

# A MEDIAÇÃO COMUNITÁRIA COMO POLÍTICA PÚBLICA ADEQUADA NO TRATAMENTO DOS CONFLITOS<sup>29</sup>

Fabiana Marion Spengler\*

**Resumo:** O objetivo do presente texto é investigar a mediação comunitária como política pública adequada para tratar conflitos oferecendo respostas céleres e autônomas. Pretende analisar também a mediação comunitária como procedimento que trabalha com a lógica de um mediador independente, membro da mesma comunidade na qual o conflito encontra-se inserido e cuja tarefa é levar aos demais moradores o sentimento de inclusão social. Nesses termos, a mediação comunitária será examinada como mecanismo que objetiva disseminar entre a população comportamentos que conduzam ao fortalecimento da cultura da paz. Além disso, a mediação comunitária enfatiza a relação entre os valores, as práticas democráticas e a convivência pacífica, contribuindo para um entendimento de respeito e tolerância e para um tratamento adequado daqueles problemas que, no âmbito da comunidade, perturbam a paz. Para fins de proceder na investigação, o método de abordagem utilizado foi o dedutivo, partindo da relação entre argumentos

---

<sup>29</sup> O presente texto foi produzido mediante pesquisa junto aos projetos: “*Multidoor courthouse system – avaliação e implementação do sistema de múltiplas portas (multiportas) como instrumento para uma prestação jurisdicional de qualidade, célere e eficaz*” financiado pelo CAPES/CNJ” e “Acesso à justiça, jurisdição (in)eficaz e mediação: a delimitação e a busca de outras estratégias na resolução de conflitos”, financiado pelos recursos do Edital FAPERGS nº 02/2011 – Programa Pesquisador Gaúcho (PqG), edição 2011 e pelos recursos do Edital CNPq/CAPES nº 07/2011, processo nº 400969/2011-4.

\* Pós-Doutora em Direito pela Università degli Studi di Roma Tre, em Roma, na Itália, com bolsa CNPq (PDE). Doutora em Direito pelo Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS – RS, Mestre em Desenvolvimento Regional, com concentração na área Político Institucional da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC – RS, docente dos cursos de Graduação e Pós-Graduação *lato e stricto sensu* desta instituição, Coordenadora do Grupo de Estudos “Políticas Públicas no Tratamento dos Conflitos”, vinculado ao CNPq, e advogada. Endereço eletrônico: [fabianaspengler@spengleradvocatio.com.br](mailto:fabianaspengler@spengleradvocatio.com.br) ou [fabiana@unisc.br](mailto:fabiana@unisc.br).

gerais, denominados premissas, para argumentos particulares, até se chegar a uma conclusão. Como método de procedimento foi utilizado o método monográfico, a partir de pesquisas e fichamentos em fontes bibliográficas, estudo de estatísticas ligadas ao tema da pesquisa, além de livros e trabalhos relativos ao assunto.

**Palavras-chave:** Conflito. Jurisdição. Comunidade. Política pública. Mediação comunitária.

## 1 Introdução

Todas as relações humanas atuais experimentam conflitos em determinado momento. Esses conflitos, por uma série de fatores, dentre os quais é possível citar a distribuição e o desenvolvimento dos papéis sociais, o ritmo frenético imposto pela economia globalizada, a facilidade de comunicação que – paradoxalmente – afasta os seres humanos e faz artificiais os laços comunitários, tornaram-se mais complexos do que aqueles existentes há poucas décadas atrás. Desse modo, constata-se que a atual complexidade conflitiva é um traço contemporâneo avistado nas esferas mundial e local.

Do mesmo modo, falar em conflito tornou-se um inevitável lugar comum, especialmente quando se verifica que a resposta “sólida” – que deveria ser oferecida por instituições como o Judiciário – aos poucos esmaeceu corroída pela incompatibilidade entre as complexas relações comunitárias e as estratégias hegemônicas atuais.

Talvez as discussões sobre as dificuldades estatais de responder aos conflitos aconteçam também porque a solidez das instituições, dos paradigmas e dogmas, até então postos, fluíram, tornaram-se líquidos. Consequentemente, “não mantêm sua forma com facilidade” não se atendo muito “a qualquer forma e estão constantemente prontos (e propensos) a mudá-la”. Justamente por isso é possível considerar “fluidez” ou “liquidez” como metáforas adequadas quando queremos captar a natureza da presente fase, que é *nova*, de certa maneira, na história da modernidade (BAUMAN, 2001, p. 8-9).

Portanto, tomando como ponto de partida a atual “fluidez social” e, por conseguinte, das instituições (dentre elas, o Judiciário), é importante que se mencione a noção exata do que se pretende ao discutir

a mediação comunitária como meio de resposta aos conflitos, especialmente aqueles circunscritos a uma determinada comunidade e aos indivíduos que a formam.

É nesse contexto que a mediação comunitária aparece como política pública de tratamento<sup>30</sup> de conflitos e como possível resposta à incapacidade estatal de oferecer uma jurisdição quantitativa e qualitativamente adequada. A mediação, considerada uma arte, a “arte do compartilhar”, se destina a criar/reatar/fortalecer laços entre os indivíduos, restabelecendo a comunicação, tratando e prevenindo conflitos (WARAT, 2004, p. 40).

De fato, a noção de conflito não é unânime. A palavra conflito tem como raiz etimológica a ideia de choque, a ação de contrapor palavras, ideologias, valores ou armas. Por isso, para que haja conflito, é preciso, em primeiro lugar, que as forças confrontantes sejam dinâmicas, contendo em si mesmas o sentido da ação, reagindo umas sobre as outras.

Os conflitos podem ser intrapessoais, interpessoais, intracoletivos, intercoletivos e internacionais. Sempre que existir um conflito, pode-se questionar de que modo seus participantes – bem como suas características individuais (força, meios de cognição, personalidade, estado emocional etc.) e as eventuais relações prévias de um com o outro – afetam o desenvolvimento e o andamento do processo. Da mesma forma, o ambiente no qual ocorreu o conflito pode influenciar sua resolução.

Nesse sentido, o objetivo do presente texto é investigar, num primeiro momento, a mediação comunitária como política pública adequada a tratar conflitos oferecendo aos mesmos respostas céleres e autônomas. Posteriormente, pretende analisar a mediação comunitária

---

<sup>30</sup> Aqui, utilizar-se-á a expressão “tratamento”, em vez de “resolução” de conflitos, justamente por entender que os conflitos sociais não são “solucionados” pelo Judiciário no sentido de resolvê-los, suprimi-los, elucidá-los ou esclarecê-los. Isso porque “a supressão dos conflitos é relativamente rara. Assim como relativamente rara é a plena resolução dos conflitos, isto é, a eliminação das causas, das tensões, dos contrastes que os originaram (quase por definição, um conflito social não pode ser ‘resolvido’)” (BOBBIO; PASQUINO, 2004, p. 228). Por conseguinte, a expressão “tratamento” torna-se mais adequada enquanto ato ou efeito de tratar ou medida terapêutica de discutir o conflito buscando uma resposta satisfativa (SPENGLER, 2010, p. 26).

como procedimento que trabalha com a lógica de um mediador independente, membro da mesma comunidade na qual o conflito encontra-se inserido e cuja tarefa é levar aos demais moradores o sentimento de inclusão social. Essa inclusão social dos indivíduos formadores da comunidade pode ser concretizada mediante a autonomização e a responsabilização por suas escolhas e por suas decisões, seja no concernente a conflitos verídicos/experenciados<sup>31</sup> ou a conflitos latentes.<sup>32</sup> Assim, criam-se vínculos, fortalecendo o sentimento de cidadania e de participação da vida social da comunidade.

Por conseguinte, a mediação comunitária será examinada como mecanismo que objetiva disseminar entre a população comportamentos que conduzam ao fortalecimento da cultura da paz. Além disso, a mediação comunitária enfatiza a relação entre os valores, as práticas democráticas e a convivência pacífica, contribuindo para um melhor entendimento de respeito e tolerância e para um tratamento adequado daqueles problemas que, no âmbito da comunidade, perturbam a paz.

---

<sup>31</sup> *Conflito Verídico*. Este tipo de conflito existe objetivamente e é acuradamente percebido. Não é contingente em relação a algum aspecto facilmente alterável do ambiente. Destarte, se uma mulher quer usar a sala de estar da casa como um estúdio para pintura e seu marido deseja usá-la como um escritório, eles têm um “conflito verdadeiro”. É especialmente verdadeiro se suas agendas são de tal forma que ela pode pintar e ele pode estudar somente ao mesmo tempo e se a sala não puder ser subdividida para permitir ambas as atividades simultaneamente. Conflitos verídicos são difíceis de serem resolvidos amigavelmente, a menos que haja cooperação suficiente entre as duas partes para que trabalhem juntas em resolver seu problema mútuo de estabelecer prioridades ou que eles possam concordar sobre um mecanismo institucional imparcial aceito por ambos para resolver o conflito (DEUTSCH, 2004, p. 36-37).

<sup>32</sup> Este é, com efeito, um conflito que deveria estar ocorrendo mas não está. Alguém pode não estar experienciando conscientemente um conflito da maneira como deveria porque ele foi reprimido, deslocado, ou mal atribuído ou porque ele nem sequer existe psicologicamente. Se uma mulher pensa ser natural homens terem melhores direitos legais e econômicos, ela provavelmente pouco contestará os machistas. Todavia, mesmo rejeitando a doutrina da superioridade masculina, ela pode não ser partidária dos direitos femininos até estar consciente da discriminação contra as mulheres. Dessa forma, um dos objetivos daqueles interessados no melhoramento social é tornar conflitos latentes em conflitos conscientes. A conscientização ocorre no fortalecimento simultâneo da percepção de uma identidade própria (como uma mulher, como um negro, como um trabalhador) e torna-se maior na saliência do conflito com outros que denigrem sua identidade (DEUTSCH, 2004, p. 38-39).

Desse modo, o presente trabalho aborda a mediação comunitária como mecanismo alternativo de tratamento dos conflitos, possibilitador do empoderamento e da responsabilização dos conflitantes, que desemboca numa autonomização geradora de decisões consensuadas e exequíveis.

Para fins de proceder na investigação, o método de abordagem utilizado foi o dedutivo, partindo da relação entre argumentos gerais, denominados premissas, para argumentos particulares, até se chegar a uma conclusão. Como método de procedimento, foi utilizado o método monográfico, a partir de pesquisas e fichamentos em fontes bibliográficas, estudo de estatísticas ligadas ao tema da pesquisa, além de livros e trabalhos relativos ao assunto.

Sem a pretensão de exaurir a complexidade da matéria e sim proporcionar uma reflexão à comunidade acadêmica sobre as experiências vivenciadas na atuação da justiça e dos mediadores comunitários, é esse o texto que agora se apresenta.

## **2 A mediação comunitária enquanto política pública**

Se o escopo é debater um meio compartilhado de administrar e resolver conflitos, a mediação comunitária surge como hipótese plausível, forte e bem articulada. Tal se dá porque ela é destinada a criar e fortalecer laços entre os indivíduos, resolvendo e prevenindo conflitos. Essa tarefa tem como fomentador o mediador comunitário, que é uma pessoa independente, cujo objetivo é levar à comunidade o sentimento de inclusão social através da possibilidade de solução de seus conflitos por ela mesma. A consequência é a criação de vínculos e o fortalecimento do sentimento de cidadania e de integração/participação da vida social.

Portanto, a mediação comunitária pretende desenvolver entre a população valores, conhecimentos, crenças, atitudes e comportamentos conducentes ao fortalecimento de uma cultura político-democrática e uma cultura de paz. Busca ainda enfatizar a relação entre os valores e as práticas democráticas e a convivência pacífica, contribuir para um melhor entendimento de respeito e tolerância e para um tratamento adequado daqueles problemas que, no âmbito da comunidade, perturbam a paz (SALES, 2003, p. 135).

Nessa seara, a mediação comunitária cumpre com duas funções: primeiro oferece um espaço de reflexão e busca de alternativas na resolução de conflitos nas mais diversas esferas: família, escola, no local de trabalho e de lazer, entre outros. Em segundo lugar, o indivíduo possui um ganho que, não obstante parecer secundário, assume proporções políticas importantes quando, ao resolver autonomamente seus conflitos, passa a participar mais ativamente da vida política da comunidade. Assim, ela estimula e auxilia os indivíduos a pensar como conjunto (nós) e não mais como pessoas separadas (eu-tu). A resolução do conflito é boa quando for satisfatória para todos. Nesse contexto, a maior lição é valorizar o bem comum mais do que os bens ou ganhos individuais. Consequentemente, a cidadania acontece de modo efetivo quando os “conflitantes comunitários”, com o auxílio do mediador, entendem e usufruem seu poder de decisão, respeitando e zelando pelo bem-estar social.

Ainda, observa-se que, quando realizada sob um modelo comunitário, (“para” e “pela” comunidade), a mediação está inserida na teoria política, na medida em que trata de autodeterminação, de participação nas decisões políticas e, ainda, porque reelabora o papel do conflito na sociedade, desenhando um futuro sob novos paradigmas (FOLEY, 2010, p. 95).

Assim realizada, a mediação aponta para a diferenciação, deveras importante, de dois modelos que veiculam vertentes ideológicas diferenciadas. O primeiro é o *modelo de agência*, cujo enfoque é voltado para a satisfação das partes, geralmente operado em práticas de mediação vinculadas ao sistema judicial oficial, e o segundo é o *modelo comunitário*, que oferece uma perspectiva transformadora, porque direcionado à organização comunitária (FOLEY, 2010, p. 96).

Atualmente, a mediação comunitária vem sendo realizada dentro dos bairros periféricos em algumas cidades brasileiras. O projeto piloto de Justiça comunitária (do qual faz parte a mediação) foi desenvolvido no Distrito Federal. Esse projeto nasceu da experiência advinda do Juizado Especial Cível Itinerante do TJDF, que atende às comunidades do Distrito Federal com dificuldades de acesso à justiça.

Tal projeto foi criado em outubro de 2000, com o objetivo de democratizar a concretização da justiça, devolvendo ao cidadão e à comunidade a capacidade de administrar seus conflitos com autonomia, responsabilidade e solidariedade. O programa encontra-se instalado nas regiões administrativas da Ceilândia, Taguatinga e Samambaia, com

332.455, 22.452 e 147.907 habitantes respectivamente. Conta com cerca de 80 agentes comunitários que, sendo membros das comunidades nas quais atuam, compartilham a linguagem e o código de valores comunitários (FOLEY, 2010, p. 137).

Atualmente, existem outros programas instalados no Brasil, como os Núcleos Comunitários existentes no Estado do Rio Grande do Sul, nas cidades de: Porto Alegre (Bairro Lomba do Pinheiro), Pelotas, Turuçu, Caxias do Sul e Passo Fundo.

Desse modo, é possível perceber que a criação de Núcleos de Justiça Comunitária fortalece e propicia o acesso à justiça oferecendo a possibilidade de conscientização a respeito de direitos, bem como o tratamento e a prevenção de conflitos de maneira pacífica, utilizando como método, dentre outros, a mediação. A mediação ocorrida nos bairros fortalece e fomenta a participação dos membros da comunidade na vida social responsabilizando-os pelos outros<sup>33</sup> e para consigo mesmos.

Mais do que um meio de acesso à justiça fortalecedor da participação social do cidadão, a mediação comunitária é uma política pública que vem ganhando destaque e fomento do Ministério da Justiça, da Secretaria de Reforma do Judiciário e do CNJ brasileiros, uma vez que foi comprovada empiricamente sua eficiência na administração e resolução de conflitos.

É importante salientar que, nesse contexto, a expressão “política pública”<sup>34</sup> é definida como um programa ou quadro de *ação*

---

<sup>33</sup> Sobre a importância de olhar o outro e considerá-lo na sua “outridade”, deve-se remeter à leitura de Buber (2004).

<sup>34</sup> No entanto, é interessante diferenciar as expressões “política” de “política pública” uma vez que a primeira significa a “ordenação institucional, segundo recursos de autoridade, dos interesses sociais em disputa, independentemente das fórmulas de competição particulares adotadas em quaisquer que sejam os fundamentos materiais e ideais dos interesses concretos envolvidos”. Já por política pública se entende as “traduções técnico-rationais de soluções específicas do referido jogo de interesses da política” (REIS, 1989, p. 113-114). Ainda na busca de diferenciações entre as expressões “política” e “política pública”, avista-se a necessidade de analisar a polissemia de tais termos. Começando por “política”, é possível se valer da língua inglesa para demonstrar a dita polissemia. Essa língua traz expressões diferentes para designar os sentidos que as línguas latinas reúnem sob o termo política. Designando a esfera política em contraposição a uma esfera da sociedade civil, usa-se *polity*, enquanto *politics* designa a atividade política e *policies* a ação pública (MULLER; SUREL, 1998, p. 13).

governamental porque consiste num conjunto de medidas articuladas (coordenadas), cujo escopo é dar impulso, isto é, movimentar a máquina do governo, no sentido de realizar algum objetivo de ordem pública ou, na ótica dos juristas, concretizar um direito (BUCCI, 2006, p. 14).

Nesses termos, Massa-Arzabe (2006, p. 60) refere ser possível afirmar que “a utilização da expressão política pública serve para designar a política do Estado, a política do público, de todos”. Nesses termos, a autora refere que “trata-se da política voltada a fazer avançar os objetivos coletivos de aprimoramento da comunidade e da coesão – ou da interdependência – social”.

De fato, toda política pública é uma forma de intervenção nas relações sociais, estando sempre condicionada pelos interesses e expectativas dos integrantes de tais relações. Por conseguinte, ela pode ser definida como a busca explícita e racional de um objetivo graças à alocação adequada de meios que, mediante uma utilização razoável, devem produzir consequências positivas (GRAU, 2000, p. 26).

Desse modo, é possível conceituar política pública dizendo que ela “remete para a esfera do público e seus problemas. Ou seja, diz respeito ao plano das questões coletivas, da *polis*. O público distingue-se do privado, do particular, do indivíduo e de sua intimidade”. Por outro lado, o mesmo autor afirma que “o *público distingue-se do estatal*: o público é uma dimensão mais ampla, que se desdobra em estatal e não-estatal.” Assim,

o Estado está voltado (deve estar) inteiramente ao que é público, mas há igualmente instâncias e organizações da sociedade que possuem finalidades públicas expressas, às quais cabe a denominação de *não-estatais* (GRAU, 2000, p. 2311).

No caso da mediação comunitária como política pública ela cumpre com um objetivo que é tratar de maneira adequada os conflitos sociais pelos membros da própria comunidade. Necessita para ser implementada da alocação de meios (recursos humanos, treinamento adequado e estrutura) por parte da administração pública. Nesse sentido, a mediação comunitária pode ser apontada como uma política pública uma vez que se trata de um “conjunto de programas de ação governamental estáveis no tempo, racionalmente moldadas, implantadas

e avaliadas, dirigidas à realização de direitos e de objetivos social e juridicamente relevantes”. Tais conjuntos de programas governamentais são identificados com a “distribuição e redistribuição de bens e posições que concretizem oportunidades para cada pessoa viver com dignidade e exercer seus direitos” de modo a assegurar-lhe recursos e condições para a ação, assim como a liberdade de escolha para fazerem uso desses recursos (MASSA-ARZABE, 2006, p. 63).

Para fins de atingir seus objetivos, as políticas públicas são formuladas mediante um processo que engloba todo o procedimento de discussão, aprovação e implementação das mesmas. Especialmente nos sistemas democráticos, esses processos desenvolvem-se num cenário político no qual atuam diversos e distintos “atores políticos” (ou “jogadores”, especificamente referindo-se a teoria dos jogos).<sup>35</sup> Entre os jogadores que participam desse “jogo” encontram-se atores estatais oficiais e políticos profissionais (presidentes, líderes de partidos, legisladores, juizes, governadores, burocratas), assim como grupos privados, sindicatos, meios de comunicação e outros membros da sociedade civil. Tais atores interagem em diversas “arenas”, que podem ser formais (como o Legislativo), ou informais (“a rua”), e podem ter distintos graus de transparência (STEIN; TOMMASI; ECHEBARRÍA; LORA; PAYNE, 2007, p. 17).

Por isso, é possível afirmar que a fase de formulação de políticas públicas baseia-se em “estudos prévios e em um sistema adequado de informações, definindo-se não só as metas, mas também os recursos e o horizonte temporal da atividade de planejamento” (SILVA; MELO, 2000, p. 4). No caso de políticas públicas voltadas para a comunidade, o processo de sua formulação deve “escutar” o contexto no qual se encontra inserido, buscando informações para a implementação adequada das mesmas.

Além disso, a formulação de políticas públicas enquanto atividade de planejamento sempre leva em consideração o objetivo que

---

<sup>35</sup> A teoria dos jogos consiste fundamentalmente na definição de um modelo de comportamento “racional” frente a um conflito de interesses ou a um procedimento decisório. Seu estudo oferece subsídios teóricos que demonstram como a análise matemático-formal pode facilitar a tomada de decisões em grupo. A teoria dos jogos parte do pressuposto racionalista no qual as possibilidades são estabelecidas matematicamente. Ela pressupõe que os objetivos estejam definidos pelos participantes do jogo.

pretende atingir, bem como a finalidade almejada. Em se tratando de solucionar conflitos sociais, as políticas públicas podem ocorrer paralelas ao Poder Judiciário ou serem anteriores ao processo judicial. Exemplo aqui é a mediação comunitária, uma vez que tradicionalmente acontece antes da instauração do processo judicial e, em se alcançando um acordo entre os conflitantes, este poderá ser homologado judicialmente, se for objetivo produzir um título executivo judicial.

Por conseguinte, a mediação comunitária, enquanto política pública, é uma alternativa que pretende mais do que simplesmente desafogar o judiciário diminuindo o número de demandas que a ele são direcionadas. O que se espera dela é uma forma de tratamento dos conflitos mais adequada em termos qualitativos, uma vez que será realizada por mediadores comunitários, ou seja, sujeitos que conhecem a realidade social e o contexto espacial/temporal em que o conflito nasceu. A mediação comunitária e seu mediador é o item a seguir.

### **3 A mediação e o mediador comunitário e o tratamento dos conflitos “dentro de casa”**

Se a prática da mediação ocorre na esfera comunitária, a consequência é a integração das estratégias de reorganização/ fortalecimento da comunidade, especialmente porque ela possibilita o acesso à informação, à inclusão, à participação e à responsabilização do cidadão por suas escolhas e o compromisso com o local (comunidade). É nesse sentido que a escolha pela mediação comunitária aponta para toda a potencialidade emancipatória que a vida em comunidade proporciona. Assim:

o âmbito comunitário é, em si, um espaço de grande riqueza por sua aptidão em difundir e aplicar os métodos pacíficos de gestão de conflitos ou tramitação das diferenças. A mediação, como instrumento apto a este propósito, brinda os protagonistas – aqueles que compartilham o espaço comunitário – a oportunidade de exercer uma ação coletiva na qual eles mesmos são os que facilitam a solução dos problemas que se apresentam em suas pequenas comunidades. Neste sentido, o desenvolvimento destes processos, assim como a transferência de ferramentas e técnicas específicas de mediação aos integrantes das comunidades, constituem um

valioso aporte e um avanço concreto relativo à nossa maturidade como sociedade e colabora efetivamente em prol de um ideal de uma vida comunitária mais satisfatória (NATÓ; QUEREJAZU; CARBAJAL, 2006, p. 109).

É justamente por isso que se pode afirmar que a mediação comunitária possui um primeiro papel de suma importância, que é justamente “devolver confiança às cidades e aos subúrbios, estudando-se a fundo sua realidade e potencialidades”. Para cumprir tal intento, propõe a criação de uma democracia urbana, resultado da busca por novas maneiras de os “cidadãos tornarem-se cidadãos de fato, de responsabilizarem-se por sua cidade, por seu subúrbio, de criarem novos projetos para si” (SIX, 2001, p. 171).

Tal objetivo poderá ser atendido com mais facilidade na mediação comunitária, uma vez que ela se realiza dentro da própria comunidade e tem como mediador um morador do bairro que conhece e compartilha a realidade vivida pelos conflitantes. Nesse sentido, sua legitimidade se dá em função de suas características pessoais e da confiança<sup>36</sup> que inspira nas partes.

A mediação comunitária é conduzida por mediadores que são membros da comunidade. “É mediação para, na e, sobretudo, pela comunidade”. O potencial dialógico nesse processo está assegurado na horizontalidade com que o mediador comunitário conduz o processo e também na participação da comunidade como corresponsável na celebração de compromissos mútuos que garantam um futuro de pacificação social, dentro da diversidade. Não há um processo judicial em curso para delimitar os parâmetros nos quais o diálogo vai se estabelecer. Nesse sentido, o referencial está na ética da alteridade e não na autoridade da lei (FOLEY, 2011, p. 253).

---

<sup>36</sup> La *confianza* si fonda su una pregressa e spesso molto intima conoscenza reciproca. La *confianza* è usata da tutte le persone coinvolte per coinvolgere aiutanti (helpers) nel conflitto e assicurarsi la loro presenza. La comunità e il rappresentano sia il contesto che le risorse per una risoluzione. Un modello fondato sulla *confianza* dipende non su una prestazione (performance) di imparzialità, ma piuttosto sull'essere connessi (connectedness). La *confianza* è usata per assicurare sincerità, apertura ed espressione (revelation), così come un canale per aprire le negoziazioni. Le terze parti sono scelte a causa dei loro rapporti, ossia poiché sono riconosciute avere *confianza* da entrambi i lati (PUPOLIZIO, 2005, p. 167-168).

Diferentemente do magistrado que possui a legitimação estatal/burocrática para tratar conflitos, o mediador comunitário possui uma legitimidade baseada na sua conduta e nos seus valores pessoais cuja principal consequência é inspirar nos conflitantes a certeza de que seus problemas são tratados por um igual. Assim, os conflitos endereçados à mediação comunitária contam com a presença de um terceiro, que conhece a realidade, os valores e os hábitos dos conflitantes; fala a mesma linguagem que eles e possui uma legitimidade que não é atribuída pelo Estado e sim pelas próprias partes, em função de suas características, da sua conduta, do seu código de ética e de moral.

Na jurisdição tradicional, unidos pelo conflito, os litigantes esperam por um terceiro, que o “solucione”. Espera-se pelo Judiciário para que diga quem tem mais direitos, mais razão ou quem é o vencedor da contenda. Trata-se de uma transferência de prerrogativas que, ao criar “muros normativos”, engessa a solução da lide em prol da segurança jurídica, ignorando que a reinvenção cotidiana e a abertura de novos caminhos são inerentes a um tratamento democrático.

Essa transferência de responsabilidades quanto à gestão do conflito se direciona ao juiz que o traduz na linguagem dele.<sup>37</sup> Desse modo, partindo do processo de racionalização weberiana, o Estado, ao deter a forma de poder legal, detém, também, o monopólio legítimo da decisão vinculante. Assim, as atenções continuam centradas na figura do juiz, do qual se espera a última palavra, “não importa qual, mas a última”. O lugar do juiz entre os conflitantes é uma questão complicada, uma vez que ele não se deixa encerrar na fácil fórmula da lei que assegura “distância de segurança” das razões de um e do outro. Ele vive no conflito e do conflito que ele decide, pronunciando a última palavra (RESTA, 2005, p. 65-66).

---

<sup>37</sup> Isso se dá, segundo Maurice Blanchot (1996), porque o juiz tem o direito de ser único *maître du langage*. A expressão *maître du langage* é decisiva e densa, como pode ser aquela de um pensador como Maurice Blanchot, que trabalhou de maneira muito convincente sobre o poder da escrita e sobre a ideia de comunidade. A conexão entre linguagem e comunidade não é, obviamente, imprevista, mas encontrar ligações e mediações através do juiz abre caminhos insuspeitos por meio dos quais se descobre que a linguagem da comunidade não corresponde nunca à comunidade de linguagem.

Por outro lado, o mediador comunitário (assim como todos os mediadores) não impõe decisão; apenas possibilita o diálogo<sup>38</sup> entre as partes. Nessa perspectiva, “a justiça comunitária constitui um movimento contra-hegemônico a desafiar a imposição de um modelo de realização da justiça monolítico e pretensamente universal” (FOLEY, 2011, p. 262).

Se o fim da mediação é responsabilizar os conflitantes pelo tratamento do litígio que os une a partir de uma ética da alteridade, para chegar a esse fim, existem duas formas básicas de mediação: mandatória e voluntária. A mandatória é aquela que decorre de determinação legal ou da vontade previamente definida contratualmente pelas partes. Voluntária é aquela definida pelas partes, em comum acordo, quando da existência do impasse; não pode ser imposta a nenhuma delas (BOLZAN DE MORAIS; SPENGLER, 2012, p. 137).

Para fins de direcionar o debate, é importante referir que existem dois tipos de mediação, um que busca a sua institucionalização e outro que vê a mediação como possibilidade autônoma. Desse modo, temos a mediação institucional, que cumpre um trabalho específico a serviço, ao mesmo tempo, de sua instituição e dos clientes desta. Nesses termos, a própria justiça quis instituir mediadores que atenuassem o congestionamento dos tribunais, tentando que tal ou qual litígio não chegasse justamente a esses tribunais, sendo prévia e amigavelmente regulado, sob o controle de um mediador. Ao lado dos mediadores institucionais, há os mediadores cidadãos. Sua origem é totalmente diferente. Não são fabricados pelas instituições, são mediadores “naturais”, que nascem nos grupos sociais; são como que secretados por eles para as necessidades da comunicação. Eles não têm poder como tal, não são juízes que vão sentenciar, nem árbitros aos quais se delega a conclusão de uma contenda; não têm mais do que a autoridade moral.

---

<sup>38</sup> A mediação é um processo dialógico, especialmente porque os pressupostos da *situação ideal de fala* criados por Habermas e resgatados por Menkel-Meadow estão em consonância com o seu núcleo principiológico: “1. Qualquer pessoa com competência para falar pode fazer parte do debate; 2. Qualquer pessoa está autorizada a questionar qualquer assertiva; 3. Qualquer pessoa está autorizada a apresentar qualquer assertiva; 4. Qualquer pessoa está autorizada a expressar suas atitudes, desejos e necessidades; 5. Ninguém deve ser impedido, por coerção interna ou externa, de exercer estes direitos” (MENKEL-MEADOW, 2001, p. XXXI).

Se alguém se dirige a eles é porque considera que são não gurus que decidem, mas, ao contrário, sábios que sugerem. Eles abrem uma via nova em relação ao impasse em que alguém se perdeu, a um dilema do qual se quer sair, envolvendo a si mesmo ou aos outros (SIX, 2001, p. 28-31).

Além de possuírem origens diferentes, os mediadores institucionais e cidadãos também possuem condutas/maneiras de agir diferenciadas. Primeiramente, os mediadores institucionais são essencialmente especialistas formados para atender a um problema específico, bem definido, pelo qual vão responder. Já os mediadores cidadãos são os cidadãos entre os cidadãos. E se aos primeiros, porque aparecem como que exprimindo um poder, pede-se trazerem respostas a problemas, outra será a posição relativa aos mediadores cidadãos. Dirige-se a estes de igual para igual, pede-se que sejam verdadeiramente alguém que não será o árbitro que sentencia, alguém que não fará recair o peso de seu poder, alguém que não levará antes uma ajuda e assistência material e técnica. O que se pedirá aos mediadores cidadãos? Deve ser, por sua presença, sua acolhida, sua escuta, alguém que permitirá avançar no tratamento do problema que existe com outro, na família, na empresa, no bairro. Assim, os mediadores cidadãos destinam-se a encontrar pessoas, primeiramente. Eles não resolvem conflitos: encontram pessoas que estão dentro de uma situação de conflito. Os mediadores cidadãos não vêm trazer uma solução externa, mas estimulam a liberdade, a coragem, a vontade própria. Ser mediador cidadão é uma arte que, como todas as artes, não termina jamais de refinar-se (SIX, 2001, p. 34-35).

Nesses termos, os mediadores cidadãos são aqueles que

mesmo sendo grandes técnicos, são sobretudo gente da rua, gente do ramo, aqueles que pensam seu lugar dentro de uma visão de conjunto, que recusam todos os corporativismos e querem organizar juntos, com todos, uma vida em comum (SIX, 2001, p. 136).

Por conseguinte, a mediação feita nos projetos de justiça comunitária trabalha com a lógica dos “mediadores cidadãos”. Tal se dá porque os mediadores são os membros da própria comunidade, escolhidos e capacitados para o exercício da mediação. São indivíduos

que, com o intuito de beneficiar a todos, dedicam seu tempo e responsabilidade à mediação de conflitos em busca de um vínculo social efetivo entre os membros daquela comunidade. Tratam-se de voluntários, que trabalham por acreditar no seu papel social de mediador, que participam efetivamente da vida em sociedade e se encarregam de transmitir aos pares todo o conhecimento que lhe fora oferecido (SALES, 2004, p. 136).

No entanto, o fato de se realizar dentro da própria comunidade, mediante a intervenção de mediadores secretados por ela mesma, não significa que a justiça comunitária não tenha vínculos com o Estado, dizendo respeito tão somente a uma forma inoficial de tratamento dos conflitos. De fato, a justiça comunitária que pretende gerar “emancipação cria uma cadeia circular entre o conflito, o diálogo, a solidariedade, a comunidade em rede e o Estado, sob a qual novas práticas sociais emergem”. Essa transição de formas tradicionais/burocratizadas de responder ao conflito para alternativas emancipatórias/solidárias tece “novas redes sociais nas esferas próximas da vida – o espaço doméstico, a comunidade, a cidadania”. Tal se dá também com a participação do Estado “estimulando as iniciativas e coordenando as diferentes experiências, resguardada a autonomia comunitária, potencializa a capacidade de transformação social exatamente no local onde os conflitos emergem” (FOLEY, 2011, p. 258).

Da mesma forma, os núcleos de mediação comunitária devem buscar uma comunicação com instituições estatais ou não estatais voltadas para outras finalidades que não necessariamente a mediação, de forma a criar uma rede de múltiplos saberes que se intercomunique, potencializando o trabalho e a formação de seus mediadores como agentes de transformação social. A mediação comunitária pode, por fim, contribuir para a articulação entre diversos agentes coletivos (FOLEY, 2011, p. 258).

É justamente por isso que a mediação comunitária se apresenta efetivamente como “instrumento de paz e política democrática”. Tudo isso porque, num primeiro momento, oferece “a possibilidade do acesso à Justiça; segundo, a resolução dos conflitos por meio do diálogo e da compreensão mútua;” posteriormente, “a prevenção dos conflitos, na medida em que as partes se tornam responsáveis por suas decisões, e ainda, porque são decisões discutidas e acordadas com base na

solidariedade.” Além disso, “quando soluciona os conflitos com base no diálogo, transforma-os e possibilita novos vínculos entre as pessoas; conscientiza-as sobre seus direitos e acerca de como buscar esses direitos”; e, por fim, “inclui socialmente os excluídos quando possibilita que indivíduos pobres atuem como mediadores ou como partes, oferecendo a estes oportunidade de discussão e solução de seus conflitos” (SALES, 2004, p. 169).

Nesses termos, a mediação comunitária é um grande passo para devolver à comunidade o tratamento de seus conflitos, trabalhando principalmente com aquilo que Blanchot chamou de *Lei da Amizade*. Infelizmente, quanto mais a amizade perde seu caráter de argamassa espontânea da sociedade, mais ela tem necessidade de ser prescrita por uma lei que não contenha apenas imperativos ético-religiosos, mas estritamente jurídicos. Infelizmente, perdemos a amizade como argamassa espontânea da convivência social, passamos a trabalhar como o código binário do amigo-inimigo e, por isso, nos munimos de leis e de “fiscais” da lei que “dizem o direito” para que possamos conviver.

A justiça comunitária é uma aposta diferente que não tem por base códigos, regras escritas/positivadas e o poder/legitimidade do Judiciário e de seus magistrados. Sem deixar de reconhecer a importância de tais instituições e de seus profissionais, a justiça comunitária aposta na amizade como meio de garantir à comunidade autonomia e responsabilidade para tratar seus conflitos com o auxílio de um terceiro, igual, legitimado por suas características morais e por seus vínculos, não institucionais, mas de amizade.

#### **4 Conclusão**

O presente texto teve como escopo analisar a mediação comunitária como política pública eficaz de tratar conflitos. Nesse sentido, foi possível apontar que é possível, através da mediação comunitária, facilitadora da inclusão social, devolver à comunidade a capacidade de administrar seus conflitos mediante a utilização das regras comuns, inspiradas em hábitos e costumes locais. Tais regras se disseminam através da comunicação comunitária, que se utiliza do linguajar local.

A criação de Núcleos de Justiça/Mediação Comunitários se fez necessária diante da constatação de que o Estado já não dá conta de responder, de modo adequado, à grande, complexa e multifacetada conflitualidade comunitária atual. Por conseguinte, a mediação comunitária, enquanto política pública, é capaz de oferecer uma justiça cidadã, que considere o conflito como uma possibilidade de evolução e de maturação comunitária, alicerçando-se na alteridade e na solidariedade.

A mediação comunitária permite redescobrir/desenvolver a consciência humana de integrar um contexto maior, no qual os direitos e deveres são partilhados por todos e no qual a proteção de tais direitos e deveres também é responsabilidade comum.

Por conseguinte, a mediação comunitária é uma prática emancipatória e autônoma que revela ao cidadão a capacidade de, por si só, reconhecer direitos e deveres (seus e do outro) e administrá-los. Dessa forma, os mediandos participantes da mediação comunitária tornam-se corresponsáveis pelo conflito e pela harmonia comunitária. Devolve-se, assim, a responsabilidade de protagonistas por suas próprias vidas, fomentando os contornos da cidadania plena.

Nesse diapasão, o que a mediação comunitária procura manter é a prática do diálogo como meio de devolver ao cidadão a capacidade de tratar seu conflito de maneira consensuada, sem necessariamente recorrer ao Judiciário. O resultado é o natural cumprimento dos pactos feitos, assim como a capacidade de arcar com a consequência do acordado.

Pode-se vislumbrar, então, que os resultados da mediação comunitária podem ser apontados como: o tratamento adequado dos conflitos; a hipótese de prevenção da má administração dos conflitos, de inclusão social e de paz social. Para alcançar tais resultados, torna-se necessário gerar o diálogo/cidadão baseado na percepção do outro e na aceitação de suas idiosincrasias. O resultado também importa na aceitação da informalidade propiciada pela mediação comunitária.

Foram alicerçadas na ideia de criar uma justiça eficaz, adequada e célere que as políticas públicas de justiça/mediação comunitária foram criadas em várias comunidades brasileiras. Essas políticas públicas originárias dos Núcleos de Justiça Comunitária organizam os cidadãos

em suas próprias comunidades, mediante a coordenação de um líder/mediador comunitário, que se propõe, na maioria das vezes, de modo voluntário, a colaborar para o tratamento pacífico dos conflitos comunitários, recordando, nas exatas palavras de Eligio Resta (apud SPENGLER, 2012, p. 195), que “[...] la mediazione è il compito della comunità.”

## **COMMUNITY MEDIATION AS APPROPRIATE PUBLIC POLICY IN THE TREATMENT OF THE CONFLICTS**

**Abstract:** The objective of this main text is to investigate the community mediation as appropriate public policy to manage conflicts providing timely responses and autonomous. Intends to further examine the community mediation as a procedure that works with the logic of an independent mediator, a member of the same community in which the conflict is inserted and whose task is to bring other people in the sense of social inclusion. Accordingly, the community mediation will be considered as a mechanism that aims to spread among the population behaviors that lead to the strengthening of a culture of peace. By the way, the community mediation emphasizes the relationship between values, democratic practices and peaceful coexistence, contributing to an understanding of respect and tolerance and proper treatment of those problems, within the community, disturbs peace. For the purpose of carrying on, the research method used was the deductive approach, based on the relationship between general arguments, called premises, to particular arguments, to reach a conclusion. As a procedure of method was used monographic method, from research and record keeping in bibliographical sources, study statistics related to the topic of research, as well as books and works on the subject.

**Keywords:** Conflict. Jurisdiction. Community. Public policy. Community mediation.

## REFERÊNCIAS

BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Trad. de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BLANCHOT, Maurice. *Pour l'amitié*. Paris: Fourbis, 1996.

BOBBIO, Norberto; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Trad. de Carmem C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cascais e Renzo Dini. 12. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2004.

BOLZAN DE MORAIS, José Luis; SPENGLER, Fabiana Marion. *Mediação e arbitragem: alternativas à jurisdição!* 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

BUBER, Martin. *Eu e tu*. Introdução e tradução de Newton Aquiles von Zuben. 8. ed. São Paulo: Centauro, 2004.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

DEUTSCH, Morton. A resolução do conflito: processos construtivos e destrutivos. In: AZEVEDO, André Gomma de (Org.). *Estudos em Arbitragem, negociação e mediação*. v. 3. Brasília: Grupos de Pesquisa, 2004.

FOLEY, Gláucia Falsarella. A justiça comunitária para a emancipação. In: SPENGLER, Fabiana Marion; LUCAS, Douglas César. *Justiça restaurativa e mediação*. Políticas Públicas no tratamento dos conflitos sociais. Ijuí: Unijuí, 2011.

\_\_\_\_\_. *Justiça comunitária: por uma justiça da emancipação*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

GRAU, Eros Roberto. *O direito posto e o direito pressuposto*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

MENKEL-MEADOW, Carrie. Introduction. In: *Mediation*. USA: Georgetown University Law Center, 2001.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. *L'analyse des politiques publiques*. Paris: Montchestein, 1998.

NATÓ, Alejandro Marcelo; QUEREJAZU, Maria Gabriela Rodríguez; CARBAJAL, Liliana Maria. *Mediación Comunitaria: conflictos en el escenario social urbano*. Buenos Aires: Editorial Universidad, 2006.

PUPOLIZIO, Ivan. *Una comunità all'ombra del diritto*. La mediazione sociale e la giustizia informale nel modello statunitense e nell'esperienza italiana. Milano: Giuffrè, 2005.

REIS, Elisa. Política e políticas públicas na transição democrática. *RBCS – Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 3, n. 9, Rio de Janeiro, fev. 1989, p.113-114.

RESTA, Eligio. 2005. *Il diritto fraterno*. Roma-Bari: Laterza, 2005.

SALES, Lília Maia de Moraes. *Justiça e mediação de conflitos*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

\_\_\_\_\_. *Justiça e mediação de conflitos*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

SILVA, Pedro Luís Barros; MELO, Marcus André Barreto de. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características determinantes de avaliação de programas e projetos. In: *Cadernos de pesquisa*, n. 48, Núcleos de Políticas Públicas – NEPP/UNICAMP, 2000.

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

SPENGLER, Fabiana Marion. *Da jurisdição à mediação: por uma outra cultura no tratamento dos conflitos*. Ijuí: UNIJUÍ, 2010.

\_\_\_\_\_. *Fundamentos Políticos da mediação comunitária*. Ijuí: UNIJUÍ, 2012.

STEIN, Ernesto et al. (Coord.). *A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina: relatório 2006*. Banco Interamericano de Desenvolvimento e David Rockefeller Center for Latin America Studies, Harvard University. Tradução: Banco Interamericano de Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Elsevier Washington, DC, 2007.

WARAT, Luiz Alberto. *Surfando na pororoca: o ofício do mediador*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.