade para dar ensejo aos trabalhos atinentes a seu mister.

l) Informação: cabe ao Delegado de Polícia orientar e esclarecer as partes acerca das consequências dos trabalhos que se desenvolverão na audiência e quais são as propostas havidas para a solução dos conflitos e que o possível acordo surgido do consenso das partes, exequível, deve ser cumprido, já que baseado na anuência das mesmas.

m) Autonomia da Vontade: as partes são autônomas para aderir ou não a um possível acordo, tendo a total e irrestrita liberdade de escolha.

n) Ausência de Obrigação de resultado: O Delegado de Polícia conciliador/mediador não se vincula quantidade de acordos e sim a anuência voluntária das partes para a realização do acordo, cumprindo a dupla função, sendo a primeira de dirimir o conflito e a segunda a de prevenir outras situações assemelhadas entre as partes, ou de cada uma delas com outras pessoas.

## 1.3 Legalidade do Termo de Composição de Polícia Judiciária.

No NECRIM são realizadas audiências de Conciliação ou Mediação, dependendo do caso apresentado nas ocorrências policiais encaminhadas e, se frutífera a composição entre as partes, será elaborado o Termo de Composição de Polícia Judiciária.

O Termo em comento tem como escopo legal a Lei nº 9.099/95 que em seu artigo 60 abre precedente para que conciliadores não integrantes do Judiciário estejam a frente das composições realizadas junto aos Juizados Especiais Criminais e, assim sendo o Delegado de Polícia, bacharel em Direito pode ser inserido nesse contexto no que tange às conciliações havidas na fase pré-processual.

Ademais, a Lei nº 12.830/2013 (BRASIL, 2013) que dispõe sobre a investigação criminal conduzida pelo Delegado de Polícia, em seu artigo 2º, parágrafo 1º, preceitua que cabe ao Delegado de Polícia a condução da investigação criminal, por meio de Inquérito Policial ou outro procedimento legalmente previsto.

Assim sendo, se infere neste contexto os Termos Circunstanciados previsto na Lei nº 9.099/95, cuja elaboração cabe exclusivamente ao Delegado de Polícia e, nesse viés dado o êxito do NECRIM no que tange às composições

havidas, nada mais certo do que se reconhecer a legalidade dos Termos de Composição de Polícia Judiciária elaborados no Núcleo.

Nesta esteira, podemos ainda apontar a Resolução SSP/SP de nº 233/2009[1] que regulamentou a exclusividade da elaboração dos Termos Circunstanciados, previstos na Lei nº 9.099/95 aos Delegados de Polícia e assim sendo, amparam a legalidade dos Termos de Composição de Polícia Judiciária.

## 2. OS DIREITOS DISPONÍVEIS E OS MÉTODOS CONSENSUAIS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS.

### 2.1 A Lei nº 9.099/95 e os crimes de menor potencial ofensivo.

Com o advento da Lei nº 9.099/95 os Juizados Especiais Civis e Criminais foram instalados no âmbito das unidades federadas brasileiras, visando dar maior celeridade na solução das contendas civis até dado patamar e nas criminais até determinada pena, tornando plenamente aplicável o artigo 98 da Constituição Federal que por sua vez previu a criação dos Juizados Especiais com competência para conciliar, julgar e executar as infrações de menor potencial ofensivo.

O texto original da Lei nº 9.099/95 definiu os as infrações de menor potencial ofensivo, em seu artigo 61, como sendo todos os crimes com pena até um ano, desde que não estivessem vinculadas a procedimento especial e as contravenções penais, independentemente do quanto de pena.

Tal conceito ficou estabelecido e aplicado até o ano de 2001, quando a Lei nº 10.259/2001, no parágrafo único do artigo 2º, criou os Juizados Especiais Criminais no âmbito da Justiça Federal, dando concretude ao estabelecido no parágrafo único do artigo 98 da Constituição Federal.

A partir de então, há um conflito de normas, já que a lei em comento dá nova definição, mais abrangente e benéfica, aos crimes de menor potencial ofensivo, prevendo serem os mesmos todos os crimes com pena máxima até dois anos, bem como os apenados alternativamente com a pena de multa, silenciando quanto aos crimes vinculados a procedimentos especiais, bem quanto às contravenções penais.

Tal previsão violou um dos princípios basilares do texto constitucional o da igualdade, já que não é admissível no ordenamento jurídico brasileiro que duas leis tratem do mesmo assunto de forma dispare, já que os iguais devem ser tratados igualmente e os desiguais, desigualmente na medida de suas desigualdades.

1 Disponível em: <http://arquivos.ambiente.sp.gov.br/consema/2011/11/oficio_consema_2009_234/Resolucao_SSP _de_09-09-2009.df.> Acesso em 07 de julho de 2017.

Assim sendo, o conflito foi solucionado com base no princípio da igualdade, com a consequente derrogação tácita do artigo 61 da Lei 9.099/95 no que tange aos crimes com pena máxima até um ano; dando azo à aplicação, atualmente, do conceito de infração de menor potencial ofensivo utilizado nas contendas solucionadas frente aos Juizados Especiais Criminais, tanto no âmbito Federal como no Estadual que abarca todos os crimes com pena máxima de até dois anos, bem como todas as contravenções penais, independente do quanto da pena prevista, ainda que previstos com a pena de multa alternativamente, não se vinculando a qualquer procedimento especial.

Nessa esteira, o Decreto Estadual do Estado de São Paulo nº 61.974/2016 que criou o NECRIM no âmbito dos Departamentos de Polícia Judiciária, em seu artigo 2º, inciso I prevê que tal órgão atenderá os procedimentos de polícia judiciária de autoria conhecida, boletins de ocorrência ou termos circunstanciados que versem sobre infrações de menor potencial ofensivo que dependam da representação ou de queixa crime do ofendido ou de seu representante legal.

## 2.2 Métodos consensuais aplicados na resolução de conflitos nas ações de iniciativa privada e condicionada à representação.

O Delegado de Polícia como agente pacificador dos conflitos havidos no meio social, no que tange aos crimes de menor potencial ofensivo que dependam de representação ou de queixa crime, lança mão de dois dos quatro Métodos de Resolução de Conflitos utilizados no Brasil, sendo eles a Mediação e a Conciliação.

A Lei de Mediação de nº 13.140/2015 trouxe em seu artigo 1º parágrafo único o conceito de Mediação.

> Artigo 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.

A Mediação busca que as partes cheguem a um consenso dando fim ao conflito, através de um acordo com ganhos mútuos, onde o papel do mediador é de facilitar ou restaurar o diálogo, empoderando as partes na busca de caminhos próprios para a solução do problema.

Nesse Método Alternativo de Solução de Conflito, o mediador não interfere nas decisões das partes em confronto, mas estabelecendo o diálogo, ajuda na identificação dos interesses de cada lado, bem como na identificação de uma possível solução. Essencial que as partes percebam que são protagonistas tanto na construção do conflito, reconhecendo sua responsabilidade, bem

como solução adequada, na qual participa ativamente.

Nesse Método Alternativo de Resolução de Conflitos, o conciliador na audiência, além de tomar conhecimento do conflito e sua estrutura, verificar quais são os interesses das partes, ouvindo suas pretensões quanto à resolução do problema havido, pode propor opções para que os envolvidos possam chegar a um acordo satisfatório para ambos, no que difere do mediador.

O Código de Processo Civil traz em seu bojo distinção entre a Mediação e a Conciliação no Art. 165, artigo 2º, referindo-se a função do mediador e do conciliador na sua área de atuação.

Nas audiências havidas no NECRIM entre as partes envolvidas nas ocorrências de sua competência, os métodos acima elencados serão utilizados pelo Delegado de Polícia para que os conflitos possam ser resolvidos, satisfazendo os interesses dos envolvidos, baseado no consenso, com vistas construção da cultura da paz.

## 3. FUNDAMENTOS DE VALIDADE E JURÍDICOS

### 3.1 Resoluções nº 1999/26 e nº 2002/12 da ONU.

O Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas, que tem, entre outras finalidades, tutelar o respeito aos Direitos Humanos em âmbito internacional, publicou, respectivamente nos anos de 1999 e 2002, duas resoluções que fomentam e demonstram a importância da solução de conflitos penais por intermédio da atuação das próprias partes envolvidas, buscando-se, assim, soluções que tenham caráter compositivo.

O marco inicial dos estudos da justiça restaurativa na ONU foi a Resolução nº 1999/26 (ECOSOC, 2002), de 28 de julho de 1999, esta resolução tratava do "Desenvolvimento e Implementação de Medidas de Mediação e Justiça Restaurativa na Justiça Criminal", nesta oportunidade houve requisição à Comissão do Crime e de Justiça Criminal para que ponderasse a formulação de padrões das Nações Unidas no campo da mediação e da justiça restaurativa (JOÃO, 2014, p. 189-210).

Indo de encontro com a ideologia de atuação dos Núcleos Especiais Criminais no que se refere a implementação da Justiça Restaurativa, a resolução destaca, em seu segundo tópico, o grande valor que deve ser atribuído à adoção de formas compositivas para a resolução de problemas penais que sejam considerados de menor potencial ofensivo por meio não apenas do Poder Judiciário, mas de quaisquer outras autoridades competentes, facilitando o encontro entre as partes envolvidas com o intuito de que os danos decorrentes da atividade delitiva possam ser reparados.

Neste entendimento, pode-se observar no quinto tópico, que a resolução pleiteia junto aos Estados membros a aplicação de procedimentos alternativos para os fins supracitados em seus respectivos sistemas jurídicos existentes, mencionando dentre os atores que devem participar desse processo, de maneira expressa, os órgãos de execução da lei, não somente o Poder Judiciário, respaldando, assim, a atuação da Polícia Civil do Estado de São Paulo nesse cenário através dos Núcleos Especiais Criminais.

Após o advento da citada resolução sobrevieram outros documentos reafirmando a importância dos procedimentos adequados de solução conflitos.

Mais adiante, fora editada a Resolução nº 2002/12 da ONU. A citada resolução foi elaborada tendo como base discussões dos últimos anos acerca de temas relativos à justiça criminal e a necessidade de desenvolvimento de instrumentos e princípios para o uso da justiça restaurativa (SICA, 2006, p. 455-490).

Nela foram definidas as bases principiológicas da justiça restaurativa e, assim, fora eleita como guia internacional de implantação da justiça restaurativa. O título referente ao uso dos programas de justiça restaurativa apresenta especificidades para a aplicação dos programas restaurativos, ressaltando a adaptabilidade a do programa a qualquer sistema jurídico dos Estados membros.

Merecem destaque alguns itens da resolução (ECOSOC, 2002):

> II. Utilização de Programas de Justiça Restaurativa:
>
> 6. Os programas de justiça restaurativa podem ser usados em qualquer estágio do sistema de justiça criminal, de acordo com a legislação nacional
>
> 7. Processos restaurativos devem ser utilizados somente quando houver prova suficiente de autoria para denunciar o ofensor e com o consentimento livre e voluntário da vítima e do ofensor. A vítima e o ofensor devem poder revogar esse consentimento a qualquer momento, durante o processo. Os acordos só poderão ser pactuados voluntariamente e devem conter somente obrigações razoáveis e proporcionais.
>
> 8. A vítima e o ofensor devem normalmente concordar sobre os fatos essenciais do caso sendo isso um dos fundamentos do processo restaurativo. A participação do ofensor não deverá ser usada como prova de admissão de culpa em processo judicial ulterior.
>
> 9. As disparidades que impliquem em desequilíbrios,

> assim como as diferenças culturais entre as partes, devem ser levadas em consideração ao se derivar e conduzir um caso no processo restaurativo.

Verifica-se que o disposto no item número 6 demonstra a amplitude de aplicação da justiça restaurativa, pois ela pode ser utilizada em diversos momentos do processo criminal, sempre tendo como referência a legislação nacional, facilitando sua aplicação junto aos Núcleos Especiais Criminais.

O item 7 prevê as partes participantes do processo restaurativo algumas garantias, como a necessidade probatória de autoria para a denúncia do ofensor, o consentimento voluntário da vítima e do ofensor, a possibilidade de revogação do consentimento a qualquer momento do processo e a obrigatoriedade de voluntariedade no pacto dos acórdãos.

A Justiça Restaurativa surge em decorrência da impossibilidade apresentada pelo modelo repressivo de superar a crise do sistema punitivo e consiste – longe de corresponder um utópico modelo definitivo ou de minimalismo penal – em uma alternativa, em patamar de complementaridade.

Ensina Batista (2010, p.92) que a justiça restaurativa é um instituto viabilizador do acesso à justiça na esfera criminal, que tem como finalidade diminuir a proliferação da criminalidade, por meio da comunicação, restaurando os danos advindos do ato, atuando não somente com os envolvidos na infração, mas com os integrantes derredores.

O NECRIM como instrumento que viabiliza a conciliação e a mediação constitui um facilitador da construção voluntária de soluções aos sujeitos em conflito, em perfeita consonância com os ideais da justiça restaurativa.

No que se refere à operatividade dos programas restaurativos, a Resolução, no décimo segundo item, estabelece que cada Estado membro tem o dever de estudar o estabelecimento de diretrizes e padrões para a adoção de programas de justiça restaurativa, devendo fixar e regulamentar as condições de encaminhamento do caso, o procedimento de recepção pelo sistema de justiça e os padrões de competência e regras de conduta dos procedimentos dos programas restaurativos.

Outrossim, princípios como o da confidencialidade das discussões do processo restaurativo, que não forem conduzidas publicamente não deverão ser divulgadas, salvo se as partes permitirem ou por determinação legal, e o da proibição do no bis in idem também estão presentes na Resolução. Segundo o último princípio citado, os acordos estabelecidos entre as partes no processo restaurativo devem possuir o mesmo valor jurídico que a sentença judicial e, assim, fazer coisa julgada, visando o impedimento de processo criminal pelo mesmo delito.

Em caso de descumprimento dos acordos restaurativos a Resolução aconselha que o caso retorne ao programa restaurativo ou, se a legislação nacional

dispuser, que se encaminhe o caso ao sistema formal de justiça criminal. No que tange aos facilitadores, estes têm o dever de imparcialidade, respeito à dignidade das partes e, ainda, "devem assegurar o respeito mútuo entre as partes e capacitá-las a encontrar a solução cabível.

Mais uma vez, a forma de atuação dos Núcleos Especiais Criminais mostra-se completamente alinhada com os tópicos da resolução editada pelo Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas, como demonstra, especificamente, seu sexto tópico, que faz menção à adoção dos métodos de justiça restaurativa em qualquer estágio do sistema de justiça criminal, não apenas em âmbito processual, além de diversos outros tópicos que reiteram os procedimentos que devem ser observados e respeitados, como o respeito total aos anseios e desejos das partes envolvidas.

## 3.2 Resolução nº 225 do Conselho Nacional de Justiça, de 31 de maio de 2016.

O Conselho Nacional de Justiça aprovou em 31 de maio de 2016 a Resolução nº 225 (CONSELHO, 2016), que trata da política criminal da Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário.

Ao descrever tais políticas, a resolução define o que vem ser Justiça Restaurativa, a importância da participação da vítima e de lhe conferir voz no procedimento, o mesmo com relação ao autor do fato e à comunidade, sendo imprescindíveis tais participações. Seja qual for o procedimento adotado, existe a necessidade de se envolver ofensor, vítima, seus familiares ou pessoas de referência para ambos, a comunidade direta ou indiretamente atingida pela ofensa e representantes da Rede de Garantia de Direitos, conforme previsto no artigo 1º, caput, e incisos I e III da Resolução nº 225/2016.

Tal ideia vem reforçada no caput do artigo 8º e no artigo 9º da Resolução nº 225/2016, ao tratar do procedimento restaurativo: (CONSELHO, 2016)

> Art. 8º Os procedimentos restaurativos consistem em sessões coordenadas, realizadas com a participação dos envolvidos de forma voluntária, das famílias, juntamente com a Rede de Garantia de Direito local e com a participação da comunidade para que, a partir da solução obtida, possa ser evitada a recidiva do fato danoso, vedada qualquer forma de coação ou a emissão de intimação judicial para as sessões.
>
> (...)
>
> Art. 9º As técnicas autocompositivas do método

> consensual utilizadas pelos facilitadores restaurativos buscarão incluir, além das pessoas referidas no art. 1º, § 1º, V, a, desta Resolução, aqueles que, em relação ao fato danoso, direta ou indiretamente:
>
> I – sejam responsáveis por esse fato;
>
> II – foram afetadas ou sofrerão as consequências desse fato;
>
> III – possam apoiar os envolvidos no referido fato, contribuindo de modo que não haja recidiva. (Resolução CNJ 225/2016)

Nos termos do artigo 7º da Resolução nº 225/2016, uma vez identificado que, no âmbito de um determinado conflito levado ao Sistema de Justiça, a sua natureza e a sua dinâmica envolvem relações continuadas, irradiam efeitos em comunidades e apontam para a necessidade de assunção de corresponsabilidades para a efetiva mudança de rumos, em favor da construção de uma cultura de não violência, o juiz, de ofício ou a requerimento do Ministério Público, da Defensoria Pública, das partes, dos seus advogados e dos Setores Técnicos de Psicologia e Assistência Social, poderá, de forma fundamentada, encaminhar o procedimento ou processo judicial, em qualquer fase de tramitação, ao Setor ou Núcleo de Justiça Restaurativa (CONSELHO, 2016).

Segundo Contelli (2016), o fundamentado em paradigma de justiça restaurativa e polícia comunitária, integrado ao conceito de tribunal multiportas de opções de acesso à efetiva justiça, o Delegado de Polícia conciliador, denominação dada ao delegado de polícia que atua diretamente como facilitador do encontro e diálogo das partes (mediação) ou facilitador de soluções alternativas ao conflito (conciliador) é o responsável por essa alternativa de enfrentamento do fenômeno criminal de menor potencial ofensivo, cujas consequências, quando não solucionadas adequadamente, darão ensejo a delitos mais graves.

Naqueles crimes que exigem alguma condição de procedibilidade, ainda que não seja de menor potencial ofensivo, estabelecido um acordo entre as partes, o delegado de polícia conciliador redige um termo de mediação que constitui título executivo extrajudicial, documento que é enviado ao estado-juiz para homologação, o que possibilita a sumarização procedimental por meio da conversão em título executivo judicial e consequente extinção do conflito cível e criminal.

A tendência, ademais, reflete o panorama global de autocomposição e vai ao encontro da Emenda Constitucional nº 45/2004, ao estabelecer a razoável duração do processo no inciso LXXVIII, do art. 5º da Constituição Federal e

dos dispositivos da Resolução do Conselho Nacional de Justiça, nº 125, de 29 de novembro de 2010, que dispõe acerca da ―Política Judiciária Nacional de tratamento adequado de conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário brasileiro

Segundo Marcelo Nalesso Salmaso (SALMASO, 2016, p. 18-64) a Autoridade Policial também poderá sugerir, no Termo Circunstanciado de Ocorrência ou no relatório do Inquérito Policial, o encaminhamento do conflito ao procedimento restaurativo. Afirma ainda o referido autor, que diretriz contida no § 2º do artigo 1º da Resolução nº 225/2016 (CONSELHO, 2016), a qual denota a possibilidade de aplicação do procedimento restaurativo de forma alternativa ou concorrente com o processo convencional, pode gerar dúvidas quanto à suspensão ou não do procedimento ou processo judicial e, assim, trazer implicações e impactos ao próprio trabalho restaurativo.

Nesta perspectiva, a Justiça Restaurativa é uma alternativa ao penal, mas sem perder de vista que as suas práticas qualificam, de forma mais humana, o penal e as alternativas penais.

O modelo resolutivo incentiva a efetividade do processo, reduz o custo do exercício da função jurisdicional e possibilita, como ocorre no NECRIM, o eficiente acesso à justiça. Com efeito, além de constituir uma política pública dinâmica de segurança pública, apregoa-se que o NECRIM, sob o enfoque da persecução do conflito individual, ao dissolver o conflito existente, atua prospectivamente evitando novos conflitos, além de restabelecer a dilaceração causada pelo crime.

Assim, nesse encontro prévio no NECRIM, as pessoas são orientadas sobre o que é Justiça Restaurativa e quais são os seus objetivos, sendo esclarecido a elas acerca de princípios fundantes, como a voluntariedade da participação, a possibilidade de se interromper o procedimento restaurativo a qualquer tempo, o respeito e a segurança que lhes serão garantidos, o sigilo quanto ao que ali for falado e o tempo estimado que o procedimento restaurativo demanda, tudo para que este ocorra a partir do consentimento, livre e espontâneo, de cada qual, sendo a voluntariedade um dos princípios balizadores da Justiça Restaurativa.

Não por outro motivo, dispõem os §§ 1º a 3º do artigo 2º da Resolução nº 225/2016:

> Art. 2º (…)
>
> § 1º Para que o conflito seja trabalhado no âmbito da Justiça Restaurativa, é necessário que as partes reconheçam, ainda que em ambiente confidencial incomunicável com a instrução penal, como verdadeiros os fatos essenciais, sem que isso implique admissão de culpa em eventual retorno do conflito ao processo judicial.

> § 2º É condição fundamental para que ocorra a prática restaurativa o prévio consentimento, livre e espontâneo, de todos os seus participantes, assegurada a retratação a qualquer tempo, até a homologação do procedimento restaurativo.
>
> § 3º Os participantes devem ser informados sobre o procedimento e sobre as possíveis consequências de sua participação, bem como do seu direito de solicitar orientação jurídica em qualquer estágio do procedimento. (Resolução CNJ 225/2016)

Justamente por isso, todas as formas coercitivas para compelir à participação são vedadas, como, por exemplo, ameaças de eventual imposição de pena para o caso de não adesão ou, ainda, a expedição de intimações como "convite" para o procedimento restaurativo, proibição esta expressamente prevista ao final do *caput* do artigo 8º da Resolução nº 225/2016.

Mas é importante notar que todas às vezes em que não é alcançada a conciliação, os trabalhos são transformados, automaticamente, em persecução criminal para fins de constituição de materialidade e de autoria aos respectivos legitimados ativos da ação penal.

O novo paradigma surge para buscar, através do diálogo, a compreensão do conflito, a conscientização do infrator pelo mal provocado, o sentimento da vítima e a impressão da sociedade.

## 3.3 Decreto Estadual do Estado de São Paulo n. 61.974 de 2016.

O Decreto Estadual n.º 61.974, de 17 de maio de 2016 (ASSMBLEIA, 2016), foi editado em razão dos resultados obtidos pelos Núcleos Especiais Criminais, que culminaram na implantação de diversas unidades ao longo de todo o território do Estado de São Paulo, trazendo, em seu conteúdo, diversas disposições que variam desde a sua disposição dentro da estrutura da Polícia Civil paulista até as atribuições dos Delegados de Polícia responsáveis.

O referido Decreto estabelece em seu artigo 1º a forma de estruturação dos Núcleos na Polícia Civil do Estado de São Paulo:

> Artigo 1° -Ficam criados, na estrutura da Polícia Civil do Estado de São Paulo, da Secretaria da Segurança Pública:
>
> I - em cada uma das Delegacias Seccionais de Polícia dos Departamentos de Polícia Judiciária da Macro São Paulo - DEMACRO e de São Paulo Interior -DEINTERs 1 a 10, 3 (três) Núcleos Especiais Criminais - NECRIMs, que ficam organizados nos termos deste decreto;

> II - no Departamento de Polícia Judiciária da Capital - DECAP, a Central de Núcleos Especiais Criminais - NECRIMs, que será organizada mediante decreto específico.

Merece destaque, dentre os dispositivos que o integram, o inciso I do artigo 2º, que estabelece que dentre as atribuições dos Núcleos Especiais Criminais está o recebimento de "procedimentos de polícia judiciária de autoria conhecida, boletins de ocorrência ou termos circunstanciados, referentes às infrações penais de menor potencial ofensivo de ação penal pública condicionada à representação ou de ação penal privada, para instrução e realização de audiência de composição, por meio de mediação ou conciliação, entre autores e ofendidos".

No NECRIM, portanto, além de promover efetivo acesso à justiça, são aplicadas técnicas de Justiça Restaurativa, valendo-se de instrumentos como a mediação e a conciliação em busca da solução mais próxima da base humana, com significativa inserção de mais vozes no exercício da Justiça, com postura inclusiva e que contribui para a imagem de uma Justiça sensível, pacificadora e eficiente junto à opinião pública em geral.

Ao disciplinar as atividades do NECRIM, o Governador não invadiu competência privativa à União e, ainda, não disciplinou sobre procedimento, porquanto simplesmente regulamentou disposições previstas anteriormente na Lei 9.099/1995.

O presente decreto demonstra a importância que os Núcleos Especiais Criminais da Polícia Civil do Estado de São Paulo possuem por representarem verdadeiros instrumentos de pacificação social, constituindo importante marco para o reconhecimento das atividades do NECRIM no Estado e estabelece certeza jurídica nas atividades praticadas pelos delegados de polícia desde 2010, idealizando uma prestação de justiça mais eficiente através de políticas públicas de inclusão social de modelo resolutivo e participativo.

## CONCLUSÃO

Como demonstrado os Núcleos Especiais Criminais foram criados pela Polícia Civil do Estado de São Paulo em 2010 a partir do ideal de ampliação do conceito de polícia comunitária desenvolvido pelo Dr. Cloves Rodrigues da Costa, então Delegado de Polícia Titular da delegacia do município de Ribeirão Corrente, ainda no ano de 2003.

Com isso, os Delegados de Polícia designados para atuação dentro dos núcleos passaram a conduzir audiências composição entre as partes envolvidas, utilizando, para tanto, técnicas de conciliação e mediação, considerando as disposições da Lei Federal número 9.099 de 1995, e lavrando, nos casos bem sucedidos, um Termo de Composição Preliminar para encaminhamento

ao Poder Judiciário para homologação, após a análise do Ministério Público, de seu teor, validando-o.

Essa medida visa promover a pacificação social de uma forma mais célere e humanística, trazendo para o cerne da discussão os próprios envolvidos nos casos analisados, por meio dos conceitos e métodos de Justiça Restaurativa, uma alternativa altamente eficiente ao sistema meramente repressivo, de caráter retributivo, tendo como objetivo principal a reparação dos danos suportados pelas vítimas.

Em sua atuação, o Delegado de Polícia pacificador flexibiliza o conflito existente entre os envolvidos, decorrente de uma infração penal de menor potencial ofensivo, desobstruindo o canal de comunicação existente para que, ao final, um acordo seja celebrado e a paz social amplamente restaurada.

O desempenho dessas atividades encontra amplo respaldo legal, como demonstrado, em diversos instrumentos legais, especialmente, na Lei dos Juizados Especiais, mais especificamente em seu artigo 60, que aponta, dentre os indivíduos capazes de promover a composição de litígios, pessoas que não sejam integrantes do Poder Judiciário, na Resolução nº 225 de 2016 do Conselho Nacional de Justiça, que trata da política criminal da Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário, além do Decretado Estadual 61.974, de 21 de maio de 2016, que atribuiu legitimidade e determinou as atribuições do NECRIM.

Todas as atividades desenvolvidas dentro dos Núcleos Especiais Criminais estão vinculadas aos princípios e as regras que permeiam a matéria, estipuladas tanto na Lei Federal nº 9.099 de 1995, quanto nas diretrizes impostas pela Resolução 225 de 2016 do Conselho Nacional de Justiça, além da observação mandatória dos Princípios Constitucionais, Penais e Processuais Penais.

Demonstrou-se, ainda, que demandas passíveis de composição, tratadas em sede pré-processual, dentro dos Núcleos Especiais Criminais condicionam a ação penal à queixa ou representação prévia da vítima, conferindo-lhes um caráter de discricionariedade e disponibilidade.

Por mais que a obtenção bem sucedida de um acordo seja o principal objetivo das Autoridades Policiais que presidem as audiências preliminares de composição, as intenções das partes envolvidas serão sempre consideradas em primeiro plano, respeitando-se as suas manifestações contrárias à composição, casos em que as demandas ficarão a cargo do Poder Judiciário.

Fora abordado ainda, os crimes categorizados pela Lei Federal nº 9.099 de 1995 como delitos de menor potencial ofensivo, que além de serem infrações que possuem pena máxima cominada em abstrato não superior a dois anos, os crimes precisarão ser, obrigatoriamente, de ação penal privada ou de ação penal pública condicionada à representação da vítima, e os autores

deverão ser conhecidos.

Dessa forma, considerando-se que as ações penais privadas e públicas condicionadas à representação possuem um caráter eminentemente disponível, vinculado à conveniência, a legalidade e a legitimidade das composições realizadas nas sedes dos Núcleos Especiais Criminais são indiscutíveis, e os Termos de Conciliação Preliminares lavrados, uma vez abalizados pelo Ministério Público e homologados pelo Poder Judiciário, gozam de plena validade jurídica.

Conclui-se, assim, que os Núcleos Especiais Criminais possuem respaldo jurídico-legal para a realização das audiências preliminares de composição, por intermédio dos Delegados de Polícia pacificador, integrando o sistema de justiça criminal eficiente como uma ferramenta altamente eficaz e célere, capaz de atender aos anseios sociais pela promoção da pacificação social, respeitados os elementos fundantes de um Estado Democrático de Direito e provendo a cultura da paz.

## REFERÊNCIAS

ACADEPOL. Academia de Polícia Dr. Coriolano Nogueira Costa. Secretaria de Segurança Pública. Polícia Civil do Estado de São Paulo. *Mediação De Conflitos:* Doutrina Policial Civil De Pacificação Social – Necrim. Doutrina Policial Civil De Pacificação Social. Necrim. São Paulo: ACADEPOL, 2014.

ANGERAMI, Ana Carolina. *A Atuação do Delegado de Polícia na Resolução de Conflitos.* Disponível em: <https://carolangerami.jusbrasil.com.br/artigos/140495018/a-atuacao-do-deleg ado-de-policia-na-resolucao-de-conflitos>. Acesso em 02 ago.2017.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Decreto Estadual n.º 61.974*, de 21 de maio de 2016. Disponível em:<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2016/decreto-61974-17.05.2016.html.> Acesso em: 6 ago.2017.

BATISTA, Keila Rodrigues. *Acesso à Justiça:* Instrumentos Viabilizadores. São Paulo: Letras Jurídicas. Coleção UNIVEM, 2010.

BARROS, Mario Leite. O Delegado de Polícia como Pacificador Social. Portal Nacional dos Delegados. *Revista da Defesa Social.* Disponível em: <https://delegados.com.br/juridicos/o-delegado-de-policia-co-

mo-pacificador-social>. Acesso em 01 ago.

BERTOLI, Vagner. *Uma Polícia que resolve Conflitos Sociais.* NECRIM. Disponível em: <http://www.eduvaleavare.com.br/wp-content/uploads/2016/11/necrim.pdf.> Acesso em 01 ago. 2017.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Outubro de 1988. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 01 jul.2017.

_____. *Lei nº 9099*, de 26 de setembro 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais. Disponível em: <http://www. planalto.gov.br/ccivil _03/ leis/l9099.htm>. Acesso em: 03 jul. 2017.

_____. *Lei 12.830,* de 20 de junho de 2013. Dispõe sobre a investigação criminal conduzida pelo delegado de polícia. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12830.htm>. Acesso em 02 ago.2017.

_____. *Lei n.º 13.140*, 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. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm>Acesso em 01 de agosto de 2015.

_____. *Lei n.º 13.105*, 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em 07 ago. 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução 225 de 31 de maio de 2016***.** Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/atos_normativos/resolucao/resolucao_225_31052016_0206201616414.pdf.> Acesso em 20 jul. 2017.

_____. *Resolução 125 de 29 de novembro de 2010***.** Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2579> Acesso em 20 jul. 2017.

ECOSOC. Conselho Econômico e Social da ONU . *Resolução 2002/12,*

*de 24 de julho de 2002.* Regulamenta os princípios básicos para a utilização de Programas de Justiça Restaurativa em Matéria Criminal. Organização das Nações Unidas: Agência da ONU para refugiados (UNCHR), E/RES/2002/12. Disponível em: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/46c455820.html.> Acesso em: 31 jul. 2017.

CONTELLI, Everson Aparecido. *Acesso à Justiça Criminal e os Núcleos Especiais Criminais como Alternativa Consensual, Restaurativa e Dialógica na Persecução Criminal***.** Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Ciência Jurídica da Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP, Jacarezinho, 2016.

JACCOUD, Mylene. Princípios, Tendências e Procedimento que cercam a Justiça Restaurativa. In: SLAKMON, C., R. DE VITTO, R. GOMES PINTO (orgs.). Justiça Restaurativa. Brasília-DF: Ministério da Justiça e PNUD, 2005.

JOÃO, Camila Ungar. A Justiça Restaurativa e sua implantação no Brasil. *Revista da Defensoria Pública da União.* Brasília, N.7, p.189-210, jan./dez., 2014.

CRUZ, F. B. da. JUSTIÇA RESTAURATIVA: *horizontes a partir da Resolução CNJ 225/2016*. CNJ: Brasília, 2016.

SALMASO, Marcelo Nalesso. Uma mudança de paradigma e o ideal voltado à construção de uma cultura de paz. In: CRUZ, F. B. da. (org) *Justiça Restaurativa***:** horizontes a partir da Resolução CNJ 225/2016. CNJ: Brasília, 2016, p. 18-64.

SANTOS, Ricardo Goretti. *Manual de Mediação de Conflitos***.** Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro 2012.

SICA, Leonardo**.** Bases para o modelo brasileiro de Justiça Restaurativa. Novas Direções na Governança da Justiça e da Segurança. – Brasília/DF: Ministério da Justiça, 2006. p.455-490.

Capítulo 9

# MEDIAÇÃO AMBIENTAL INTERNACIONAL

Adriana Machado Yaghsisian
Simone Alves Cardoso
Catherine Souza Santos

## INTRODUÇÃO

Os conflitos ambientais internacionais, ao longo dos anos, adquiriram contornos diferentes em razão de novos desafios que a sociedade passou a enfrentar, marcados por relações complexas que envolvem questões transfronteiriças que não mais se ajustam à jurisdição tradicional.

Tal complexidade também advém do fato dos conflitos ambientais se conectarem a problemas de ordem social e econômica, estendendo-se, em geral, a mais de um grupo de pessoas, perpassando o plano nacional, muitas vezes. A forma como utilizamos e exploramos o meio ambiente e a percepção da sociedade à questão ambiental atual influenciará a qualidade ambiental atual e futura.

A difícil decisão de se utilizar os recursos naturais em equilíbrio com a necessidade da preservação e proteção ambiental, constitui tormento entre os seres humanos.

Novos caminhos devem ser percorridos para esse novo panorama, que aponta para a participação de novos atores, que passam a interagir, de forma decisiva, para a solução dos conflitos ambientais surgidos.

Nessa dinâmica, o presente artigo tenciona demonstrar a necessidade de utilizar a mediação como método de solução pacífica de conflitos, que muito colabora para um enfoque integrado na prevenção de conflitos e na paz sustentável. E a proteção do meio ambiente se efetiva pela resolução adequada dos conflitos e deve passar a integrar a preocupação dos Estados, organizações e instituições internacionais governamentais e não governamentais e da própria sociedade civil.

Com esse viés, o presente artigo cuida, num primeiro momento, dos conflitos ambientais internacionais. Ao depois, trata das diretrizes internacionais sobre os métodos alternativos de solução de conflitos e percorre noções acerca da mediação ambiental internacional.

Por fim, espera-se desenvolver um breve conhecimento teórico que contribua, por meio da mediação, para a melhoria do sistema de resolução

de conflitos ambientais, pois o Direito Ambiental Internacional necessita de mecanismos de prevenção e solução de conflitos. Ademais, que possam ser incorporados pelo sistema normativo dos Estados como ferramentas que ajudem as partes em disputa a criar oportunidades de cooperação, construção da confiança e transformação de conflitos.

A pesquisa será baseada no levantamento bibliográfico de obras de referência, artigos científicos sobre a temática do Direito Ambiental Internacional e de mediação. Também foram analisadas algumas Resoluções produzidas pela Assembleia Geral da ONU, que versam sobre o fortalecimento da mediação e processos de paz.

## 1. CONFLITOS AMBIENTAIS INTERNACIONAIS

A história da vida na terra foi marcada por uma interação entre os seres vivos e seu ambiente. Segundo Carson, a forma física e os hábitos da vegetação e da vida animal terrestre foram sendo moldados pelo meio ambiente, em grande parte. A vida passou a modificar, na prática, seu ambiente, no século XX, quando uma das espécies, o ser humano, começou a atuar com poder significativo na natureza do seu mundo (2010).

Este poder, ao longo do século passado, transformou-se, agigantando-se, constituindo contaminação do ar, do solo, dos rios e dos mares, com materiais perigosos e até letais, terrível marca deixada pela espécie humana.

Em grande parte, a poluição empreendida é irrecuperável e irreversível, a contaminação passou a ser universal e os produtos químicos despontam como responsáveis pelas radiações que alteram a natureza do mundo em si. Nesta seara, Carson preceitua (2010, p.22):

> [...] o estrôncio 90, liberado por explosões nucleares no ar, chega ao solo com a chuva ou se precipita como resíduo, infiltrando-se na terra, penetrando nas ervas, no milho ou no trigo que ali crescem e, com o tempo, alojam-se nos ossos dos seres humanos, lá permanecendo até sua morte.

Neste passo, o ser humano vai destruindo o ajuste feito pela vida no meio ambiente em que está inserida, a qual demandou milênios de anos para ser estabelecida e demandará o tempo de várias gerações para seu reajuste, qual seja, das substâncias químicas à natureza.

Ainda que esse reajuste se mostrasse possível, resgatando o equilíbrio alterado pelas ações humanas, há a problemática de, a cada dia, novas substâncias químicas saírem dos laboratórios desenfreadamente. Tem-se como exemplo a experiência observada nos Estados Unidos, no ano de 1962, quando quase quinhentas substâncias químicas entram, totalmente fora dos limites da

experiência biológica, em uso anualmente (CARSON, 2010).

No presente, o aumento da concentração de CO2 na atmosfera configura desafio para esse ajuste, O denominado efeito estufa compreende custos enormes para a sociedade, caso sejam mantidos os níveis atuais de emissão de dióxido de carbono.

Segundo aponta Alves (2017), há considerável aumento nos índices de concentração de CO2 observados desde o período que antecedeu a Revolução Industrial e Energética até 1950, passando de 280 ppm nos 800 mil anos anteriores à Revolução a 310 ppm em 1950. Como consequência, observa-se que os anos de 2014, 2015 e 2016 foram os mais quentes já registrados e sugerem novos recordes futuros de aquecimento. Neste sentido, "as sociedades podem não estar preparadas para pagar o alto preço de limpar no futuro a sujeira feita no passado e no presente".

Têm-se, pois, que a interação, uso e exploração do meio ambiente e a percepção da sociedade à questão ambiental de hoje impactarão a qualidade ambiental atual e futura.

Neste século, há crescente clamor para a proteção ambiental, fundada em razões antropocêntricas ou ecocêntricas (YAGHSISIAN, 2017). Pode-se dividir a proteção ambiental internacional em quatro fases. A primeira, compreendida do fim do século XIX ao final da Segunda Guerra Mundial, em que as regras internacionais guardavam preocupações especiais na proteção da flora e fauna, além de ser marcada pela abordagem antropocêntrica e utilitária. A segunda, de 1945 a 1972, que, a sua vez, engloba a criação das Nações Unidas e suas agências especializadas qual promoveram conflitos direta ou indiretamente relacionados à proteção ambiental. A terceira, da Conferência de Estocolmo, de 1972, à Conferência do Rio, de 1992, em que foi evidenciado o tema do meio ambiente cuja ocasião sucedia a Declaração dos EUA sobre o ambiente e a aprovação do Plano de Ação Ambiental, além do lançamento do programa ambiental das Nações Unidas (UNEP). E, a quarta fase, da Conferência do Rio 92 que marca o início da quarta fase, propõe uma nova definição formal de desenvolvimento sustentável até os dias atuais (VIEIRA, 2016).

Conforme preceitua Yaghsisian (2017), as causas dos conflitos são múltiplas e complexas: as tensões fronteiriças e interétnicas, a exclusão social e as lutas pelo controle dos recursos naturais, entre outras. Sua complexidade também decorre do fato dos conflitos ambientais se inter-relacionarem com problemas de ordem social e econômica atingindo, normalmente, mais de um grupo de pessoas e podendo ocorrer na esfera nacional, regional e internacional.

Dentre os conflitos internos atuais nos últimos 60 anos, cerca de 40% estão relacionados ao aproveitamento dos recursos naturais, sejam de alto valor, como madeira, diamantes, ouro e petróleo, ou os escassos, como a terra

fértil e a água, segundo declara o Programa da ONU para o Meio Ambiente (PNUMA) (ONUBR, 2014).

Nesse contexto que se apresentam os conflitos ambientais, que podem ser compreendidos como a disputa social surgida quando há pretensão em fazer uso de determinado recurso natural e, em contrapartida, apresenta-se resistência, é oposta barreira, de modo a impedir ou de regulamentar essa conduta – uso desejado. Os conflitos podem ser divididos em dois tipos: a) conflitos de uso, nos quais ocorre a disputa entre particulares, ou de particulares com o poder público, que têm intuito de fazer uso de certo bem ou recurso do meio ambiente; b) conflitos entre empreendedores, tanto públicos quanto privados, que têm como objetivo a exploração dos recursos ambientais com a comunidade, que, por sua vez, visa à preservação ou a sua conservação (ERNANDORENA, 2012).

Este desequilibrio em relação ao acesso, controle e uso dos recurso, por exemplo, impulsiona o surgimento de conflitos. Por sua vez, esse fato gera a incompatibilidade entre interesses e necessidades envolvendo grupos distintos, sociais e políticos, institui diferenças que podem ser apontadas como uma das causas para o desencadeamento de controvérsias.

Os conflitos, no entanto, não devem ser compreendidos de modo negativo, Neste sentido, Lund (1999) reconhece serem comuns e, até mesmo desejáveis de certa forma, os conflitos sociais. Para ele, a maneira de encontrar soluções em uma sociedade democrática parte da contraposição de pontos de vista de diferentes setores, que, ao final, se enfrentam e debatem suas posturas para tomar a decisão mais acertada frente a qualquer assunto público.

Lund (1999), diferencia a violência do conflito. O que se pretende evitar é o escalonamento do conflito a um ponto onde se utilize qualquer tipo de agressão, seja verbal ou física. A análise de Lund (1999) confirma assim o conceito adotado pela ONU para aplicação da diplomacia preventiva, porque esta busca no caso, por meio da mediação, tomar medidas para evitar o surgimento das controvérsias.

Frente a este cenário, imperativo se faz que a proteção do meio ambiente passe a integrar a preocupação dos Estados, organizações e instituições internacionais governamentais e não governamentais, ademais da própria sociedade civil, a fim de alcançarmos sociedades mais resilientes e prósperas, nos dizeres de Yaghsisian (2017).

Neste ponto, o direito ambiental mostra-se adequado para atender as complexas nuances que envolvem esta relação da sociedade pós moderna, dado a seu caráter recente e sua aderência conferida pela capacidade de aglutinar uma normativa cada vez mais ampla e diversificada (KISS, 2005).

Os Estados, cientes da complexidade e gravidade dos problemas afetos ao meio ambiente, têm exercido uma percepção voltada à necessidade de es-

tabelecer uma cooperação voltada à busca de soluções eficazes. Destaca Ruiz (2014) serem três os fatores que põem em evidência a internacionalização dos problemas ambientais e a necessidade de cooperação em direção às resoluções correspondentes, a saber: a contaminação transfronteiriça, a exportação dos riscos ou mundialização dos problemas ambientais e a crescente globalização do sistema econômico.

Nesse contexto, e visando equacionar tais questões internacionais, a cooperação se põe com novel espírito (YAGHSISIAN, 2017). Constituindo um dos primeiros princípios do direito ambiental internacional, foi proclamada na Declaração de Estocolmo, de 1972, em seu princípio 22, e na Declaração do Rio, cujo artigo 24 assim estabelece: "todos os países, grandes e pequenos, devem ocupar-se com espírito de cooperação e em pé de igualdade com as questões internacionais relativas a proteção e melhoramento do meio ambiente" (ONU, 1992, n.p.).

Imprescindível a ampliação dos atores envolvidos para a eficiência no processo de cooperação internacional. A atuação restrita dos Estados é insuficiente, fazendo-se necessária a participação concertada das ONG's, que passam progressivamente a adquirir *status* e integrar os processos de elaboração e aplicação do direito internacional do meio ambiente (KISS, 2005).

De igual maneira, nota-se uma crescente participação da sociedade civil nas questões ambientais como consequência de maior acesso à informação.

Há, contudo, impasse à concretização dessa ação concertada, qual seja, o insuficiente grau de cumprimento das normas provenientes do direito ambiental internacional. Segundo Ruiz (2014, p.90), essa situação "resulta da falta de instituições capazes de assegurar uma governança multilateral". Atualmente, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA é o organismo que se ocupa dessa questão[1], tendo, como função importante, entre outras, promover a cooperação internacional no âmbito do meio ambiente e recomendar políticas nessa matéria (RUIZ, 2014).

E a forma eficiente de se implementar a cooperação internacional encontra na participação de diversos atores respota adequada. Dessa forma, a mediação ganha relevo, pois a seara da resolução de conflitos ambientais internacionais é um espaço adequado para cooperação e diálogo, na busca de soluções sustentáveis.

## 2. DIRETRIZES INTERNACIONAIS SOBRE OS MÉTODOS ALTERNATIVOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS

A Carta das Nações Unidas (ONU) conserva grande importância na or-

1 O PNUMA foi criado pela Assembleia Geral da ONU como órgão subsidiário e constitui o principal órgão das Nações Unidas no âmbito do meio ambiente e desenvolvimento sustentável.

ganização do sistema internacional contemporâneo, ainda que idealizada em um contexto pós Segunda Guerra Mundial, porquanto institui faculdades e atribuições acerca dos métodos alternativos de solução de conflitos entre seus principais organismos – a Assembleia Geral, o Conselho de Segurança, a Secretaria e a Corte Internacional de Justiça – , conferindo, também, destaque à prevenção e solução de conflitos desempenhada por organizações regionais (ONU, 2012).

A Carta, em seu artigo 33, dispõe acerca da orientação para as partes que se encontram em controvérsia buscarem uma solução mediante a negociação, investigação, mediação, conciliação, arbitragem, resolução judicial, recurso a organismos ou acordos regionais, como a OEA, ou outros meios pacíficos de sua escolha, privilegiando a resolução pacífica ante a perspectiva de conflito.

Assim, a Carta das Nações Unidas faculta à Assembleia Geral recomendar medidas visando a resolução pacífica de controvérsias. Nesta mesma linha, foi aprovada pela Assembleia Geral, em 28 de julho de 2011, a Resolução nº 65/283, que dispõe acerca do fortalecimento da mediação na resolução pacífica de controvérsias e prevenção e solução de conflitos. (GARCÍA, 2012).

Essa resolução se reveste de grande importância, de vez que estabelece padrões e fixa um marco de colaboração entre as organizações regionais e demais atores junto ao processo de mediação. Além de convidar a utilizar a mediação e outros meios contidos no Capítulo VI da Carta para solução de controvérsias e prevenção e solução de conflitos, prestigia a tarefa das organizações regionais no desenvolvimento de suas capacidades correlatas à mediação, abarcando sistemas de alerta e de prevenção (YAGHSISIAN, 2017).

Outra importante resolução aprovada, pelo Conselho de Segurança, é a Resolução nº2171/14, que dispõe, mais uma vez, sobre a necessidade de um enfoque integrado na prevenção de conflitos e na paz sustentável que abranja medidas operacionais e estruturais visando prevenir conflitos armados, com atuação sobre suas causas fundamentais – fortalecendo, com isso, o estado de direito, a boa governança, o respeito e a proteção dos direitos humanos (ONU, 2014).

O texto da Carta das Nações Unidas, em seu Capítulo VI da Carta, dispõe acerca da orientação ao Conselho de Segurança de buscar a resolução de conflitos por meios pacíficos antes de fazer uso dos meios de força previstos no Capítulo VII.

A Carta das Nações Unidas, em seu artigo 99, faculta, ao Secretário-Geral, chamar à atenção do Conselho de Segurança quando entender que uma situação possa ameaçar a paz e a segurança internacionais. Tal previsão confere ao Secretário-Geral papel destacado em matéria de paz, segurança e solução de conflitos.

Este papel vem ganhando maior destaque, tendo crescido sua participa-

ção no processo de solução de controvérsias, manutenção e promoção da paz, despontando como liderança internacional especialmente a partir do período compreendido pela Guerra Fria, período em que o uso do veto paralisou, em numerosas ocasiões, o Conselho de Segurança. Vale dizer, o Secretário-Geral reúne diversas características que favorecem seu potencial mediador, como a liderança, a respeitabilidade e credibilidade (GARCÍA, 2012).

No que tange à manutenção da paz e segurança internacionais, a Carta das Nações Unidas, em seu capítulo VIII, estabelece importante espaço para atuação dos organismos regionais, visando a união de esforços para a resolução pacífica de controvérsias.

Acerca da participação das organizações regionais e sub-regionais, García (2012) ressalta que essas organizações vêm acumulando rica experiência em matéria de solução pacífica de conflitos.

Essa participação e integração possibilita o emprego dos métodos de solução pacífica de conflitos, estruturados e divididos em duas categorias: meios alternativos informais – abarca mediação e bons ofícios – e os herméticos ou judiciais – representados pela arbitragem e resolução judicial ou composição judicial de tribunais e cortes internacionais. Como ressalta Yaghsisian (2017), o meio de solução de controvérsias, por excelência, é a resolução direta, mediante negociação entre as partes e, somente quando esta não alcança os acordos desejados, faz-se uso desses mecanismos.

Há, também, a figura da investigação, ou inquérito, a conciliação e a negociação. Em relação à investigação ou inquérito, tem caráter de procedimento preliminar de instância diplomática, anterior à materialidade do fato, buscando prevenir sua concretização. Já a conciliação demanda existência de órgão de confiança mútua dos Estados litigantes para apresentar parecer e conclusões através de relatórios opinativos, propondo soluções para o conflito, enquanto a negociação é o meio diplomático cabível a diferente níveis de gravidade de conflitos, admitindo variadas formas – bilateral ou multilateral.

Observa-se, atualmente, uma crescente no número de conflitos dirimidos por meios informais de solução de controvérsias. Esse aumento pode ser, em parte, explicado pela atratividade exercida pelos meios referenciados, vez que não obrigam as partes, podendo elas aceitarem ou não as propostas formuladas, além de serem mais flexíveis. Ademais, tanto os bons ofícios como a mediação podem ser empregados em qualquer lugar e momento, em circunstâncias complexas, comuns ao sistema internacional contemporâneo (GARCÍA, 2012).

Embora tenham se mostrado eficientes e adequados para solução de controvérsias, sobretudo a mediação, os métodos pacíficos de resolução de conflitos não tem sido objeto de maior atenção pelas Nações Unidas, como ressaltou o então secretário-geral das organização, Ban Ki-moon, em seu informe de

2009 (ONU, 2009). Para modificar esses cenário a Assembleia Geral da ONU publicou aprovou várias declarações incentivando o uso da mediação.

## 3. NOÇÕES CONCEITUAIS E MEDIAÇÃO AMBIENTAL INTERNACIONAL

Conforme já abordado, a mediação está relacionada como um dos meios pacíficos de resolução de conflitos, prevista no Capítulo VI da Organização das Nações Unidas. Por sua flexibilidade e manutenção da autonomia das partes no processo de tomada de decisões, desponta como um dos métodos mais atrativos, sendo levados à mediação número crescente de controvérsias tanto no âmbito interno dos Estados como no contexto internacional.

Como visto, o cenário internacional encontra multiplicidade e complexidade de causas para os conflitos, desde tensões fronteiriças, encolhimento de recursos, demandas étnicas à exclusão social, apresentando potencial ilimitado da mediação como procedimento flexível, inclusivo e pacificador (CARDOSO, 2017).

A mediação e seu método passou a ser realmente difundido e empregado em diversas áreas do Direito nas últimas décadas, muito embora figure historicamente como mecanismo utilizado (HERTZ; SIMAN; DRUMOND, 2016). Esse aspecto recente é devido a um misticismo e certo sigilo que pairava sobre a prática da mediação, sustentado em parte por seus próprios praticantes (BERCOVITCH, 2016).

Como dito, as peculiaridades do contexto internacional, com sua multiplicidade de atores, estados soberanos, organizações internacionais, sociedade civil, e complexidade de questões, o mecanismo da mediação com seu caráter não vinculativo e voluntário desponta como resposta viável aos conflitos de ordem global, regional e nacional (BERCOVITCH, 1996).

Grande incentivadora da mediação como estratégia pacificadora, a Organização das Nações Unidas (ONU) desempenha papel importante neste contexto, ante sua credibilidade e experiência na diplomacia internacional e sua natureza de organização internacional global (CARDOSO, 2017).

Assim, a ONU, sensível a necessidade de estabelecer uma estrutura formal voltada à resolução pacífica de conflitos, capaz de propiciar corpo de forma institucional e que estivesse amparada em conhecimento científico e prático, instituiu, em 1992, o Departamento de Assuntos Políticos e a Unidade de Apoio à Mediação, vinculada a esse departamento.

A mediação permanece, como se pode observar, em constante evolução prática e teórica, sendo desenvolvidas novas técnicas e conceitos por mediadores, pautadas na comunicação, negociação, experiências culturais e em outros pontos capazes de auxiliar a leitura dos conflitos, identificando suas

causas e a melhor forma de abordagem, implementando soluções eficazes e duradouras. Dentre estes mediadores, cita-se Moore, Fisher e Ury, Bush e Folger que demonstram preocupação com abordagens acadêmicas, políticas e sociais sob diferentes perspectivas em relação ao conflito e aos objetivos da mediação.

Bercovitch (2016) entende a mediação como processo de gestão de conflitos em que as partes conflitantes procuram auxílio de terceiro, estranho ao conflito, para alterar comportamento e percepções, sem ser necessário invocar a autoridade da lei ou recorrer à força física. Traz como características próprias dita participação não coercitiva de terceiro – podendo ser indivíduo ou grupo, organização – pacificação, porquanto busca-se a resolução pacífica da controvérsia; voluntariedade na gestão de conflitos e operacionalidade ad hoc, concluído o processo de mediação.

O procedimento, assim, consiste na intervenção de um terceiro, aceito pelas partes, atuando como facilitador e intervindo para modificar o curso ou o resultado de um determinado conflito (MOORE, 1998). Este terceiro não impõe decisão às partes, mas as auxilia na construção, busca, de um acordo satisfatório a ambas. O caráter voluntário da mediação e o poder decisório das partes, a distanciam de outras formas mais impositivas e vinculativas de intervenção de terceiros, como a arbitragem e a adjudicação (CARDOSO, 2017).

Para Cardoso (2017), a mediação figura como um método de tomada de decisões auxiliado, cooperativo, em que é permitido o desenvolvimento dos processos de comunicação além das estruturas hierárquicas. A mediação, pois, deve ser entendida como ferramenta para a resolução de conflitos (HERBERRG, 2012).

Pelas relações sociais envoltas em um conflito, há necessidade, como aponta Bercovitch (2016), de atentar para o processo de resolução empregado. Assim, a maneira utilizada por uma resolver para sanar uma controvérsia revela o modelo pelo qual a sociedade e suas instituições em questão são governadas.

Impende ressaltar que a mediação não está adstrita aos Estados e diplomatas, podendo ser aprendida e aprimorada por indivíduos com aptidão em inteligência emocional, de modo que seu estudo e maior integração e envolvimento de acadêmicos se faz necessário (CARDOSO, 2017).

Há diferentes abordagem práticas e teóricas da mediação, as quais, segundo Bercovitch (2016), traduzem quatro tradições principais em seu estudo em âmbito internacional.

Cita-se a Escola de Negociação de Harvard, pautada na negociação e boa gestão de conflitos; o grupo de estudiosos com experiência prática pautada em noções teóricas, dentre os quais figura Herbert Kelman; o grupo de economistas e teóricos do jogo que desenvolvem modelos acerca do comportamento evidenciado em situações conflituosas, destaca-se Howard

Raiffa; e o grupo baseado em descrições e exames empíricos de casos de mediação, qual busca testar a efetividade da mediação, indicando possíveis pontos a serem aprimorados – sendo para Bercovitch o método mais frutífero.

Ditas tradições, apontadas em 2003 por Bercovitch, formam sólida base de conhecimento acerca da mediação, de grande valia para o desenvolvimento e aprimoramento da mediação internacional.

As diferentes escolas de mediação desenvolvidas, tradicional-linear de Harvard, transformativa, circular narrativa objetivam estabelecer cada qual métodos e técnicas para o processo de resolução de conflitos, que, entretanto, não se excluem, mas sim, complementam-se, embasando o desenvolvimento teórico e a execução prática da mediação.

Vez que os conflitos internacionais apresentam nuances variadas a depender das circunstâncias em que se desenvolvem, impossível seria pensar a mediação como ferramenta estática, sendo necessário encará-la como o instrumento flexível que é, adaptativo e capaz de se moldar ao contexto e às características singulares apresentadas em uma situação. Assim, molda-se pelas crenças, comportamentos que integram e formam o conflito internacional. Este aspecto variável da mediação decorre justamente de seu viés adaptativo, imprescindível para a efetividade do processo, devendo ser capaz de refletir os problemas diversos que assolam cada conflito, suas partes e seu entorno.

As transformações ambientais exemplificadas no item 1 do presente artigo, geram preocupação quanto a tomada de decisões afetas ao meio ambiente, sobretudo acerca dos meios e instrumentos a serem empregados em face dos conflitos ambientais.

Dessa forma, torna-se necessário o emprego de mecanismos de resolução de conflito adequados a este cenário. Neste sentido, a mediação ambiental internacional demonstrou ser uma resposta adequada às necessidades atuais, servindo de ferramenta eficiente à construção de um ambiente de paz sustentável e duradoura, adaptável as circunstâncias concretas que permeiam cada conflito.

Como já tratado, uma das causas de conflitos ambientais atual é a escassez de recursos naturais. Conflitos dessa ordem evidenciam a necessidade de uma forma adequada de resolução, visto que sua problemática é extremamente complexa e abarca fenômenos outros como migrações internas ou internacionais, fazendo surgir, por vezes, a figura do deslocado ambiental, podendo escalonar, potencializar a situação de conflito já existente ou gerar novas situações de instabilidade. Entende-se por deslocados ambientais[2] – muitas vezes retratados por "refugiados ambientais" – pessoas em movimen-

2 A estimativa do PNUMA é a de que, em 2060, poderá haver cerca de 50 milhões de "refugiados ambientais" apenas na África, além de cerca de 150 milhões em todo o mundo. (INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS, 2012, p.105). O relatório anual "Tendências Globais" ("Global Trends"), que registra o deslocamento forçado ao redor do mundo com base

to, sujeitas às migrações forçadas (CARDOSO, 2017).

A mediação e sua utilização, como visto, é defendida como meio de prevenção de conflitos pela Organização das Nações Unidas, contando com a Unidade de Apoio à Mediação vinculada ao Departamento de Assuntos Políticos (MSU). No âmbito interno, muitos países já utilizam a mediação aos conflitos ambientais, destacando-se os Estados Unidos, onde os custos e a morosidade das disputas judiciais. Como ressalta, Cardoso (2017), os principais pesquisadores na temática ambiental apoiam um processo construtivo e colaborativo.

A mediação ambiental internacional está amparada na intersecção de três áreas, quais sejam: relações internacionais, resolução de conflito e estudos ambientais, consoante Shmuelli e Vranesky (2016)[3]. Em grande parte, a resolução de conflitos de ordem ambiental no cenário internacional se inicia com a diplomacia, executada, neste primeiro estágio, por uma estrutura formal oficial. Entretanto, esta execução enfrenta dificuldades variadas, vez que a gestão e a legislação ambiental demandam processos complexos de coordenação, e encontram maior dificuldade na esfera internacional pela multiplicidade de atores envolvidos, cada qual demonstrando um nível de comprometimento em relação à questão ambiental.

Neste cenário, estruturas não oficiais, como a diplomacia privada, valendo-se de medidores extraoficiais, organizações não governamentais, indivíduos etc., ganham espaço para desenvolver atividades de mediação, ampliando o âmbito de atuação e participação no processo de mediação, contribuindo para a construção efetiva de uma paz sustentável.

## CONCLUSÃO

O crescimento dos conflitos ambientais surgidos em decorrência da evolução social e econômica tornam o seu enfrentamento tarefa difícil e necessária à sociedade pós-moderna.

A percepção, pela sociedade atual, da gravidade dos conflitos ambientais é capaz de influenciar a qualidade de vida atual e das futuras gerações, constituindo "conditio sine qua non" para equalizar o uso e a preservação do meio ambiente.

A existência de conflitos, no entanto, deve ser visualizada como uma oportunidade de se buscar soluções criativas, democráticas e que, assim, promovam uma maior conscientização da sociedade em relação à preservação

em dados dos governos, de agências parceiras e do próprio ACNUR, aponta um total de 65,3 milhões de pessoas deslocadas por guerras e conflitos até o final de 2015, um aumento de quase 10% se comparado com o total de 59,5 milhões registrado em 2014 (ONU 2015c).

3 O texto das referidas autoras foi publicado originalmente no livro Resolving International Conflicts: The Theory and Practice of International Mediation, organizado por Jacob Bercovitch, Boulder CO: Lynne Rienner, 1996. p.191-215.

ambiental.

A conscientização que se pretende implica, a seu turno, cooperação ambiental internacional, que promove uma ampliação dos atores envolvidos na busca de soluções para os conflitos ambientais.

Para a concretização dessa cooperação, as diretrizes internacionais sobre os métodos alternativos de solução de conflitos em muito contribuem, notadamente o disposto no artigo 33 da Carta das Nações Unidas e na Resolução nº 65 283, de julho de 2011, proveniente da Assembleia Geral da ONU, que preveem e incentivam a aplicação da mediação como ferramenta para a resolução de conflitos. A mediação colabora para a tomada de decisões pelos envolvidos, concretizando um processo colaborativo, integrativo, espraiando-se para além dos atores da jurisdição tradicional.

As ondulações que marcam os conflitos ambientais internacionais exigem flexibilidade e adaptações que sejam capazes de atender ao contexto e às características de cada conflito.

Nessa linha, a mediação ambiental internacional mostra-se coerente com essa moldura, permitindo a construção de soluções criadas com base em múltiplos conhecimentos.

## REFERÊNCIAS

ALVES, J. E. D. *Concentração de CO2 na atmosfera chega a 410 ppm.* 2017. Disponível em: <http://www.ecodebate.com.br/2017/04/24/concentração-de-co2-na-atmosfera-chega´-410-ppm-artigo-de-jose-eustaquio-diniz-alves>. Acesso em: 24 abr. 2017.

BERCOVITCH. Jacob; HOUSTON. Allison. The study of international mediation: theoretical issues and empirical evidence. In: BERCOVITCH, Jacob. *Resolving International Conflicts: the theory and practice of mediation*. Boulder, Co: Lynne Reinner, Pub, 1996, p.11-38.

_____. A mediação em conflitos internacionais: panorama teórico e revisão das práticas. In: HERZ, M.; SIMAN, M.; DRUMOND, P. (Org.). *Mediação Internacional.* Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, PUC-Rio, 2016. p.26 a 56.

BUSH, Robert A. Baruch; FOLGER, Joseph P. *La promessa de Mediación:* cómo afrontar el conflicto a través del fortalecimento propio y el reconocimiento de los otros. Buenos Aires: Granica, 2010.

CARDOSO, Simone Alves. *Contribuições da mediação ambiental*

*internacional para paz sustentável:* experiência da unidade de apoio à mediação da ONU (MSU). 2017. 172 f. Tese (doutorado) – Universidade Católica de Santos, Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Direito Ambiental Internacional, 2017. Disponível em: http://biblioteca.unisantos.br:8181/handle/tede/3981.

CARSON, R. *Primavera silenciosa.* São Paulo: Gaia, 2010.

ERNANDORENA, P. R. Resoluções de conflitos ambientais no Brasil: do patriarcal ao fraternal. *Estudios Sociales*, México, v. 20, n. 40, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-45572012000200001&lng=es&nrm=iso>. Acesso em: 10 abr. 2014.

FISHER, Roger; URY, Willian. *Como chegar ao sim:* como negociar acordos sem fazer concessões. Trad. Ricardo Vasques Vieira. Rio de Janeiro: Solomon, 2014.

GARCÍA, A. Mediación y Solución de Controversias En El Sistema internacional Contemporáneo. In: CINU BOGOTÁ- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. *Diplomacia Preventiva:* recuperando el Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas. Colombia, 2012.

HERRBERG, Antje. *International peace mediation:* A new crossroads for the European Union. Brussels: ISIS Europe, 2012.

HERTZ, Mônica; SIMAN, Maíra; DRUMOND, Paula. O que é mediação internacional? Mapeando o debate. In: HERZ, Mônica; SIMAN, Maíra; DRUMOND, Paula (Orgs.). *Mediação Internacional.* Petrópolis. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2016. p.19-25.

KISS, A.; SHELTON, D. *Judicial handbook on law*. [S.l.]: UNEP, 2005

LUND, M. S. *Preventing violent conflicts a strategy for preventive diplomacy*. Washington, DC: United States Institute of Peace, 1999.

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

ONU. Organização das Nações Unidas. *Resolução 748 do Conselho de Segurança*, de 31 de março de 1992. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/748(1992)>. Acesso em: 1 mar. 2017.

_____. Conselho de Segurança. S/2009/189. *Informe del*

*Secretario General sobre el mejoramiento de la mediación y sus atividades de apoyo.* 2009. Disponível em: http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/2009/189. Acesso em: 26 ago. 2017.

_____. Assembléia Geral. A/RES/66/291. *Strengthening the role of mediation in the peaceful settlement of disputes, conflict prevention and resolution*. Set., 2012.

_____. Assembleia Geral. A/RES/2171/2014. *On the use system-wide approach to conflict prevention*. 2014. Disponível em: <http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/SRES-2171-SystApproachConflictPrev-en.pdf >. Acesso em: 26 jul. 2017.

ONUBR. Nações Unidas do Brasil. ONU: *40% de todos os conflitos internos dos últimos 60 anos estão associados a recursos naturais*. 2014. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/40-de--todos-os-conflitos-internos-dos-ultimos-60-anos-estao-associados-a-recursos-naturais-diz-onu/>. Acesso em: 19 jul. 2017.

RUIZ, J. J.; DAUDÍ, M. C. *La protección del médio ambiente em el ámbito internacional y em la union europea*. Valencia: Tirant, 2014.

SHMUELI, Deborah; VRANESKY Ariella. International Environmental Mediation: the Premises and Promises of a New Approach," In: HERZ, Mônica; SIMAN, Maíra; DRUMOND, Paula (Orgs.) *Mediação Internacional*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Editora PUC--Rio, 2016. p.419-449.

VIEIRA, A. C. (Coord.). *Estudos sobre direito econômico internacional e meio ambiente*. São Paulo: Torto & Direito, 2016.

YAGHSISIAN, Adriana Machado. *A participação das mulheres na mediação de conflitos ambientais para alcançar o desenvolvimento sustentável na agenda do direito ambiental internacional*. 2017. 219 f. Tese (doutorado) – Universidade Católica de Santos, Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Direito Ambiental Internacional, 2017. Disponível em: http://biblioteca.unisantos.br:8181/handle/tede/4181.

## SOBRE OS AUTORES

**Adriana Machado Yaghsisian**

Doutora em Direito Ambiental Internacional pela Universidade Católica de Santos. Integra o grupo de pesquisa em Energia e Meio Ambiente, da Pós-graduação Mestrado e Doutorado da Unisantos. Possui capacitação para conciliação e mediação, conferida pelo EPM/SP, com atividade no anexo do Juizado Especial Cível da Unisantos. Atualmente é professora do curso de Direito da Universidade Católica de Santos, nas disciplinas de Direito Civil e Prática Jurídica Civil, além de atuar como instrutora do Curso de Extensão, de Capacitação de Conciliadores e Mediadores da Unisantos certificada pelo TJ/SP.

**Ana Carolina Barros Abreu**

Graduada em Direito na Universidade Católica de Santos. Fez Iniciação Científica no Ensino Médio e na Graduação, pela Universidade Católica de Santos. Atuou como estagiária do Ministério Público do Estado de São Paulo de 2016 a 2018. Estagiária do Ministério Público Federal.

**Andréia Leal Ferro**

Mestranda em Direito pela Universidade Católica de Santos (UniSantos). Pós-Graduanda em Direito Penal Econômico pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra – Instituto de Direito Penal Econômico e Europeu (IDPEE) e Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM). Formada em Docência para Professores de Direito pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Pós-Graduada em Direito Militar pela Universidade Cruzeiro do Sul (Unicsul). Advogada. Bacharel em Direito pela Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS). Membro dos Grupos de Pesquisa: Mediação para Solução de Conflitos Socioambientais; e Regimentos e Tutelas Constitucionais, Ambientais e Internacionais. Mediadora e conciliadora judicial. Mediadora socioambiental. Professora colaboradora na Maritime Law Academy. Consultora e parecerista jurídica do escritório Freitas Vizan Advogados. Foi Oficial Temporária da Marinha do Brasil. Trabalhou no escritório Demarest& Almeida Advogados e no Procon-SP.

**Catherine Souza Santos**

Estudante de Direito da Universidade Católica de Santos. Aluna de iniciação científica. Participa do grupo de pesquisa em Resolução de Conflitos, da pós-graduação da Universidade Católica de Santos.

**Denyse Moreira Guedes**

Pós-Doutora em Ciências Humanas e Sociais – Estudo das Minorias/Serviço Social – Universidade Fernando Pessoa – Porto – Portugal; Doutora em Direito Ambiental Internacional – UNISANTOS com Bolsa CAPES – doutorado sanduíche na Universidade Lusíada do Porto – Portugal; Mestre em Saúde Coletiva – UNISANTOS; Especialista em Direito Penal – FMU-SP; Advogada – Universidade São Marcos-SP; Assistente Social – PUC-SP; Audiodescritora – UNESP; Mediadora e Conciliadora Judicial e Mediadora Socioambiental/Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo/Conselho Nacional de Justiça/UNISANTOS; Membro da Comissão de Direitos das Pessoas com Deficiência – OAB-Santos; Membro do Grupo de Pesquisa Métodos Alternativos de Resolução de Conflitos Socioambientais e Urbanísticos da Universidade Católica de Santos – UNISANTOS; Membro do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Vulnerabilidades CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico) – UNISANTOS. E-mail: denyseguedes@hotmail.com.

**Edna Pacheco Fernandes Garcia**

Ingressou na Polícia Civil em 1988 e no ano de 1992 passou no concurso de provas e títulos para a carreira de Delegado de Polícia no Estado de São Paulo. Atuou em várias unidades policiais da baixada santista. Professora Assistente de Ciência Política da UNIVERSIDADE METROPOLITANA DE SANTOS. Ministra aulas de Direito Internacional Público e Privado na Universidade Metropolitana de Santos Ministrou aulas de Direito Constitucional, Direito Penal Geral e Especial, Mediação/Conciliação e Arbitragem e Processo Penal na Faculdade de Direito da UNISANTOS desde o segundo Semestre de 2015 até o final de 2017. Ministrou aulas de Direito Penal na ESAMC/SANTOS Ministrou aulas de Direito Constitucional da UNAERP/GUARUJÁ.

**Gabriela Soldano Garcez**

Advogada e jornalista diplomada. Pós graduada em Direito Processo Civil e Processo do Trabalho. Mestre em Direito Ambiental e Doutora em Direito Ambiental Internacional, ambas com Bolsa CAPES, pela Universidade Católica de Santos. Conciliadora capacitada pela Escola Paulista de Magistratura. Professora universitária e de cursos preparatórios para o exame de OAB.

**Ismael Vidal Lacerda**

Promotor de Justiça/PB. Mestrando em Direito Ambiental e Sustentabilidade pela Universidade Católica de Santos.

**Juliana Buck Gianini**

Graduação em DIREITO pela Universidade Metropolitana de Santos (1999). Delegada de Polícia desde 2004. Lotada atualmente na 5ª Delegacia de Polícia – Porto de Santos-SP – Delegada Assistente. Pós Graduada em Processo Penal pela Universidade Católica de Santos – UNISANTOS – Lato Sensu (2013). Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Processual Penal e Direito Penal. Experiência na área Acadêmica: Professora Titular da Academia de Polícia Dr. Coriolano Cobra – São Paulo – Matéria: Ética Policial (2013). Professora de Introdução ao Estudo de Direito na UNIMES (2013). Professora de Processo Penal na UNIMONTE (2014). Professora Convidada do Curso de Formação da Guarda Civil Metropolitana de Santos 2014 – Fundamentos de Gestão Integrada e Polícia Comunitária. Professora de Processo Penal na UNISANTOS (2015). Professora Supervisora do Núcleo Especial Criminal – NECRIM/Santos – UNISANTOS (2015). Possui Capacitação no Curso de Mediadores e Conciliadores Judiciais – UNISANTOS (2015). Membro do Grupo de Pesquisa – Resolução de Conflitos Sociais e Ambientais – UNISANTOS (2016). Possui Capacitação no Curso de Mediação Socioambiental – UNISANTOS (2017). Mestre em Direito Ambiental – UNISANTOS – Stricto Sensu (2016). Doutoranda em Direito Ambiental Internacional – UNISANTOS – Stricto Sensu (2018).

**Marcus Filipe Freitas Coelho**

Advogado. Aluno do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade Católica de Santos.

**Paula Carpes**

Graduanda em Direito na Universidade Católica de Santos (2015- atual), possui Mestrado em Toxicologia e Análises Toxicológicas pela Universidade de São Paulo (2007), Habilitação em Análises Clínicas (2005) e Graduação em Farmácia-bioquímica (2002) pela Universidade Católica de Santos. –Professora Mestre do Centro de Ciências Sociais Aplicadas e da Saúde da Universidade Católica de Santos. –Professora no curso de Pós- Graduação do Instituto Racine. –Perita Judicial no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo –Assistente Técnica e Perita Judicial em Dra. Paula Carpes Victório- perita farmacêutica e toxicologista (www.periciafarmaceutica.com.br) Conciliadora no Juizado Especial Cível de São Vicente. –Mediadora no Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania de São Vicente: Casa da Família –Membro da Comissão Assessora de Análises Clínicas e Toxicológicas do Conselho Regional de Farmácia de São Paulo –Membro da Comissão Assessora de Bioética

e Biodireito do Instituto Brasileiro de Direito de Família e Sucessões (IBDFAM) –Membro da Comissão Assessora de Mediação do Instituto Brasileiro de Direito de Família e Sucessões (IBDFAM) –Membro-Estudante da Comissão Assessora de Direitos da Criança e Adolescente da Ordem dos Advogados do Brasil- Seccional Santos –Autora do Blog Educar Legal. –Coordenadora da Infância e Juventude na Coalizão Antidrogas de Santos –Conselheira no Conselho Municipal da Juventude de Santos (CMJ) e Coordenadora do Grupo de Trabalho Álcool e Jovens. –Conselheira representante do CMJ no Conselho Municipal de Políticas Públicas em drogas (COMAD) –Voluntária na Cruz Vermelha de São Paulo nos setores da Juventude, Comunicação e Restabelecimento de Laços Familiares (RLF). Tem experiência na área de Toxicologia e Farmácia, com ênfase em Toxicologia Forense, Ambiental e Análises Farmacêuticas. –Membro efetivo da Sociedade Brasileira de Toxicologia –Membro efetivo do Instituto Brasileiro de Direitos de Família e Sucessões (IBDFAM).

**Simone Alves Cardoso**

Doutora em Direito Ambiental Internacional, mestre em Direito Urbanístico pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2004) e graduada em DIREITO pela Universidade de Franca (2000). Professora de direito civil e mediação na graduação da Faculdade de Direito da Universidade Católica de Santos. Mediadora certificada pela Escola Paulista da Magistratura, Coordenadora do Juizado Especial Civil da Universidade Católica de Santos, núcleo de extensão em parceria com o TJ/SP e Coordenadora do Curso de Extensão de Capacitação de Conciliadores e Mediadores da Unisantos, credenciado no TJ/SP. Mediadora da Câmara de Mediação de Conflitos Socioambientais, Urbanísticos e Empresariais da Unisantos. Integra o grupo de pesquisa em Resolução de Conflitos Socioambientais e o grupo de Energia e Meio Ambiente do programa de Pós-graduação Mestrado e Doutorado da Unisantos.

UNIVERSIDADE
CATÓLICA
DE SANTOS

Afiliado

Associação Brasileira
das Editoras Universitárias

ABEC
Associação Brasileira de Editores Científicos

CBL
Câmara
Brasileira
do Livro