

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA  
FACULDADE DE DIREITO  
DIREITO

NARJARA MARTINS REZENDE

**CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS VIA MEDIAÇÃO COMUNITÁRIA E  
A BUSCA PELO CONSENSO**

Juiz de Fora  
2021

NARJARA MARTINS REZENDE

**CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS VIA MEDIAÇÃO COMUNITÁRIA E  
A BUSCA PELO CONSENSO**

Artigo apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel. Na área de concentração Direito Processual Civil sob orientação do Prof. Me. Fernando Guilhon de Castro e co-orientador Prof. Me. Marcelo Gouvêa Almeida Martins.

**FOLHA DE APROVAÇÃO**

NARJARA MARTINS REZENDE

**CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS VIA MEDIAÇÃO COMUNITÁRIA E  
A BUSCA PELO CONSENSO**

Artigo apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito para obtenção do grau de Bacharel . Na área de concentração Direito Processual Civil submetido à Banca Examinadora composta pelos membros:

:

---

Orientador: Prof. Me. Fernando Guilhon de Castro  
Universidade Federal de Juiz de Fora

---

Co-orientador: Prof. Me. Marcelo Gouvêa Almeida Martins  
Faculdade de Miguel Pereira (FAMIPE/FUSVE)

---

Gevalmir Faciroli Carneiro  
Universidade Federal de Juiz de Fora

PARECER DA BANCA

 APROVADO REPROVADO

Juiz de Fora, 9 de setembro de 2021

## RESUMO

O trabalho aborda a maneira mais eficaz de tratar os conflitos coletivos que envolvam políticas públicas, qual seja, a utilização do processo de construção de consenso. Isso se dá por conta da observação da norma brasileira e da percepção de que esta não é suficiente para lidar de forma adequada com a resolução de conflitos coletivos que envolvam políticas públicas. Passa-se desde o entendimento do que sejam políticas públicas, judicialização do controle de políticas públicas, um paralelo entre o meio judicial e o extrajudicial, a similaridade entre o processo judicial individual e o coletivo, o motivo da necessidade dos meios consensuais para a resolução dos conflitos coletivos que envolvam políticas públicas, o que seria mediação comunitária e por fim, os pontos principais do processo de construção de consenso.

Palavras-chave: Processo de construção do consenso. Mediação comunitária. Conflitos coletivos. Políticas públicas.

## ABSTRACT

This work addresses the most effective way to deal with collective conflicts involving public policies, that is, the use of the consensus-building process. This is due to the observation of the Brazilian standard and the perception that this is not sufficient to deal adequately with the resolution of collective conflicts involving public policies. It goes from the understanding of what public policies are, the judicialization of control of public policies, a parallel between the judicial and extrajudicial means, the similarity between the individual and the collective judicial process, the reason for the need for consensual means for the resolution of the collective conflicts involving public policies, which would be community mediation and, finally, the main points of the consensus-building process.

Keywords: Consensus-Building Process. Community mediation. Collective conflicts. Public policy.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	7
1. CONFLITOS COLETIVOS E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	9
2. A INSERÇÃO DE OUTROS MEIOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS PARA SE SOLUCIONAR OS CONFLITOS COLETIVOS QUE ENVOLVEM POLÍTICAS PÚBLICAS.....	12
3. CONSTRUÇÃO DE CONSENSO EM CONFLITOS COLETIVOS .....	16
4. PONTOS DE VANTAGEM NA UTILIZAÇÃO DAS SESSÕES DE MEDIÇÃO COMUNITÁRIA NA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS COLETIVOS .....	19
5. MEDIÇÃO COMUNITÁRIA.....	19
6. O QUE SERIA UM PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DE CONSENSO (PCC)? .....	23
7. CINCO PONTOS PRINCIPAIS PARA UM PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DE CONSENSO.....	24
<u>1º PONTO: SELECIONAR E REUNIR OS SUJEITOS QUE IRÃO PARTICIPAR DO PROCESSO.....</u>	<u>24</u>
<u>2º PONTO: DEFINIR AS FUNÇÕES DE CADA INDIVÍDUO NO GRUPO E O QUE SE DEVE ESPERAR DESTE .....</u>	<u>25</u>
<u>3º PONTO: SOLUCIONANDO PROBLEMAS .....</u>	<u>26</u>
<u>4º PONTO: FINALIZANDO O ACORDO .....</u>	<u>28</u>
<u>5º PONTO: A EXECUÇÃO DAS PROMESSAS ACOLHIDAS .....</u>	<u>29</u>
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	31
REFERÊNCIAS .....	33

## INTRODUÇÃO

O raciocínio criado para se traçar o desafio-problema deste trabalho foi procurar transformar o processo coletivo em uma forma mais sucinta que solucionasse os conflitos de natureza coletiva existentes na sociedade. Seria uma busca constante por encontrar ferramentas de solução de conflitos coletivos que fossem, de fato, exequíveis e eficientes perante a complexidade e peculiaridade do conflito coletivo que envolve política pública.

O incentivo precisa vir dessa peculiaridade, deste desafio, que é o conflito coletivo, a fim de alavancar ferramentas diversas para se resolver e trabalhar melhor essa natureza de conflito. Essas ferramentas necessitam se adaptar à realidade social.

Assim, o desafio-problema que embasou o desenvolvimento da pesquisa foi a pergunta: “Como chegar a um consenso em conflitos coletivos que envolvam políticas públicas?”. Assim, se buscou entender melhor os conflitos coletivos que envolvem políticas públicas e quais seriam as melhores maneiras para resolvê-los.

A partir deste problema, se analisou em vários artigos e livros, com o fim de encontrar uma resposta que fosse suficiente para entender o que seria mais eficaz para conflitos coletivos que envolvessem políticas públicas. Foi então que o marco teórico deste trabalho surgiu. Tal trabalho teve como marco teórico o método de construção de consenso proposto por Lawrence Susskind, Jeffrey Cruikshank e Yann Duzert, em 2008, para a resolução de conflitos coletivos. De acordo com os autores, os métodos consensuais de resolução de conflitos que envolvem uma coletividade, dentre os quais se pode destacar a mediação, a negociação e o processo de consensus Building, demonstram peculiaridades que dizem respeito à natureza e à complexidade do conflito, motivos que levam à necessidade de se seguirem meios diferentes dos métodos usados em conflitos entre particulares, entre conflitos que envolvam patrimônio ou demandas individuais entre particulares e o Poder Público.

Os autores analisam e chegam à conclusão que a atitude assumida por mediadores ou facilitadores em conflitos que envolvem comunidades deve se dar com maior participação, ante o perfil esperado para os mediadores que trabalham em conflitos privados. Inclusive, os meios utilizados pela mediação comunitária para a resolução de conflitos coletivos devem levar em conta a natureza do direito material subjacente e a quantidade de participantes no conflito. Além disso, devem analisar o prazo possível para a captação de informações e, caso seja necessário, colher

informações técnicas, se atendo à quantidade de sessões precisas para se obter o consenso.

Ao longo do trabalho, ocorreu uma comparação entre a experiência brasileira e a norte-americana quanto à visão de seus tribunais. Notou-se, no Brasil, ausência de métodos consensuais adequados a fim de resolver conflitos coletivos que envolvam políticas públicas.

Então, percebendo-se a importância da inserção das ferramentas consensuais na exequibilidade das resoluções dos conflitos coletivos, passa-se a buscar ferramentas mais eficientes, para a natureza específica do conflito, uma vez que se demonstra, ao longo deste trabalho, a judicialização do controle das políticas públicas e o tempo que os processos coletivos que envolvem políticas públicas levam, sendo bem mais eficiente e necessária a busca de uma resolução de conflitos extrajudicial com meios consensuais.

Então, o problema que este trabalho procura solucionar, ao longo deste artigo, é que o Poder Judiciário, através de ações coletivas, controlando algumas políticas públicas, não tem sido a melhor ferramenta para suprir as necessidades da coletividade quanto à exequibilidade dos direitos fundamentais que se busca nesses processos. Assim, chegou-se à hipótese de que, para solucionar tais conflitos, as ferramentas consensuais mais indicadas a suprir essa necessidade da coletividade, em relação à exequibilidade dos acordos, seria a resolução extrajudicial dos conflitos coletivos desta natureza.

O que ocorrerá neste trabalho será a visualização da comparação entre ambos os processos coletivos: judicial e extrajudicial, demonstrando a necessidade de se destacar os métodos consensuais para solucionar os conflitos coletivos que envolvem políticas públicas. O próximo passo se dará no sentido de se colocar, em paralelo, qual seria o foco que o processo coletivo e as políticas públicas procuram tutelar e o modo como ocorre o controle de políticas públicas em solo brasileiro e no exterior, mais especificamente, nos Estados Unidos, através do processo coletivo judicial, para traçar semelhanças a fim de delinear a eficiência ou não deste meio.

Logo após, ocorrerá o desenvolvimento dos métodos adequados para se solucionar conflitos coletivos no ordenamento jurídico brasileiro e no norte-americano, dando palco principalmente a influências positivas que se pode extrair deste último, para o desenrolar da doutrina e da norma no ordenamento jurídico brasileiro. Para finalizar, se demonstrará o Processo de Construção de Consenso, que se trata de uma

sugestão processual extrajudicial para se construir o consenso em conflitos coletivos que incluem políticas públicas no direito brasileiro.

## **1. CONFLITOS COLETIVOS E POLÍTICAS PÚBLICAS**

As políticas públicas são programas acionados pelo governo, com o objetivo de administrar os mecanismos de que dispõem o Estado, e atividades dos entes privados para se atingir as metas que a política considera prioritárias para a sociedade (BUCCI, 2006). Dessa maneira, as políticas públicas espelham os interesses da sociedade, de modo que é dever do Estado, essencialmente, atender a tais interesses, de forma geral, por isso as políticas públicas são por ele legitimadas.

O significado de políticas públicas, em resumo, está na realização, pelo Poder Executivo, dos direitos fundamentais, sendo executados através de programas aplicados na realidade social. Porém, cada vez mais, se observa ações coletivas com a finalidade de controlar judicialmente as políticas públicas, de modo a auxiliar na exequibilidade dos direitos fundamentais, uma vez que, supostamente, não estariam sendo garantidos pelos entes responsáveis (FREIRE JÚNIOR, 2004).

Nos dias atuais, as ferramentas processuais que o direito brasileiro dispõe para controlar as políticas públicas são utilizadas de forma irresponsável. O motivo são as inadequações dos instrumentos processuais para debates fundamentais e de qualidade em torno das políticas públicas (ARENHART, 2015). Percebe-se, também, que a tutela coletiva não se trata de uma solução muito melhor que a tutela individual. Resumindo, a ação coletiva brasileira pode ser assemelhada a uma ação individual, uma vez que, neste caso, o autor seria o representante dos interesses da coletividade ou de alguns indivíduos. Nota-se, dessa forma, que as ações coletivas contêm ferramentas que não colaboram para que vários interesses sejam realmente atendidos neste procedimento. Diferente disso, o que acontece é a representação indireta desses interesses, trazendo um problema, qual seja, a similaridade com a tutela em um processo individual.

As semelhanças entre o processo judicial coletivo e o processo judicial individual são: partes antagônicas, mesmo procedimento e a necessidade de uma sentença que corresponda a um pedido. Então, o motivo que não possibilita considerar este ambiente como ideal a abrigar o diálogo sobre políticas públicas é a realidade na representação se dar de modo apenas aparente (ARENHART, 2015).

Uma saída viável seria o processo estrutural com o fim de obter um controle otimizado de políticas públicas na seara judicial (ARENHART, 2015). Quanto a estes processos, o objetivo é a deliberação que foque em modificar, de forma substancial, visando à posteridade, ações específicas e instituições, sobre uma grande extensão de valores da coletividade, observando também a existência de outros sujeitos.

Vale lembrar que estes sujeitos se preocupam com a possibilidade de serem atingidos pela decisão do juiz (ARENHART, 2015). Com o interesse de atender a estas finalidades, ferramentas como *amicus curiae* e audiências públicas se fazem necessárias, por disponibilizarem a visão sobre diversos interesses da coletividade, uma vez que tais ferramentas possibilitam o maior envolvimento dessa diversidade, apesar de a legislação não dispor claramente sobre. Faz-se importante, também, a presença de um perito sobre o assunto que envolva o conflito, com o objetivo de delinear o que será discutido e contribuir para sua resolução. De posse dessas ferramentas, é possível ultrapassar a dualidade existente no processo judicial, possibilitando a partir de diversas ferramentas, o desenvolvimento de uma relação entre múltiplos interesses. (ARENHART, 2015)

Em relação ao foco deste trabalho, que visa abordar a captação de interesses de um grupo, Antônio Gidi (2007) demonstra uma revisão que compara o modo como se dá a representação dos interesses pelo direito norte-americano. Neste ordenamento, ocorre uma espécie de desapego às leis e também um foco aos fatos da demanda tratada, motivo que leva o juiz a analisar se é adequada a representação ao sujeito que irá representar, analisando o caso concreto (RAMPIN, 2011). Dessa forma, o objetivo do juiz é conferir, na medida do possível, que o resultado alcançado com a tutela coletiva seja exatamente conforme seria, caso os interessados conseguissem individualmente salvaguardar seus interesses (GIDI, 2007).

É notória a diferença da forma de se caracterizar a adequação da representação ao representante entre o ordenamento jurídico brasileiro e o norte-americano. Este não propõe a obrigação dos representantes averiguarem com os interessados, membros da comunidade, a fim de obter uma adequação entre os interesses do grupo e o que o representante estaria tutelando em juízo. O fato é que o juiz analisaria, com o suporte de fundamentos qualitativos, a diferença entre os interessados e o representante (GIDI, 2007). Dessa forma, cabe ao juiz analisar a adequação dos interesses das pessoas envolvidas no processo com quem os está representando (GIDI, 2007). A ferramenta utilizada está previamente definida na Federal Rule 23 a fim de proporcionar aos

membros do conflito a informação sobre a ação coletiva proposta, sendo esta denominada *notice*, que se trata da comunicação formal aos participantes do processo em relação ao ajuizamento e confirmação de uma ação coletiva, possibilitando aos membros do grupo decidir qual seria o melhor caminho a ser adotado sobre o trâmite da ação (GIDI, 2007).

Percebe-se, entretanto, na Federal Rule, a ausência de uma resolução para se entregar alternativas ao desafio desse trabalho, que consiste em falta de ferramentas sobre representação de interesses em conflitos coletivos, principalmente as que dizem respeito às políticas públicas. Mesmo que a Rule 23 (c)(4)(B) permita que o juiz divida subgrupos para o momento em que a comunidade contenha sujeitos, em que suas situações individuais se coloquem como diversas ou também em relação a interesses individuais que se chocam. Nota-se que, caso os sujeitos fossem muito diferentes, não haveria como subdividir esses grupos, uma vez que seria muito difícil encontrar um problema ou interesses que fossem comuns entre eles (GIDI, 2007), demonstrando então como a dualidade de posições no processo judicial atrapalha a existência de uma ferramenta adequada à resolução deste conflito complexo.

De forma a superar este vácuo, o sistema judiciário norte-americano gerou a *Stephen Yeazell de town meeting*, que se trata de uma prática que permite a ampla participação dos indivíduos do grupo, que irão representar os grupos possivelmente afetados pela decisão judicial (YEAZELL, 1977-1978). A nomenclatura surgiu de um caso de dessegregação escolar, advindo do estado da Califórnia. Neste, a corte optou por permitir a contribuição de participantes interessados, que seriam intervenientes, por mais que não constituíssem as partes do processo, seria permitida sua participação para fins da decisão. Para o autor, essa flexibilidade que a corte trouxe foi de veras importante, uma vez que a resolução do problema veiculado no processo, qual seja, acontecer uma reestruturação de uma instituição de ensino pública, necessitava da representação e da garantia das relações de poder dentre muitos sujeitos. Dessa forma, uma vez que a obrigatoriedade advinda da decisão judicial quase reescreveria parte do contrato social não haveria eficácia para uma mudança sem a colaboração direta dos sujeitos e grupos atingidos (YEAZELL, 1977-1978). Portanto, percebe-se a importância de se envolver diversos e antagônicos interesses, sendo mais eficaz e passível de cumprimento a decisão que utilizasse da negociação e compromisso (YEAZELL, 1977-1978).

A fim de resolver o problema existente em relação à visão tradicional que impera, atualmente, no processo coletivo, advindo do processo individual, qual seja, o dualismo das partes no processo, torna-se necessário olhar para um processo diferenciado, denominado comumente de processo estrutural (ARENHART, 2015) ou estratégico (GRINOVER, 2016), que procura realçar opções adequadas a tal natureza do conflito e de tais decisões prolatadas. Nota-se, na execução desta experiência, a importância de os processos estruturais terem por opção a resolução com elementos consensuais e não decisões impositivas (LIMA, 2016).

Há algumas técnicas para se trabalhar com políticas públicas na seara judicial. Entretanto, a considerada eficaz por este trabalho seria as desenvolvidas a partir do diálogo, cujas soluções se dão através do consenso. Assim, ocorre uma maior participação das partes para a resolução do conflito e contribui para resoluções mais exequíveis, de forma a respeitar o ordenamento jurídico (ARENHART, 2015). Cabe salientar o fato de que o desenvolvimento do diálogo no processo chamado estrutural não se restringe às partes, e, por ser de natureza institucional, cabe a participação de outros “poderes”, sendo, preferencialmente, a via consensual a solução utilizada (GRINOVER, 2016).

Por fim, uma vez que as medidas consensuais são perseguidas para fins de solucionar conflitos que envolvem escolhas estatais que influenciam na qualidade da entrega de políticas públicas, neste trabalho se procurará focar nas técnicas processuais extrajudiciais eficientes para possibilitar se guiar pelas medidas consensuais, antes de se acionar a justiça.

## **2. A INSERÇÃO DE OUTROS MEIOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS PARA SE SOLUCIONAR OS CONFLITOS COLETIVOS QUE ENVOLVEM POLÍTICAS PÚBLICAS**

Neste ponto, conforme percorrido o assunto acima, e de acordo com marcantes acontecimentos de tribunais estrangeiros, principalmente os norte-americanos, em que os juízes dispõem de maior poder para tornarem suas decisões exequíveis, tais acontecimentos serviram de exemplo para se concluir a ineficácia dos meios judiciais, que incluem imposições, ante as técnicas decisórias consensuais, cuja via judicial tem sido mais tendente a adotá-las, uma vez que seriam mais eficientes para fins de resolução de conflitos referentes ao interesse público.

É importante destacar que, ao longo de 20 anos, vem ocorrendo, principalmente após a fixação da arbitragem no Brasil, com a existência da lei 9.307/96, a maior busca por outros meios de resolução de conflitos e estudos dos meios consensuais, vide a lei nº 13.105 (CPC/2015) e a Resolução nº 125 do Conselho Nacional de Justiça, trazendo os métodos autocompositivos à tona (CASTRO, 2018). Importante observar também a lei Lei nº 13.140, de 2015, conhecida como lei de mediação. O que se buscará neste trabalho, inclusive, será o que se questiona na doutrina, quanto a colaboração dessas técnicas para melhorar os meios de resolução consensual para os conflitos coletivos. Apesar de ter ocorrido, de forma geral, um apontamento sobre a Resolução nº118/2014 do Conselho Nacional do Ministério Público, pode ser considerado um importante avanço sobre este assunto. Então, assim como dentro do processo coletivo judicial procurou-se desenvolver melhor e promover adequações à resolução dos conflitos coletivos, nota-se que semelhante possibilidade de aplicar as técnicas consensuais no âmbito extrajudicial possa ser promissor (REIS, 2018).

Ocorre, porém, o questionamento da utilização das soluções consensuais focadas nos conflitos coletivos voltadas ao interesse público ante à seara extrajudicial, por conta do dispositivo do CPC/15, art. 3º, §3º, que nos traz a informação de que os métodos de resolução consensual já são obrigatórios para o desenvolvimento do processo judicial. Porém, há um aspecto a ser apontado para fins da utilização dos métodos de solução consensual de conflitos no âmbito extrajudicial, que dizem respeito ao progresso do processo judicial. Há a necessidade de que, antes do início de uma ação judicial coletiva, que tem por conteúdo conflitos coletivos, cujo interesse é público, se debata questões em relação à implementação de políticas públicas. Assim, uma vez que já estejam previamente discutidas e as partes tenham conhecimento dos detalhes do conflito, torna-se esta ação mais suscetível de ser exequível no âmbito judicial. Confirma-se então, a importância da utilização dos métodos consensuais de conflito no âmbito extrajudicial, uma vez que, para que os envolvidos no conflito possam obter um maior conhecimento, somente a via judicial não seria eficiente (REIS, 2018).

É importante o maior desenvolvimento da ideia de se experimentar a seara extrajudicial para tratar os conflitos coletivos cujo conteúdo sejam políticas públicas. No entanto, seria necessária uma cobertura mais ampla do que a visão dicotômica do processo judicial tradicional brasileiro: não só superar a visão das partes antagônicas, mas também privilegiar a participação de toda coletividade, contendo sua diversidade de perspectiva. Na seara judicial se nota como não se dá palco tanto a manifestação de toda

sociedade, quanto a compreensão dos envolvidos sobre o conflito. Dessa forma, se cria uma maior dificuldade para a captação dos interesses das partes, não fazendo jus ao destino das políticas públicas, quais sejam, à toda a coletividade (ARENHART, 2015).

Privilegia-se, neste trabalho, a seara extrajudicial por conta da flexibilidade que este meio traz para o desenrolar da solução de conflitos. Além da maior comunicação, este âmbito proporciona a existência de uma multiplicidade de ferramentas a fim de valorizar mais o diálogo, tornando a seara extrajudicial mais eficaz e um meio mais célere para resolver contendas.

A fim de confirmar a pouca celeridade das vias judiciais, em comparação com as vias extrajudiciais, se observa que, segundo o *Relatório Justiça em Números* (2017, ano base 2016), feito pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2017), o congestionamento processual é uma realidade. Na esfera cível, por exemplo, o tempo pode se dar entre 3 anos e 1 mês, apenas na fase de conhecimento; na segunda instância poderá durar 1 ano; e, para a execução, em média, 6 anos e 4 meses. Reunindo todas essas informações, chega-se a um total de 10 anos e 5 meses de duração, desde o início do processo até a baixa definitiva (COHEN; SZTERN, 2018).

Já em relação aos números sobre a conciliação, o *Relatório Justiça em Números* (2017, ano base 2016), elaborado pelo CNJ, relata o seguinte:

A tendência é que esses percentuais aumentem, tendo em vista a entrada em vigor em março de 2016 do novo Código de Processo Civil (Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015), que prevê a realização de uma audiência prévia de conciliação e mediação como etapa obrigatória, anterior à formação da lide, como regra geral para todos os processos cíveis. Ainda não houve crescimento considerável do índice de conciliação, uma vez que o aumento em relação ao ano anterior foi de apenas 0,8 ponto percentual. [...] Observa-se a [...] que 11,9% das sentenças e decisões proferidas no Poder Judiciário em 2016 foram homologatórias de acordo. [...] Na fase de conhecimento dos juizados especiais, o índice de conciliação foi de 16%, sendo de 19% na Justiça Estadual e de 6% na Justiça Federal. Na execução, os índices são menores e alcançam 5%. No 1º grau, a conciliação foi de 13,6%. [...] A Justiça que mais faz conciliação é a Trabalhista, que consegue solucionar 26% de seus casos por meio de acordo - valor que aumenta para 40% quando apenas a fase de conhecimento de primeiro grau é considerada. O TRT19 apresentou o maior índice de conciliação do Poder Judiciário, com 36% de sentenças homologatórias de acordo (CNJ, 2017).

Foram realizadas pelo Conselho Nacional de Justiça (DPJ/CNJ), a *Série Justiça Pesquisa* (2019), concebida pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias, análises comparativas entre processos homologados, tidos aqui como processos que utilizaram os procedimentos de conciliação ou mediação e processos não homologados, ou seja, aqueles que foram finalizados por sentença. Essas análises foram feitas em 17 cidades,

nos Estados do Piauí, Rio de Janeiro e São Paulo, entre 11,8 milhões de movimentações em 256.056 processos:

Dos 256.056 processos analisados, 22.276 são processos finalizados por homologação [...] e 233.780 processos finalizados por sentença (chamados “processos não homologados”). Assim, o percentual de processos homologados observado é igual a 8,7%. [...] Na amostra considerada, a proporção de processos homologados é maior para as cidades do Estado de São Paulo, chegando ao percentual de acordos de 20,6%. Na amostra do Rio de Janeiro o percentual de homologados é 3,3% e no Piauí é 1,5% (BRASIL, 2019).

Na média de movimentos por processo, tem-se 46,2, para os processos homologados são 43,5 movimentos por processo e para os não homologados se tem uma média de 46,4 movimentos (BRASIL, 2019) Demonstrando o menor número de movimentos pelos processos homologados.

Quando se fala em tempo, a duração média dos processos homologados é de 585 dias - o que dá aproximadamente 1 ano e meio. Já para os processos não homologados, a duração média é de 1.061 dias, aproximadamente 3 anos (BRASIL, 2019). Conclui-se que a duração dos processos homologados é praticamente a metade dos processos não homologados.

Percebe-se, ao se deparar com tais informações, que, ainda que se comprove que meios consensuais de resolução de conflitos são mais céleres, estes meios são utilizados em menor escala, sendo poucas as sentenças homologatórias de acordo.

O que Avritzer denomina “colonização do poder Judiciário” (AVRITZER, 2011), afirmando que o Estado é quem mais usufrui do Poder Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça confirmou em números, através da coleta de dados realizada pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias, intitulado “100 maiores litigantes”:

Observa-se [...], que o setor público (Federal, Estadual e Municipal), bancos e telefonia representam 95% do total de processos dos 100 maiores litigantes nacionais. Desses processos, 51% têm como parte ente do setor público, 38% empresa do setor bancário, 6% companhias do setor de telefonia e 5% de outras empresas (CNJ, 2011).

Há aqui a necessidade de aproximar os sujeitos de direitos à prestação jurisdicional, mas, para além disso, os números demonstram ainda mais a importância dos meios de resolução de conflitos, principalmente os métodos consensuais que serão neste trabalho abordados. Os meios consensuais de resolução de conflitos proporcionam a inclusão social desses sujeitos, uma vez que os participantes do conflito são considerados as pessoas mais essenciais neste processo e auxiliam no processo de

democratização, permitindo a este sujeito, agora cidadão, exercer a autonomia, uma vez que elabora a solução para seu próprio conflito (CABRAL, 2013).

### **3. CONSTRUÇÃO DE CONSENSO EM CONFLITOS COLETIVOS**

Como abordado ao longo deste trabalho, a vigência do Código de Processo Civil de 2015, trouxe o impulsionamento pelo Estado da execução de métodos consensuais de resolução consensual de conflitos. Então, o setor público: Ministério da Justiça, Poder Judiciário, juízes, advogados, Defensoria Pública e o Conselho Nacional de Justiça, e o setor privado, como FIRJAN (Federação das Indústrias do Rio de Janeiro e a FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo) estão em conjunto, como responsáveis para divulgar e promover tais métodos no país. (CASTRO, Carlos Roberto Siqueira, 2018)

Inclusive o foco deste trabalho consiste exclusivamente neste ponto, de demonstrar diante da precariedade de soluções legais, no ordenamento jurídico brasileiro, métodos de construção de consenso ante conflitos coletivos que envolvam interesse público. Focar-se-á então neste desafio, como se chegar a um consenso quando se há mais de dois interesses em jogo.

Dessa forma, o marco teórico se constitui principalmente do processo de construção de consenso, no livro “Quando a maioria não basta: método de negociação coletiva para a construção de consenso”, cujos autores são Lawrence Susskind, Jeffrey Cruikshank e Yann Duzert, ano de 2008, como solução para se resolver o desafio de se encontrar um consenso em conflitos coletivos, que poderiam ser utilizados no sistema normativo jurídico brasileiro e demais entidades. E por este motivo que se chegou à necessidade de se pesquisar a partir do direito comparado, mais precisamente, nos métodos utilizados pelo direito norte-americano, uma vez que eles se encontram em um patamar promissor em relação ao desenvolvimento de técnicas para se chegar em um consenso, principalmente quando se trata de conflitos coletivos cujo interesse é público e que incluem políticas públicas.

Inclusive, essa característica mais flexível do método consensual, no viés do ordenamento jurídico brasileiro, pode ser conferida ao longo do processo judicial. No próprio CPC/2015, é-se notório em seu art. 190, o seguinte:

Art. 190. Versando o processo sobre direitos que admitam autocomposição, é lícito às partes plenamente capazes estipular mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa e convencionar sobre os seus ônus,

poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo (CPC, 2015).

Quando se observa novamente essa maleabilidade procedimental, não haveria problema em se utilizar a doutrina norte-americana como auxílio, uma vez que são promissores em práticas em relação a solução consensual de conflitos cujo interesse é público. Há a possibilidade então de se utilizar a influência da doutrina norte-americana como direcionamento para se seguir no processo coletivo extrajudicial na seara do direito brasileiro, se observando claro, as especificações condizentes as instituições brasileiras, à cultura do país e à própria sociedade. Não se excluindo a possibilidade de se utilizar técnicas de construção de consenso praticadas em países diversos aos Estados Unidos (JÜNGER *et al*; ZAMIR, 2011)

Com certeza, quando se fala de método procedimental, variando em relação aos conhecimentos do facilitador ou mediador do processo, é possível haver a colaboração interdisciplinar para o tema resolução de conflitos. É importante ressaltar que há a necessidade de se adaptar o método ao Brasil e não só transplantar um método de solução de conflitos pronto e importado dos Estados Unidos.

É importante, mais uma vez, lembrar, que no processo coletivo extrajudicial, a administração deve ocorrer com cuidados específicos, uma vez que quando se consiga o consenso, este seja obtido de forma não imposta e que este seja executável, e que seus detalhes contenham informações que caminhem para sua devida implementação. Frisar-se-á que as experiências demonstram que, quando ocorre o cumprimento não espontâneo de tais obrigações de fazer, principalmente quando o assunto são acordos que envolvem a implementação de políticas públicas, que influencie a coletividade por parte do Poder Público, geralmente há uma inconformidade prática, em que para casos específicos há até a impossibilidade de exequibilidade da obrigação de fazer, sem contar a probabilidade do administrador das políticas públicas ser responsabilizado pelo fato (REIS, 2018).

Uma vez que os consensos são obtidos com métodos executados de forma excelente, cujos participantes obtém o conhecimento sobre os detalhes do conflito, com termos claros à coletividade e uma boa comunicação e que contenham agente públicos que cumpram os princípios como os da boa-fé, probidade e lealdade, é possível ao direito brasileiro que se observe acordos obtidos pelo meio judicial e extrajudicial e virem títulos executivos, é possível que esses títulos tenham maior aderência a exequibilidade da obrigação de fazer ali colocada. Inclusive, os participantes do

processo, quais sejam, partes e advogados, precisam modificar seu pensamento em relação a visualizar o processo conforme uma disputa de partes antagônicas e melhorar o costume de se obter acordos consensuais e conseqüentemente, se acostumarem a ver os participantes do processo cumprirem estes acordos de forma voluntária (GIDI, 2008).

Outrossim, resta observar que conforme o direito norte-americano, em que é legítimo ao juiz ter poderes para analisar a adequação do acordo obtido ao longo de uma class action (GIDI, Antônio, 2007) no momento de execução dessa regra, este poder é utilizado pelos participantes e seus advogados, uma vez que estes estão mais a par dos detalhes do conflito, pois viveram ele, do que o próprio juiz estaria (REIS, 2018).

Cumprе salientar que, para os meios utilizados na conciliação e mediação, no qual consta na Resolução nº 125/10 do CNJ, para este há um Código de Ética, que diz respeito a como os conciliadores e mediadores devem atuar de maneira ética, quais são os princípios, responsabilidades e as normas regulamentadoras referentes ao procedimento. Em relação à organização das normas, nota-se como os artigos são muito gerais, colocando regras de condutas como: não obrigatoriedade de resultado, informação, não vínculo à sua profissão, vontade guiada pelo próprio mediador ou conciliador e conhecimento amplo quanto à mediação e à conciliação. Nota-se, dessa maneira, ausência de um regramento em relação ao modo como o procedimento deve prosseguir e se desenvolver; há, tão somente, normas amplas referentes a sua regência. Cabe aqui demonstrar que o dispositivo 166, §4º, do CPC/2015, dispõe sobre a conciliação e a mediação serem regradas segundo a escolha dos interessados, tanto em relação às normas regulamentadoras quanto ao procedimento (REIS, 2018).

Entende-se por fim, que os métodos consensuais de solução de conflitos têm por característica base a versatilidade de seu procedimento, principalmente para se tornar mais compatível com os meandros do conflito. Dessa maneira, fica claro a necessidade da ausência de um regramento inflexível para o seu desenvolvimento, caso contrário haverá prejuízos para os objetivos perquiridos (REIS, 2018).

Portanto, seria ideal que, principalmente as instituições públicas que escolham utilizar os processos consensuais como um meio de solucionar seus conflitos, constituindo, assim, uma política institucional, algumas regras fossem firmadas a fim de definir a conduta dos participantes em procedimentos assim, principalmente, quando forem os membros denominados facilitadores ou mediadores (REIS, 2018).

#### **4. PONTOS DE VANTAGEM NA UTILIZAÇÃO DAS SESSÕES DE MEDIAÇÃO COMUNITÁRIA NA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS COLETIVOS**

Como visto no título anterior, há a necessidade da utilização de outros meios de resolução de conflitos para fins de resolver de forma eficaz os conflitos coletivos que envolvam políticas públicas. Uma das saídas possíveis é a utilização da mediação, que permite, conforme a natureza do conflito, maior participação de interesses para além das partes antagônicas - o que desencadeia em uma maior exequibilidade dos acordos obtidos.

A partir de uma maior participação da coletividade, a mediação traz uma oportunidade para que cada indivíduo se torne empoderado e reconheça melhor o outro. O objetivo do empoderamento é dar autonomia ao sujeito, desencadeando autodeterminação e maior possibilidade para que os indivíduos administrem suas próprias vidas. Resumindo, por conta de seus objetivos, métodos e ferramentas particulares, a mediação demonstra um método construtivo de administração de um conflito, enriquecendo o procedimento com a promoção da autonomia e do empoderamento de todos os participantes, denominados mediandos (SILVA, 2018).

Assim, a partir de agora, irá se delinear melhor e de forma rápida, a definição de mediação comunitária e se demonstrará as ferramentas passíveis de desenvolver maior exequibilidade para acordos obtidos através da mediação comunitária, demonstrando, assim, sua importância para resolução das sessões de mediação comunitária na resolução de conflitos coletivos que envolvam políticas públicas.

#### **5. MEDIAÇÃO COMUNITÁRIA**

Cabe aqui se utilizar da conceituação de *mediação* e de *comunidade*, a fim de se entender o que seria *mediação comunitária*. Irá se delinear quais são os métodos utilizados, quais os objetivos a serem alcançados, o que merece ser respeitado, afinal de contas, está se tratando da excentricidade da cultura de cada comunidade.

Passando-se para a conceituação de comunidade, tem-se que esta é uma reunião de sujeitos cujos fatores que os tornam semelhantes são detalhes em comum, os quais as tornam próximas e pelos quais são conhecidos, em se tratando de uma “comum unidade” (FOLEY, 2006). Então, torna-se evidente a comunidade ser qualificada como

um conjunto de sujeitos com uma cultura, regras, maneiras de sobreviver, enfim, sujeitos com características únicas.

É importante perceber que não é somente o ambiente que irá definir a comunidade. Ela também tem um laço formado pela identificação de objetivos, de interesses, que a identifica como comunidade. Este laço precisa envolver lealdade, que, por sua vez, fala muito sobre a confiança e a colaboração entre os sujeitos que se identificam com esse laço. Em uma comunidade também se detecta a coesão social, que é importante para o processo comunitário e tonifica o capital social, desenvolvendo a colaboração da comunidade (FOLEY, 2006).

A lógica da Mediação Comunitária solidifica a união social, no ponto em que trabalha para a comunidade, transformando o conflito em possibilidade para se reerguer um novo laço social. O próprio grupo constitui e usa a cultura e a informação da comunidade a fim de solucionar conflitos existentes ali, ou seja, a própria comunidade desenvolve um caminho a fim de entregar soluções comunitárias a conflitos comunitários (FOLEY, 2012).

Já que a mediação comunitária foi citada, cabe aqui delinear melhor sobre a mediação. Esta tem por finalidade ser uma das alternativas de soluções de conflitos, estando no grupo do processo autocompositivo, no qual as próprias partes seriam estimuladas a desenvolverem a solução para o próprio conflito. Este estímulo partiria de um terceiro, imparcial - denominado mediador ou facilitador - que não incidiria sua decisão final, mas, incentivaria, por meio de técnicas procedimentais, as partes a não só tentarem chegar a um acordo, mas também entenderem sobre os detalhes do conflito e reestabelecerem a relação destes com a parte antagônica. Resta lembrar que esta mediação se dará no âmbito extrajudicial.

A mediação tem início, na maioria dos casos, através da existência de um conflito, que advém da diferença de interesses de um ou vários sujeitos. A essência da mediação consiste na existência de diálogo, uma vez que, pela comunicação, há a possibilidade de os participantes do conflito desenvolverem a resolução. No debate existente, é importante não só obter assuntos na seara legal, mas também é necessário que as partes coloquem o tanto de falas e ideias que achem fundamentais (SALES, 2004). A mediação é um processo autocompositivo, originariamente aplicado por via extrajudicial, que depende da voluntariedade das partes para ocorrer (FARIAS, 2015). É regulada pela lei nº 13.140, de 2015, conhecida como lei de mediação.

Além dos objetivos percorridos no parágrafo acima, o mediador tem a importante missão de ajudar as partes a mergulharem em quais seriam seus interesses e conseguir expor estes de forma clara. Além disso, são necessárias algumas regras, colocadas pelas partes, para que consigam delimitar até onde cada uma consegue explorar e, assim, não se obterá uma disputa de certo ou errado, mas uma colaboração a fim de ambos atingirem interesses em comum. O objetivo de encontrar um acordo é inerente à mediação, trabalhando a ideia de consenso, que inclusive será melhor abordada por este trabalho mais à frente. Ao mesmo tempo, as partes tomam para si responsabilidades pelos rumos da resolução do conflito, considerando inclusive a resolução não só no presente, como também do futuro.

Agora que foi esclarecido o que seria mediação e o que seria comunidade, respectivamente, passar-se-á a abordar o conceito de mediação comunitária, a fim de detalhar as técnicas consensuais passíveis de serem utilizadas pela mediação comunitária, em se tratando de acordos quando envolvem múltiplas partes.

Aqui é importante se atentar para detalhes que a mediação comunitária precisa observar, sobre uma comunidade participativa. Para a mediação comunitária, é necessário focar na sociedade em que está inserida e a capacidade social de seus mediadores. Não se pode pensar apenas em intervenção feita por várias instituições a fim de assistir a comunidade; é importante focar no social, dar destaque a sua cultura, a como essa sociedade irá promover uma solução para estes conflitos. Trata-se da participação ativa da sociedade, de forma a inclui-la na resolução de seus próprios conflitos e torná-la apta a decidir suas questões políticas e não colocar as pessoas como peças a serem movidas em um jogo de ordem.

A mediação comunitária difere das práticas tradicionais de tratamento de conflitos justamente porque o seu local de atuação é a sociedade – e sua base de operações, o pluralismo de valores – composta de sistemas de vida diversos e alternativos. Sua finalidade consiste em reabrir os canais de comunicação interrompidos e reconstruir laços sociais destruídos. O seu desafio mais importante é aceitar a diferença e a diversidade, o dissenso e a desordem por eles gerados. Sua principal ambição não se resume a propor novos valores, mas reestabelecer a comunicação entre aqueles que cada um traz consigo. (SPENGLER, 2011).

Como visto, a mediação comunitária contém algumas peculiaridades que a diferem da mediação de conflitos, como, por exemplo, o número de partes. Como o próprio nome diz, na mediação comunitária, há não só duas partes em conflito, mas,

diversas partes – o que se constitui um grande desafio, que, inclusive, incentivou a realização deste trabalho, por meio da pergunta: como se chegar a um consenso dentre tantos interesses envolvidos?

Chegou-se, então, a algumas respostas, dentre as quais, técnicas procedimentais que abordariam mais de duas partes e que, geralmente, se dão em conflitos que envolvem políticas públicas. Importante destacar também mais uma diferença: para além da quantidade de participantes de um conflito, e dos detalhes culturais a serem levados em consideração, as técnicas procedimentais também serão diversas, uma vez que a natureza do conflito também o é.

Dessa maneira, o procedimento a ser utilizado não tem possibilidade de desconsiderar as peculiaridades atinentes à essência deste conflito específico. Caso não se dê atenção a essas peculiaridades, prejuízos como a desconsideração da utilização dos meios consensuais podem acontecer, atrapalhando o desenvolvimento do processo para as partes que consideraram a utilização dos meios consensuais. Inclusive, até a definição de quem será o mediador ou facilitador seria um problema, caso não fossem utilizadas técnicas procedimentais mais coerentes com a natureza deste conflito.

Uma das etapas da Mediação de Conflitos é a captação de interesses. Nela se aplica algumas ferramentas para facilitar a captação de interesses, denominadas como, por exemplo, “resumos” e “perguntar os porquês” (FISHER; URY; PATTON, 2005). Na mediação comunitária se percebe que há um desafio a mais, pois, à medida que se entende os interesses das variadas partes, há uma outra etapa - chegar a um consenso. Enquanto na mediação de conflitos se define a agenda a partir da captação dos interesses, geralmente, entre duas partes, na mediação comunitária, tem-se um avaliador, que primeiro faz entrevistas com as partes interessadas, que serão mais de duas. Em seguida, com as categorias definidas (cada categoria um interesse de um grupo distinto), há mais um desafio: como colocar todos esses interesses em uma pauta única e conseguir um consenso entre os representantes desses diversos grupos? É isso que se irá detalhar até o fim deste artigo.

É por este motivo que se trará a este trabalho a visão dos autores Lawrence Susskind, Jeffrey Cruikshank e Yann Duzert, na obra *Quando a maioria não basta: método de negociação coletiva para a construção de consenso*, em 2008, os quais demonstram que é fundamental que um mediador, estando em um conflito que envolvam interesses públicos, consiga instigar os participantes a negociarem em reuniões e estimulá-los a seguirem as normas regulamentadoras basilares para o

desenvolvimento da construção do consenso. De acordo com o delineado nos próximos tópicos, a expectativa sobre o mediador é a de que consiga desenvolver uma boa comunicação entre as partes, de modo que consiga guiá-las a elaborar o relatório do acordo final por escrito, dando transparência ao procedimento. Depois que os participantes tiverem conhecimento dos pontos abordados no acordo, deve-se tentar chegar a um consenso e, a partir disso, analisar sua implementação (THIBAU; REIS, 2016). A seguir, se delinearão todos os pontos descritos acima, que são os ideais para um mediador, segundo Lawrence Susskind, Jeffrey Cruikshank e Yann Duzert, pois se tratam dos pontos referentes ao processo de construção do consenso, que representa a solução para o problema que culminou neste trabalho: como chegar a um consenso em meio a múltiplos interesses?

Cabe aqui salientar uma diferença básica entre a construção do consenso e a mediação comunitária. Enquanto o que guia as partes na busca por um consenso é o objetivo de se obter uma decisão que se sustente a longo prazo e que atenda ao maior número de pessoas possível, na mediação há uma busca por uma solução que ajude as partes a lidarem com os conflitos e que elas tenham seus interesses atendidos. Então, o PCC trabalharia em um âmbito mais prescritivo, ou seja, ajudando a chegar a um consenso que atenda mais do que a maioria, funcionando no “antes do conflito”, enquanto a mediação comunitária atuaria no âmbito prescritivo, ou seja, caso surjam conflitos ao longo de uma implementação de uma política pública, por exemplo.

A ideia de inserir ambas neste trabalho se deu por conta das duas se complementarem para a solução ao desafio deste trabalho, usando antes, auxiliaria as partes a já se prepararem para a utilização da mediação comunitária por exemplo. Inclusive as ferramentas das duas são semelhantes e auxiliam no momento da escuta ativa, captação de interesses e no alcance do consenso.

Para um melhor entendimento, ver-se-á do que se trata um PCC na próxima seção.

## **6. O QUE SERIA UM PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DE CONSENSO (PCC)?**

Inicialmente, é importante definir o que seria consenso. No dicionário Webster's Collegiate, a definição de consenso significa um “acordo generalizado ou amplamente compartilhado entre todos os membros de um grupo”. (CRUIKSHANK; DUZERT; SUSSKIND, 2008).

Encontrar o consenso é o maior desafio, um problema que existe na maior parte das resoluções de conflitos por meio da mediação comunitária, como veremos a seguir. Como captar os interesses de uma comunidade? E como chegar a um consenso e assim “unir” mais de dois interesses e fazer com que um grupo chegue a um pacote de soluções que contenham todos os interesses desse grupo?

Conseguir unanimidade é mesmo um grande desafio. Resta lembrar que chegar a um consenso não necessariamente é sinônimo de unanimidade. A finalidade do PCC seria, então, trazer ferramentas eficazes para se perseguir a solidariedade e a concordância entre os sujeitos do grupo, de modo que uma parte considerável deste grupo compartilhe os mesmos interesses ao fim deste processo. Trazer uma solução, trabalhada coletivamente, em que todos ou quase todos possam conviver (CRUIKSHANK; DUZERT; SUSSKIND, 2008).

Um aspecto importante sobre a definição de consenso é que não se trata somente de se chegar unicamente a um acordo com a maioria esmagadora. Trata-se também de chegar a um acordo que contenha participantes de um conflito bem informados, que saiam da sessão de mediação comunitária sabendo detalhadamente o que foi ali acordado (CRUIKSHANK; DUZERT; SUSSKIND, 2008).

Com o entendimento do que seria consenso, passar-se-á agora para o entendimento das ferramentas para a construção de um consenso (PCC), de modo a demonstrar a importância da mediação comunitária como controle de políticas públicas. Além disso, será ressaltada a potência da mediação comunitária não só para resolver um conflito, mas também para transformar a comunidade em cidadãos mais participativos na construção de decisões políticas.

## **7. CINCO PONTOS PRINCIPAIS PARA UM PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DE CONSENSO**

### **1º PONTO: SELECIONAR E REUNIR OS SUJEITOS QUE IRÃO PARTICIPAR DO PROCESSO**

Cabe neste ponto, identificar uma pessoa influente para ser a que convocará os sujeitos para se reunirem e possivelmente resolverem seus conflitos a partir do processo de construção de consenso. Quem levará a ideia deste método ao grupo convocado será o convocador (CRUIKSHANK; DUZERT; SUSSKIND, 2008).

É interessante lembrar aos participantes, ao longo do processo, que a totalidade do grupo é responsável pelo procedimento e também pelos acordos, não só o convocador (FOLEY; PASSOS, 2020). Este tem como objetivo iniciar o procedimento e dar um norte ao desenvolvimento do processo de construção de consenso.

A partir de então, é necessário o convocador selecionar um avaliador ou ele mesmo cumprir este papel. A função de um avaliador seria reunir diversos grupos e subgrupos e extrair destes os interesses que prevaleçam, através de diversas entrevistas. Tem como função também auxiliar o convocador na escolha do grupo que utilizará o processo de construção de consenso. Os membros do grupo serão os representantes dos interesses dos ausentes e responsáveis pela comunicação de tudo que será discutido e decidido a eles.

Essa etapa é muito importante, uma vez que permite a diferentes pessoas terem diferentes interesses atendidos. O avaliador traz a oportunidade de dar voz a toda a coletividade que se submeterá a este processo. Com esta ação, a eficácia da futura solução tenderá a ser maior, uma vez que os envolvidos no conflito vão ter a sensação de que seus interesses foram levados em consideração.

Para este grupo ocorrer, cabe ao convocador enviar o convite a cada representante e estes informarem sua participação ou não. Antes de dar início às reuniões, é importante a anuência das autoridades (CRUIKSHANK; DUZERT; SUSSKIND, 2008).

## 2º PONTO: DEFINIR AS FUNÇÕES DE CADA INDIVÍDUO NO GRUPO E O QUE SE DEVE ESPERAR DESTES

Após o cumprimento do primeiro, passar-se-á a este segundo ponto. Nele, é necessária a definição de cada função de cada indivíduo no grupo e o que se deve esperar deles. As funções a serem definidas são: convocador, mediador, relator, líder, representantes dos interesses dos ausentes à reunião e o perito (CRUIKSHANK; DUZERT; SUSSKIND, 2008).

Geralmente o mediador lidera as reuniões e cabe ao relator promover uma síntese de tudo que será veiculado na reunião, principalmente do acordo, e disponibilizar a todos os membros do grupo uma cópia (CRUIKSHANK; DUZERT; SUSSKIND, 2008).

Essa síntese visa dar transparência ao processo e, dessa maneira, maior segurança aos membros do grupo, presentes e também os representados. Além da transparência, a síntese permite um melhor desenvolvimento do processo, uma vez que ocorre uma melhor fixação do que foi veiculado na reunião anterior e, assim, o processo não precisa ser pausado a todo momento para recapitulações.

Cabe ao grupo definir uma regra, a fim de delimitar as substituições e observações. É imprescindível também definir, por extenso, a agenda, as regras básicas, o programa de trabalho e o orçamento. Todas essas necessidades de definições precisarão ser comunicadas pelos representantes aos interessados não presentes, antes de serem decididas. Além disso, deve haver flexibilidade dentro das regras básicas para que possam ser modificadas pelos membros (CRUIKSHANK; DUZERT; SUSSKIND, 2008).

Foley e Passos (2020) apontam que as características da mediação permitem flexibilidade ao longo do procedimento, mesmo que já existam fixadas outras atividades.

Cabe aqui ressaltar a importância da análise das possibilidades de comunicação entre as categorias interessadas e o representante. Essa etapa precisa acontecer, uma vez que a exequibilidade do acordo no futuro depende da melhor transmissão possível dos interesses dos não presentes no grupo.

### 3º PONTO: SOLUCIONANDO PROBLEMAS

Neste terceiro ponto, promover a clareza e, assim, destinar a síntese de cada encontro, incluindo um roteiro da conclusão do acordo, a fim de circular entre os membros do grupo, é de grande valia para o processo de construção de consenso. Dentro desta síntese, são necessárias opiniões e é indicado não se nomear os autores destas. Para o relatório, é importante também colocar os pontos de acordo e de desacordo (CRUIKSHANK; DUZERT; SUSSKIND, 2008).

A clareza é fundamental para estabelecer uma boa comunicação, uma vez que, como aponta Mauro Alessi, a comunicação seria o que outra pessoa compreende e não o que você fala (2016, apud LEMOS, 2018).

Poderá ocorrer um momento da discussão em que haverá a necessidade de se utilizar da opinião de um perito, então, é importante que este não seja parcial e que todos os membros do grupo possam ter acesso. No momento em que a agenda

sobrecarregar, poderá ser necessário uma divisão do grupo em subgrupos, com temas diferentes, não sendo permitido a estes definir conclusões sobre o tema discutido (CRUIKSHANK; DUZERT; SUSSKIND, 2008).

No processo de construção de consenso se trabalhará com pacotes, que são conjuntos de propostas e ideias a fim de suprir os interesses dos participantes do PCC. Nestes, serão incluídas uma quantidade de opções a mais do que seria considerado ideal para o grupo, a fim de atender aos interesses do grupo. Ferramentas como “e se?” podem ser utilizadas.

Essa quantidade de opções a mais é muito interessante, uma vez que possibilita abranger mais interesses ainda e abre um leque de opções para caso ocorram discordâncias futuras em relação a uma ou outra opção.

Roger Fisher, Bill Ury e Bruce Patton (2005) atentam para o fato de que em um brainstorming, com o intuito de promover o ganha-ganha, utilizando algumas técnicas, os membros podem não se sentir à vontade para exporem soluções. Assim, para auxiliar esse processo, informar ao grupo que não será exigido compromisso à ideia colocada na mesa pode facilitar o brainstorming (FISHER; URY; PATTON, 2005).

Conflitos de interesses podem ocorrer neste processo, assim, se faz necessária a existência de pessoas que atuem na área, como um mediador profissional ou um dos participantes do grupo que tenha sobre si a confiança dos demais (CRUIKSHANK; DUZERT; SUSSKIND, 2008).

A fim de afunilar vários relatórios existentes ao longo do processo, uma solução possível é produzir um “texto único” para a melhor visualização e fixação de todos sobre o que está sendo veiculado ao longo do processo (CRUIKSHANK; DUZERT; SUSSKIND, 2008).

Essa ferramenta é uma das mais eficazes, uma vez que, além de economizar tempo, evitando recapitulações recorrentes, dando aos participantes o entendimento do que de fato está ocorrendo no processo, também permite a sensação de união entre os participantes em relação aos passos tomados até então. Possibilita, ao final, uma visualização dos diversos interesses e suas possíveis soluções.

Para o caso da importância de se ouvirem outras opiniões de pessoas que não foram apontadas pelo avaliador ou convocador como interessadas, o grupo precisará reanalisar a agenda e o plano de trabalho, para a possibilidade de se inserir outros participantes. Mesmo que para a reanálise de apenas um ponto debatido e não a

reanálise de todo o caminho já percorrido (CRUIKSHANK; DUZERT; SUSSKIND, 2008).

#### 4º PONTO: FINALIZANDO O ACORDO

A fim de se evitar perder o acordo, haverá a necessidade de adicionar ganhos extras ao pacote final para beneficiar participantes que não concordaram com o pacote do jeito que se encontrava. Mesmo que o processo de construção de consenso busque unanimidade para seus acordos, há momentos em que a votação informal se torna eficiente quando se fala em um acordo em texto único (CRUIKSHANK; DUZERT; SUSSKIND, 2008).

Mesmo que algumas soluções sejam para problemas que possivelmente não vão ocorrer, há a necessidade de se incluir esses ganhos extras, uma vez que a ausência dessas soluções não irá prejudicar nenhum outro membro que já havia concordado com o pacote até então, mas a presença dessa solução pode definir a concordância de um participante em relação a todo o pacote.

Há uma dificuldade em se estabelecer ganhos extras, pois o pensamento que prevalece geralmente é de um bolo fixo, ou seja, só há um tamanho de bolo e ele não é passível de divisão, como, por exemplo, “se você ganha 100, eu perco 100”. Porém, sempre existirão maneiras de se encontrar lucros conjuntos, através de soluções criativas, pensando em ganhos mútuos, assim, há a possibilidade de fazer crescer o bolo com soluções a mais e dividir esse bolo, já com esse “plus” (FISHER; URY; PATTON, 2005).

Em determinado momento do processo, quando, devido a discordâncias demasiadas, o grupo não consegue chegar a um consenso, ao invés de focar na impossibilidade do acordo, colocar-se-ia alternativas temporárias mesmo sendo uma possibilidade remota. Cabe aqui ressaltar a importância de os membros do grupo seguirem as regras básicas, instituídas no início do PCC e só serem mudadas através de emendas às regras básicas, conforme regulamentação estabelecida (CRUIKSHANK; DUZERT; SUSSKIND, 2008).

A partir do momento que vai se aproximando um consenso, o líder do procedimento, poderá questionar qual dos membros não conseguiria coexistir ao pacote de alternativas existentes, cabendo a ele, obrigatoriamente, descrever o motivo e indicar

quais interesses não estariam sendo atendidos (CRUIKSHANK; DUZERT; SUSSKIND, 2008).

Aqui, os fundamentos do PCC são evidenciados mais ainda, mostrando com a pergunta “alguém não consegue coexistir com o acordo?”, a preocupação, de fato, com o interesse de cada membro. A flexibilidade deste processo, para se adequar aos interesses de todos os participantes das reuniões, é um dos motivos do sucesso da exequibilidade dos acordos obtidos.

No decorrer desta etapa, caberia, ao que não conseguiu coexistir ao acordo, sugerir benefícios detalhados para que o pacote se torne admissível, mas que não seja inadmissível aos demais. Porém, em alguns momentos, caso não sejam apresentadas sugestões, os demais membros devem auxiliar e, se, mesmo assim, não houver alternativas, o grupo deve decidir se continuará ou não com o processo, mesmo sem unanimidade. É importante também colocar no rodapé do acordo informações contendo contrapropostas remanescentes, a fim de atender quem não havia acordado até então (CRUIKSHANK; DUZERT; SUSSKIND, 2008).

O processo de construção de consenso só será considerado finalizado se houver entrosamento entre as categorias representadas e seus representantes, logo, fortalecer esse canal de comunicação é imprescindível. E a maneira considerada mais eficaz de se comunicar é a que possibilite o reconhecimento da vontade do outro de demonstrar seu interesse. Por isso se faz importante a escuta ativa por parte dos representantes, a fim de estabelecer melhor a comunicação, mostrando aos representados que o que eles sentem e dizem é realmente levado em consideração (GIMENEZ; TABORDA, 2018).

## 5º PONTO: A EXECUÇÃO DAS PROMESSAS ACOLHIDAS

Neste ponto, é importante buscar a confirmação do acordo por todos os representantes das categorias de interesses. Caso ocorram modificações consideráveis, a última etapa precisará ser repetida (CRUIKSHANK; DUZERT; SUSSKIND, 2008).

Cabe reforçar a importância de todos os interesses e a possibilidade de flexibilização do processo, a fim de atender tais interesses.

No encontro final, é solicitado aos representantes das categorias interessadas que assinem uma declaração de suporte ao pacote final, que contém as etapas para implementação e as demais promessas firmadas. Essa declaração contém a informação de que os representantes de fato fizeram a ponte de comunicação até os interessados não

presentes nas reuniões (representados) e que mostraram aos estes representados a fim de avaliarem o acordo final (CRUIKSHANK; DUZERT; SUSSKIND, 2008).

Essa etapa é importante para resguardar que todos os interesses foram, de fato, levados em consideração. Identificar e mostrar a todos os envolvidos que seus interesses foram ouvidos é de suma importância para a produção de acordos, uma vez que, criar uma solução que compreenda seus interesses e os interesses dos outros aumenta as chances de todos executarem esse acordo (FISHER; URY; PATTON, 2005).

Cabe ao líder do grupo, caso não seja o próprio convocador, reunir e mostrar o acordo assinado mais recente e demonstrar a linha de raciocínio utilizada para atingir aquele acordo, se colocando à disposição para possíveis dúvidas. Finalmente, demonstrará o acordo final aos que têm poder formal para agir, com o objetivo de colher suas opiniões e entender quais seriam as etapas que estes pensaram para concretizar esse pacote. Acontece, inclusive, de os acordos virarem obrigações legais. A opção de inserir uma cláusula definindo o método de solução de conflitos pode evitar que se perca o acordo, a fim de resguardar disputas imprevisíveis (CRUIKSHANK; DUZERT; SUSSKIND, 2008).

Podem ocorrer conflitos, mesmo se tratando de um processo de construção de consenso. Quando isso ocorre, a existência de um método de resolução de conflitos é de suma importância para que as próprias partes resolvam, com técnicas adequadas consensuais, o seu próprio conflito.

Caso ocorra uma modificação do pacote por parte das autoridades, haverá a necessidade de uma nova reunião, a fim de discutir essas mudanças e trazer soluções para a adaptação aos interesses do grupo. Após essa etapa, seria interessante mostrar o resultado dessa última reunião a essas autoridades informalmente. Os membros do grupo, em vários momentos, solicitam a análise do desenvolvimento da implementação do acordo definido. O facilitador comumente é o sujeito selecionado para reconvocar os participantes a fim de analisar esse desenvolvimento ou fazer uma alternativa moderna que possibilite modificar o último acordo, considerando acontecimentos imprevisíveis (CRUIKSHANK; DUZERT; SUSSKIND, 2008).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscar alternativas para lidar com conflitos coletivos que envolvem políticas públicas é um grande desafio, como pontuado neste trabalho, uma vez que, não só juristas, mas também economistas, têm estudado este tema para melhorar as formas de resolução de conflitos, pois “respingam” para além de um tribunal, vão até dimensões de sobrevivência do indivíduo e sua relação com o mundo.

É importante, então, que também os operadores do direito busquem estudar esse desafio que é encontrar consenso dentre múltiplos interesses, a fim de se tornarem saídas a comum porta judicial. Vale pensar também que, se o objetivo do estudo jurídico é lidar com conflitos que sempre envolvem diversos interesses de sujeitos inseridos em uma coletividade, é possível que se chegue a estas conclusões, uma vez que o fluxo se converge para a busca de melhorias dos métodos de resolução de conflitos.

Este trabalho tem o intuito, então, de demonstrar as falhas nas soluções já existentes no ordenamento jurídico brasileiro para a resolução de conflitos coletivos, uma vez que sua eficiência e exequibilidade não têm sido das melhores, nem perto disso, para conseguirem entregar os direitos fundamentais aos cidadãos e toda coletividade. Então, através da revisão bibliográfica, através do direito norte-americano em paralelo com o brasileiro, se percebeu que, mesmo pelo âmbito judicial, as melhores saídas sempre envolviam métodos de resolução de conflitos consensuais.

Ao longo do trabalho, procurou-se delinear que a resolução de conflitos coletivos, cujo foco sejam as políticas públicas, pela via judicial não seria o meio mais eficaz para se lidar com este conflito. Inclusive, se tornou claro que a via extrajudicial seria a seara indicada para prosseguir com o tratamento da melhor maneira possível, aos conflitos coletivos, que envolvam políticas públicas, trazendo métodos que entregam uma solução perquirida, de maneira consensual. Dessa forma, buscou-se na experiência norte-americana, esta saída, uma vez que se trata de um local que já vem aplicando esses métodos, trazendo a este trabalho o processo de construção de consenso. Assim, ao delinear os pontos do processo de produção de consenso, focou-se em trazer a eficiência deste método e a possibilidade de ser aplicado e desenvolvido, em vez de se acionar a via judicial.

É possível também visualizar porque o espaço extrajudicial é o mais indicado, uma vez que prioriza o diálogo e permite a demonstração de mais de dois interesses à

mesa, além de os sujeitos saírem entendendo melhor sobre o conflito em que eles estão envolvidos. Nota-se, então, uma situação de causa e consequência entre a via extrajudicial para a resolução de conflitos coletivos de forma consensual que envolva políticas públicas e os métodos que permitem aos sujeitos exercerem sua cidadania, através da exposição de seus interesses, constituindo-se, assim, um espaço propício a debates.

O intuito deste trabalho foi, principalmente, incentivar a busca pela análise das pessoas em relação aos meios de resolução de conflitos, especificamente o processo de construção de consenso, para, assim, através dos argumentos deste trabalho, proporcionar uma visualização dos benefícios deste método alternativo, ante as vias judiciais.

## REFERÊNCIAS

100 maiores litigantes, 2011/ **Conselho Nacional de Justiça** - Brasília: CNJ, 2011. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/100-maiores-litigantes-justica-cnj.pdf> Acesso em: 08/07/2021

ARENHART, Sérgio Cruz. **Processos estruturais no direito brasileiro**: reflexões a partir do caso da ACP do Carvão. Revista de Processo Comparado: RPC, v. 1, n. 2, jul./dez. 2015.

AVRITZER, Leonardo. **Para uma nova cartografia da justiça no Brasil**. Universidade Federal de Minas Gerais. Observatório da justiça brasileira. Secretaria de Reforma do Judiciário, Belo Horizonte, 2011.

BRASIL. UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Mediação e conciliação avaliadas empiricamente**: jurimetria para proposição de ações eficientes. Brasília: CNJ, 2019. 192 p. (Justiça Pesquisa). Relatório analítico propositivo. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/handle/123456789/321> Acesso em: 19/08/2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CABRAL, Marcelo Malizia. Os meios alternativos de resolução de conflitos: instrumentos de ampliação do acesso à justiça e de racionalização do acesso aos tribunais. Revista do Ministério Público do RS, Porto Alegre, n. 73, jan. 2013 – abr. 2013.

CASTRO, Carlos Roberto Siqueira. **Aspectos gerais da mediação no Brasil**. Mediação: cenários e casos / organizadores Andreia Loth Marques, Fernando Guilhon de Castro. – Rio de Janeiro: Ágora21, 2018.

COHEN, Marcos; SZTERN, Monica. **Métodos Autocompositivos de Solução dos Conflitos**: Análise das Perspectivas no Brasil e Atuação dos Advogados Envolvidos. Universidade de Brasília, Brasília, 2018. Disponível em: [https://www.enajus.org.br/2018/assets/sessoes/039\\_EnAjus.pdf?cache=false](https://www.enajus.org.br/2018/assets/sessoes/039_EnAjus.pdf?cache=false). Acesso em: 08/07/2021

CRUIKSHANK, Jeffrey; DUZERT, Yann Igor Pierre G.; SUSSKIND, Lawrence. **Quando a maioria não basta**: método de negociação coletiva para a construção de consenso. Editora FGV, 2008.

FARIAS, Juliana Guanaes Silva de Carvalho. **A mediação comunitária como fonte do Direito**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.

FISHER, Roger; URY, William e PATTON, Bruce. Tradução Vera Ribeiro e Ana Luiza Borges. **Como chegar ao sim**: negociações de acordos sem concessões. 2ª edição, revisada e ampliada – Rio de Janeiro: Imago Ed., 2005.

FOLEY, Gláucia Falsarella. **Justiça Comunitária: Uma experiência**. Brasil: Ed. Ministério da Justiça, 2006.

\_\_\_\_\_. **Justiça Comunitária: Uma justiça para a construção da paz**, In: FOLEY, Conor (Org.) – **Outro Sistema é Possível. A Reforma do Judiciário no Brasil**. Brasília: IBA – International Bar Association, 2012. Em parceria com a Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça, Brasília.

\_\_\_\_\_; PASSOS, Celia. **Guia de Formação em Mediação Comunitária**. 2 ed. Madrid, 2020. Disponível em: [https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2020/11/Herramienta\\_34-Guia-mediacion-comunitaria-ES.pdf](https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2020/11/Herramienta_34-Guia-mediacion-comunitaria-ES.pdf)  
Acesso em: 08/07/2021

GIDI, Antônio. **A class action como instrumento de tutela coletiva dos direitos**: as ações coletivas em uma perspectiva comparada. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2007.

\_\_\_\_\_. **Rumo a um Código de Processo Civil coletivo**: a codificação das ações coletivas no Brasil. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

GIMENEZ, Charlise Paula Colet; TABORDA, Alini Bueno dos Santos. **Revista Em Tempo**, [S.l.], v. 16, n. 01, p. 206 - 222, feb. 2018. ISSN 1984-7858. Disponível em: <<https://revista.univem.edu.br/emtempo/article/view/2418>>. Acesso em: 20 aug. 2021. doi: <https://doi.org/10.26729/et.v16i01.2418>

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Ensaio sobre a processualidade**: fundamentos para uma nova teoria geral do processo. Brasília: Gazeta Jurídica, 2016.

Justiça em Números 2017: ano-base 2016/Conselho Nacional de Justiça - Brasília: CNJ, 2017.

LEMOS, Luciane Cotoman. **A importância da comunicação na mediação de conflitos**. 2018. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/293029/a-importancia-da-comunicacao-na-mediacao-de-conflitos> Acesso em: 18/08/2021

LIMA, Edilson Vitorelli Diniz. **O devido processo legal coletivo**: representação, participação e efetividade da tutela jurisdicional. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

RAMPIN, Talita Tatiana Dias. **A Class Action como instrumento de tutela coletiva dos direitos**: reflexões a partir da obra de Antônio Gidi. *Revista de Estudos Jurídicos*, a. 15, n. 22, 2011.

REIS, Costa Ludmila. **Processo coletivo extrajudicial**: a construção de consensos em conflitos coletivos como instrumento de controle de políticas públicas. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2018.

SALES, Lília Maia de Moraes. **Justiça e Mediação de conflitos**. Belo Horizonte: Ed. Delrey, 2004.

SILVA, Luísa Costa da. **Mediação transformativa**: instrumento de promoção de autonomia. *Mediação: cenários e casos/organizadores* Andreia Loth Marques, Fernando Guilhon de Castro – Rio de Janeiro: Ágora21, 2018.

SPENGLER, Fabiana Marion; LUCAS, Doglas Cesar (org.). **Justiça Restaurativa e Mediação** – políticas públicas no tratamento dos conflitos sociais. Ijuí: Ed. Unijuí, 2011.

THIBAU, Tereza Cristina Sorice Baracho; REIS, Ludmila Costa. **Meios Autocompositivos de resolução de conflitos coletivos**: reflexões sobre a adequação da técnica em favor da efetividade. *Revista Opinião Jurídica*, Fortaleza, ano 14, n. 19, p.195-209, jul./dez. 2016.

YEAZELL, Stephen. **Intervention and the idea of litigation**: a commentary on the Los Angeles School Case. *UCLA Law Review*. v. 25, 1977-1978.

ZAMIR, Ronit. **Can mediation enable the empowerment of disadvantaged groups?** A narrative analysis of consensus-building in Israel. *Harvard Negotiation Law Review*, v. 16, Spring, 2011.

## AGRADECIMENTOS

Gostaria aqui de agradecer, primeiramente a minha mãe, professora, dedicada, incentivadora dos meus estudos desde sempre e minha fonte de inspiração para a vida. Gostaria de agradecer também a minha avó, suporte da minha vida, que me deu “sustância” para conseguir me dedicar aos estudos. Ao meu pai, minha enorme gratidão, sempre me apoiando, a sua maneira e dando seu melhor para o meu sustento. Ao meu irmão, com toda calma e diálogos na hora do almoço, obrigada por tudo, por mesmo sendo o mais novo, ter a maturidade de um irmão mais velho. A minha madrinha, que sempre me apoiou, com moradia e o que ela pudesse me dar de suporte, muito obrigada, este trabalho também é graças a você. A toda minha família, que de alguma forma me auxiliaram para que eu chegasse até aqui e conseguisse chegar ao ponto de escrever este trabalho, muito obrigada. Aos meus amigos, os que se foram e os que permanecem, muito obrigada, vocês foram incríveis. Por fim, ao meu namorado, que me deu todo apoio para que este trabalho acontecesse e que só me fez crescer, desde que o conheci, tem toda minha gratidão.