

**FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE RONDÔNIA – UNIR**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO MESTRADO PROFISSIONAL EM**  
**DIREITOS HUMANOS E DESENVOLVIMENTO DA JUSTIÇA – PPG/DHJUS**

**MEDIAÇÃO SOCIAL: UMA PROPOSTA ALTERNATIVA DE SOLUÇÃO DE**  
**CONFLITOS SOCIAIS COLETIVOS**

Porto Velho - RO

2020

**SAIERA OLIVEIRA**

**MEDIAÇÃO SOCIAL: UMA PROPOSTA ALTERNATIVA DE SOLUÇÃO DE  
CONFLITOS SOCIAIS COLETIVOS**

Dissertação apresentada como requisito para a qualificação do Mestrado Profissional em Direitos Humanos e Desenvolvimento da Justiça PPG/DHJUS pela Universidade Federal de Rondônia.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dra. Thais Bernardes Maganhini

Porto Velho - RO

2020

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Fundação Universidade Federal de Rondônia  
Gerada automaticamente mediante informações fornecidas pelo(a) autor(a)

---

O482m Oliveira, Saiera de.

Mediação social: uma proposta alternativa de solução de conflitos sociais coletivos / Saiera de Oliveira. -- Porto Velho, RO, 2020.

119 f. : il.

Orientador(a): Prof.ª Dra. Thais Bernardes Maganhini

Dissertação (Mestrado Profissional Interdisciplinar de Direitos Humanos e Desenvolvimento da Justiça) - Fundação Universidade Federal de Rondônia

1.Direitos Humanos . 2.Mediação. 3.Capitalismo. 4.Tradicionalidade. I. Maganhini, Thais Bernardes. II. Título.

CDU 316.4:34

---

Bibliotecário(a) Luã Silva Mendonça

CRB 11/905

**SAIERA SILVA DE OLIVEIRA**

**MEDIAÇÃO SOCIAL: UMA PROPOSTA ALTERNATIVA DE SOLUÇÃO DE  
CONFLITOS SOCIAIS COLETIVOS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* - Mestrado Profissional Interdisciplinar em Direitos Humanos e Desenvolvimento da Justiça (PPG/DHJUS) da Universidade Federal de Rondônia, na linha de pesquisa de Políticas Públicas e Desenvolvimento da Justiça, como requisito para obtenção do título de Mestra em Direitos Humanos e Desenvolvimento da Justiça.

Data da aprovação: 13/03/2020.

**Banca Examinadora**



---

**Prof. Dr. Thais Bernardes Maganhini**  
Orientadora/Presidente - DHJUS/UNIR



---

**Prof. Dr. Delson Fernandes Maganhini**  
Membro interno – DHJUS/UNIR



---

**Prof. Dr. Layde Lana Borges da Silva**  
Membro externo – UNIR

*“O sucesso nasce do querer, da determinação e persistência em se chegar a um objetivo. Mesmo não atingindo o alvo, quem busca e vence obstáculos, no mínimo fará coisas admiráveis.”*

José de Alencar

*“Democracia é oportunizar a todos o mesmo ponto de partida. Quanto ao ponto de chegada, depende de cada um.”*

Fernando Sabino

## AGRADECIMENTOS

Deus e a todos os Anjos de Luz, que me permitiram e me ampararam na tarefa de viver e concluir mais esta importante experiência profissional.

À minha orientadora, Prof<sup>ª</sup> Thais, que recebeu o desafio de me orientar de forma competente, respeitosa, gentil, e fez as orientações e contribuições necessárias durante todo o desenvolvimento desta pesquisa. Obrigada!

A Wellygton, meu marido, sempre presente e grande incentivador de minhas conquistas, e a meus filhos Antonella e Vincenzo, razão da minha vida, crença e persistência na educação.

A meus pais e irmãos, por sempre estarem ao meu lado em minhas vitórias pessoais e profissionais, foram valorosos em minha educação e experiência de vida.

Aos professores do mestrado da Universidade Federal de Rondônia, que contribuíram para ampliar meus conhecimentos e reafirmar minha crença na educação por um mundo melhor.

Às pessoas que gentilmente participaram e colaboraram com a pesquisa. Comunitários do Triângulo pela construção da história oral, sem a qual não haveria como mensurar o impacto social vivido pela comunidade.

Ao Professor Marco Teixeira, incentivador na realização deste projeto, inspirando-me a abordar este tema. Professor Delson Fernando, Professor Márcio Secco, pelas conversas esclarecedoras para a construção da minha dissertação. Obrigada!

Aos colegas de caminhada do Mestrado DHJUS/TJRO da Turma de 2018, com os quais convivi, agreguei valores e companheirismo à minha vida pessoal e profissional.

Aos familiares e amigos pelo incentivo, torcida e compreensão nos momentos de ausência em que estive dedicada aos estudos e à produção deste trabalho.

## RESUMO

O desenvolvimento econômico entendido como um direito humano que se insere na ordem do sistema capitalista serve como discurso de legitimação de um crescimento necessário. Todavia, reveste-se de intenções nefastas do sistema econômico. Da análise da universalização e relativização dos direitos humanos, discute-se a construção das usinas de Santo Antônio e seus desdobramentos enquanto marcos de desenvolvimento capitalista e seus reflexos sociais no Bairro do Triângulo. O marco teórico referencial é a imposição de Direitos Humanos enquanto espectro de desenvolvimento econômico, com arcabouço nos princípios específicos da autodeterminação dos povos, direito das minorias e respeito à dignidade humana, em contraponto aos transtornos destacadamente às populações do entorno da região atingida pela construção da Hidrelétrica de Santo Antônio. As dificuldades desdobram-se em várias frentes, do descaso do Consórcio no trato dessas questões sociais às sucessivas intervenções do poder público sobre o bairro. A pesquisa tem por objetivo demonstrar que os sistemas alternativos de resolução de conflitos, como a mediação social, são opções transformadoras capazes de dirimir conflitos sociais complexos, comprovando que se trata de um meio para a efetivação de direitos humanos em locais de alta vulnerabilidade social. A metodologia aplicada será a pesquisa de campo com coleta de dados através de entrevistas, registros escritos e orais para compreensão dos moradores enquanto comunidade tradicional. Para a pesquisa, adotou-se abordagem qualitativa e quantitativa, de natureza aplicada, com objetivo exploratório e descritivo, por meio de procedimentos bibliográfico e documental, levantamento de dados por meio de trabalho de campo e entrevistas semiestruturadas. Verificou-se que contamos hoje com instrumentos que podem ser utilizados com a finalidade de promover os Direitos Humanos, podendo implantá-los em locais onde se verifica uma vulnerabilidade social, causada por atores públicos e grandes empresas. Todavia, é importante que se visualize que o Poder Judiciário não é a via única e exclusiva de concretização desses direitos, mas parte de um sistema multiportas que compõe hoje nosso sistema jurídico.

Palavras-chave: Direitos Humanos. Mediação. Capitalismo. Tradicionalidade

## **ABSTRACT**

Economic development understood as a human right that falls within the order of the capitalist system serves as a discourse to legitimize necessary growth. However, it has harmful intentions for the economic system. The analysis of the universalization and relativization of human rights discusses the construction of the Santo Antônio plants and their developments as milestones of capitalist development and their social reflexes in the Bairro do Triângulo. The theoretical reference framework is the imposition of Human Rights as a spectrum of economic development, based on the specific principles of peoples' self-determination, minority rights and respect for human dignity, in contrast to the disorders especially to the populations surrounding the region affected by the construction of the Santo Antônio hydroelectric plant. Difficulties unfold on several fronts, from the Consortium's neglect in dealing with these social issues to the successive interventions by the government over the neighborhood. The research aims to demonstrate that alternative conflict resolution systems, such as social mediation, are transforming options capable of resolving complex social conflicts, proving that it is a means for the realization of human rights in places of high social vulnerability. The methodology applied will be field research with data collection through interviews, written and oral records to understand residents as a traditional community. For the research, a qualitative and quantitative approach was adopted, of an applied nature, with an exploratory and descriptive objective, by means of bibliographic and documentary procedures, data collection through fieldwork and semi-structured interviews. It was found that today we have instruments that can be used for the purpose of promoting Human Rights, being able to implement them in places where there is a social vulnerability, caused by public actors and large companies. However, it is important to visualize that the Judiciary is not the only and exclusive way of realizing these rights, but part of a multiport system that makes up our legal system today.

**Keywords:** Human Rights. Mediation. Capitalism. Traditionalism



## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	12
1.1 Objetivos e estrutura da pesquisa .....	14
2.1 Metodologia da pesquisa .....	15
<b>2. RESOLUÇÃO DE DISPUTAS: MÉTODOS ALTERNATIVOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS</b> .....	16
2.1 Contexto Histórico dos Métodos Alternativos: Surgimento e disseminação da cultura da pacificação social .....	17
2.2 Modalidades de Meios Alternativos e suas principais diferenças.....	23
2.3 Evolução da Mediação de Conflitos.....	29
2.4 Experiências da mediação Empregadas por diferentes países.....	30
2.5 Os institutos no ordenamento jurídico brasileiro – Institucionalização dos Meios Alternativos de Solução de Conflitos .....	36
2.6 O Mediador e as Técnicas na Mediação de Conflitos.....	39
2.6.1 Escuta Ativa.....	42
2.6.2 Rapport.....	43
2.6.3 Paraphraseamento.....	43
2.6.4 Brainstorming.....	44
2.6.5 Caucus.....	44
2.6.6 Agir Comunicativo de Habermas e a Mediação .....	45
<b>3 BAIRRO DO TRIÂNGULO E OS CONFLITOS SOCIAIS</b> .....	48
3.1 Problemas no Bairro do Triângulo com a Construção da Usina de Santo Antônio	48
3.1.1 A evolução dos conflitos na sociedade.....	48
3.1.2 Os Principais problemas enfrentados pelos Moradores do Bairro.....	56
3.1.3 A Desterritorialização e a Remoção Compulsória.....	59

3.1.4 UHE de Santo Antônio, os Impactos no Bairro e a Cheia de 2014.....	61
3.2 Características de um problema social coletivo, a mediação e o desenho de sistemas de disputas (DSD) .....	77
<b>4 MEDIAÇÃO SOCIAL NOS PROCESSOS COLETIVOS E SUA APLICABILIDADE.....</b>	<b>88</b>
4.1 O funcionamento e a estrutura do NUPEMEC do Tribunal de Justiça de Rondônia ...	89
4.2 Análise da Ação Civil Pública do Ministério Público Federal e a Proposta de Remoção Coletiva no Bairro do Triângulo sob a ótica da Mediação .....	95
4.3 Medidas a serem adotadas pelo Judiciário para identificação de um conflito coletivo e seu direcionamento para solução através da mediação social .....	98
4.4 Protocolo de Formação de Mediadores Sociais .....	100
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>110</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>115</b>

## **IDENTIFICAÇÃO DO PROJETO**

**Título: MEDIAÇÃO SOCIAL: UMA PROPOSTA ALTERNATIVA DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS SOCIAIS COLETIVOS**

Área de Concentração: DIREITOS HUMANOS E ACESSO À JUSTIÇA

Linha de Pesquisa: POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO DA JUSTIÇA

Duração: Mínimo 18 meses/Máximo 24 meses

## 1 INTRODUÇÃO

Partindo da análise dos princípios da universalização dos Direitos Humanos em comunidades vulnerabilizadas, discutem-se a construção da Usina de Santo Antônio no rio Madeira e os seus desdobramentos enquanto marco do desenvolvimento capitalista e seus reflexos sociais, constituindo em episódio de violação de direitos e garantias, ausência de políticas públicas mitigadoras e pleno acesso à Justiça.

O marco teórico referencial na presente pesquisa científica é a problemática da imposição de Direitos Humanos enquanto espectro de desenvolvimento econômico, indo ao encontro dos princípios específicos da autodeterminação dos povos, direito das minorias e respeito à dignidade humana, haja vista os transtornos causados, destacadamente às populações de entorno da região atingida pela construção da Hidrelétrica de Santo Antônio, em Porto Velho. Partindo da experiência vivenciada dentro da Comunidade do Triângulo, buscou-se demonstrar o papel da mediação na efetivação de acesso à Justiça, servindo como meio alternativo não judicial em defesa e concretização dos direitos humanos.

O Projeto traz a história da Comunidade do Triângulo e seus moradores atingidos diretamente pela construção da UHE de Santo Antônio. O Triângulo é o mais antigo bairro da capital rondoniense, suas origens vinculam-se às da própria cidade, a partir da construção da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré (EFMM)<sup>1</sup>, e sua formação deu-se a partir da ocupação de dois espaços interligados, sendo a região de várzeas do rio Madeira e uma área elevada, posteriormente denominada “Morro do Triângulo”. O nome Triângulo foi dado a esse bairro em consequência de que em seu espaço foi construído um triângulo de reversão para as locomotivas da EFMM realizarem manobras e, igualmente, abastecerem suas caldeiras.

A história do Bairro do Triângulo abrange mais de um século da própria história de Porto Velho. A povoação local sempre foi considerada periférica e sua composição, diversificada. Ali residiram ferroviários da EFMM e, posteriormente, pescadores, estivadores, coletores e comerciantes.

Borzacov (2017) retrata a atual situação enfrentada pelo bairro. Em 2014, a inundação provocada pelo Madeira afogou o bairro, constituindo-se em um flagelo para muitos

---

<sup>1</sup> O estudo faz parte das investigações parciais que se desenvolvem no âmbito do projeto de pesquisa “Bairro Triângulo: Uma tradição de história, direito e urbanização”, realizado pela Universidade Federal de Rondônia/UNIR, Núcleo de Ciências Humanas, Departamento de História, Grupo de Estudos e Pesquisas Interdisciplinares Afro-amazônicos/GEPIAA.

moradores, que perderam casas, móveis, roupas e aves domésticas, provocando a criação da “Associação dos Remanescentes das Famílias Tradicionais do Triângulo”, sendo eleita presidente a senhora Araci Silva de Souza, que faz um apelo: “O Triângulo não quer ser riscado do mapa no centenário de Porto Velho”.

Os moradores sofreram o impacto devastador com a enchente, centenas de moradias foram destruídas pelas águas e pela ação dos grupos ligados à Hidrelétrica de Santo Antônio. As compensações e indenizações foram consideradas pelos moradores como insuficientes e incapazes de assegurar, ao menos a continuidade de seu modo de vida. As realocações para outras áreas, distantes do rio, em espaços construídos ínfimos e pequenos terrenos, gerou novos padrões de moradia que impuseram o convívio a grupos distintos de moradores, com perspectivas de vida e modos de subsistência díspares, aumentando os conflitos internos entre esses grupos. Os impactos sobre a vizinhança nunca foram levados em conta (OECD, 2019).

Nesse cenário, a violação aos direitos dessas comunidades é recorrente, vivem em situação de risco, alto nível de violência, desemprego, sem acessos à saúde, saneamento básico e informação, todos ineficientes, contribuindo sobremaneira para a degradação humana. Situação agravada pela dificuldade de terem suas questões sociais analisadas pelo Estado e de terem pleno e efetivo acesso à Justiça.

Ante a situação de exclusão e vulnerabilidade que a Comunidade do Triângulo vive, a presente pesquisa se justifica, em razão de que sua situação encontra reflexo na incapacidade do Estado em promover políticas públicas suficientes para a efetivação de seus direitos, e ainda, dificuldade do Poder Judiciário em lidar com esse grupo, sendo necessário pensar em instrumentos capazes de alterar tal cenário, ou pelo menos amenizar os efeitos trazidos por essa exclusão, promovendo de forma eficaz a dignidade da pessoa humana.

Para tanto, foram apresentados dados mais precisos acerca da quantidade e identidade desses moradores: como viviam, como preservar sua história e suas individualidades que se confundem com a história da cidade de Porto Velho, e indicando suas principais necessidades, tendo por base os aspectos constitucionais de seus direitos.

Por isso, a análise crítica aqui proposta demonstrará que a mediação se mostra como opção mais indicada, pois trata-se de um meio de pacificação social e de resolução alternativa de conflitos, focando no diálogo interpartes, tornando-se interessante para a solução de problemas sociais, como os existentes no Bairro do Triângulo. O sistema multiportas dentre eles dispõe que a mediação propõe a realização de uma interlocução entre o Poder Público e a comunidade afetada, munindo de informação o cidadão e comunicando seus direitos,

buscando de forma conjunta um melhor caminho para se atingir a concretização desses direitos.

Surge, então, a figura do mediador, que tem como papel intervir na comunicação entre as partes conflitantes, com o objetivo de chegar a um acordo ou conciliação. Logo, sua metodologia é aplicável em contextos socioeconomicamente vulneráveis (no caso, o Bairro do Triângulo), proporcionando abordagem e tratamento adequados em demandas individuais e coletivas, promovendo, principalmente, acesso à Justiça e efetivação dos direitos humanos nessas comunidades.

Tem-se a concepção de que somente o Poder Judiciário, a partir da jurisdição, poderá aplicar e garantir a efetivação dos direitos humanos, representando em verdade a única via de acesso aos direitos e garantias. Sem sombra de dúvida, é uma das vias, mas não a única, havendo outros meios indicados em ordenamento jurídico que de igual forma atuam para que esse objetivo também seja atingido, e diante da limitação do Judiciário, é necessário lançar mão de outros meios igualmente eficazes, como, por exemplo, a mediação, que pode em contextos socioeconômicos de vulnerabilidade garantir a efetivação de direitos humanos (MESQUITA, 2013).

## 1.1 OBJETIVOS E ESTRUTURA DA PESQUISA

O objetivo geral da presente pesquisa é demonstrar que os sistemas participativos de resolução de conflitos, como a mediação, são opções transformadoras capazes de mitigar os problemas sociais e de vulnerabilidade como os ocorridos no Bairro do Triângulo.

Como objetivos específicos, foram pretendidos: a) Analisar os principais meios alternativos de solução de conflitos existentes em nosso ordenamento jurídico e sua aplicação a problemas sociais; b) Deduzir se é possível a aplicação da mediação como meio de efetivação de direitos humanos em locais com alta vulnerabilidade social; c) Inferir como o uso da metodologia da mediação pode ser um caminho não judicial para a efetivação dos direitos humanos, demonstrando que o método se propõe a criar espaços democráticos não só para a resolução de conflitos na forma não impositiva, dialogal e compartilhada, mas como, e também, efetivar direitos, emancipar comunidades marginalizadas e garantir a participação popular no alcance da Justiça, privilegiando o pleno exercício da cidadania.

Nesse contexto do problema discutido, apresentam-se os seguintes questionamentos:

1. Quais os métodos alternativos existentes no ordenamento jurídico além da jurisdição estatal;
2. Os meios alternativos de solução de conflitos (MASC) podem ser aplicados a

comunidades sujeitas à alta vulnerabilidade social; 3. A metodologia da mediação social pode ser um caminho não judicial capaz de efetivar os direitos humanos, emancipando as comunidades vulneráveis e garantindo o alcance da Justiça, garantindo a cidadania nas questões sociais.

## 1.2 METODOLOGIA DA PESQUISA

Na pesquisa, adotou-se abordagem qualitativa e quantitativa, de natureza aplicada, com objetivo exploratório e descritivo, por meio de procedimentos bibliográfico e documental, levantamento de dados por meio de trabalho de campo e entrevistas semiestruturadas.

As leituras seguiram todos os passos indicados por meio dos procedimentos metodológicos de seleção, leituras de reconhecimento e exploração, críticas ou reflexivas e interpretativas, necessárias para a construção de um entendimento acerca da problemática levantada no projeto: a aplicação da mediação nos problemas sociais, análise do conflito social no Bairro do Triângulo com a construção das Usinas de Santo Antônio.

A pesquisa documental incluiu publicações gerais, como as fontes de jornais e revistas especializadas ou não, as institucionais ligadas a Institutos de pesquisa, Universidade e Organizações Não Governamentais.

Dentre outras fontes documentais, estão os registros produzidos pela Associação de Moradores do Bairro do Triângulo, documentos pessoais de moradores que estejam colaborando com este projeto, com diários e fotografias, acervos que buscam apontar as individualidades dos moradores, possibilitando evoluir e especificar os problemas sociais, reconhecendo o bairro como comunidade tradicional.

Para a coleta de dados utilizou-se a pesquisa de campo através de entrevistas estruturadas, questionários com os sujeitos moradores remanescentes do Bairro do Triângulo. Além dos dados obtidos a partir da APP Rio Madeira realizados em abril de 2018, nos quais, por meio da observação empírica e da construção da história oral, constituiu-se o cenário necessário para análise das principais dificuldades de acesso às políticas públicas de inclusão social evidenciadas no Bairro do Triângulo.

## **2. RESOLUÇÃO DE DISPUTAS: MÉTODOS ALTERNATIVOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS**

O Poder Judiciário sempre foi visto pela sociedade como a única fonte confiável e capaz de dar solução aos conflitos que surgem, tal entendimento está enraizado em nossa cultura, sendo a única forma de aplicar devidamente a jurisdição.

O Estado, em razão dessa formação cultural, fica sobrecarregado, moroso, abarrotado de processos e conflitos, necessitando de uma solução, a qual, segundo os princípios gerais do direito, deveria ser célere, tornando, assim, praticamente impossível desempenhar sua tarefa, que é considerada árdua, havendo a necessidade de disseminação e incentivo de várias outras formas de solução de conflitos jurídicos, mas que pouco são empregados, tanto pela sociedade quanto pelos operadores do direito.

O número cada vez maior de demandas judiciais que necessitam de uma solução rápida desemboca no Judiciário, que, diante desse quadro, tem se mostrado ineficaz na tarefa, necessitando-se encontrar medidas alternativas, com a participação efetiva das partes, que podem ser eficazes e seguras na concretização de direitos.

Diante disso, a existência de outras formas de solução de conflitos tem-se mostrado uma opção a essa problemática, e a cultura existente no Brasil faz com que a grande maioria bata às portas do sistema judiciário para tentar ver suas contendas pacificadas.

O acesso à Justiça deve ser buscado de forma a garantir a efetiva resolução do conflito existente entre os indivíduos. Porém, o Poder Judiciário, por meio de gestão interna, deve criar formas alternativas de resolução de conflitos para facilitar e tornar mais efetiva a busca por soluções.

Assim, existem ações que somente encontram solução no Poder Judiciário, através da decisão proferida por um juiz. Entretanto, grande parte das demandas pode ser resolvida por intermédio de outras modalidades de solução, com a participação das partes ou assistidas por outros profissionais, alternativas que ajudam a combater a morosidade e a ineficácia da prestação jurisdicional.

Ainda, o acesso deve ser fornecido de forma justa, isto é, o indivíduo quer uma solução razoável de seu conflito e espera uma decisão justa do Poder Judiciário, a fim de garantir a tranquilidade da sociedade. No conceito de acesso à Justiça, sob a ótica da ordem jurídica justa, está compreendida toda atividade jurídica, desde a criação de normas jurídicas, sua interpretação, integração e aplicação, como justiça (CICHOKI NETO, 2001).



Quando se trata do acesso ao Poder Judiciário, busca-se a resolução do conflito na esfera extrajudicial, o qual se torna ineficaz. O incentivo deve ser criado por novos meios e de forma constante, propiciando a criação de ouvidorias, conselho de bairros, mediação social, avaliação neutra de um terceiro e até por meio de arbitragem, tendo uma gama de possibilidades de resolução de conflitos que não seja através da adjudicação do Estado.

A partir dessa busca, passaremos a investigar se os mecanismos alternativos atendem ao objetivo e à efetivação de direitos, servindo de fundamento para o acesso à Justiça.

## 2.1 CONTEXTO HISTÓRICO DOS MÉTODOS ALTERNATIVOS: SURGIMENTO E DISSERMINAÇÃO DA CULTURA DA PACIFICAÇÃO SOCIAL

Historicamente, os meios alternativos de pacificação social remontam aos primórdios do direito, estando presentes na Grécia e Roma antigas, assim como também na evolução do próprio direito em si, que, com o fortalecimento do Estado, agregou a consciência da sua função pacificadora, e o acompanha ao longo dos séculos (CACHAPUZ, 2003).

Cachapuz (2003, p. 24) dispõe sobre os métodos alternativos e descreve a mediação:

A mediação é um instituto bastante antigo: sua existência remonta aos idos de 3000 a.C. na Grécia, bem como no Egito, Kheta, Assíria e Babilônia, nos casos entre as Cidades-Estados. Os romanos formaram uma cultura jurídica que influi, ainda hoje, em nossa legislação. Na antiga Roma, o arcaico *Diritto Fecciali*, isto é, direito proveniente da fé, em seu aspecto religioso, era a manifestação de uma justiça incipiente, onde a mediação aparece na resolução dos conflitos existentes. O direito romano já previa o procedimento *in iure* e o *in iudicio*, que significavam, na presença do juiz, o primeiro, e do mediador ou árbitro, o segundo. No antigo ordenamento ático e, posteriormente, no ordenamento romano republicano, a mediação não era reconhecida como instituto de direito, mas sim, como regra de mera cortesia.

Possivelmente, na contemporaneidade foram percebidos vários momentos das técnicas de mediação e conciliação, aos quais se utilizam por meio pacificador de conflitos, dando ênfase, especialmente, ao direito americano, surgindo, assim, o movimento de acesso à Justiça, na França, e também no Brasil, com o nascimento da Carta Imperial de 1824 (PERPETUO *et al.*, 2018).

Na metade da década de 1970, nos Estados Unidos, houve o surgimento do movimento de acesso à Justiça, e que, na decorrência desse período a população protestava

por mudanças no sistema, culminando e influenciando de forma mais significativa a mediação como meio de solução das disputas, de maneira que tais técnicas pudessem auxiliar no progresso das relações sociais que são entrelaçadas, facilitando, portanto, o acesso à Justiça, trazendo mais facilidade ao jurisdicionado (PERPETUO *et al.*, 2018).

Com a implantação dos primeiros projetos de acesso à Justiça, criaram-se estruturas de resolução de conflitos, como, por exemplo, a mediação comunitária e trabalhista, que já demonstrava saldos positivos, tanto na redução dos custos quanto no auxílio à reparação das relações sociais.

Na França, as técnicas de soluções de conflitos iniciaram na década de 1980, através do surgimento da mediação propriamente dita, tendo as partes a liberdade de definirem por vontade própria a terceira pessoa que auxiliava e mediava a solução do conflito.

Ainda na França, a mediação judicial iniciou-se com a promulgação do Decreto-Lei de 22 de julho de 1996, aplicado tanto no âmbito extrajudicial quanto no judicial. Contudo, era o juiz quem definia e indicava um mediador. Quando se tratava de mediação e esta era realizada no decorrer do curso do processo, o juiz poderia realizar a mediação, assegurando em ambos os casos a confidencialidade (PERPÉTUO *et al.*, 2018).

Na Constituição Imperial brasileira, de 1824, já se falava em conciliação, sendo exigida a tentativa de conciliação como requisito para a realização e o julgamento da causa, nos termos dos art. 160 e 161:

Art. 160. Nas cíveis e nas penais civilmente intentadas, poderão as Partes nomear Juizes Árbitros. Suas Sentenças serão executadas sem recurso, se assim o convencionarem as mesmas Partes.

Art. 161. Sem se fazer constar, que se tem intentado o meio da reconciliação, não se começará Processo algum.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 98, I e II cita alguns meios de solução de conflitos:

Art. 98. A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão:

I - juizados especiais, providos por juizes togados, ou togados e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumaríssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juizes de primeiro grau;

II - justiça de paz, remunerada, composta por cidadãos eleitos pelo voto direto, universal e secreto, com mandato de quatro anos e competência para, na forma da lei, celebrar casamentos, verificar, de ofício ou em face de impugnação apresentada, o processo de habilitação e exercer atribuições conciliatórias, sem caráter jurisdicional, além de outras previstas na legislação.

A Justiça do Trabalho e o Ministério Público do Trabalho foram os precursores na procura de soluções que possibilitassem a resolução de conflitos, buscando, assim, resolver os litígios e solucionar os casos não atendidos pela Justiça do Trabalho, tendo sido criada a Lei nº 10.101, de 19 de dezembro de 2000, a qual estabelece a participação dos trabalhadores nos lucros e resultados da empresa.

O art. 4º da referida lei utiliza-se de meios autocompositivos como forma de soluções dos conflitos:

Art. 4º Caso a negociação visando à participação nos lucros ou resultados da empresa resulte em impasse, as partes poderão utilizar-se dos seguintes mecanismos de solução do litígio:

I - mediação;

II - arbitragem de ofertas finais, utilizando-se, no que couber, os termos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996.

§ 1º Considera-se arbitragem de ofertas finais aquela em que o árbitro deve restringir-se a optar pela proposta apresentada, em caráter definitivo, por uma das partes.

§ 2º O mediador ou o árbitro será escolhido de comum acordo entre as partes.

§ 3º Firmado o compromisso arbitral, não será admitida a desistência unilateral de qualquer das partes.

§ 4º O laudo arbitral terá força normativa, independentemente de homologação judicial.

De acordo com o Guia de Mediação e Conciliação do Conselho Nacional de Justiça:

“A experiência, aliada a pesquisas metodologicamente adequadas, tem demonstrado que o que torna um procedimento efetivo têm sido as necessidades das partes em conflito, dos valores sociais ligados às questões em debate e, principalmente, da qualidade dos programas.”  
(Brasília-DF: Conselho Nacional de Justiça - CNJ)

Segundo o pensamento da professora e pesquisadora Deborah Rhode, é possível identificar, através dos estudos, a existência dos usuários desse sistema de solução de conflitos, verificando a satisfação com os resultados alcançados, pois como nestes institutos

autocompositivos a participação das partes está diretamente ligada ao resultado, aumenta a sensação de justiça, trazendo maior confiabilidade ao sistema (RHODE, 2000).

Assim, é possível verificar que ao longo da história, desde a Grécia e Roma antigas, chegando aos dias atuais, com a concepção do direito moderno, os institutos da autocomposição sempre foram, e continuam sendo utilizados como meio de soluções de conflitos, podendo ser verificado que atualmente tais meios de pacificação social são difundidos com maior ênfase, obtendo uma solução rápida para os litígios, sejam eles judiciais, sejam extrajudiciais (Ministério Público de São Paulo, 2019).

Com a evolução das Constituições, direitos fundamentais e direitos humanos podem possuir as terminologias diferentes. Os direitos fundamentais normalmente vêm elencados na própria Constituição, direitos atribuídos à pessoa humana. E em âmbito interno, os direitos humanos, por sua vez, são aqueles defendidos pela comunidade internacional, independentemente de uma Constituição ou outra lei interna (TRENTIN, PALÚ, 2016).

Sarlet (2017) adotou para conceituação e diferenciação entre direitos fundamentais e direitos humanos a perspectiva jurídico-positiva que se apoia na posição de Perez Luño (1998), que destaca como critério mais adequado de diferenciação entre ambas as categorias a concretização positiva, onde o termo “direitos humanos” assume contornos mais amplos e imprecisos que a noção de direitos fundamentais. Afirma que os direitos fundamentais constituem o conjunto de direitos reconhecidos pelo Estado, delimitados no espaço e tempo, sendo fundamento do sistema jurídico do Estado de Direito.

O surgimento dos direitos fundamentais denota também o surgimento do Estado Constitucional, com a proteção da dignidade humana e a limitação do poder. Esse surgimento teve início no fim do século XVI, com algumas concepções doutrinárias e formas jurídicas, até sua consagração ao longo do século XX.

Destaca-se a importância no mundo antigo, principalmente na filosofia clássica e o pensamento greco-romano, que formaram o berço de certas ideias essenciais para o reconhecimento dos direitos humanos. Nos pensamentos de Santo Tomás de Aquino, que descreve o Antigo Testamento, onde o ser humano pode ter sido feito à imagem e semelhança de Deus, confessava o cerne do direito natural e positivo, o qual usa a sociedade para justificar o exercício do direito de resistência da população, caso os governantes não respeitassem o direito natural (TRENTIN, PALÚ, 2016).

No século XVI, a doutrina do direito natural podia avançar no tempo do pensamento filosófico europeu. Thomas Hobbes (1588-1679) atribuiu ao homem a titularidade de determinados direitos naturais, tendo validade apenas no estado da natureza, encontrando-se,

no mais, à disposição do soberano. John Locke (1632-1704) trouxe o reconhecimento dos direitos naturais e inalienáveis do homem em um rol taxativo, sendo a vida, a liberdade, a propriedade e a resistência, que ressalva das circunstâncias de que, para Locke, apenas os cidadãos valeriam do direito de resistência (TRENTIN, PALÚ, 2016).

Bobbio (1909) assinala que o marco conclusivo da fase da história dos direitos humanos pode ser encontrado na doutrina do alemão Immanuel Kant. Para Kant, todos os direitos estão abrangidos pelo direito de liberdade, direito natural por excelência que cabe a todo homem, em virtude de sua própria humanidade, se encontrar limitado apenas pela liberdade coexistente dos demais homens, concepção que fez escola na tradição filosófica, política e jurídica ocidental.

Ressalta-se que na Idade Média, na Inglaterra, foi de suma importância encontrar o documento para referência do estudo do desenvolvimento dos direitos fundamentais. Este é a *Magna Charta Libertatum*, que trazia consigo um marco, ponto de referência, do que seriam os direitos e liberdades civis, como o habeas corpus, o devido processo legal e a garantia da propriedade. Muitos autores defendem que essa *Magna Charta* foi a que deu origem a tais direitos citada anteriormente, sob o argumento de que a liberdade constitui o pressuposto necessário ao exercício das demais liberdades. É manifestado que naquela época esses direitos não iriam compreender toda a população, sendo destinados apenas à alta sociedade medieval (TRENTIN, PALÚ, 2016).

Posteriormente, outros documentos vieram a ser importantes para o desenvolvimento dos direitos fundamentais, sendo, como exemplo, a Reforma Protestante, entre 1598 e 1685; a Declaração de Direitos da Inglaterra, no século XVII; e também a Declaração de Direitos (*Bill of Rights*), de 1689. Os documentos foram de suma importância para o surgimento dos direitos fundamentais, sendo reconhecidos aos cidadãos ingleses. Andrade (2008) refere-se esses documentos, e essa evolução resultou na progressiva limitação do poder monárquico e da afirmação do Parlamento perante a Coroa Inglesa.

Mesmo que haja o reconhecimento da paternidade dos direitos que são encontrados nos documentos da Inglaterra e a Declaração Francesa (1789), foi apenas em 1791 que se consagraram e se incorporaram na Constituição americana, tendo essa transição dos direitos de liberdades legais ingleses para os direitos fundamentais constitucionais.

A segunda dimensão dos direitos fundamentais, ao contrário da primeira, já é destacada como de cunho positivo, pois foi nessa fase, já no século XIX, que houve grandes movimentos reivindicatórios, juntamente com o impacto da industrialização, onde o povo lutou por mais prestações sociais por parte do Estado, tais como saúde, educação, assistência

social etc. No trabalho, tiveram amplas garantias, tais como o direito a férias e repouso semanal remunerado, garantia de um salário mínimo e limitação de jornada de trabalho, entre outros. Por isso, nessa dimensão abrange mais do que os simples direitos a prestações (TRENTIN, PALÚ, 2016).

A chamada terceira dimensão visa à proteção não só do homem indivíduo, mas da coletividade, proteção de grupos humanos. Cumpre destacar aqui os direitos mais protegidos e citados, como o direito à paz, à autodeterminação dos povos, bem como à qualidade de vida e utilização do patrimônio histórico e cultural. Por serem assim classificados, são usualmente chamados de direitos de solidariedade ou fraternidade, por exigirem esforços até mesmo em âmbito mundial para a sua efetivação (TRENTIN, PALÚ, 2016).

Existem formas didáticas para tentar explicar a evolução dos direitos fundamentais: estas foram marcadas pelos avanços, retrocessos e contradições, mas sempre entendidas como fruto de reivindicações concretas, geradas por situações de injustiça e/ou agressões a bens fundamentais do ser humano.

Em uma análise sobre as constituições, como se viu anteriormente, os direitos fundamentais estão protegidos na perspectiva do direito constitucional interno dos Estados. São qualificados, reforçados e diferenciados em relação às demais normas jurídicas, e além do mais possuem proteções específicas, como o habeas corpus, o habeas data e o mandado de injunção.

Não foi possível conceituar, de forma material, os direitos fundamentais, pois, possivelmente Campo (1999) determinava hermenêutica e uma construção dogmática vinculada ao contexto constitucional vigente. Isto é, a fundamentação para determinado Estado pode não ser para outro, ou não ser quando é da mesma forma.

Muito se debate sobre o inciso § 2º do art. 5º da Constituição Federal, uma vez que este faz referência à existência de direitos materiais que não estão expressos na Constituição. Essa distinção remete a um pensamento se podem ou não existir e, em caso afirmativo, de que maneira ou que força jurídica (TRENTIN, PALÚ, 2016).

Sarlet (2013, p. 283) traz a posição quanto ao sentido de:

[...] é possível partir do pressuposto de que pelo menos em princípio o regime jurídico dos direitos fundamentais, estejam ou não sediados no Título II da CF, é o mesmo, presente, portanto, a dupla fundamentalidade em sentido formal e material, que não se confunde – embora a conexão entre as noções – com a distinção entre direitos formalmente e materialmente constitucionais.

Diante disso, é considerado que os direitos fundamentais podem ser elencados na Constituição, que, diversas vezes de forma exemplificada, limita a posição do texto, uma vez que os direitos sociais, como, por exemplo, devem elencar ao outro capítulo dos direitos fundamentais, em que podem ser previstos no art. 7º os direitos fundamentais dos trabalhadores urbanos e rurais, que são qualificados como cláusulas especiais abertas.

Atualmente no Brasil e também no mundo, diversos métodos extrajudiciais trazem uma resolução de conflitos para com a sociedade, os quais representam um novo tipo de cultura na solução do litígio, que postula as negociações harmoniosas e pacíficas, sem precisar retomar o velho combate no Poder Judiciário de autor e réu (GARCEZ, 2003).

Trentin e Palú (2016) dispõem que muitas comunidades têm contado com juízes de paz, religiosos e presidentes de bairro, entre outros, cujo fator tem sido de suma importância para solucionar os conflitos da própria comunidade, com suas próprias autonomias e recursos. O programa de justiça comunitária tem ajudado a efetivar a democratização e o acesso quanto à resolução dos conflitos de maneira que possam ser capacitados os cidadãos a reconhecerem seus direitos e deveres, como também conhecerem técnicas alternativas de conciliação e mediação.

Basicamente, deve-se buscar o acesso às informações sobre os direitos e deveres, operacionalizando-se em buscas por cartilhas, materiais didáticos, de forma sucinta e linguagem de acesso, onde todos possam compreender. Posteriormente, acometer nos reforços e animações das redes já existentes deve ser bem articulado, buscando capacitar a comunidade para que possam ser solucionados os conflitos.

## 2.2 MODALIDADES DE MEIOS ALTERNATIVOS E SUAS PRINCIPAIS DIFERENÇAS

A manifestação quanto à complexidade do direito moderno se reflete nas palavras de Santos (2000, p. 128) e estão embasadas “em cada um dos três pilares que a sustentam: o Estado, o mercado e a comunidade”.

No exemplo da modernidade, foi analisada uma evolução do direito nos três períodos do capitalismo por meio de uma articulação estável entre a emancipação e a regulamentação.

No primeiro período, a soberania decompôs no Estado-nação e o direito moderno foi se tornando um instrumento de construção e regulação do mercado, sendo descrito como um período de grande ampliação do direito privado, cujas “relações entre os indivíduos era o grande agente de autonomização e de regulação do mercado” (SANTOS, 2000, p. 135).

No segundo momento, a ampliação da economia, das políticas públicas e também do nascimento em relação ao capital e ao trabalho como instância de produção e de regulação social, provocaram grandes transformações no direito. Surgiram novos ramos jurídicos, como o Direito do Trabalho, o Direito Previdenciário, o Direito do Consumidor etc.

Todas essas novas áreas caracterizam o enquadramento de políticas econômicas e sociais, além da conjugação de elementos de direito público e privado, pondo em xeque a fronteira entre o Estado e a sociedade.

Santos (2000, p. 140) esclarece que o direito “despromovido da categoria de princípio legitimador do Estado passou para instrumento de legitimação do Estado”. No terceiro e atual tempo, que pode ser visto como a crise do Estado providencial, verificando a produção do direito quanto à diminuição do papel estatal que expande o mercado e a pequena participação da comunidade, conseqüentemente do processo de globalização, sob o impulso do mercado, guiado pela desregulamentação e pela redução das políticas sociais.

Ainda, Santos (2000, p. 140) descreve que:

O direito fica prisioneiro da política ou dos subsistemas regulados. O direito moderno está em crise e parte disso é devido à redução histórica de sua autonomia e de sua eficácia, como consequência do processo de globalização. Esta crise manifesta-se, por um lado, pelo aumento da procura dos seus serviços, explosão de litigiosidade e por falta de recursos financeiros, técnicos, profissionais e organizacionais do sistema judicial para responder a este aumento da demanda.

É visto que nos últimos tempos as chamadas reformas da administração da Justiça têm tido um balanço de uma administração tecnocrática da Justiça e uma desjudicialização da Justiça (SANTOS, 2000).

Os chamados meios alternativos de solução de conflitos são formas de resolução de um conflito não imposto pelo Poder Judiciário, mesmo que a participação do Judiciário quanto à decisão final acerca da solução não fosse dada por um magistrado, em que há a ocorrência em uma audiência de conciliação após a propositura de uma demanda judicial, por exemplo.

Dentre as principais formas de métodos alternativos de solução de conflitos, destaca-se a conciliação, onde as partes litigantes buscam, por meio de uma terceira pessoa imparcial, chamada de conciliador, chegar a um acordo que seja benéfico aos dois lados.

Através da conciliação, as partes em juízo são conduzidas por um terceiro, rumo à obtenção de um acordo (transação), com vistas à extinção do processo. Não se trata de



novidade; ao contrário, caracteriza-se como verdadeira tradição no ordenamento jurídico brasileiro.

A conciliação tem previsão nas ordenações filipinas e na Constituição Imperial. Modernamente, continua prevista na Constituição Federal, na Consolidação das Leis Trabalhistas, na Lei dos Juizados Especiais, no Código de Processo Civil de 1973 e no Novo Código de Processo Civil. E que por meio da conciliação as partes tentam resolver seus conflitos utilizando um terceiro conciliador, que age de forma imparcial, sugerindo possíveis soluções quando as partes não conseguem chegar a um acordo. Assim, o conciliador pode interferir para chegar à solução do conflito (SERPA, 1999).

Serpa (1999, p. 56) dispõe que:

A Conciliação é mais eficaz em conflitos que são denominados de pontuais e novos, isto é, de pouca idade. A relação entre as partes é transitória e sem maiores interdependências que as unam. Como exemplo, os acidentes de trânsito e algumas relações de consumo.

O Novo Código de Processo Civil, em seu artigo 165, explica que os tribunais poderão criar centros judiciários de solução consensual de conflitos, responsáveis pela realização de sessões e audiências de conciliação e mediação, e ainda, pelo desenvolvimento de programas que são destinados para auxiliar, orientar e até mesmo para estimular a autocomposição.

§ 1º A composição e a organização dos centros serão definidas pelo respectivo tribunal, observadas as normas do Conselho Nacional de Justiça.

§ 2º O conciliador, que atuará preferencialmente nos casos em que não houver vínculo anterior entre as partes, poderá sugerir soluções para o litígio, sendo vedada a utilização de qualquer tipo de constrangimento ou intimidação para que as partes conciliem.

A conciliação e a mediação são informadas pelos princípios da independência, da imparcialidade, da autonomia da vontade, da confidencialidade, da oralidade, da informalidade e da decisão informada. Considera-se que a Conciliação não gera qualquer tipo de prescrição.

Sabe-se que os conciliadores sugerem ou até mesmo propõem soluções para o conflito, mas as partes são livres para aceitar ou não as propostas, comprometendo, assim, a solução do referido conflito. As vantagens da Conciliação são: redução dos custos financeiro e emocional, sigilo, agilidade e rapidez na lide, entre outras.

Eligio Resta (2004) traz uma explicação quanto à conciliação, que tem o poder de “desmanchar” a lide, cujo resultado, na maioria dos casos, não pode ser alcançado com a intervenção forçada do Poder Judiciário. É relacionada ao ordenamento jurídico, à “conciliação” que pode apresentar o sentido de um procedimento do Poder Judiciário, o qual é presidido imparcialmente por um terceiro conciliador, cuja finalidade é fazer com que as partes cheguem a um acordo da maneira mais simples e rápida possível.

O Conselho Nacional de Justiça utiliza uma definição bastante ampla e clara do que seja a conciliação e se dá por meio alternativo de resolução de conflitos em que as partes confiam a uma terceira pessoa (neutra), o conciliador, a função de aproximá-las e orientá-las na construção de um acordo.

O conciliador pode ser uma pessoa da sociedade que atua voluntariamente e que após o treinamento específico, como facilitador do acordo entre os envolvidos, cria contextualmente o entendimento mútuo, o qual aproxima os interesses e a harmonização das relações.

O Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais aderiu ao movimento de conciliação em 2006 e vem obtendo excelentes resultados a partir de então. No ano de 2014 foi realizada a Semana Nacional de Conciliação, de 24 de novembro a 28 de novembro. Foram designadas 17.544 audiências de conciliação em todas as varas cíveis do estado. Dessas audiências designadas, 14.921 foram realizadas e 4.843 acordos homologados, o que representa 32,46% de acordos cíveis homologados.

Os dados colhidos pelos Tribunais de todo o País vêm demonstrando que a conciliação tem se destacado como instrumento altamente eficaz para a pacificação e a solução de conflitos.

Sobre a mediação, esta pode ser considerada semelhante à conciliação, porém o terceiro imparcial nesse caso não interfere em uma possível saída, apenas ajuda as partes a restabelecerem a comunicação entre ambas, as quais deverão encontrar por si uma solução plausível. É aplicada a casos mais complexos, enquanto a conciliação é em casos mais simples.

Entende-se a mediação como o processo por meio do qual os litigantes buscam o auxílio de um terceiro imparcial que vai contribuir na busca pela solução do conflito. Esse terceiro não tem a missão de decidir ou a autorização para tanto. Ele apenas auxilia as partes na obtenção da solução consensual.

A mediação pode ser um instrumento bastante eficaz para facilitar o acesso à Justiça. Suas vantagens, assim como na conciliação, não se resumem à economia de custos pelas

partes. Por meio dela, o risco e a incerteza de uma decisão judicial proferida por um juiz competente para resolver o conflito são substituídos por uma solução elaborada pelas próprias partes e com a ajuda de um mediador escolhido por elas. A mediação tem lugar quando o conflito entre as partes é de longa duração e permanente, situações que apresentam a característica de continuidade, como é observado nas relações familiares.

Maria de Nazareth Serpa (1999) explica que “mediação é um processo onde e através do qual uma terceira pessoa age no sentido de encorajar e facilitar a resolução de uma disputa sem prescrever qual a solução”.

De acordo com o artigo 1º, parágrafo único da Lei de Mediação (Lei nº 13.140/15):

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

Ainda de acordo com a lei, a mediação é orientada pelos seguintes princípios: imparcialidade do mediador, isonomia entre as partes, oralidade, informalidade, autonomia da vontade das partes, busca do consenso, confidencialidade e boa-fé. O Código de Processo Civil de 2015 traz outros princípios além dos que estão contidos na Lei de Mediação, como o da independência e o da decisão informada.

Chiara Besso (2010, p. 34) descreve a mediação como: “Um processo no qual o terceiro, o mediador, facilita a comunicação e a negociação das partes em conflito, ajudando-as a alcançar um acordo, escolhido voluntariamente por elas”.

Helena Muñoz (2009, p. 66-88) ensina que:

A mediação é um procedimento através do qual um terceiro imparcial ajuda as partes em conflito a chegar a um acordo. A essência da mediação refletida nesse conceito é a autonomia da vontade das partes: são as partes que chegam a um acordo, livremente, e auxiliadas por um terceiro, que, conseqüentemente, tem que ser imparcial.

Assim, Dalla (2009, p. 65) sustenta que:

A mediação é o procedimento por meio do qual os litigantes buscam o auxílio de um terceiro imparcial, que irá contribuir na busca pela solução do conflito. Esse terceiro não tem a missão de decidir (e nem a ele foi dada autorização para tanto). Ele apenas auxilia as partes na obtenção da solução consensual.

A mediação busca, para a solução dos conflitos, o diálogo e não a força coercitiva. Luiz Alberto Warat (2001) explica que o objetivo da mediação não seria o acordo, mas a mudança das pessoas e seus sentimentos. Somente desta forma seria possível transformar e redimensionar o conflito.

A diferença entre a mediação e a conciliação é que quando se trata da primeira, ela é utilizada para conflitos em que, preferencialmente, haja vínculo anterior, no artigo 165, parágrafos segundo e terceiro, do Código de Processo Civil, não se fala necessariamente, isto é, mesmo para conflitos em que não há vínculo anterior, é sim possível a mediação. A mediação evita a divisão entre o vitorioso e o derrotado da demanda, garante maior criatividade e participação das partes no processo decisório, pois são elas que construirão consensualmente a decisão.

Sobre a arbitragem, são partes litigantes que podem estabelecer conflito decidido de forma impositiva por um terceiro, o qual pode ser um árbitro, tornando a arbitragem muito semelhante a um processo judicial, mesmo que em vez da morosidade do Judiciário, as partes dependem de uma Câmara Arbitral, uma espécie de “tribunal privado”, no qual o julgador não necessariamente é um bacharel em direito, podendo ser também alguém com experiência na área relacionada ao conflito (por exemplo, engenharia civil, engenharia mecânica, contabilidade, medicina, administração etc.).

As partes de livre vontade depositam em um terceiro árbitro ou entidade especializada a confiança para solucionar seu conflito e proferir uma sentença. De forma sintética, J. E. Carreira Alvim (2004) explica que a arbitragem nada mais é do que a resolução do litígio por meio de árbitro, com a mesma eficácia da sentença judicial.

Diante disso, a arbitragem traz uma característica peculiar quanto à flexibilidade, sem deixar de lado as normas e a Constituição Federal de 1988, por aplicar menos formalismo e aplicando a maior celeridade, imparcialidade e equidade ao julgamento do caso concreto.

Para Walter Brasil Mujalli (1997), a arbitragem é uma convenção privada, celebrada entre duas ou mais pessoas, para a solução de suas controvérsias, através da intervenção de uma ou mais pessoas (árbitros), que recebem os seus poderes dos seus convenientes, para, com base nesta convenção, decidirem os seus conflitos, sem a intervenção do Estado, em que a decisão destinada às partes tem a eficácia da sentença judicial.

Observa-se, portanto, que na arbitragem, embora o árbitro não seja dotado dos poderes de coerção e execução de suas decisões (que são vinculativas), é considerado equiparado ao juiz togado e aos funcionários públicos.

Por meio da Lei nº 13.129, de 2015, o legislador previu de forma genérica a possibilidade de a Administração Pública valer-se da arbitragem quando a lide versar sobre direitos disponíveis. Foram acrescentados dois parágrafos ao art. 1º da Lei nº 9.307/96, com a seguinte redação:

Art. 1º (...)

§ 1º A administração pública direta e indireta poderá utilizar-se da arbitragem para dirimir conflitos relativos a direitos patrimoniais disponíveis.

§ 2º A autoridade ou o órgão competente da administração pública direta para a celebração de convenção de arbitragem é a mesma para a realização de acordos ou transações.

Portanto, existe uma autorização genérica para a utilização da arbitragem pela Administração Pública para todo e qualquer conflito que envolva direitos patrimoniais disponíveis. Autorização que vale para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. A autoridade celebra a convenção de arbitragem, onde a mesma traz a competência para assinar acordos ou transações, de acordo com a legislação do respectivo ente.

De acordo com o CPC, em seu art. 515, VII, são títulos executivos judiciais a sentença arbitral, e dentre as vantagens da utilização da arbitragem podemos citar: ausência de formas excessivamente solenes, possibilidade de julgamento de equidade, possível escolha da lei aplicável ao caso concreto, garantia de neutralidade, rapidez, sigilo, economia.

### 2.3 EVOLUÇÃO DA MEDIAÇÃO DE CONFLITOS

Traçar a evolução histórica da mediação não se mostra uma tarefa fácil, porque os conflitos existem e fazem parte da sociedade desde os primórdios, os métodos e alternativas utilizadas para solução desses conflitos variam de acordo com a cultura, tempo e lugar.

Diversos autores identificam que início da mediação se deu na Bíblia, existem registros de que essa modalidade de solução tenha surgido antes da história escrita, onde um terceiro era responsável por dirimir os conflitos (KOVACH, 2004).

A mediação por centenas de anos é usada na China e no Japão como alternativa primeira de resolução de conflitos, precedendo a luta e uma solução contenciosa. Na China, esse entendimento se apoiava na teoria de Confúcio baseada na harmonia natural, resolvendo-

se os problemas pela moral e não pela coerção, focando, portanto, numa harmonia conciliatória do conflito, situação que acabou por enraizar-se em sua cultura (KOVACH, 2004).

Segundo a Autora:

“Os comitês de mediação, formados por vários membros de cada comunidade local, resolvem mais de 80% dos conflitos civis. Hoje, os *People’s Mediation Committees* são as instituições dominantes em mediação e resolvem cerca de 7.2 milhões de disputas por ano, mantendo o controle social nas comunidades rurais e urbanas (KOVACH, 2004, p. 28)”.

No Japão, da mesma forma, a conciliação é historicamente o meio primário de resolução de conflitos principalmente nas aldeias, onde haviam mediadores, esse modelo ainda se preocupava com a manutenção do relacionamento.

No entanto, essa modalidade de resolução de conflitos não se restringiu ao Oriente, tendo precedentes em diversas outras culturas, como tribos africanas, pescadores escandinavos, em todos se prima pela paz e harmonia em detrimento do conflito, litígio ou vitória.

Também entre as Nações a mediação tem, historicamente, respondido como forma de solução aos problemas internacionais, a abordagem é feita por meio de intermediários neutros, enriquecendo ainda mais a cultura em torno dessa modalidade.

Após um determinado tempo os princípios que cercam a solução informal de disputas com vistas a alcançar a satisfação mútua se desenvolveram com mais força e intensidade nos Estados Unidos e em diversos outros países.

## 2.4 EXPERIÊNCIAS DA MEDIAÇÃO EMPREGADAS POR DIFERENTES PAÍSES

Em relação ao intenso fluxo entre os diferentes mundos socioculturais, aponta para a exposição potencial dos indivíduos um leque de diferentes experiências vivenciadas a partir da necessidade de interação com esses mundos, representados pelos diversos universos sociológicos, os vários estilos de vida e as distintas percepções da realidade. Nesse universo social complexo e propenso a choques de valores, crenças, interesses e necessidades, apresenta-se como cada vez mais urgente o desenvolvimento de “modelos” de comportamento

adequados ao “trânsito” – a que se refere Velho – desses indivíduos dentro de uma sociedade diferenciada e marcadamente desigual.

Para uma breve abordagem sobre o cenário internacional em mediação de conflitos, optou-se por selecionar experiências desenvolvidas em diferentes continentes, consolidadas em projetos similares, sendo relatadas experiências conduzidas na Flórida (EUA), na Argentina (América Latina) e na França (Europa), realizando ao final a mediação no cenário brasileiro.

Na visão geral, é visto que a mediação nas experiências descritas foi privilegiada por meio de políticas públicas. Em relação à amostragem de programas desenvolvidos a que se teve acesso, e sob uma visão bem generalizada, a doutrina enfatiza a necessidade de trabalhar com instrumentos que promovam mudanças positivas no enfrentamento de conflitos, e novas práticas que facilitem a capacitação para a solução de problemas.

Nos países, é considerado que trazem no âmbito da prevenção formas educativas de alunos em formação escolar, e da formação continuada de professores, para o desenvolvimento de competências profissionais passíveis de generalização imediata no dia a dia que permitam solucionar os problemas encontrados na vida real.

A primeira experiência é nos EUA, tanto a mediação mandatória quanto a mediação voluntária são comumente utilizadas. A mediação mandatória ocorre de acordo com as normas e os estatutos de determinado Estado, e a mediação voluntária é aquela que pode ser conduzida através de um acordo, administrado junto à iniciativa privada (entidades administradoras de conflitos ou projetos sociais conduzidos por ONGs) por consenso entre as partes litigantes.

Na área federal, pesquisa realizada em 1996 nos programas dos tribunais federais concluiu que a maioria dos tribunais federais usa serviços privados de mediação e exige que as partes em litígio paguem a respectiva contraprestação através de taxas.

O papel dos magistrados limita-se à indicação do caso para a mediação e, às vezes, à atribuição do caso a determinado mediador. O princípio é de que o juiz, em conjunto com as partes em litígio, está na melhor situação para determinar se um caso deve ou não ser indicado para a mediação.

Em alguns sistemas é possível proceder a indicação de um mediador certificado, a partir de uma lista que funciona em sistema de rodízio, ou por meio de um programa mantido pelo tribunal. Esses mediadores funcionam, em geral, em casos familiares, em questões junto à população de baixa renda, e em pequenas causas, nas quais trabalham como voluntários.

O estado americano da Flórida exige “qualificação” dos mediadores para sua certificação em áreas diferentes da mediação. O requisito mínimo é um treinamento obrigatório que consiste em 20 horas de “estágio” nos tribunais das comarcas e 40 horas nos tribunais da Justiça de família e juízos de primeira instância. Os cursos são ministrados por pessoas qualificadas pela Suprema Corte do Estado e devem ser aprovados pelo Florida Dispute Resolution Center.

O conteúdo dos programas abrange, geralmente, a teoria do conflito e as técnicas de negociação, mediação/conciliação de conflitos. A capacitação consiste em exposições teóricas e dinâmicas com conteúdo prático, com o objetivo de desenvolver habilidades específicas de mediação em sessões de dramatização, nas quais os participantes são observados e o seu desempenho é comentado.

Na entrevista concedida ao *Electronic Journals*, Of The U.S. Department Of State – Bureau Of International Information Programs (IIP), em 4/9/2005, pelo Dr. Peters, diretor do Institute for Dispute Resolution e da Virgil Hawkins Civil Law Clinic – University of Florida, faz-se evidente a tendência americana para a utilização da mediação obrigatória (mandatória), quando o especialista se refere aos programas de mediação, apontando que “os mais bem-sucedidos nos Estados Unidos são aqueles que são implementados por meio de mediação mandatória”.

No cenário da iniciativa privada, foi destacado a Inter-Mediacion, Inc., companhia internacional com sede em Fort Lauderdale, fundada em 1996, com o propósito de oferecer serviços – individuais ou corporativos – nos campos da educação, da consultoria e da pesquisa e publicações em resolução de conflitos.

A organização promove Seminários em cooperação com a University of Florida, através do Center for Labor Research and Studies. Os Seminários organizados oferecem Certificados de Curso, com 32 ou 40 horas de duração. No âmbito comunitário, a mediação conduzida pela Inter-Mediacion, Inc. conforma as seguintes características: usa mediadores voluntários da comunidade; opera com recursos oriundos de ONGs ou de uma agência pública; os mediadores representam a diversidade do público; oferece acesso direto à mediação, sem ônus para os usuários; promove relações cooperativas na comunidade; intervém de modo preventivo nos conflitos; e oferece uma alternativa à Corte de Justiça, em qualquer momento.

Atua com os seguintes “tipos” de procedimentos de mediação: disputas entre vizinhos, entre comunidades, sobre espaços públicos e uso da terra, sobre o trabalho de menores, mediação na escola, disputa entre “gangues”, entre vítima e ofensor, casos de família e em



casos indicados pelas Cortes de Justiça. De acordo com indicações estatísticas da National Association for Community Mediation (NAFCM), que podem ser encontradas no site da organização, existem 550 Programas de Mediação Comunitária que agregam 19,5 mil mediadores voluntários, que acompanham 97,5 mil casos anualmente, e promovem a educação em mediação para 76 mil cidadãos das comunidades.

O trabalho alcança todo o país, o índice é de 85% de mediações que resultam em acordos; os acordos são cumpridos em 90% dos casos; e 95% dos participantes de uma mediação comunitária sustentam que buscariam esse recurso no futuro caso tivessem novos problemas.

A experiência da Argentina foca na parceria Estado–público não estatal. O Programa Mediación Comunitaria y Resolución Alternativa de Conflictos é um programa de políticas públicas criado pelo Decreto 666/97, tendo entre seus objetivos “promover espaços de mediação comunitária e de resolução alternativa de conflitos”.

Como responsabilidade primária, objetiva melhorar a qualidade de vida dos vizinhos na Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por meio do estabelecimento de uma instância participativa, gratuita e cooperativa, oferecida através de serviços de orientação por meio de telefone e correio eletrônico e procedimentos de mediação nos Centros de Gestión y Participación. O programa não atende conflitos originados em condomínios de edifícios ou questões que envolvam a defesa dos consumidores.

Com relação à mediação comunitária multiparte, tem como objetivo valorizar as “condutas” dos grupos, o que em sua própria descrição assume feições de instância facilitadora de criação, modificação e participação em políticas públicas.

Como antecedente da atuação nos programas, destacam-se as experiências na administração de conflitos entre vizinhos e empresas prestadoras de serviços de gás, entidades reguladoras de serviços públicos, Secretaria de Educação, empresas ferroviárias locais, edificações não permitidas, associações civis por uso de espaços públicos e ONGs locais, entre outras. Destaca-se a especial atenção dada à mediação escolar.

Desde 1997, o governo da cidade de Buenos Aires promove a forma de resolução pacífica e colaborativa no âmbito das escolas dependentes da Secretaria de Educação. Além da mediação, como método alternativo de solução de disputas, os programas adotam, também, a “facilitação”, que tem como finalidade a construção de consensos, de maneira a prevenir e solucionar conflitos em um âmbito que permita a participação de vizinhos, autoridades, entidades intermediárias, empresas públicas e privadas, promovendo um trabalho conjunto

com todos os atores interessados. Para que isso possa se tornar realidade, desenvolve mecanismos participativos que assegurem a frequência e a otimização de reuniões públicas.

Os mediadores formam uma equipe multidisciplinar, imbricados nos processos de mediação e facilitação, cujo trabalho consiste, também, em organizar e planejar os encontros, e promover a participação de todos os interessados em identificar os meios visando alcançar decisões consensuais. Atuam com abordagem em temáticas diversas, entre as quais, identificam-se as de uso do espaço público, prevenção de delitos, saúde, cultura, problemas comunitários coletivos etc.

No cenário do público não estatal, destaca-se a Fundación Libra, instituição privada sem fins lucrativos criada em 30 de setembro de 1991 em Buenos Aires, com o fim de promover a modernização da Justiça e a cooperação, entre as iniciativas pública e privada, para a promoção das técnicas de resolução de conflitos.

Com seu funcionamento autorizado pela Inspección General de Justicia de la Nación em 28 de maio de 1992, a Fundación Libra é considerada uma das ONGs mais ativas da República Argentina em matéria de difusão, capacitação e apoio ao desenvolvimento dos Métodos Alternativos de Resolução de Disputas. Seus fundadores participaram da comissão especial criada pelo Ministerio de Justicia através do Decreto 1.480/92 para elaborar o Proyecto de Ley de Mediación, sancionado pela Ley Nacional de Mediación N° 24.573 y su Decreto Reglamentario, que estabelece a Mediação como instância obrigatória prevista para os juízos cíveis e comerciais.

Os integrantes da Fundación Libra formam um grupo interdisciplinar de juízes, advogados, psicólogos, investigadores, professores universitários, pesquisadores, mediadores e experts em negociação, que centraram suas atividades na introdução e difusão dos Métodos Alternativos de Resolução de Disputas na Argentina e noutros países da região. Dentre suas atividades, a Fundação edita uma revista periódica, que proporciona informação acerca da doutrina e de projetos oficiais, iniciativas privadas, cursos e visitas de especialistas estrangeiros.

Reforçam as suas atividades os convênios de cooperação que essa ONG mantém com diversos organismos, entre os quais, destacam-se a American Arbitration Association, Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional, Asociación Psicoanalítica Argentina, Colegio de Abogados de Quilmes, Provincia de Buenos Aires, Colegio de Escribanos de la Ciudad de Buenos Aires, Colegio de Psicólogos de la Provincia de Buenos Aires, Community Boards San Francisco, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de

Buenos Aires, Ministerio de Justicia de la Nación, National Center for State Courts e Universidad de la Policía Federal Argentina, entre outras.

Além do assessoramento técnico para a implantação de Centros de Resolução de Conflitos, a Fundação presta serviços de mediação em sua sede social, e em Centros de Resolução de Disputas, além dos que administra ou supervisiona. Todos são dotados de um programa de administração, controle e acompanhamento de casos, que permite o registro de audiências, ocorrências nas 58 salas de mediação, mediadores, partes, representantes legais, e aplicações estatísticas em formato banco de dados.

A entidade desenvolveu, também, o primeiro Código de Ética para Mediadores e atividades afins da América Latina. O Centro de Resolución de Conflictos de la Fundación Libra, instalado na região central de Buenos Aires, trabalha com mediadores multidisciplinares, especializados em assuntos patrimoniais, familiares e de meio ambiente, além de receber casos encaminhados, diretamente, pelo Tribunal de Justiça.

O Centro conta, também, com a participação profissional de juizes aposentados, que atuam como terceiros neutros em processos arbitrais. Sua base informatizada permite o controle e o acompanhamento estatístico de sua gestão. Em sua atividade como prestadores de serviços de resolução de disputas, os Centros realizam diagnósticos em empresas e desenham sistemas de resolução de conflitos, em assuntos inter e intraempresas. Também assessoram as partes e seus advogados na escolha do melhor método (RAD) para a resolução do seu problema.

A terceira experiência foi da França, que foi focada na organização da Justiça. Nesse país europeu, a mediação é contemplada no escopo da organização da Justiça, que inclui em seu contexto as “Maison de justice et du droit” (MJD), coordenadas pelo Governo.

As MJD trabalham com diferentes atores (magistrados, policiais, educadores, assistentes sociais, advogados etc.), assegurando uma presença com status judiciário, em sua atuação ante os pequenos delitos penais e pequenos litígios civis, em cujo âmbito propõe soluções amigáveis através do uso da conciliação ou da mediação. Caracteriza-se, também, como um lugar de acolhimento, monitorando e informando acerca dos direitos e das obrigações.

O conciliador de justiça tem como missão tentar resolver conflitos individuais de forma amigável entre os indivíduos, empreendedores ou artesãos, contexto em que se incluem as questões de vizinhança, cobrança de dívidas, defeitos em produtos, litígios de consumo e de aluguel. O programa não atende às questões que digam respeito ao “estado da pessoa”, como os conflitos de família e as questões com a administração pública.

A escolha do conciliador de justiça gira em torno da sua especialização profissional e da sua faculdade (capacitação) em supervisionar o procedimento, além de contribuir para a resolução amigável dos conflitos, tendo como princípios da sua atividade a imparcialidade e a discricção. Sua nomeação ocorre por indicação do presidente de cada corte atrativa, e seu status é de auxiliar de justiça, sem poder de decisão.

O procedimento conduzido pelo conciliador judicial é confidencial, simples, gratuito, sem formalidades e particularidades. Existem cadastrados mais de 1,7 mil conciliadores de justiça que atuam “*dans les mairies, les tribunaux d'instance ou les maisons de la Justice et du droit*”.

Após alguns anos de experiência, a Justiça entabulou uma ação em cooperação com a sociedade civil, a quem confiou missão essencial do serviço público e intervenção em trabalhos como o de controle judiciário, mediação penal, proteção judicial e da juventude, medidas de reparação, trabalhos de interesse público e administração judiciária, entre outras atividades desenvolvidas em parcerias público-privadas. As associações conveniadas aportam aos programas desenvolvidos em parceria com o governo do estado, os métodos amigáveis de resolução de conflitos, como a conciliação e a mediação.

## 2.5 OS INSTITUTOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO – INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS MEIOS ALTERNATIVOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS

A aplicação de métodos alternativos às questões sociais acontece a partir da harmonização dos princípios constitucionais para garantia e eficiência da gestão pública e concretização do acesso à Justiça.

A Constituição Federal de 1988, ao redefinir a relação entre os Poderes da República, abriu espaço à ampliação do controle normativo do Poder Judiciário, garantindo certo protagonismo em relação aos outros dois Poderes.

Dessa forma, houve uma universalização da tutela jurisdicional, ou seja, o atingimento de um número maior de indivíduos e situações que se colocam ao crivo da Justiça. Esse fenômeno vem explicado pela doutrina internacional como sendo as três ondas renovatórias de acesso à Justiça voltadas especificamente: (i) aos necessitados ou hipossuficientes econômicos; (ii) a conflitos de interesse transindividuais; (iii) novas fórmulas de instrumentos internos do processo (BUZZI, 2019).

Partindo-se da premissa segundo a qual a jurisdição, embora seja a fórmula primeira para a composição dos litígios, por vezes não é capaz de dar solução adequada a certos tipos de conflito, o qual não ingressa na contradição aos limites da adjudicação e das alegadas inconveniências dos equivalentes jurisdicionais em um sistema processual constitucionalizado, que tece certas considerações sobre a mediação enquanto processo para a busca de uma solução pacificada do litígio e que desonere a jurisdição daqueles casos que são mais bem resolvidos pelos meios alternativos (FULLER, 1978).

Entende-se a mediação como o processo por meio do qual os litigantes buscam o auxílio de um terceiro, imparcial, que vai contribuir na busca pela solução do conflito.

Esse terceiro não tem a missão de decidir (e nem a ele foi dada autorização para tanto). Ele apenas auxilia as partes na obtenção da solução consensual.

No Brasil, a mediação começa a ganhar forma legislativa com o Projeto de Lei nº 4.827/98, oriundo de proposta da Deputada Zulaiê Cobra, tendo o texto inicial levado à Câmara uma regulamentação concisa, estabelecendo a definição de mediação e elencando algumas disposições a respeito. Entretanto, após longo e acidentado percurso, o Projeto foi arquivado em 2006.

Em 2010, num contexto mais amadurecido acerca do tema, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 125, fazendo a implementação definitiva do sistema multiportas, tendo por base as seguintes premissas:

a) o direito de acesso à Justiça, previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, além da vertente formal perante os órgãos judiciários, implica acesso à ordem jurídica justa;

b) nesse passo, cabe ao Judiciário estabelecer política pública de tratamento adequado dos problemas jurídicos e dos conflitos de interesses, que ocorrem em larga e crescente escala na sociedade, de forma a organizar, em âmbito nacional, não somente os serviços prestados nos processos judiciais, como também os que possam sê-lo mediante outros mecanismos de solução de conflitos, em especial dos consensuais, como a mediação e a conciliação;

c) a necessidade de se consolidar uma política pública permanente de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos consensuais de solução de litígios;

A Resolução traz em seu art. 1º a Política Judiciária Nacional de tratamento dos conflitos de interesses, com o objetivo de assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados, deixando claro que incumbe ao Poder Judiciário, além da solução adjudicada mediante sentença, oferecer outros mecanismos de soluções de controvérsias, em

especial os chamados meios consensuais, como a mediação e a conciliação, prestando atendimento e orientação ao cidadão.

Nesse contexto, no ano de 2011, o Senador Ricardo Ferraço apresentou ao Senado o Projeto de Lei 517/11, propondo a regulamentação da mediação judicial e extrajudicial, de modo a criar um sistema afinado com a Resolução nº 125 do CNJ. Foram apensadas posteriormente ao PLS 517 mais duas iniciativas legislativas: o PLS 405/13, fruto do trabalho realizado por Comissão instituída pelo Senado, e presidida pelo Min. Luis Felipe Salomão, do Superior Tribunal de Justiça, e o PLS 434/13, fruto de Comissão instituída pelo CNJ e pelo Ministério da Justiça, presidida pelos Mins. Nancy Andrighi e Marco Buzzi, ambos do STJ, e pelo Secretário da Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça, Flavio Croce Caetano (PINHO, 2014).

Marcadas audiências públicas com o objetivo de discutir os três projetos e amadurecer as questões controvertidas que ainda cercam o tema, em novembro de 2013, o Relator da matéria do Senado, Sen. Vital do Rego apresentou um Substitutivo ao PLS 517/11 reunindo o que havia de melhor nas três iniciativas (PINHO, 2014).

Com o fim da votação, o texto do Substitutivo foi remetido à Câmara, onde foi recebido como Projeto de Lei 7.169/14. Ao longo do ano de 2014 foram realizadas audiências públicas e foi apresentado um Substitutivo pelo Dep. Sergio Zveiter, relator da matéria na CCJ. O texto foi consolidado, aprovado e remetido ao Senado em março de 2015. Em junho foi aprovado no Senado, sem modificações. Submetido à sanção presidencial, converteu-se na Lei nº 13.140/15, sem vetos.

Fixado o marco legal, foi adotada a seguinte definição para mediação:

“Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a mediação como meio alternativo de solução de controvérsias entre particulares e sobre a composição de conflitos no âmbito da Administração Pública.

1º Considera-se mediação a atividade técnica exercida por terceiro imparcial e sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia”.

Merece destaque a relevância da atividade a ser conduzida por mediador profissional, imparcial e que não tenha proximidade com o conflito. Em outras palavras, a função de mediar não deve, como regra, ser acumulada por outros profissionais, como juízes, promotores e defensores públicos. O Novo Código de Processo Civil de 2015 prestigia esse entendimento.

O mediador auxilia as pessoas em conflito a identificarem por si mesmas alternativas para benefício mútuo, indicada para as hipóteses em que se deseje preservar ou restaurar vínculos, ou seja, aquelas situações em que a pauta subjetiva interfere diretamente na pauta objetiva e, como tal, deve ser tratada. O objetivo da mediação nesses casos é o restabelecimento da comunicação entre as partes envolvidas, com a preservação da relação anteriormente existente.

Na versão sancionada e publicada do Novo Código de Processo Civil prestigiou-se o entendimento de que qualquer profissional pode exercer as funções de mediador, não havendo exclusividade para advogados ou psicólogos, confirmando a afirmação no tópico anterior da necessidade do mediador primar pela interdisciplinaridade aprofundando seus conhecimentos em várias áreas para melhor conduzir as partes a uma solução<sup>2</sup>.

Portanto, a preocupação do NCPC é com a mediação judicial, não há uma vedação a mediação prévia ou extrajudicial, simplesmente não faz a regulação dessas modalidades, a mediação extrajudicial, tanto na sua versão física como eletrônica, vem regulamentada pela lei 13.140/2015.

Presume-se, portanto, que o CPC/2015 privilegiou os esforços existentes por profissionais de várias áreas, em especial psicologia e assistência social, no sentido de propagar a informação e a cultura da mediação em nossa sociedade.

Os mecanismos alternativos de solução de conflitos representam importante ferramenta de pacificação social, proporcionando às partes a possibilidade de construir um acordo que atenda aos seus interesses, aumentando a sensação de justiça e, por consequência, as chances de cumprimento espontâneo das obrigações por elas mesmas estabelecidas.

## 2.6 O MEDIADOR E AS TÉCNICAS NA MEDIAÇÃO DE CONFLITOS

A mediação é definida como um processo em que um terceiro imparcial e independente intervém num conflito coordenando reuniões em conjunto ou em separado com as partes envolvidas, com o objetivo de trazer uma reflexão que resulte numa solução que satisfaça os envolvidos (NETO, et al., SAMPAIO, 2007).

---

<sup>2</sup> Sobre esse ponto, é importante destacar que na primeira versão do PLS 166/2010 era imprescindível que o mediador fosse inscrito nos quadros da Ordem dos Advogados do Brasil, o que acabou por ser suprimido na versão final do Código.

Embora se trate de uma definição simples, tal simplicidade envolve um processo complexo, determinando uma reflexão entre as partes e o conflito, propondo uma perspectiva de futuro para aquelas pessoas, afastando a resistência e ordenando o caos no conflito.

A mediação submete-se aos princípios gerais do direito assim como também a princípios próprios, alguns elementos compõem a mediação, dentre eles o mais relevante diz respeito a autonomia das vontades, garante o poder atribuído às partes em optarem pelo processo, sendo em verdade sua força motriz. Somente a vontade em participar no processo justifica essa modalidade de solução, pois somente as partes determinam e estabelecem os parâmetros que regerão todo o processo.

Sob esse fundamento conclui-se que a mediação não possui um caráter impositivo, ao contrário, somente existirá se as partes assim desejarem, sendo, portanto, fruto do consenso entre as pessoas (NETO, 2018).

O mediador no processo de resolução de conflitos deve se pautar por algumas condutas: confidencialidade, imparcialidade, independência, competência, diligência e estar atento aos sentimentos e emoções das partes envolvidas.

A mediação de conflitos guarda confidencialidade, onde as informações, fatos, relatos, documentos, propostas trazidas e oferecidas ao longo do processo se mantêm no âmbito das partes participantes, sendo preservado, inclusive, no caso de reuniões individuais, somente podendo as informações ser compartilhadas caso a outra parte concorde. Seu sigilo é previsto em cláusula.

Da mesma forma a imparcialidade, que deve ser observada pelo mediador, faz parte do processo, assim como na atividade judicante, atuando de maneira neutra, não conferindo a nenhuma das partes, preferência, favorecimento ou tratamento diferenciado, não se influenciando por valores pessoais ou preconceitos, garantindo um equilíbrio de poder.

O mediador deve ser independente, não podendo ter qualquer vínculo com as partes, informando e comunicando qualquer evento que cause dúvidas em sua independência. Deve permanecer equidistante das partes durante todo o processo.

Ainda como requisitos para o mediador, este ao aceitar a atribuição deve estar preparado tecnicamente para desempenhar essa função, ou seja, possuir as qualificações necessárias para atender as expectativas dos mediados, logo, deve ser competente.

Durante todo o processo cabe ao mediador estar atento na administração da mediação, agindo com prudência, cautela e eficácia, atendendo e observando os princípios contidos no instituto, prestando sempre informações as partes durante todo o processo.



Em razão de a mediação estar diretamente ligada às emoções, sentimentos, afetos e desafetos das partes, o mediador também deve ficar atento a esses aspectos, como ensina Francisco José Cahali, “as emoções motivam as ações, interferem na razão, transformam sensações, provocam atenção seletiva, e, dentre outros impactos no pensamento, na linguagem, na expressão e na conduta, também influenciam as percepções”.

Não se trata de psicoterapia, mas um artifício de compreensão da origem e profundidade da controvérsia pelas próprias partes, com a finalidade de enxergarem e respeitarem os sentimentos uns dos outros em relação ao conflito existente.

Sustentam Lia Regina Castaldi Sampaio e Adolfo Braga Neto sob esse aspecto que “muito embora o mediador não seja um terapeuta, ele deve estar familiarizado com as técnicas psicológicas para auxiliar as partes a lidarem com suas emoções”. Logo, a mediação de conflitos significa atender as pessoas e não os casos, privilegiando as pessoas com base em suas próprias perspectivas pessoais.

O mediador deve possuir um conhecimento mais aprofundado acerca dos conflitos e suas diversas manifestações, percorrer passo a passo todo o processo de mediação, trazendo novos conceitos, incorporando e sedimentando todas as técnicas de mediação. Realizar estudos referentes a diversos temas que envolvem a relação interpessoal, privilegiando a interdisciplinaridade nas mais diversas áreas de atuação do ser humano, reunindo referências para suas habilidades e técnicas que promovam o pensar sobre a relação conflituosa.

Sua capacitação também deve passar por um processo de treinamento teórico e prático que amplie sua capacidade de escuta, sua conscientização, sua intervenção, seu questionamento, provocando uma reflexão própria que depois levará a estruturar o questionamento dos mediados (NETO, 2018).

Para que um conflito seja mediado, é importante que o especialista aplique estratégias e técnicas que influenciarão na resolução do problema. Com o uso de técnicas certas, é possível que a situação seja resolvida da melhor maneira possível e nenhum dos lados da demanda saia prejudicado. Lembrando que no caso da mediação jurídica é importante que o profissional seja capacitado, sendo necessário que tenha realizado um curso de mediação específico para atuar.

Assim, o profissional utiliza conceitos das áreas de Direito, Sociologia, Psicologia e Comunicação, escuta ativa, rapport, parafraseamento, brainstorming, cáucus, agir comunicativo de Habermas.

### 2.6.1 ESCUTA ATIVA

O encargo de estimular os mediandos a falarem sobre o conflito, promovendo a escuta mútua e a dar conhecimento a todos de seus interesses e posições, pertence ao mediador.

A escuta ativa faz com que a outra parte do diálogo note que está sendo ouvida pelo outro interlocutor, que se mostra interessado em seus pensamentos e em suas opiniões. A escuta ativa não consiste apenas em ouvir, mas pondera atentamente as mensagens verbais e não verbais.

O mediador pode inferir diversos elementos importantes por meio da observação de sua postura, de suas expressões e mesmo do contato visual. Assim, a percepção do mediador é mais do que a mera compreensão de palavras (CMA, 2009).

Conforme esclarecido pelo livro *Mediação de Conflitos*, dentro da própria técnica existem técnicas inerentes à escuta ativa: manter postura relaxada, mas atenta; participar ativamente da conversa, mostrando ser receptivo e disponível para escutar; evitar escutar e digitar ao mesmo tempo; usar incentivos verbais como “Fale mais”, “Verdade?”; reduzir ao mínimo gestos que possam distrair o interlocutor, como brincar com uma caneta, estalar os dedos; manter um contato visual eficiente, procurando evitar desviar o olhar; fugir à tentação de interromper a pessoa no meio de sua fala; fazer perguntas para checar o que foi dito; usar a empatia e ser compreensivo (SILVA, 2013).

Com a prática, o mediador se torna mais atento e experiente com seus sentidos, tornando-se capaz de buscar entendimento e aceitação nas resoluções de conflitos.

A Escuta Ativa significa a vontade e a capacidade de escutar e compreender a mensagem inteira (verbal, simbólica e não verbal). Conduzir o diálogo com serenidade, possibilitando que as partes conversem e expressem todas as suas intenções. A escuta ativa relaciona-se mais com a compreensão do que com a audição que observa. As perguntas abertas são as que estimulam a fala do maior número de informações e qualidade dessas informações. Facilita a apresentação de várias situações e sentimentos, o que favorece maior observação e compreensão do problema.

O estímulo à empatia significa a técnica por meio da qual o mediador estimula as pessoas a se colocarem no lugar do outro. Com um maior número de informações que são apresentadas durante o diálogo (com a identificação de pontos importantes para as partes), o mediador busca facilitar a prática de se olhar o mundo/conflito/momento pelos olhos da outra pessoa, buscando a compreensão do fato sob outra perspectiva, estabelecendo uma comunicação antes inexistente ou muito frágil, estimulando uma comunicação efetiva,

abrindo mais espaço para a compreensão do problema. Por exemplo, o que para um pode ser respeito, para outro pode representar humilhação; o que para um representa muito, para outro representa pouco (URY, 2015).

Quando a pessoa percebe a situação “pelo olhar do outro”, passa a entender atitudes e reações que antes não compreendia, e uma comunicação diferente da anterior começa a ser estabelecida.

### 2.6.2 *RAPPORT*

Rapport é uma palavra de origem francesa que diz respeito a uma relação de empatia com o interlocutor. Portanto, trata-se de uma técnica que visa ganhar a confiança das partes, propondo um diálogo aberto e construtivo a fim de influenciar as partes a alcançarem a autocomposição.

Rapport é um conceito usado pela psicologia para definir a ligação harmoniosa e empática entre psicólogo e paciente. Explicar o que essa palavra significa exatamente é um desafio, já que é uma espécie de conexão que é vivenciada entre indivíduos.

A técnica é utilizada no primeiro estágio de tratamento da controvérsia e tem como objetivos: a) promover o contato inicial com as partes; b) construir credibilidade; c) instruir as partes sobre o processo; d) aumentar o compromisso em relação ao procedimento (MOORE, 1998).

Para que tenha fluência e aproveitamento, é necessário escutar ativamente a outra parte, desenvolver empatia, mostrar sensibilidade, zelar pela confidencialidade do diálogo e se utilizar do silêncio como estratégia durante a interação.

As situações de conflitos fazem parte do cotidiano, são na verdade uma oportunidade de conhecer novas pessoas e melhorar a qualidade dos relacionamentos. A mediação, que engloba várias áreas, é um tema interdisciplinar que traz ferramentas que auxiliam nessa conexão, o Rapport é uma dessas técnicas que contribui para um empoderamento que possibilita uma transformação interna, impactando positivamente a forma como lidamos com os problemas.

### 2.6.3 *PARAFRASEAMENTO*

O Parafraseamento ocorre quando o mediador reformula a frase, sem alterar o sentido original, para organizar, sintetizar e neutralizar seu conteúdo (CMA, 2009).

Ainda, é visto como uma técnica que consiste na reformulação, pelo mediador, de frases ditas pelas partes, a fim de sintetizá-las ou reformulá-las sem alterar seu conteúdo. O mediador esforça-se em facilitar o entendimento do seu real significado às próprias partes, que ficam livres para captar novos significados nas proposições.

Na mediação de conflitos, a tática de parafraseamento possibilita ao mediado reestruturar o que foi dito por ambas as partes envolvidas no impasse. Dessa forma, o profissional torna possível que os envolvidos observem seus anseios e os do outro lado com um novo olhar. Assim, todos passam a compreender e a ter novas percepções.

#### *2.6.4 BRAINSTORMING*

Brainstorming (tempestade de ideias) traz um incentivo à criatividade quando os mediandos não conseguem, por si, levantar opções. É realizada inicialmente para gerar ideias sem críticas (falar aquilo que vem à mente, sem pensar) e, em seguida, analisar e selecionar as ideias mais valiosas (CMA, 2009).

Ainda, semelhante à técnica utilizada frequentemente no marketing jurídico, no Brainstorming o mediador incentiva a criatividade das partes e busca capturar ideias que sejam viáveis para o caso em questão.

Por meio do Brainstorming, a criatividade de ambas as partes é incentivada com o objetivo de capturar e organizar ideias que sejam benéficas para os dois lados e que sejam capazes de solucionar a situação.

#### *2.6.5 CAUCUS*

Conceituando Caucus, é visto que o mediador se encontra em separado com cada parte e pode testar potenciais opções identificadas para a realização de um acordo (CMA, 2009).

As técnicas aplicadas nas reuniões individuais (caucus) na sessão de mediação são necessárias para que o mediador possa, de forma mais célere e efetiva, desenvolver nos mediandos um sentimento de “encontrar uma solução aceitável” para o conflito vivido.

A resistência e a insistência de um dos mediandos, ou até mesmo de todos, em não abrir mão de um, muitas vezes, pseudodireito, leva o conflito para o campo do impasse, pois a mágoa, a raiva, o desejo de vingança e o instinto de vencedor prevalecem sobre a perspectiva do chegar a uma solução. Esse tipo de conduta do mediando ou dos mediandos provoca no

mediador a necessidade de aplicar todos os meios possíveis e aceitáveis para desarmá-los, fazendo-os refletirem sobre suas condutas.

A prática do uso dessas técnicas, no entanto, não tem sido muito corriqueira, por conseguinte propicia, em muitos casos, o fracasso de alguns processos de mediação. Muitos estudos têm sido realizados, contudo ainda há resistência por parte de alguns mediadores em usar determinadas técnicas de persuasão neurolinguística, por entenderem que essas técnicas não apresentam resultados reais do ponto de vista prático. Interpretar a conduta humana é um fator de extrema relevância para que se entendam as suas reais intenções em relação às suas tomadas de decisão.

Nesse passo, é preciso que o mediador construa um ambiente comunicativo por meio de formas persuasivas eficientes e eficazes para que, com isso, o mediando também estimule o seu pensar.

Ainda, é visto que através da estratégia, o mediador organiza uma reunião separada com cada um dos participantes do conflito. Esse processo tem como objetivo criar uma proximidade de cada lado com o mediador, criando confiança. Fora isso, é possível entender melhor as necessidades de cada um.

#### *2.6.6 AGIR COMUNICATIVO DE HABERMAS E A MEDIAÇÃO*

A proposta de Habermas permite ao educador apresentar razões para seu fazer, articulando as práticas educativas sob o enfoque da teoria da ação comunicativa (BOUFLEUER, 1996).

Habermas (1996) entende interação como a solução para o problema de coordenação que surge quando diferentes atores precisam estabelecer um plano da ação conjunta. A necessidade de coordenação está presente, sempre que um ator só pode executar um plano de ação com o auxílio de outro. De acordo com o mecanismo de coordenação utilizado, a ação desenvolvida pelos atores pode ser estratégica ou comunicativa. No agir estratégico, a linguagem é utilizada apenas como veículo de informação, não há busca do entendimento, mas sim, da influência de uns sobre outros por meio de atitudes como a persuasão, a oferta de gratificação, a ameaça, o engano.

No agir comunicativo a linguagem é utilizada para obter o entendimento mútuo, que é diferente da compreensão do que é dito, implicando na aceitação não só do ato de fala como de suas consequências (HABERMAS, 1990).

A teoria da ação comunicativa está baseada em uma concepção de linguagem na qual as dimensões de significado e validade estão ligadas internamente. A linguagem tem três funções: a representativa, que está relacionada ao mundo objetivo, é o falar sobre algo no mundo; a interativa, que diz respeito ao mundo social, é o comunicar-se com o outro; a expressiva, que se refere ao mundo subjetivo, consiste em expressar o que se tem em mente. Cada uma dessas funções se liga, respectivamente, a uma pretensão de validade: verdade proposicional, correção normativa e sinceridade expressiva.

Estas pretensões de validade podem ser aceitas, ou não, pelos outros participantes da interação. Havendo dissenso, pode-se estabelecer um discurso no qual cada falante apresentará argumentos para justificar suas proposições em busca do consenso. No caso de questões relativas ao mundo objetivo, tem-se um discurso teórico, e quando as questões envolvem a Justiça, a validade das normas, tem-se um discurso prático. A sinceridade expressiva não pode ser fundamentada através do discurso, mas apenas mostrar-se (HABERMAS, 1990).

Para que dois falantes cheguem ao entendimento por meio da linguagem, não é suficiente que falem a mesma língua, é necessário também que possuam um quadro de referências em comum que confira sentido aos seus atos de fala.

Habermas (2000, p. 416) define “o mundo da vida” como este saber intuitivo, dominado por crescer numa mesma cultura e compartilhar uma mesma experiência. Assim, é visto que:

Ele é um pano de fundo de “coisas desde sempre sabidas” que torna possível a comunicação entre os falantes. Ao se entenderem frontalmente sobre algo no mundo, falante e ouvinte movem-se no interior do horizonte de seu mundo da vida comum; este permanece às costas dos implicados como um pano de fundo holístico, intuitivamente conhecido, não problemático e indissolúvel. A situação de fala é um recorte, delimitado em razão de determinado tema, de um mundo da vida que tanto constitui um contexto para os processos de entendimento como coloca recursos à sua disposição.

Diante disso, o mundo da vida tem como características a certeza imediata, que só quando pronunciada se transforma em saber falível, a força totalizadora e o holismo do saber. Este saber implícito, pré-reflexivo, só perde suas características quando um aspecto do mundo da vida é tematizado. O mundo da vida não pode ser problematizado como um todo, nunca pode ser colocado inteiramente à frente dos falantes (HABERMAS, 1990).

As teses de Habermas em dois momentos:

1 – O processo de evolução social é marcado pela crescente racionalização do mundo da vida, que por sua vez implica progressiva demanda, que deve ser mediado linguisticamente de forma coordenada, mas que acaba sobrecarregado;

2 – Essa sobrecarga nos processos de comunicação, juntamente com a crescente diferenciação sistêmica, abre caminho para meios não linguísticos (dinheiro, mercado e poder, administração burocrática) que cada vez mais assumem as funções de coordenação dessas ações, empurrando para a periferia os processos comunicativos mediados.

Em um ato de fala, os participantes podem referir-se ao mundo objetivo, social e subjetivo, onde cada um representa um fragmento do mundo da vida. Esses mundos correspondem às tradições culturais, solidariedades sociais e estruturas da personalidade, que Habermas aponta como componentes estruturais do mundo da vida. A produção e a reprodução da cultura, das solidariedades sociais e da personalidade, mediada pelo agir comunicativo, é que garante a reprodução simbólica do mundo da vida, enquanto o agir estratégico permite sua reprodução material. Mesmo ações instrumentais para se concretizarem se utilizam, em certa medida, de processos de comunicação (HABERMAS, 2000).

Segundo Boufleuer (1996), as três grandes tarefas dos processos educativos têm sido a formação de identidades pessoais, a reprodução cultural e a integração social. Essas tarefas são realizadas pela sociedade como um todo, tendo a escola se especializado na reprodução cultural, embora também tenha responsabilidade com a formação de identidades e a integração social. Como essas situações correspondem às estruturas do mundo da vida e as funções da linguagem, tais como propostas por Habermas, torna-se óbvia a pertinência do conceito de ação comunicativa para a educação.

Portanto, a teoria propõe a utilização da racionalidade recíproca, quer dizer, a utilização do agir orientado para o entendimento, que ocorre com a utilização da mediação de conflitos.

A mediação nesse contexto possibilita a interlocução política de todos os atores atingidos pela gestão pública, amplia a comunicação entre sociedade civil e essas estruturas políticas tradicionais existentes, contribuindo sobremaneira para a expansão dos debates de interesse social. Logo, esse instrumento de resolução de conflitos traz o estímulo necessário à participação individual e também à autonomia privada, sedimentando o caminho para a mudança de cultura, consistente na participação do processo democrático e no exercício da cidadania.

### 3 BAIRRO DO TRIÂNGULO E OS CONFLITOS SOCIAIS

#### 3.1 PROBLEMAS NO BAIRRO DO TRIÂNGULO COM A CONSTRUÇÃO DA USINA DE SANTO ANTÔNIO

##### 3.1.1 A EVOLUÇÃO DOS CONFLITOS NA SOCIEDADE

A existência de conflitos tem sua origem antes mesmo do surgimento da sociedade organizada e regida pelo Estado, os conflitos já existiam na vida das pessoas, o que não é diferente na atualidade, no entanto, em proporções diferentes. Os ideais, os desejos particulares, independentemente de sua motivação, estão em choque com outros desejos ou ideais, sendo tal situação difícil de ser evitada, daí decorrem e surgem os conflitos, gerados e movidos pela intenção de manter ou resgatar a condição daquilo que se almeja.

Para discussão do tema é necessário um histórico da sociedade e do surgimento dos direitos dos indivíduos, pontos necessários para explicar a evolução dos conflitos na sociedade, que, como se verifica, surgiu muito antes da sociedade civil organizada, a forma como esses conflitos eram dirimidos na vida dos indivíduos, assim como a criação de normas para solucionar as demandas e a busca de mecanismos para se atingir a segurança e a paz social.

Portanto, traremos uma abordagem filosófica que tem início em *A Política* de Aristóteles, que apresenta uma sociedade na qual os indivíduos não têm direitos. Os direitos humanos partem da ideia de igualdade. A igualdade é o fundamento de qualquer direito. Aristóteles, ao contrário, traz a ideia de *polis*, o homem junta-se por impulso natural, naturalmente por instinto nos reunimos em sociedade.

Essa ideia proposta por Aristóteles é totalmente incompatível com qualquer noção de direitos humanos, não se pode conceber um indivíduo que não atenda aos preceitos estabelecidos por aquela sociedade – essa era a visão aristotélica. O indivíduo deveria atender àquela função a que foi destinado, caso contrário seria descartado.

Aristóteles cria a esfera pública em que os indivíduos que a compõem são tratados como iguais. Partimos da desigualdade e construímos uma estrutura que busque a igualdade entre esses indivíduos. Haveria uma distinção entre vida pública e vida privada.

A política aristotélica é essencialmente unida à moral, porque o fim último do Estado é a virtude, isto é, a formação moral dos cidadãos e o conjunto dos meios necessários para isso. O Estado é um organismo moral, condição e complemento da atividade moral individual, e fundamento primeiro da suprema atividade contemplativa. A política, contudo, é distinta da



moral, porquanto esta tem como objetivo o indivíduo, aquela a coletividade. A ética é a doutrina moral individual, a política é a doutrina moral social.

O Estado, então, é superior ao indivíduo, porquanto a coletividade é superior ao indivíduo, o bem comum superior ao bem particular. Unicamente no Estado efetua-se a satisfação de todas as necessidades, pois o homem, sendo naturalmente animal social, político, não pode realizar a sua perfeição sem a sociedade do Estado.

Visto que o Estado se compõe de uma comunidade de famílias, assim como estas se compõem de muitos indivíduos, antes de tratar propriamente do Estado será importante falar da família, que precede cronologicamente o Estado, como as partes precedem o todo. Segundo Aristóteles, a família compõe-se de quatro elementos: os filhos, a mulher, os bens, os escravos; além, naturalmente, do chefe a que pertence a direção da família. Deve ele guiar os filhos e as mulheres, em razão da imperfeição destes. Deve fazer frutificar seus bens, porquanto a família, além de um fim educativo, tem também um fim econômico. E, como ao Estado, é-lhe essencial a propriedade, pois os homens têm necessidades materiais. No entanto, para que a propriedade seja produtora, são necessários instrumentos inanimados e animados; estes últimos seriam os escravos.

O Estado surge do fato de ser o homem um animal naturalmente social, político. O Estado promove, inicialmente, a satisfação daquelas necessidades materiais, negativas e positivas, defesa e segurança, conservação e engrandecimento, que de outro modo são impossíveis de ser realizadas pelos indivíduos. Mas seu fim essencial é espiritual, isto é, deve promover a virtude e, conseqüentemente, a felicidade dos súditos.

Aristóteles (pol., 1252) dispõe que:

“Vemos que toda cidade é uma espécie de comunidade, e toda comunidade se forma com vistas a algum bem, pois todas as ações de todos os homens são praticadas com vistas ao que lhes parece um bem; se todas as comunidades visam a algum bem, é evidente que a mais importante de todas elas e que inclui todas as outras tem mais que este objetivo e visa ao mais importante de todos os bens; ela se chama cidade e é a comunidade política”.

Enfim, a “Política” é tudo que se relaciona à busca de ações para o bem-estar, tanto individual quanto coletivo. Todavia, em toda a obra aristotélica não se encontram as palavras “direito” ou “liberdade”, preceitos essenciais à busca por direitos como é conhecido.

Santo Tomás de Aquino, que era aristotélico, chama de “lei eterna” aquilo que Deus criou para a humanidade. A lei natural é a participação do homem pelo divino, que move o homem para o bem. A lei natural surge no homem através da razão<sup>3</sup>.

Autores modernos juntam direito, dever e liberdade e entendem como sendo justiça natural. Esse entendimento de Tomás de Aquino vem aperfeiçoado por Hobbes (1588-1679; 1983) que traz a primeira noção de Estado, sendo o primeiro autor contratualista. A teoria contratual tem sua organização fundada sobre: pensar no Estado em sua condição natural ou Estado de Natureza.

O Estado de Natureza é o estado anterior à constituição da sociedade civil, onde todos os indivíduos humanos se encontram sem governo. Hobbes (1651), Locke (1689) e Rousseau (1762) eram contratualistas. O que se tem, então, é uma situação plena de liberdade, todo indivíduo já nasce livre. Para esses autores o direito natural está instituído fora da sociedade, é algo que nasce com os indivíduos, direito é uma escolha de fazer ou não fazer determinada prática sem que haja imposição. O Estado de Natureza (inexistência de Estado) é igual ao Estado de Guerra.

Hobbes defende um contrato social e o governo de um soberano absoluto, isso se justifica na medida em que para vivermos em sociedade devemos nos submeter a determinadas regras, pelo fato de que viver no caos ou na guerra civil, situações identificadas como um Estado de Natureza e pelo famoso lema “eterna luta de todos contra todos” é uma concepção muito pior, que só poderia ser evitada por um governo central forte (HOBBS, 1983, p. 14).

Nesses termos surge a figura do contrato. Paz é a ausência de guerra, deve-se terminar a sobreposição de liberdades. Para Hobbes, estar em sociedade é abrir mão de todas as coisas. O contrato só é possível quando o indivíduo abre mão de seu direito sobre todas as coisas. Para essa estrutura funcionar, elege-se um soberano a quem se transferem alguns dos “meus direitos”, ele regerá todas as liberdades, tendo todo o poder em suas mãos.

Esse pacto social, um acordo entre todos, onde os direitos ilimitados justificados pela busca de sobrevivência e satisfação, necessidades e vontades sejam limitados em prol de uma autoridade maior, soberana, que organize a sociedade, distribuindo os recursos de acordo com as possibilidades e necessidades e garantindo a paz.

---

<sup>3</sup> PORFÍRIO, Francisco. “Tomás de Aquino”; *Brasil Escola*. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/filosofia/tomas-aquino.htm>. Acesso em: 22 de outubro de 2019.

Essa ideia surge como justificativa teórica para a prática política. Com a teoria, o governo dos soberanos (sobretudo absolutistas) passa a ter uma base racional, buscando adequar a lógica do poder aos novos tempos.

O poder absoluto dos reis, no início da Idade Moderna e da Monarquia como regime de governo que tudo controla e em todos os campos atua, era a ideia pregada por Hobbes. Oliver Cromwell assumiu o poder após várias crises e conflitos e o exerceu com mãos de ferro, dando a Hobbes a clara noção de seu *Leviatã*<sup>4</sup>.

John Locke (1689) foi precursor e ideólogo do liberalismo moderno, considerado como o principal representante do empirismo britânico e um dos principais teóricos do contratualismo. Trata-se de uma teoria segundo a qual a sociedade surge a partir de um pacto, um contrato estabelecido entre os homens, que faz com que estes abandonem o Estado de Natureza e se organizem em sociedade.

O contrato surge de duas características: a confiança e o consentimento. A comunidade, sentindo necessidade de centralizar essa administração em uma figura comum, chega a um consenso comum (consentimento), delegando poderes a um governante, que tem por obrigação garantir os direitos individuais já existentes no estado natural, como a liberdade, a segurança jurídica e o direito à propriedade privada.

Essa relação Estado–indivíduo deve ser regida pela confiança, e, uma vez que por qualquer motivo venha a ser quebrada, tendo agido por má-fé ou não garantindo os direitos individuais, deve ser destituído.

Para Locke, toda vez que o soberano invadisse ou violasse os direitos naturais, teria lugar a resistência dos indivíduos, que teriam a liberdade de entrar em estado de guerra contra o poder instituído, instaurando um governo justo em seu lugar – é o que se denomina “direito de resistência” ou “direito de rebelião”.

Locke faz com que os direitos estejam ligados aos status moral do indivíduo. Se esse indivíduo comete um crime, perde esse status de pessoa, perde sua racionalidade, escolheu para si um padrão não humano. Não podendo, portanto, exigir direitos. Na verdade, essa teoria baseia-se em deveres.

---

<sup>4</sup> Hobbes vivenciou grande parte do longo processo da Revolução Inglesa (1640-1689), quando o povo inglês lutou contra o absolutismo da dinastia Stuart. Fervoroso defensor da Monarquia, escreveu seu primeiro tratado sobre o regime, *Elementos da Lei Natural*, em 1640, e foi obrigado a se refugiar em Paris. Retornou à Inglaterra pouco tempo depois, mas voltou a se refugiar na França, por causa dos ideais absolutistas expostos em *Leviatã*, em 1651. Um ano depois, voltou à Inglaterra, então governada por Oliver Cromwell. Morreu em Hardwick, em 1679.

Numa evolução desse pensamento, Rousseau (1762) renova o conceito de contrato social trazido por Hobbes e Locke, pois numa Europa eminentemente monarquista, que defende a legitimação sobrenatural dos que governam, trouxe a novidade de que o poder político de uma sociedade está no povo e dele emana. Plantou, portanto, os conceitos do povo soberano e da igualdade entre os homens.

Sua participação teve um grande significado e se tratou de um divisor de águas para a história moderna, pois trouxe o propósito de regradar atitudes, daqueles que habitam uma sociedade civil.

Para o autor o homem nasce livre, porém, sua vaidade e ambição o levam a um estado de lide, buscando satisfazer seus desejos, e, diante desse impasse, há a necessidade de solucionar esse constante estado de insatisfação dos homens, e essa preocupação reside na garantia de liberdade e também de evitar os litígios.

Debruçando-se sobre a questão, Rousseau entendeu que implantando regras na forma de um contrato social, onde a soberania da sociedade imperasse, amparada por um ente maior, a vontade da coletividade estaria garantida.

Incentivados pela possibilidade de garantir a paz e a justiça, os homens que antes podiam tudo abdicariam dessa força natural para serem regidos por um ente maior, o Estado, podendo, desta forma, viver em uma sociedade civil organizada, tendo parte de sua soberania limitada.

O Estado, imbuído dessa soberania delegada, interviria nos conflitos, sendo observador imparcial das vontades antagônicas, decidindo de forma imperativa, prevalecendo o melhor direito disputado.

A soberania do Estado residiria no incessante exercício do poder decisório, não podendo este delegado, dividido ou alienado. Ainda hoje, após dois séculos e meio de sua publicação, a obra de Rousseau permanece atual, suas lições importantes e urgentes encontram-se presentes em todos os momentos que se fale de inépcia, injustiça, corrupção e incompetência política.

Na evolução de pensamentos trazida por esses autores, temos que a sociedade civil organizada abriu mão de parte de seus direitos em nome da coletividade, delegando ao Estado o dever de dirimir as controvérsias existentes no seio social, adjudicou à Justiça a solução dos conflitos surgidos em sociedade (LORENCINI, 2018).

O conflito de interesses e de valores é fator natural da vida humana, e havendo interesses antagônicos as partes chocam-se em busca de um fim almejado, buscando uma solução, sobressaindo-se aquele que melhor expuser e fundamentar seu pedido.

Tal situação vem confirmada nas palavras de VASCONCELOS (2008, p. 19), que diz:

O conflito é dissenso. Decorre de expectativas, valores e interesses contrariados. Embora seja contingência da condição humana, e, portanto, algo natural, em uma disputa conflituosa costuma-se tratar a outra parte como adversária, infiel ou inimiga. Cada uma das partes da disputa tende a concentrar todo o raciocínio e elementos de prova na busca de novos fundamentos para reforçar a sua posição unilateral, na tentativa de enfraquecer ou destruir os argumentos da outra parte. Esse estado emocional estimula as polaridades e dificulta a percepção do interesse comum.

Ainda em Lorencini (2018)<sup>5</sup>, tem-se que a forte relação de dependência da sociedade com relação ao Estado justifica o discurso que conforta o indivíduo que se encontra desamparado, momentos em que a solução vem por intermédio do Poder Judiciário. No entanto, diante do dinamismo existente no seio social, também é natural que métodos diferentes surjam, respeitando a especificidade de cada caso, e se mostrem como alternativa à solução adjudicada pelo Judiciário. Sobressai desse raciocínio a possibilidade de solução que não a adjudicada ao Estado, a existência de meios alternativos, que, conjuntamente com a participação ativa das partes litigantes, se encontra a melhor opção para solução da disputa.

Nessa dinâmica importante refletir sobre a lição de Kazuo Watanabe que traz um dado cultural importante, observando que a visão que se tem dos métodos alternativos se apresenta de forma distinta nos países de *civil law* da Europa Ocidental do que nos países de *common law*<sup>6</sup>. Sendo que na realidade norte-americana a solução via Poder Judiciário é a regra, sendo outros métodos que não a jurisdição considerados alternativos, noutro norte nos países de tradição *civil law*, as soluções sem a intervenção estatal se sobressaem (WATANABE, 2001).

No Brasil, o acesso à Justiça é um direito natural, sendo requisito básico e fundamental dos direitos humanos, buscando proteger direitos pessoais, positivado na Carta Magna em seu

---

<sup>5</sup> O presente trabalho desenvolvido pelo autor Marco Antônio Garcia Lopes Lorencini, baseou-se em algumas reflexões contidas em sua tese de doutoramento intitulada “Prestação Jurisdicional pelo Estado e meios alternativos e solução de controvérsias: convivência e forma de pacificação social: uma sugestão de integração”. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2006, inédita, e contém trechos de adaptações da mesma.

<sup>6</sup> Kazuo Watanabe, Modalidade de mediação, p. 43, explica: “Quando se fala em meios alternativos de solução de conflitos, os americanos, que usam o termo ADR – Alternative Dispute Resolution –, têm uma visão, e os europeus, outra. Para os americanos, ao que pude apreender, os meios alternativos são todos aqueles que não sejam o tratamento dos conflitos pelo Judiciário. Nesses meios, incluem-se a negociação, a mediação, a arbitragem e, eventualmente, outros que possam ocorrer para o tratamento dos conflitos. Para alguns cientistas europeus, o meio alternativo é a solução pelo Judiciário, porque, historicamente, os conflitos foram solucionados pela sociedade sem a intervenção do Estado organizado, à época em que não havia ainda a força, um Estado bem organizado”. Isso não impede que, na realidade norte-americana, a esmagadora maioria dos conflitos seja resolvida por intermédio dos meios alternativos.

art. 5º, XXXV (BRASIL, 2018), estabelecendo que todos, sem distinção de qualquer natureza, terão direito de acesso à Justiça através dos órgãos do Poder Judiciário, vejamos:

Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

...

XXXV – A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito (CONSTITUIÇÃO DO BRASIL, 2018).

Uma vez positivada em nossa Constituição, Lorencini (2018, p. 46) dispõe que o direito de acesso à Justiça pressupõe que caberia ao Estado, por meio de sua autoridade e força, a defesa de nossos direitos, todavia, a máxima se justificaria na medida em que as relações, uma vez não equilibradas, demandariam a intervenção do Estado-juiz, e por outro lado, esse modelo paternalista contribui para que métodos de solução diferentes da sentença judicial não se desenvolvessem a contento no Brasil.

O autor ainda esclarece que tão somente após a segunda metade do século XX, impulsionados pelo movimento de acesso à Justiça, que os métodos chamados alternativos se fortaleceram, trazendo uma importante mudança de paradigma totalmente oposta à dependência, houve então um “empoderamento” das partes na noção de solução de controvérsias, onde a entrega dessa solução é feita a outra pessoa imparcial, havendo participação ativa das partes envolvidas, os quais, juntos, construirão a solução para o impasse, decidindo, portanto, seu próprio destino. Esse sentimento evidencia-se no método mais evidente dos métodos consensuais, cujo exemplo clássico é a mediação, mas também em métodos ditos adjudicatórios, como a arbitragem.

Na verdade, não se nega o acesso à Justiça, todavia, jamais foi mais desgastante provocá-la, há hoje uma demanda exacerbada de processos judiciais, e um número reduzido de juízes para resolvê-los, sem mencionar que a decisão em muitas das vezes não consegue ser cumprida, ou seja, não há a entrega efetiva da prestação jurisdicional. Já dizia Rui Barbosa: “A justiça atrasada não é justiça; senão injustiça qualificada e manifesta” (BARBOSA, 1921).

Isso se reflete em números, onde Silva (2018, p. 13) descreve sobre o aumento gradativo e vertiginoso dos conflitos que cada dia são mais frequentes e complexos, os dados sobre volume e movimentação processual da Justiça brasileira sofreram progressivo aumento

nos últimos anos, são um indicativo claro da tendência por aumento da mobilização por direitos.

Segundo o Conselho Nacional de Justiça<sup>7</sup>, cerca de 80 milhões de processos tramitam atualmente no Judiciário Brasileiro, representando um aumento de 44 mil ações em relação ao levantamento do ano passado, de acordo com o Relatório *Justiça em Números* de 2018.

Os dados mostram ainda que, caso não se ingresse com mais nenhum processo no Judiciário, levariam pelo menos dois anos para zerar o acervo. Com 18.168 magistrados atuando, a Magistratura brasileira julga em torno de 30 milhões de ações anualmente.

O estudo ainda aponta que a morosidade do Judiciário tem como principal fator as execuções fiscais, que em 2017 representaram 39% do total de casos pendentes, havendo um congestionamento de 92%.

O dado mais espantoso foi apontado pela Diretora de Pesquisas Judiciárias do CNJ, Maria Tereza Sadek, que ressaltou a persistência de um índice baixo de conciliações, não havendo alteração em relação aos anos anteriores, considerando o advento do Novo Código de Processo Civil de 2015.

Nesse cenário, sobressaem-se os métodos ditos alternativos como forma de dirimir de forma mais equânime os conflitos sociais, e diante dos conceitos trazidos é possível se vislumbrar a possibilidade de aplicação do método aos problemas sociais que atingem grande número de pessoas, ou seja, os problemas sociais coletivos.

Para ilustrar essa possibilidade e apresentar um conceito de mediação social a ser aplicado aos problemas sociais coletivos, ou seja, situações que, a despeito do direito social de inclusão e acesso à Justiça, e ainda, não menos importante: o reconhecimento dos direitos humanos coletivos poderá ser solucionado no âmbito de iniciativas estatais ou privadas através de métodos alternativos, ou seja, a adjudicação pelo Judiciário.

Logo, para desenvolver o conceito e comprovar a aplicação da mediação social, será analisada no tópico seguinte a situação vivenciada no Bairro do Triângulo em Porto Velho, que, a despeito de inúmeras tentativas de urbanização, seus moradores sofreram com a desterritorialização de seu espaço ocupado de forma centenária, não havendo o reconhecimento de sua cultura como povo tradicional, havendo considerável agravamento dessa situação com a construção das Usinas Hidrelétricas do Rio Madeira e, posteriormente, da Cheia Histórica de 2014, apresentando-se como um problema social coletivo.

---

<sup>7</sup> Dados contidos no Relatório *Justiça em Números 2018*, produzido pelo Conselho Nacional de Justiça, através do Departamento de Pesquisas Judiciárias – Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/justica-numeros-2018-2408218compressed.pdf> - Acesso em: 1º/11/2019.

### 3.1.2 OS PRINCIPAIS PROBLEMAS ENFRENTADOS PELOS MORADORES DO BAIRRO

O Bairro do Triângulo é uma comunidade que tem sua formação a partir da constituição do município de Porto Velho, estreitamente interligados pela construção e operação da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré. A construção da ferrovia teve início em 1907 e 1912, operando até 1972. Nesse período, trabalhadores chegaram aos milhares, e, ainda hoje, os remanescentes vivem e ocupam as áreas de seus antepassados (FERREIRA, 2016).

A máquina a vapor, os trilhos de aço a invadirem a selva podem ser entendidos como marcos do desenvolvimento da região, como a modernidade atingindo a selva. Os trilhos substituindo as velhas trilhas, as antigas picadas nas matas. Aqueles trazidos de longe, desconhecidos, reluzentes trilhos de aço que passam a substituir os caminhos naturais próprios da região amazonense. Pequenas, indolores e despretensiosas trilhas entre a densa floresta são substituídas pelos infinitos, mortais e pretensiosos dormentes, que, tal como na letra da música *Madeira-Mamoré*, de José Candido: “*Cada dormente representa um operário morto em sua construção*”. (Marcelo Sabino Marins – *A Estrada de Ferro Madeira-Mamoré como Marco da “Civilização” em Porto Velho: Perspectivas de uma história do/no tempo Presente*, p. 7)

Em suas origens, o Triângulo foi povoado por moradores ligados à Estrada de Ferro Madeira-Mamoré, que receberam direitos da administração ferroviária de construir ali suas moradias, que então eram erguidas com cavacos, palhas e madeira e eram do tipo palafita. Essa população, bastante heterogênea, constituía-se por trabalhadores brasileiros e estrangeiros que não haviam obtido residências oficiais da empresa ferroviária.

Com base na ocupação histórica e constituição social existente no local, a comunidade diferencia-se pelas características sociais, econômicas e culturais próprias, em que mantém relação específica com o ambiente a que se insere, podendo ser classificada como comunidade tradicional que constitui o patrimônio histórico nacional.

O Bairro localiza-se às margens do Rio Madeira, desenvolvendo-se ao longo de um século de história no entorno da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré, onde se orientou pelas práticas tradicionais ao longo de gerações.

De acordo com a Associação do Bairro do Triângulo, em seu relatório da trajetória de luta pela moradia das famílias pioneiras e tradicionais do Bairro do Triângulo (2010, p. 2), é



visto que a história se materializa nas famílias que ainda hoje ocupam o local de seus antepassados, cuja memória luta em se manter viva diante de todas as adversidades ocorridas no bairro, cujo pensamento vem assim expressado<sup>8</sup>:

A nossa luta remonta desde tempos remotos, com a desativação da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré em 10 de julho de 1972, segundo informações dos nossos pais (ex-ferroviários), “às oito horas da noite daquele dia o trem apitou durante cinco minutos, o pátio da Madeira-Mamoré estava repleto de ferroviários e a população de um modo geral, muitos choravam ao ver desativada a nossa Estrada de Ferro, que, após sessenta anos da sua inauguração, a estrada parava suas atividades”, e que o pior ainda estava por vir.

Em estudos realizados por Ferreira (2016)<sup>9</sup> através da investigação antropológica e com aporte etnográfico, como base no contexto histórico e social dos fatos, definiu a tradicionalidade do Bairro do Triângulo e sua marca identitária como povo remanescente da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré.

O estudo mensurou se a comunidade poderia ser definida como comunidade tradicional, sendo orientado pela definição de uma comunidade tradicional contida no Decreto nº 6.040/2007<sup>10</sup> da Presidência da República, que representa o reconhecimento estatal à proteção dos grupos culturalmente diferenciados, trazendo em seu art. 3º a definição de povos e comunidades tradicionais e desenvolvimento sustentável:

**I. Povos e Comunidades Tradicionais:** grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição;

**II. Territórios Tradicionais:** os espaços necessários à reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sendo eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os arts. 231 da Constituição e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações;

<sup>8</sup> Aracy Silva de Souza, Membro da Associação dos Moradores do Bairro do Triângulo.

<sup>9</sup> Rebeca A. A. de Campos Ferreira, Mestre e Doutoranda em Antropologia Social pela USP, Perita em Antropologia, responsável pelo Laudo Pericial 10/2016, solicitado pela Procuradoria da República no estado de Rondônia para instruir Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público Federal.

<sup>10</sup> Decreto 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

**III. Desenvolvimento Sustentável:** o uso equilibrado dos recursos naturais, voltado para a melhora da qualidade de vida da presente geração, garantindo as mesmas possibilidades para as gerações futuras (FERREIRA, 2016, p. 19).

Aponta dois critérios definidores do reconhecimento étnico de uma comunidade: o sentimento de pertença à localidade e o sentimento de pertença ao grupo, conjugando-se as duas definições conclui-se que o Bairro do Triângulo é uma comunidade tradicional, etnicamente diferenciada (FERREIRA, 2016).

A Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) define “povos tribais” como sendo aqueles que vivem do estilo de vida tradicional, cultural e modo de vida diferente dos outros setores da sociedade nacional, sendo um modo de vida distinto e singular. A principal importância da Convenção reside no fato de que reconhece como critério fundamental para proteção daquela comunidade “a consciência de sua identidade”, sendo eles que podem dizer ou não se são tradicionais, ficando claro tal entendimento no artigo 1º:

1. A presente convenção aplica-se:
  - a) aos povos tribais em países independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que sejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial;
2. A consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições da presente Convenção.

Decorre daí o entendimento de que comunidades tradicionais são grupos coletivos que possuem um modo de vida distinto da sociedade padronizada, sendo a autoidentificação e o autorreconhecimento como pertencentes àquele grupo como sua característica mais importante, sendo, portanto, uma marca identitária enquanto povos tradicionais.

Outro marcador que não pode ser desprezado é a relação que o grupo mantém com o meio, advindo então o conceito de territorialidade, que os comunitários se referem aos territórios étnicos ou espaços tradicionalmente ocupados, cujos argumentos englobam vários núcleos familiares.

Portanto, a etnicidade seria o processo social que orienta os grupos em suas ações, tendo por base o sentimento de pertencimento, signos que dão sustentação para a construção identitária e reivindicação de direitos enquanto minoria étnica, conceito que se deve à relativa exclusão das instâncias de poder e condição social desfavorável, e não pela sua presença

demográfica. Dessa forma, autodefinem-se a partir dos elementos culturais que são importantes e socialmente relevantes para esses atores sociais (FERREIRA, 2016).

A pesquisa traz a forte marca identitária existente no Bairro do Triângulo, uma vez que sua profundidade histórica vem sendo ignorada a despeito das inúmeras ações enfrentadas na última década pela manutenção de seu território e existência enquanto grupo tradicional.

Esse traço marcante fica evidente no decorrer da coleta de dados, como podemos destacar no trecho da E1 de uma moradora tradicional<sup>11</sup>:

“Eu sempre vivi aqui, meu marido ganhou muito dinheiro na estrada de ferro, era maquinista da estrada de ferro, aqui era o maior movimento, o nome dele era Jorge Queiroz da Silva. Ele tinha um amor a esta estrada de ferro. Quando Jorge Teixeira foi governador, ele estava aposentado, trabalhou na primeira estrada de ferro por 36 anos. Depois voltou a pedido do governador, quando ele morreu já fazia 10 anos que tinha voltado a trabalhar. A gente passeava de trem dia de domingo, ia na máquina junto com ele. Ele colocava a gente lá na máquina. Morreu novo ele. Isso aqui D. Menina (nos arredores da estrada de ferro) era o maior movimento do mundo, essa beira de rio era todo da Marinha, e agora estão brigando dizendo que é deles.

A fim de compreender essa tradicionalidade, é importante entender a inter-relação da comunidade a partir das relações de seus membros enquanto comunidade e o espaço que ocupam e o modo de viver e o fazer tradicionais. Sua principal característica é o modo de vida peculiar, práticas de vivência social, modos de fazer e agir que contam a história das pessoas e do lugar, a partir desses conceitos que se encontram inseridos nos dispositivos mencionados (Decreto 6.040/2007 e Convenção 169 da OIT).

A partir dessa compreensão histórica da construção e do funcionamento da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré, a vinda de milhares de trabalhadores envolvidos em sua construção e a multiplicidade de culturas que formaram a sociedade porto-velhense, criam o embasamento necessário para dimensionar a tradicionalidade da Comunidade do Bairro do Triângulo.

### 3.1.3 A DESTERRITORIALIZAÇÃO E A REMOÇÃO COMPULSÓRIA

Em meados de 2002, teve início uma série de projetos urbanísticos no Bairro do Triângulo a ser implementada pela Prefeitura de Porto Velho, que, para sua implantação,

---

<sup>11</sup> Entrevista 01: família pioneira e tradicional da comunidade do Triângulo, residindo há 82 anos no bairro. Entrevista concedida em 30/8/2018 na comunidade, como parte da pesquisa de campo realizada com os remanescentes dos moradores tradicionais.

sugeriam a remoção compulsória das famílias residentes no local e previam a construção de uma avenida, mercado, terminal hidroviário, píer, restaurante, praças, ciclovias, pista de corrida, quadras poliesportivas e parques, mirante e obras de paisagismo na orla do Rio Madeira<sup>12</sup> (FERREIRA, 2016).

As obras teriam início em 2002, mas, meses depois, foi paralisada por ação do Tribunal de Contas do Estado, que apontou irregularidades no edital de concorrência para construção da obra, determinando sua imediata suspensão<sup>13</sup>.

Em 2004, as obras foram reiniciadas por meio da Emenda Técnica 02, agora com a Construtora LJA, que, posteriormente, vem a ser embargada através de ação promovida pelo Ministério Público Federal, o qual, por meio de medida cautelar pediu a suspensão e paralisação da obra<sup>14</sup>.

Em 2006, a Prefeitura de Porto Velho apresentou ao Ministério das Cidades um projeto elaborado pela Secretaria Municipal de Regularização Fundiária e Habitação (SEMUR), cuja finalidade era o acesso ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), denominado Programa Igarapés do Madeira, uma remodelação do Projeto Beira-Rio. O programa desdobrou-se em três projetos assinados pela Prefeitura e União – Projetos Igarapés Gerais: Igarapé Santa Bárbara e Igarapé Grande, já em outubro de 2007 (FERREIRA, 2016).

A finalidade dos projetos seria a recuperação urbanística e a regularização da área de implantação, composta pelos bairros: Baixa da União, Triângulo, Mocambo, Santa Bárbara, Tucumanzal, Areal e Candelária. No entanto, as informações técnicas davam conta de que a dimensão ocupada pelo contingente populacional consistia em ocupações irregulares e em condições precárias, habitadas por famílias de baixa renda e com elevado grau de risco, autorizando a realização das realocações.

Nesse ponto, os critérios apontados nessa pesquisa estão em total desacordo com a realidade apresentada nessas localizações, especificamente no Bairro do Triângulo, composta por uma comunidade constituída de uma ocupação histórica e centenária, com habitações de alvenaria, amplos quintais, ruas pavimentadas, água, energia, telefone, coleta de lixo, posto de saúde e transporte coletivo. Estava prevista a realocação de centenas de famílias.

---

<sup>12</sup> Contrato 48/PMG/2002 firmado com a Construtora Gautama Ltda.

<sup>13</sup> Decisão 77/2002 TCU – Considerou ilegal o edital de concorrência para a construção da obra e determinou a imediata suspensão de quaisquer atos e contratos vinculados.

<sup>14</sup> Ação Cautelar Inominada interposta pelo Ministério Público Federal, Processo nº 2004.41.00.003664-5. Outras irregularidades são apontadas no Relatório do TCU, Acórdão 1319/2005, Plenário, AC 13-19-33/05, Grupo 2, Classe V, Processo 007.486/2005-0 e Relatório de Levantamento de Auditoria.

É possível notar que os projetos até então apresentados ignoram totalmente as especificidades socioculturais dessa comunidade, não se tratando, portanto, de assentamentos precários ou área de risco como previsto nos projetos.

O realocamento previa o remanejamento das famílias para conjuntos habitacionais verticalizados, localizados na região periférica do município, situação inaceitável para os comunitários que desejam manter a marca identitária construída ao longo de anos.

Além disso, o bairro localiza-se na região central de Porto Velho, com boas condições de acessibilidade e mobilidade, não se justificando a proposta da prefeitura na realocação para áreas periféricas, sem qualquer garantia aos serviços públicos básicos.

Essas foram as propostas urbanísticas até então apresentadas pela Prefeitura de Porto Velho, que, desde 2002, vem pressionando e gerando conturbação na comunidade tradicional do Triângulo, ameaças que englobam a remoção compulsória, expondo todos a um processo de desterritorialização e perda do convívio social e de sua história.

#### 3.1.4 UHE DE SANTO ANTÔNIO, OS IMPACTOS NO BAIRRO E A CHEIA DE 2014

Nesse contexto caótico até agora apresentado, a construção da UHE de Santo Antônio no Rio Madeira e em seguida a enchente histórica que atingiu o bairro em 2014, alterou significativamente a configuração social existente, pois contribuiu para o deslocamento de novos moradores, atraídos pelo abandono dos imóveis atingidos, inserindo-se na comunidade e ameaçando sua existência enquanto coletividade tradicional – outro fator que contribui para a desterritorialização dessa comunidade.

Com relação à vinda de novos contingentes de pessoas que passaram a ocupar os locais deixados pelas famílias retiradas, a comunidade expressa seu posicionamento:

“Ninguém toma providência, ninguém faz nada, tem que ver que o bairro aqui é antigo, porque os pioneiros já morreram tudo, os que ficaram são netos, filhos que moram aqui ainda. Meu marido tinha o amor maior do mundo por esta estrada de ferro, ele trabalhava muito, viajava pra Guajará, aqui corria dinheiro que nem folha de pau, tudo era barato.

... *A Senhora nasceu e cresceu aqui neste bairro?* Nasci, cresci e me casei. E criei todos os meus filhos, tudo no Triângulo. A minha vida foi neste bairro, vou fazer 82 anos, nunca saí daqui, a minha vida toda foi aqui.”

A polarização da situação vivenciada na comunidade encontra enorme complexidade na inserção desses novos moradores, a situação não permite pontos de interação entre os tradicionais e novos moradores, alargando as diferenças e gerando conflitos e embates, como se verifica na entrevista concedida pela ex-presidente da Associação de Moradores Tradicionais do Bairro do Triângulo<sup>15</sup>:

“... Somos destemidos pioneiros, nós somos famílias tradicionais, sou filha de ex-ferroviário da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré, meu pai veio de Santa Quitéria do Ceará em 42 pra trabalhar primeiramente como soldado da borracha e depois como cassaco da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré, eles moravam em Jirau, tiveram os primeiros três filhos em Jirau, se casaram lá na Igreja de Santo Antônio, e depois se mudaram pra cá, pra essa casa aqui, que estou aqui sentada, até hoje a gente mora aqui, aqui eu nasci, pelas mãos da vovó Filó, a parteira, de primeiro aqui não tinha médico, nem ginecologista, nem hospital, nem nada, tudo era a vovó Filó, que cuidava da gente. E aqui foi enterrado meu umbigo, e aqui está a nossa história de vida, de famílias tradicionais e pioneiras do Bairro do Triângulo.”

É evidente o descontentamento ante a situação em que hoje se encontra a comunidade que outrora abrigou tantos trabalhadores da ferrovia e com suas famílias construíram e constituíram o município de Porto Velho:

“E com a grande cheia, veio a tristeza, porque a gente estava acostumada com as alagações, sabe, as alagações vinham, mas era gradativamente. As terras caídas caíam, mas não era tanto assim como hoje. Depois da construção dessas usinas veio a catástrofe, veio a grande cheia e destruiu nosso bairro, acabou com nosso bairro. Nosso bairro hoje é um fantasma, as casas abandonas, virou um antro de pessoas que não têm onde morar, não tinham onde viver e vieram pra cá, quem sofre somos nós, porque nós não estávamos acostumados com esse tipo de gente, né, que entram nas casas da gente pra pegar as coisas, assaltam a gente na rua, entendeu? É muito triste isso daí, viver com esse tipo de pessoa, não que eu esteja discriminando ou querendo ser melhor que ninguém, que eu não sou, mas acho que o governo em sua esfera geral, federal, municipal e estadual, devia dar uma olhadinha melhor, não só para essas pessoas, mas pra nós também.”

---

<sup>15</sup> Entrevista 02: ex-presidente da Associação de Moradores as Famílias Tradicionais e Pioneiras do Bairro do Triângulo, entrevista concedida em 30/8/2018 na comunidade, como parte da pesquisa de campo realizada com os remanescentes dos moradores tradicionais.

A vinda de novos moradores numa comunidade unida pela tradicionalidade mostra-se um enorme obstáculo de convivência, pois de um lado temos atores sociais que buscam garantir seu direito a moradia, habitação e inclusão social, e, de outro, embora com os mesmos objetivos, uma coletividade que luta para manter seu modo de vida construído ao longo da história. Quais os fatores de confluência e divergência entre um grupo e outro? É possível a convivência pacífica dessas duas realidades? Ambos os grupos possuem os mesmos direitos? O reconhecimento aos direitos do outro implica perda da tradicionalidade?

O abismo entre essas duas realidades somente se aprofunda, pois as reiteradas violações a direitos fundamentais perpetradas pelos agentes públicos contribuem para a inexistência de diálogo, como se verifica neste último trecho da entrevista:

“Olha, eles têm algumas concentrações, por exemplo, o prédio da associação que foi praticamente abandonado e tá demolido com a grande cheia, eles ocuparam os escombros que estão lá e as outras casas lá na rua urupá, em que a maioria das famílias foram indenizadas e foram retiradas, mas ficou as casas, ficaram os escombros, a prefeitura nunca veio demolir, retirar nada, e ficou aí, e está tudo sendo invadido novamente, e reocupado novamente, e nós que estamos aqui a séculos desde 42, uma história, uma vida, uma lenda, ver levar nossa madeira pra construir barracos, isso aí é triste é triste. Eu quero reconstruir, aqui a minha casa, eu quero e vou, mas toda vez que eu vou lá na prefeitura, eles dizem que não é pra reconstruir, não dão autorização pra reconstruir e também não dão nenhuma solução pra nós.”

“Depois da cheia de 2014, eu por mim, eu gostaria de ficar aqui, eu gostaria de manter a casa do meu pai, nem que fosse pra fazer um museu, o museu dos ex-ferroviários, a casa de um ex-ferroviário, a única casa que você vai ver aqui mantida é a casa do meu pai, eu queria, mas se não pudesse, eu queria manter a história viva, é esse meu sonho, é esse meu desejo...”

“... São poucas as famílias tradicionais? Sim, são poucas, pouquíssimas que estão aqui, mas se dependesse de mim, eu sair daqui, nunca, tô lá na zona sul, por que estou lá? Graças a Deus que tenho um barraquinho, senão tava morando de aluguel. Mas meu coração tá aqui, meu umbigo tá aqui, é aqui que vou morrer.”

Aqueles que construíram o sonho de progredir com a Estrada de Ferro Madeira-Mamoré acreditaram que no futuro seriam recompensados por seus pioneirismos, investiram seus recursos financeiros na construção de suas residências e outros pequenos comércios,

fixando-se definitivamente no Território, formaram famílias, muitos trabalharam e seus sonhos se realizaram com o desenvolvimento de Porto Velho.

O processo de desterritorialização e desagregação do bairro teve início a partir dos projetos implementados pela Prefeitura de Porto Velho e se acirraram com a construção das usinas, refletindo na destruição cultural da comunidade, que, sob o ponto de vista antropológico, pode ser considerado um etnocídio.

Noutro norte, a ausência de políticas públicas que garantam a segurança e manutenção das famílias restantes é inexistente, não há um trabalho social efetivo, e decorre daí a necessidade da criação de mecanismos que possibilitem a ação do Estado, proporcionando um campo fértil para se refletir sobre a possibilidade de participação efetiva da comunidade em conjunto com agentes públicos na solução para essa problemática.

Paralelamente às ações da Prefeitura, desde 2001 ocorrem ações de inventário para a implantação do complexo Hidrelétrico do Rio Madeira pela Construtora Norberto Odebrecht e Furnas, apresentando a instalação de quatro hidrelétricas: Jirau (UHE Jirau) a 130 quilômetros de Porto Velho, e uma na cachoeira de Santo Antônio (UHE Santo Antônio) a 7 quilômetros da cidade de Porto Velho, no trecho binacional o UHE Guajará-Mirim e Bolívia (UHE Cachuela Esperanza)<sup>16</sup>.

Figura 1- Localização da Usina de Santo Antônio



Fonte: Google Earth, 2016

As construções dos polos hidrelétricos representam uma das maiores intervenções já realizadas pelo homem, com impactos em vários níveis econômicos, ambientais, culturais e sociais, que alteram de forma irreversível a constituição do meio ambiente no entorno da obra.

<sup>16</sup> RIMA da UHE de Santo Antônio, 2005.



Apesar de os estudos de EIA-RIMA desses grandes empreendimentos serem realizados dentro dos critérios estabelecidos pelas resoluções, inevitavelmente alguns impactos, tais como o deslocamento compulsório e o reassentamento das populações atingidas pelo reservatório; a remoção da cobertura vegetal; a redução da fauna e da flora; a elevação do lençol freático, podendo ainda gerar mais alagamento do que o previsto; a perda dos patrimônios histórico e cultural; a perda de áreas produtivas; a destruição dos recursos pesqueiros etc., ocorrem apoiados em estudos técnicos, que em tese justificariam a implantação desses gigantescos empreendimentos, apesar dos reflexos negativos.

A legislação brasileira destaca, na resolução CONAMA nº 001/86, em seu artigo 1º, a definição de impacto ambiental como sendo:

Para efeito desta Resolução, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população; II - as atividades sociais e econômicas; III - a biota; IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; V - a qualidade dos recursos ambientais (BRASIL, 1986, p. 1).

Os impactos causados pela construção de grandes hidrelétricas possuem intensidade e a temporalidade diferenciadas, que se traduzem em três momentos distintos: a) anteriores à construção da obra – impactos especulativos com crescimento populacional, dadas a expectativa de geração de empregos e a especulação imobiliária, entre outros; b) durante sua construção – impactos imediatos ocasionados a partir da materialização das hidrelétricas, como pré-requisito para que elas ocorram, a exemplo do deslocamento populacional da área de influência do reservatório; e, por fim c) com o término da construção – impactos processuais ou cumulativos são os desencadeados pela obra e que se somam às tensões já existentes (CAVALCANTE 2012).

Os impactos especulativos ocorrem mesmo antes da construção do empreendimento, consistem na expectativa de geração de empregos, aquecimento do comércio local, ocasionando pretensa prosperidade que causa expectativa na população pela vinda do empreendimento. Nessa fase, a possibilidade de deslocamento de um enorme contingente populacional resulta em forte especulação imobiliária resultante da busca pelas construtoras de locais para a implantação de obras adjacentes para comportar sua mão de obra. Assim, tais mudanças, mesmo que ainda não materializadas, exercem forte influência sobre a população. Nesse momento, mostra-se importante prever os impactos e preparar a área receptora das

usinas, antevendo um aumento das demandas públicas, como transporte, saúde e segurança, que afetam diretamente a população do entorno da obra.

Quanto ao segundo ponto que se refere aos impactos imediatos, estes decorrem diretamente da implementação do canteiro de obras, com o aumento significativo na construção civil pela demanda no setor imobiliário, advindo do deslocamento dos trabalhadores envolvidos nessas construções, gerando a busca por serviços públicos de natureza básica.

Ainda nessa fase, temos o desmatamento de toda a área a ser inundada, já influenciando no equilíbrio natural da região, com a ameaça à fauna e flora, a perda de sítios arqueológicos, sem mencionar a perda cultural, inserindo-se nesse cenário a Estrada de Ferro Madeira-Mamoré, símbolo de patrimônio histórico e cultural da cidade de Porto Velho.

De todos os impactos causados com a construção das hidrelétricas do Rio Madeira, a principal diz respeito ao deslocamento compulsório das comunidades, que se classifica como a principal problemática, como pré-requisito para sua instalação.

Por derradeiro, os impactos processuais ou cumulativos decorrem do próprio empreendimento, somados a processos conflituosos gerados pela construção, onde deixam de ser de domínio privado e passam para o poder público. Na região urbana, a ocupação desordenada com o deslocamento de novos contingentes contribui para a inexistência dos serviços básicos, como saúde, saneamento e segurança, traduzindo-se em um caos social, sem qualquer atuação do poder público (CAVALCANTE, 2012).

Apesar de enorme resistência e irregularidades, as obras tiveram início em 2009, com a concessão de licença de operação pelo Ibama (LO) da UHE de Santo Antônio e a licença de instalação (LI) de Jirau<sup>17</sup> (FERREIRA, 2016).

Em dezembro de 2011, é realizado um “teste” com a abertura das comportas, que impactou imediatamente o Bairro do Triângulo, distante a apenas 7 quilômetros da barragem, o que provocou um processo de assoreamento e, mais tarde, o desbarrancamento da margem do rio, com o início da operação da UHE de Santo Antônio em 2012.

A situação vivenciada pela comunidade nesses eventos resultou na assinatura de um TAC pela UHE Santo Antônio Energia, que assumiu parcialmente a responsabilidade pelos fatos, promovendo a retirada de 145 famílias e realizando as indenizações. Ficou ainda estabelecida a construção de um muro de contenção ao longo de 5 quilômetros abaixo do reservatório, 570 metros cúbicos de rochas foram utilizados para conter e estabilizar

---

<sup>17</sup> RIMA da UHE de Santo Antônio, 2005.

momentaneamente a margem direita do Rio Madeira. Desse modo, os acontecimentos mencionados contribuíram para reforçar a tese apresentada pela prefeitura, que, imediatamente, passou ao discurso de remoção compulsória sob a alegação de que a área onde se localiza o bairro é de risco.

Nesse período, em maio de 2012, a comunidade concorda, finalmente, com a remoção, desde que de forma coletiva e dentro do território tradicional para uma área próxima localizada no 5º BEC e Igarapé Bate-Estaca. Todavia, em dezembro de 2013 a prefeitura informa a paralisação das obras do Projeto Igarapé Grande, Santa Bárbara e Parque das Águas por causa da ausência de documentação da área onde seriam implantados os projetos.

A insatisfação das famílias tradicionais deve-se ao fato de que para a realização de qualquer dos projetos propostos até então, não houve um estudo socioeconômico traçando o perfil dessas famílias e respeitando seu modo de vida. Até o momento não houve um consenso quanto ao destino dessa comunidade, que luta para impedir a remoção compulsória da área ocupada há quase 80 anos (FERREIRA, 2016).

A situação atingiu seu ápice quando em 2014 o Rio Madeira passou pela maior cheia até então registrada, atingindo diretamente os bairros do Triângulo, Cai N'Água, Mocambo, Areal e Centro, alterando significativamente a geografia espacial do bairro, conforme se verifica na Figura 2.

Figura 2 – Foto da Cheia de 2014 no Bairro do Triângulo



Foto: TV Rondônia, 21/4/2014

A APP Rio Madeira<sup>18</sup> teve por finalidade debater a problemática trazida a partir da implantação do complexo hidrelétrico do Rio Madeira, dando voz à comunidade e às autoridades diretamente envolvidas, servindo de referencial para a presente pesquisa, pois foi possível realizar visitas às comunidades diretamente atingidas, dentre elas, o Bairro do Triângulo, e assim dimensionar os impactos sofridos com a construção do complexo.

Segundo Fernside (2015, p. 12-14) dispõe:

Amazônia brasileira desperta a cobiça do capital em razão de seu alto potencial energético, uma vez que detém quase todo o potencial das quedas topográficas dos principais afluentes da Bacia Amazônica. A construção desses empreendimentos traz, inevitavelmente, impactos sociais e ambientais significativos, a tomada de decisão para a construção desses projetos tende a subestimar os benefícios, criando-se enorme distância entre quem paga os custos e quem desfruta das benesses, pois as populações locais recebem os principais impactos, e os benefícios são direcionados para os grandes centros ou para outros países.

Luis Fernando Novoa Garzon, ao ministrar na APP Rio Madeira a palestra *Trincheira Cognitiva/Supressão de Direitos*, ressaltou os enormes impactos da construção das UHEs do Rio Madeira, e o sacrifício da cidade de Porto Velho para a construção das usinas, esclarecendo a diferença entre indenização e equivalência digna, apresentando como opções à situação a revisão de estudos já realizados para que se rediscutam as propostas de construção de empreendimentos desse porte, havendo um consenso técnico quanto à compensação, e a partir daí venham a se tornar políticas públicas, dimensionando os problemas, surgindo assim a possibilidade de superação de horizontes, culminando com prevenção/mitigação/compensação dessas comunidades atingidas.

Em 2010, o autor realizou um trabalho com incursão em campo com o Projeto de Pesquisa intitulado “Poder Político e Políticas nas Bordas da Amazônia”, cujo objeto foi proporcionar referenciais preliminares dos impactos e efeitos desconfigurantes nas comunidades diretamente atingidas pela UHEs de Santo Antônio e Jirau.

Quando iniciou o trabalho ainda em 2008, as impressões iniciais dão conta de um padrão, onde Garzon (2010, p. 1) dispõe que:

---

<sup>18</sup> A Atividade de Pesquisa Programada Rio Madeira Direitos Humanos e Questões Socioambientais (APP Rio Madeira) foi realizada no período de 9 a 14/4/2018, pela UNIR para o Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional Interdisciplinar em Direitos Humanos e Desenvolvimento da Justiça. Teve como objetivo discutir as questões socioambientais ocorridas a partir da construção das usinas do Rio Madeira e a cheia histórica de 2014.

As hipóteses e as constatações iniciais, embutidas no próprio título do projeto denotam que os formatos técnico e social propostos para o empreendimento, bem como o contexto de precariedade político-institucional em que vem se dando sua implementação, predispunham as comunidades ribeirinhas a uma profunda desestruturação social e ambiental. O início da construção das UHEs tornou-se literalmente uma contagem regressiva da integridade do modo de vida dessas populações tradicionais, não apenas daquelas que foram ou serão diretamente afetadas. Daí a necessidade de essas comunidades serem, na direção oposta, alvo de políticas públicas adicionais, para além das parcas medidas de compensação e mitigação previstas no licenciamento das obras.

Traçando um paralelo entre o estudo de Garzon (2010) realizado em Jirau e Santo Antônio, e Fearnside (2015) em Tucuruí e Belo Monte, tanto num quanto no outro encontramos pontos de similitudes que vão desde o abandono dessas comunidades, a ausência de políticas de mitigação até os deslocamentos forçados para áreas distantes do seu modo de vida, contribuindo para desterritorialização dessas comunidades.

É possível concluir que a implementação de grandes empreendimentos desemboca irremediavelmente nos mesmos problemas socioambientais, que têm, em todos os casos citados uma violação sistemática dos direitos humanos.

Reforçando os fatores socioambientais que envolvem o tema, não podemos desprezar os estudos hidrográficos realizados na Bacia do Rio Madeira por Luciana da Silva Muniz (2013), que buscou estabelecer os padrões hidrográficos dessa bacia e seu comportamento natural sem a intervenção humana, obtidos a partir da verificação das escalas pluviométricas na Bacia do Rio Madeira, no período da série histórica de 31 anos (1980-2010).

A autora define o período das águas na Região Amazônica como: “Um elemento marcante nas sociedades tradicionais, que organizam suas atividades econômicas e sua vida social em razão da estação das águas altas e da estação das águas baixas” (MUNIZ, 2013, p. 24).

O estudo buscou relacionar a variabilidade das águas dos rios com os dados socioambientais, cuja obtenção de dados se deu com a investigação de documentos oficiais da Defesa Civil, confirmando o efeito extremo causado na sociedade.

Da análise dos tributários um dado importante trazido diz respeito as estações pluviométricas em Abunã e Porto Velho. Na primeira localidade a estação apresentou suaves oscilações, demonstrando uma tendência de máxima e mínima estáveis ao longo da série histórica, a mesma conclusão se extraiu da estação de Porto Velho, que possuía uma série de dados mais completa, com estabilidade nas linhas de cheias e intensificação da linha de águas

baixas (MUNIZ, 2013, p. 81-82).

Da série histórica verificada no estado de Rondônia, o destaque vem dos períodos de cheia, sendo esta mais significativa, destacando-se a cheia ocorrida em 1997, que foi tratada como um evento extremo (MUNIZ, 2013, p. 94).

Com a construção das usinas hidrelétricas de Jirau e Santo Antônio e a intervenção humana no curso natural do rio, o Madeira apresentou a maior cheia até então registrada em 2014, batendo a cota de 19,74 m<sup>19</sup>, atingindo diretamente bairros centenários como Triângulo, Cai N'Água, Mocambo, Areal e Centro, e vários distritos, vindo a alterar irremediavelmente a estrutura espacial dessas localidades, conforme se verifica na Figura 3.

Figura 3 – Foto da Cheia do Madeira em 2014 no Bairro do Triângulo



Foto: TV Rondônia, 21/4/2014

Diante da tragédia vivenciada pela comunidade do Triângulo, passou-se a questionar a responsabilidade das Usinas, que atribuíram o fato às atipicidades climáticas e imprevisibilidade da natureza ou ainda as precipitações nas cabeceiras do Rio Madeira, que justificaria a cheia naquelas proporções, ainda hoje os comunitários sofrem os impactos desse evento, como se verifica na Figura 4.

<sup>19</sup>A tragédia foi resultado da elevação do Rio Madeira até a cota histórica de 19,74 m no dia 30 de março de 2014, medida que corresponde a 3,06 m acima do valor já considerado como cota de transbordamento. Cabe ressaltar que as cotas registradas nas piores enchentes atingiram 17,44 m e 17,50 m (anos de 1984 e 1997, respectivamente). Relatório de Fiscalização nº 201.408.699, Diagnóstico Situacional dos efeitos da cheia do Rio Madeira em Porto Velho, Rondônia, p. 2.

Figura 4 - Foto da Destruição das vias públicas de acesso ao Bairro



Foto: News Rondônia, 20/5/2015<sup>20</sup>

A cheia de 2014 alterou significativamente a geografia do bairro, alterando as terras firmes e os locais mais baixos, sem mencionar a enorme quantidade de sedimentos que ficaram depositados no local, sendo considerados de risco e se sujeitam a novas inundações (Figura 4).

Figura 5 – Depósito de sedimentos após a cheia de 2014 no Bairro do Triângulo



Foto: Rondoniagora, 28/7/2014<sup>21</sup>

A situação foi bem retratada na série *Triângulo*<sup>22</sup>:

<sup>20</sup> Bairro do Triângulo: e a ameaça de ser varrido do mapa. Disponível em: <https://www.newsronondonia.com.br/noticias/bairro+triangulo+e+a+ameaca+de+ser+varrido+do+mapa/57078>. Acesso em 20 dez.2019.

<sup>21</sup> Notícias da Terra. Disponível em: <http://cptronondonia.blogspot.com/2014/07/> . Acesso em: 20 dez.2019

<sup>22</sup> Série Triângulo: O Fim de um Bairro – Disponível em: <http://www.newsronondonia.com.br/noticias/porto+velho+moradores+do+bairro+triangulo+denunciam+abandono+pelas+autoridades/57023> - Acesso em: 24 mai. 2019.

O fim de um bairro, do jornalista Emerson Barbosa: “2014 será um ano em que poucos porto-velhenses terão a capacidade de esquecer. Um ano depois da maior catástrofe ambiental causada pelo transbordamento do Rio Madeira, muitas pessoas ainda carregam as marcas de uma tragédia que poderia ter sido evitada (FERREIRA, 2016, p. 177).

Segundo o mapeamento realizado pelo Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), as violações de direitos humanos atingiram seu ápice no início dos anos 2000, com processos de criminalização nas barragens de Tucuruí, no Pará; Cana Brava e Serra da Mesa, em Goiás; Acauã, na Paraíba; Manso, em Mato Grosso; Barra Grande e Campos Novos no Rio Grande do Sul e em Santa Catarina; Estreito, no Tocantins e em Maranhão (MAB, 2015, p. 5).

Após o recebimento de denúncias sobre graves violações de direitos humanos envolvendo a construção de barragens, foi criada uma comissão pelo Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, conforme termos da Resolução nº 26 de 15 de agosto de 2006, que deveria “acompanhar denúncias, encaminhadas ao CDDPH, de ocorrências de violações de direitos humanos decorrentes da implementação de barragens no País, realizando um levantamento empírico desses casos” e “apresentar sugestões e propostas no que concerne à prevenção, avaliação e mitigação dos impactos sociais e ambientais da implementação dessas barragens, e à preservação e reparação dos direitos das populações atingidas”.<sup>23</sup>

Em decorrência desses acontecimentos, o MAB elaborou um dossiê que foi entregue na reunião do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH) em março de 2006. Reunidos em novembro de 2010 em Campo Grande (MS), o CDDPH aprovou o relatório da Comissão Especial, que durante quatro anos analisou as violações de direitos humanos no processo de implantação de barragens (MAB, 2015, p. 7).

Segundo o relatório:

Os estudos de caso permitiram concluir que o padrão vigente de implantação de barragens tem propiciado, de maneira recorrente, graves violações de direitos humanos, cujas consequências acabam por acentuar as já graves desigualdades sociais, traduzindo-se em situações de miséria e desestruturação social, familiar e individual.

---

<sup>23</sup> A Comissão foi composta por representantes das seguintes entidades: CDDPH, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), Ministério Público Federal (MPF), Ministério das Minas e Energia (MME), Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Defensoria Pública da União (DPU).



Apesar das recomendações feitas pela Comissão de Direitos da Pessoa Humana, os atingidos por barragens no Brasil são vítimas de um padrão de violações de direitos humanos de forma generalizada e nacional, segundo o MAB.

No estudo feito pelo Ministério Público Federal, que serviu de base para a propositura de Ação Civil Pública em desfavor da empresa Santo Antônio Energia, responsável pela construção da usina, concluiu-se que houve erro potencial no modelo digital de elevação, situação que veio a ser endossada pela Agência Nacional de Águas (ANA) posteriormente<sup>24</sup>.

No caso, é importante que se destaque que os impactos sociais e culturais causados aos comunitários os colocam em situação de extrema vulnerabilidade, representando um caso recorrente e de graves violações aos direitos humanos da Comunidade Tradicional do Bairro do Triângulo, acentuando as graves desigualdades sociais que propiciam as situações de miséria e desestruturação social, como se observa podemos na Figura 6:

Figura 6 - Foto da Situação das casas na enchente no Triângulo em Porto Velho



Foto: TV Rondônia, 21/4/2014

Não havendo possibilidade de resolução que privilegiasse o direito legítimo das famílias tradicionais, inúmeras demandas judiciais individuais e coletivas, por meio de ACP's propostas pelo Ministério Público Federal, Defensoria Pública, Ordem dos Advogados do Brasil, foram postas ao Judiciário para que se encontrasse uma forma de reparação e reconhecimento dos direitos econômicos, sociais e culturais da comunidade<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Nota Técnica 93/2014 GERE/SER.

<sup>25</sup> Primeiras ACPs – 0016372-29.2010.401.4100, 0002427-33.2014.401.4100, além de inúmeras ações individuais contra a Santo Antônio Energia e demais poderes públicos que nada fizeram para mitigar os impactos até então verificados com a cheia.

Algumas famílias ainda permanecem nos locais atingidos, sem qualquer alternativa possível de solução, outras vivem de aluguel nas demais partes da cidade, pois ainda não conseguiram qualquer compensação indenizatória pela perda de suas moradias.

Até hoje ainda é possível visualizarem-se no Bairro do Triângulo os impactos causados pelo deslocamento forçado com a construção das usinas, e verificar que inúmeras casas estão desocupadas, outras ainda parcialmente destruídas ou abandonadas em decorrência da grande cheia que atingiu o bairro em 2014, como pode ser verificado nas figuras 7 e 8.

Figura 7 – Foto Casa destruída na cheia de 2014 que se mantém desabitada



Fonte: Organização Autora, 2018<sup>26</sup>

Figura 8 – Foto de Casa Destruída no Bairro do Triângulo pela cheia de 2014



Fonte: Organização Autora, 2018<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Montagem a partir das fotos retiradas na realização da APP Rio Madeira 2018 em visita ao Bairro do Triângulo.

Os conjuntos habitacionais destinados ao realojamento dessas famílias estão localizados em regiões periféricas e contam com espaço diminuto, considerando as casas com amplos quintais a que estavam habituados, todos esses fatores contribuem significativamente com a perda da tradicionalidade dessas pessoas.

Em estudos realizados na região urbana de Porto Velho, dá-se conta da vulnerabilidade da população diante do desastre natural ocorrido em 2014, havendo a necessidade de implantação de um plano gerenciador de riscos e inundações a ser implementado pela gestão pública.

Decorre desse entendimento a criação de um sistema logístico, cuja meta seja a reurbanização das localidades afetadas. Para isso levantamentos técnicos, laudos, identificação de processos sociais e o levantamento de danos materiais se faz necessário, visto que após o recuo das águas os prejuízos somam milhões, que são gastos com limpeza, reconstrução e ajuda financeira às famílias atingidas. Os mais atingidos e vulneráveis ocupam áreas impróprias, cuja capacidade ante o desastre é mínima (SAMPAIO, 2014, p. 258).

O desenvolvimento econômico se for entendido como um direito humano, insere-se na ordem do sistema capitalista, que serve como discurso de legitimação de um crescimento necessário, todavia, revestindo-se, como visto, de intenções meramente nefastas do sistema econômico.

A necessidade de desenvolvimento energético levou o governo federal a instituir os Programas de Aceleração de Crescimento (PAC), de cunho unicamente desenvolvimentista, que ignorou e continua a fechar os olhos para importantes indicadores e questões levantadas ao longo da realização da APP Rio Madeira.

Nos debates, palestras e posteriormente nas visitas de campo realizadas na APP Rio Madeira, foi possível traçar um panorama das dificuldades que o desenvolvimento não sustentável trouxe e continua trazendo para a vida das comunidades ribeirinhas. Todavia, um ponto muito importante e que ficou evidente durante todo o processo de visitação foi o forte sentimento de pertencimento e necessidade de manutenção de seu modo de vida que os comunitários demonstraram.

Por isso, não se pode conceber a ideia de desenvolvimento econômico diante do abismo social que ficou evidenciado ao longo da coleta de dados realizada na APP Rio Madeira. Portanto, não há como fazer o desenvolvimento sem antes igualar ou dirimir as controvérsias da desigualdade, apaziguando, na medida do possível, os efeitos decorrentes da

---

<sup>27</sup> Montagem a partir das fotos retiradas na realização da APP Rio Madeira 2018 em visita ao Bairro do Triângulo.

construção de grandes empreendimentos como as usinas do Madeira.

Tal pensando leva à reflexão de que no mesmo instante em que as convenções as quais o Brasil é signatário estabelecem que o Estado tenha a incumbência de proteger os territórios tradicionalmente ocupados e consultar os povos tradicionais quanto à aplicação de medidas de cunho administrativo ou desenvolvimentista, a realidade mostra a mais feroz das faces, a violação de direitos humanos por parte do Estado, menosprezando o modo de vida tradicional, desencadeando a maior de todas as violências: a desconstrução da cultura e dizimação de uma comunidade (FERREIRA, 2016, p. 9).

A situação dramática vivida pela comunidade do Triângulo – com o desalojamento forçado de inúmeras famílias e a ausência de medidas capazes de mitigar os impactos da cheia de 2014 e da construção das Usinas do Rio Madeira – configura um estado generalizado de violação de direitos humanos que se associam a defeitos sistêmicos da ação do Estado.

A ocupação centenária do bairro foi varrida pela cheia de 2014, desestruturando toda a área ocupada por centenas de famílias, já fragilizadas pelas inúmeras ações estatais ineficazes e agravadas pelos impactos com a construção das usinas.

Ao Judiciário coube dirimir esses conflitos, uma vez que aportaram centenas de ações buscando garantias que compõem o texto constitucional, direitos tanto de primeira quanto de segunda geração, exigindo uma resposta para a emergência humanitária decorrente do desalojamento dessas famílias tradicionais que marcam a constituição histórica da cidade de Porto Velho.

As ações que ainda tramitam no Judiciário seguem sem decisão definitiva, assim como também a situação vivenciada pela população que ainda ocupa os locais atingidos, a responsabilização tanto do poder público quanto da empresa Santo Antônio Energia dependem do Judiciário para apontar uma solução.

Em análise à situação vivenciada pela comunidade do Triângulo, no tópico seguinte reunimos os principais pontos dessa problemática social e buscamos construir uma possível solução da questão através da mediação social que envolva direitos individuais e homogêneos, difusos e coletivos que servem como marco para um desenho de sistemas de resolução alternativa de disputas que buscam solucionar conflitos de interesse público.

### 3.2 CARACTERÍSTICAS DE UM PROBLEMA SOCIAL COLETIVO, A MEDIAÇÃO E O DESENHO DE SISTEMAS DE DISPUTAS (DSD)

Inicialmente, é importante destacar como a tutela de interesses coletivos é tratada em nosso ordenamento jurídico, a ideia se liga diretamente ao fato de que todos os cidadãos indistintamente podem ter suas pretensões submetidas ao Poder Judiciário, decorre daí o princípio do livre acesso à Justiça, sendo um pressuposto da eficácia e rapidez a fim de combater a litigiosidade existente em nossos tribunais, emergindo dessa problemática o destaque necessário aos meios alternativos de solução de conflitos como forma de combater o aumento das demandas no Judiciário.

A proteção aos direitos supraindividuais vem de longa data, as lesões a direitos que atingem a coletividade, grupos ou certa quantidade de indivíduos não são novas, a questão veio primeiramente tratada por normas de direito material. No entanto, a discussão de como se efetivariam tais direitos e sua defesa, a forma e as vias processuais adequadas para defesa desses interesses é que se modernizaram.

O primeiro procedimento judicial para tutela de direitos coletivos no Brasil foi a Ação Popular, originalmente instituída pela Constituição de 1934, em seu art. 113, nº 38. “Por seu intermédio qualquer cidadão foi legitimado a pleitear em juízo contra atos ilícitos de autoridade pública, lesivos ao patrimônio público” (THEODORO JUNIOR, 2016, p. 911).

Porém, sem dúvida, a legislação de maior impacto no campo da tutela coletiva foi a Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública – LACP). A partir da promulgação dessa lei, o campo de atuação da proteção coletiva se horizontalizou. Antes aplicável apenas em face da atuação dos agentes públicos (em sede de ação popular), passando, então, a ser aplicável em face daqueles que violem interesses coletivos ou difusos (seja em face de ente público, seja particular).

O Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90) trouxe o desenvolvimento necessário à matéria, trazendo modificações à lei de ação civil pública, ampliando sua aplicação para “qualquer outro interesse difuso e coletivo”, alcançando situações em que se busca a proteção coletiva aos interesses individuais homogêneos (art. 117), surgindo, assim, o denominado microsistema das ações coletivas.

Quanto à definição legal dos direitos e interesses metaindividuais, apesar de a conceituação não ser papel do legislador, ocorreu em razão da intensa polêmica existente acerca do alcance dessa categoria de direitos. Desta forma, cabe trazer o conceito contido no

Código de Defesa do Consumidor, sendo utilizado neste trabalho para definir os direitos e interesses coletivos. Veja-se o dispositivo legal:

Artigo 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo. Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I – interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II – interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III – interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

A utilização da tutela coletiva para proteção dos interesses individuais homogêneos é de extrema relevância, como destaca Sérgio Cruz Arenhart (2007, p. 216):

A defesa coletiva de direitos individuais atende aos ditames da economia processual; representa medida necessária para desafogar o Poder Judiciário, para que possa cumprir com qualidade e em tempo hábil as suas funções; permite e amplia o acesso à justiça, principalmente para os conflitos em que o valor diminuto do benefício pretendido significa manifesto desestímulo para a formulação da demanda; e salvaguarda o princípio da igualdade da lei, ao resolver molecularmente as causas denominadas repetitivas, que estariam fadadas a julgamentos de teor variado, se apreciadas de modo singular.

Do entendimento do autor se extrai que as ações coletivas buscam tutelar interesses da coletividade, grupos ou certa quantidade de indivíduos, desafogando o Judiciário com as demandas individuais, atingindo o maior número de pessoas e de forma isonômica, entretanto, ainda que se tenha tal mecanismo para proteção dos interesses coletivos, o enorme número de processos ainda é um entrave à efetivação de tais direitos.

Nas últimas décadas muito se tem questionado quanto ao método tradicional adjudicado pelo Estado para solução de conflitos. Somente o processo judicial é o meio adequado para se produzir justiça? A Justiça estatal é a única que tem competência? Determinadas disputas seriam resolvidas com mais justiça mediante outros tipos de

mecanismos? Poderia a sociedade ter seus próprios mecanismos de solução de disputas? (SILVA, 2019, p. 14)

Diante desse questionamento, o autor traz que os meios alternativos de solução de disputas surgem como meio adequado para dirimir conflitos que envolvam certo número de pessoas, grupos ou indivíduos especificamente.

No Brasil, os meios alternativos são um conjunto de normas relativas aos métodos de resolução de disputas, que já contam com mais de 10 anos de iniciativas de promoção da conciliação, mediação, negociação e arbitragem.

A fim de implementar essa nova realidade, houve uma sequência de diplomas normativos nos anos 2010 e 2015, cujos marcos são: Resolução nº 125 do Conselho Nacional de Justiça, e, em 2015, as três leis federais que estruturam o sistema: a lei que reformou a Lei de Arbitragem (Lei nº 13.129), a Lei de Mediação (Lei nº 13.140) e o Código de Processo Civil (Lei nº 13.105).

O arcabouço jurídico não foi criado tão somente com a finalidade de desafogar o Judiciário, como se pode pensar a princípio, mas tem a finalidade primordial de pacificação social e de solução dos litígios com a participação direta das partes envolvidas, encontrando e apontando o melhor caminho.

Tal entendimento encontra eco nos ensinamentos trazidos por Kazuo Watanabe (2001, p. 46):

Todas essas instituições, essas formas de tratamento dos conflitos de interesse, devem ser pensadas e implementadas com essa preocupação fundamental, e não com a preocupação de solucionar a crise da Justiça. Não é porque o Poder Judiciário está sobrecarregado de serviço que tentaremos descobrir formas de aliviar a carga. Tenho um grande receio de que a mediação venha a ser utilizada com esse enfoque e não com o maior, que seria dar tratamento adequado aos conflitos que ocorrem na sociedade, não se pode pensar nela como uma forma de aliviar a sobrecarga a que o Judiciário está sendo submetido hoje, porque daremos à mediação o mesmo encaminhamento que estamos dando hoje aos juizados especiais. Quando se trata de solução adequada dos conflitos de interesses, insisto em que o preceito constitucional que assegura o acesso à Justiça traz implicitamente o princípio da adequação; não se assegura apenas o acesso à Justiça, mas se assegura o acesso para obter uma solução adequada aos conflitos, solução tempestiva, que esteja bem adequada ao tipo de conflito que está sendo levado ao Judiciário.

Portanto, os problemas sociais que atingem um contingente populacional ou determinado número de pessoas, ainda que possam, a princípio, ter seus direitos e interesses tutelados através de medidas judiciais interpostas por órgãos estatais legitimados para tanto, podem e devem também fazer uso da mediação, dentro e fora do processo, para solucionar os conflitos de interesse coletivo.

Diante dessa perspectiva, a pesquisa propõe que por meio da mediação social é possível tratar o conflito existente no Bairro do Triângulo, estabelecendo um diálogo entre os envolvidos, de modo que visualizem por si próprios outros aspectos da demanda, caminhando para uma solução, contando com um terceiro imparcial munido da técnica necessária para conduzir a esse desfecho.

Entretanto, somente a aplicação da mediação não seria suficiente para dirimir conflitos que envolvam um grande número de pessoas, várias partes envolvidas na controvérsia, surge então a possibilidade de utilização de uma técnica que bem aplicada poderá trazer a solução tal almejada pelas partes e contribuir para a pacificação social.

Emerge desse entendimento o desenho de sistema de disputas (DSD), o qual neste trabalho terá como principal representante o advogado Diego Faleck<sup>28</sup>, especialista em Design de Sistemas de Disputas. Segundo o doutor Faleck, o método “é olhar para um problema de maneira deliberada, racional, intencional, e criar um sistema, ou um processo, para resolver aquele conflito”<sup>29</sup>.

Segundo ele, para um bom acordo deve se entender o interesse do outro, não podendo atender somente ao seu, uma boa proposta é aquela que atenda a meus interesses e que no mínimo satisfaz ao outro também, pois sem isso não haverá acordo.

O Desenho de Sistema de Disputas (DSD) é uma solução desenhada sob medida propositalmente, pensada e estruturada para se criar um processo melhor de solução desses conflitos. Qualquer sistema em que se faça um diagnóstico, criado com sistemas melhores, é o que se chama de desenho. A palavra *design* significa algo feito com intenção e com propósito.

Portanto, um bom acordo inicia-se com uma discussão que tem por base o interesse, a visão e a perspectiva, havendo uma troca de informação sem qualquer comprometimento. Deve ser uma conversa franca em vez de propostas, evoluindo para uma possível solução,

---

<sup>28</sup> Mestre em Direito pela Universidade Harvard, nos EUA, e doutor pela USP. Entre 2007 e 2011, passou pelo Ministério da Justiça e pelo Ministério da Fazenda. Faleck é membro do painel de Distinguished Neutrals do International Institute of Conflict Prevention and Resolution (CPR), da lista de mediadores credenciados da Câmara de Comércio Brasil-Canadá (CCBC).

<sup>29</sup> Entrevista concedida a *Consultor Jurídico* em 7 de outubro de 2018. Acesso disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-out-07/entrevista-diego-faleck-especialista-mediacao-conciliacao>. Acesso em: 15/11/2019.



explorando possíveis opções sem qualquer comprometimento, havendo claro entendimento da visão da outra parte, buscando a partir daí construir uma solução, partindo por fim para as propostas – esse processo maximiza a possibilidade de sucesso num acordo.

A proposta do autor é o tratamento inovador de resolução de disputas complexas por meios dos métodos alternativos:

“Assim é que este estudo investiga o Desenho de Sistema (de resolução) de Disputas (DSD), que envolve o conjunto de procedimentos criados sob medida para lidar com determinado conflito, ou uma série deles, envolvendo disputas com maior ou menor grau de complexidade<sup>30</sup> (FALECK, 2019, p. 74).

É possível notar que vários atores atuaram de forma negativa para a problemática existente no Bairro do Triângulo. Inicialmente, com inúmeros projetos de revitalização que não foram efetivados pela Prefeitura de Porto Velho, o impacto do empreendimento da construção das Usinas do Madeira e a grande cheia que devastou o espaço físico do bairro, culminando com a ausência de políticas públicas que minimizassem esses problemas, dão conta de que estamos diante de uma situação de alta complexidade para sua resolução.

Faleck (2019) esclarece que o “‘sistema’ consistiria num conjunto coordenado de procedimentos ou mecanismos que interagem uns com os outros para prevenir, gerenciar ou resolver disputas. Por ‘desenho’ entende-se a deliberada e intencional organização de recursos, processos e capacidades, para atingir um conjunto de objetivos específicos”.

Faleck (2019, p. 75) finaliza:

“O desenho de um sistema almeja o controle do processo de resolução de disputas pelas próprias partes no mais alto grau, por meio de procedimentos facilitadores, com o intuito de garantir a maior autonomia possível para os envolvidos. Dependendo das barreiras existentes para a resolução da disputa, é preferível priorizar tais métodos facilitadores (mediação, avaliação neutra, por exemplo), deixando procedimentos adjudicantes, em que as partes se submetem à decisão vinculante de terceiros, apenas para o caso de eles serem necessários e cabíveis, pois implicam perda do controle da decisão pelas partes, em favor dos árbitros ou juízes, gerando maior custo e risco de insatisfação.”

---

<sup>30</sup> A utilização da técnica de DSD não é, em essência, limitada aos casos complexos. Arranjos procedimentais mais simples podem ser desenhados por operadores do direito para resolução de disputas inclusive cotidianas – como cláusulas escalonadas. Todavia, o DSD é inquestionavelmente útil em situações complexas, como as descritas no presente trabalho.

Para ilustrar essa proposta, o autor cita dois exemplos bem-sucedidos de DSD ocorridos no Brasil, a recente e bem-sucedida criação da Câmara de Indenização 3054 (CI 3054), criada para implementar meio de solução justa para indenizar os beneficiários das vítimas do acidente de 17 de julho de 2007, com o voo da TAM 3054, ocorrida em São Paulo, onde foram perdidas 199 vidas<sup>31</sup>.

Nesse processo foi possível dar tratamento coletivo à questão e lidar com os desafios da resolução de disputas: 92% das indenizações foram realizadas antes de o acidente completar dois anos. Houve enorme satisfação das partes, tendo em vista que em 2010 perto de 30% das vítimas do acidente da TAM (de 1996) ainda litigavam por indenizações. A criação do programa permitiu que quase a totalidade dos familiares utilizasse pelo menos algum dos mecanismos proporcionados pela CI 3054 para a resolução de suas demandas.

Noutro caso, tivemos a criação do Programa de Indenização 447 (PI 447), para os beneficiários brasileiros e estrangeiros residentes do País das vítimas do acidente do voo da Air France 447, ocorrido em 31 de maio de 2009, em águas internacionais. O acidente teve 228 vítimas fatais de cerca de 30 países diferentes, dentre os quais, 58 de nacionalidade brasileira. A dificuldade residia, nesse caso, nos diversos números de sistemas jurídicos competentes e os vários critérios de indenização disponíveis para as partes. Todavia, ultrapassadas essas questões, foram indenizados cerca de 80 beneficiários de 19 vítimas do acidente. Tamanho o sucesso do programa que os participantes estrangeiros declararam querer implementar programas semelhantes em seus países inspirados pelo modelo brasileiro.

Mas, afinal, o que os programas descritos têm em comum com os problemas ocorridos na comunidade do Triângulo? Vários pontos de similitude, mas um que logo é possível ser notado é o fato de envolver grande número de pessoas atingidas por um único evento, tendo consequências em toda a coletividade existente naquele local.

O desenho de sistemas de disputas pode ser feito de forma personalizada para diferentes contextos e envolver diferentes atores e tipos de conflitos. Nos casos em que a Administração Pública faz parte desse contexto, a resolução toma contornos próprios, diferentemente de quando envolve empresas privadas.

---

<sup>31</sup> Vide: FALECK, Diego. Introdução ao Design de Sistemas de Disputas: Câmara de Indenização 3054. Revista Brasileira de Arbitragem. Ano V, n. 23, jun. ago. set. 2009, Porto Alegre: Síntese, Curitiba, CBAr, p. 7-32.

No entanto, não representam barreiras intransponíveis, sendo possível um desenho de resolução de disputas que envolvam a Administração Pública, como podemos observar nos casos mencionados anteriormente – a CI 3554 e PI 447<sup>32</sup>.

São importantes precedentes, que envolveram o Ministério da Justiça, as companhias aéreas, seguradoras, órgãos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e do Sistema de Justiça, familiares das vítimas, os quais, juntos, construíram um sistema eficiente e menos custoso para a solução daqueles litígios.

Também é importante mencionar que houve a criação da Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF), por meio do Ato Regimental nº 5, de 27/9/2007<sup>33</sup>, que inspirou o Ministério Público do Estado de São Paulo a estudar a possibilidade de criação da Câmara de Mediação para Interesses Difusos, Coletivos e Individuais Homogêneos.

Essas iniciativas e incentivos ao desenho extrajudicial de solução de conflitos representam a possibilidade de aplicação do método aos problemas sociais verificados na Comunidade do Triângulo, onde temos vários atores envolvidos, que, juntamente com as vítimas, podem alcançar o ideal de solução justa.

Segundo FALECK, o processo político e técnico de sistema de disputas engloba os seguintes passos:

- (i) mapeamento das partes interessadas e afetadas pelo conflito, avaliação de seus interesses e alternativas; (ii) avaliação jurídica dos temas presentes e análise de custos e riscos; (iii) diagnóstico da eficiência do sistema vigente para lidar com a disputa e a comparação com os métodos disponíveis para tanto; (iv) definição do objetivo do sistema e dos princípios institucionais que este deve observar; (v) desenvolvimento do sistema, em conjunto com as partes interessadas e afetadas; (vi) implementação e avaliação constante de um sistema<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup>Ministério Público do Estado de São Paulo, Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Fundação Procon/SP e o Departamento de Proteção ao Consumidor da Secretaria de Direito Econômico, órgão vinculado ao Ministério da Justiça.

<sup>33</sup> Criada em 2007 e com sede em Brasília, a CCAF é coordenada pela Advocacia-Geral da União e atua em conflitos entre os órgãos da União e as entidades da Administração Federal indireta que podem envolver diferentes áreas do direito, como ambiental e previdenciário. Um dos objetivos centrais seria a diminuição das demandas judiciais e administrativas envolvendo entes da Federação e da União, e a maior celeridade na implementação de políticas públicas.

<sup>34</sup> URY, William L.; BRETT, Jeanne M.; GOLDBERG, Stephen B. "Getting Disputes Resolved: Designing Systems to Cut the Costs of Conflict". Cambridge, PON Books, 1993, p. 20. Adicionamos à proposta dos autores nossa própria perspectiva, advinda da experiência do desenho e implementação da Câmara de Indenização 3054 (TAM) e do Programa de Indenização 447 (Air France).

Somente percorrendo os passos indicados no roteiro será possível dimensionar a possibilidade de construção de um sistema eficaz para solução da disputa, com ação participativa das partes envolvidas, e, ao final, vislumbrar a melhor alternativa para resolução da questão através da composição.

a) Mapeamento das Partes:

Para o sucesso do sistema é importante identificar as partes que compõem o conflito, suas preocupações, medos, vontades e desejos, além de suas alternativas. Assim como também quais os incentivos necessários para que possam participar do programa. Somente através desse levantamento é possível construir-se alternativas criativas para que os interesses das partes sejam satisfeitos, abrindo caminho para novas opções e perspectivas, pois somente assim será possível que os litigantes abandonem suas posições rígidas.

Através do entendimento minucioso das conexões entre as partes e a dinâmica do relacionamento entre elas, com riqueza de detalhes, é que será possível definir um desenho bem-sucedido. Aqui o autor aponta que o conflito de agência<sup>35</sup> representa um dos maiores entraves para a resolução de disputas, sendo este o ponto crítico para o avanço na resolução das disputas.

Ainda traz que a estratégia nessa fase consiste em elencar respostas a alguns questionamentos: (i) quem são os atores mais importantes?; (ii) quem são os potenciais bloqueadores?; (iii) quem são as partes influentes com incentivos opostos ao fim colimado?; (iv) quem aprovará?; (v) quem implementará?; (vi) são muitos atores? (FALECK, 2019, p. 79).

Logo, esse é o momento de dar corpo à proposta, onde cada parte a ser contatada exprima novas alternativas, sentindo-se confortáveis em fazer parte dele, a estratégia é feita de trás para a frente, tendo por norte o objetivo a ser perseguido e os atores emitindo a decisão final.

---

<sup>35</sup> O conflito de agência é aquele que nasce da diferença de incentivos e informações entre agentes e principais. O exemplo clássico é o incentivo de advogados de protagonizar custosas batalhas judiciais, em detrimento de interesses de clientes em vista do recebimento de honorários maiores.

b) Análise Jurídica e avaliação de custos e riscos:

Além do mapeamento das partes, um passo fundamental diz respeito à análise jurídica dos temas sobre os quais a disputa versa, tanto com relação ao mérito das matérias quanto as questões processuais, e, no final, uma análise e custos e riscos.

Tanto no primeiro tópico quanto neste, deve ser possível visualizar uma zona de acordo possível<sup>36</sup> que possibilite a construção de uma solução, principalmente quanto à qualidade das informações obtidas, mesmo que seja necessária uma pesquisa de campo por exemplo, ou outras alternativas menos custosas. Caso contrário, havendo inviabilidade econômica para uma das partes, será difícil a implementação de um sistema alternativo de disputas.

c) Diagnóstico: sistema existente x alternativas disponíveis:

Aqui deve ser feita uma análise do sistema em uso para se resolver a disputa, qualquer organização deve contar com um sistema para a solução de seus conflitos. Portanto, deve-se avaliar se o sistema disponível possui a sofisticação, a eficácia e a eficiência necessárias e se há necessidade de refiná-la para se atingir esse objetivo.

É um mapeamento dos procedimentos disponíveis para resolver a disputa e confrontá-los com o sistema em uso, identificando possíveis falhas e viabilidade de inovação, fazendo as mudanças necessárias para que tudo funcione adequadamente. Claro que a inovação traz um pouco de resistência e dificuldade de aceitação. No entanto, o comprometimento das partes focando na real solução do problema representa a chave do sucesso de um sistema.

O autor ressalta que no Brasil os métodos alternativos se concentram em duas modalidades: arbitragem e mediação. Entretanto, modernamente, formas híbridas estão sendo adotadas e ele cita alguns exemplos:

1) Mediação: presença de um terceiro neutro que não impõe uma decisão às partes. Essa modalidade, em razão de sua dinâmica, pode ajudar as partes a vencerem barreiras que impedem o acordo;

---

<sup>36</sup> A Zona de Acordo Possível (ZOPA) compreende a zona de valor existente entre os valores de reserva das partes. O valor de reserva é a tradução em números da melhor alternativa de acordo negociada que cada parte envolvida na negociação tem. O conceito leva em consideração o fato de que se a parte tem uma alternativa mais valiosa do que o resultado obtido na mesa de negociação, ela escolherá racionalmente essa alternativa e não aceitará o acordo.

2) Avaliação-neutra-prévia: é um estágio preliminar onde as partes cobertas pelo manto da confidencialidade expõem suas razões. Ajuda a alinhar as expectativas, trazendo um entendimento de suas expectativas, a força de seus casos e a moldura jurídica em torno desses interesses. Ainda que não haja o consenso, a avaliação neutra ajuda as partes a perseguirem seus interesses mais objetivamente;

3) Escuta confidencial: o neutro, com o dever de confidencialidade, procura informações de forma individual com as partes em busca da existência de zona possível para acordo;

4) Arbitragem: terceiro neutro (árbitro), escolhido e contratado pelas partes, avalia os argumentos e provas trazidos e emite uma decisão que vincula as partes. A arbitragem tem suas variações: (i) arbitragem não vinculante: a decisão do árbitro não vincula as partes, somente ajuda o retorno à mesa de negociação; (ii) arbitragem de oferta final: cada parte propõe um valor monetário final para a resolução da disputa, cabendo ao árbitro decidir-se por uma delas; (iii) arbitragem com limitação de danos: o árbitro decide entre um valor máximo e um mínimo que é estipulado pelas partes; (iv) med-arb: nessa modalidade o neutro age inicialmente como mediador, levando as partes a um resultado que ambas aceitem. Falhando a mediação, o mesmo neutro servirá como árbitro, emitindo uma decisão final e vinculante.

d) Definição de objetivos e princípios institucionais:

Após as etapas anteriores e completado o diagnóstico da disputa, é necessária a definição dos objetivos e prioridades do sistema. No caso de fundos ou programas, por exemplo, os objetivos são: (i) identificar os legitimados a receber indenização; (ii) atendê-los e ouvi-los; (iii) verificar seus documentos e informações; (iv) calcular o valor da indenização; e, (v) efetuar o pagamento.

Conforme a disputa, a arquitetura institucional funda-se em princípios claros e definidos, garantindo que os objetivos e prioridades sejam implementados. Há vários desenhos diferentes de molduras teóricas de princípios institucionais – Ury, Brett e Goldberg (1993), por exemplo –, estes trazem a seguinte proposta: (i) coloque o foco nos interesses; (ii) construa mecanismos de retorno (*loop-backs*) para negociação; (iii) proporcione mecanismos de custo baixo para determinar os poderes; (iv) permita a consulta anterior e o feedback posterior; (v) proporcione motivação, habilidades e recursos necessários para o desenvolvimento do sistema.

O especialista em DSD deve ter consigo quais os princípios que devem ser aplicados ao problema que procura resolver. Definida a moldura adequada ao caso, tais princípios devem ser observados e aplicados ao sistema.

e) Desenvolvimento do sistema:

A esta altura o especialista já possui um desenho do sistema, pois diagnosticou e definiu a estratégia de aproximação das partes, definiu objetivos e prioridades e os princípios do sistema. Toda a construção e as etapas tiveram participação ativa das partes interessadas e afetadas pela disputa, que se aproximaram conforme a estratégia definida.

O DSD é um processo tanto técnico quanto político, todas as partes interessadas e afetadas devem aprovar para que seja bem-sucedido. Todas as partes participaram, opinaram, e na medida do possível foram trazidas para o processo de criação, sendo também cocriadoras do projeto. Afirma o Autor que “esse dado não pode ser subestimado: permitir participação e compartilhar controle são as mais poderosas ferramentas de persuasão disponíveis para um resolvidor de problemas” (FALECK, 2019, p. 85).

A aceitação vem de um processo baseado em valores, tais como participação, dignidade, igualdade, autonomia, eficiência e satisfação. Um processo justo de criação trará, certamente, um resultado justo.

O sistema de resolução de disputas torna-se mais produtivo se seu objetivo primeiro se concentrar nas partes e nos seus interesses, em vez de nas discussões jurídicas ou batalhas de poder.

f) Implementação e avaliação do sistema:

Um dos maiores desafios para a construção de um desenho de sistemas de disputas (DSD) reside em conseguir o comprometimento das pessoas envolvidas com o processo e os métodos de soluções alternativas de conflito.

Pressupõe a avaliação contínua do sistema, construído com flexibilidade e capacidade de adaptação para resolver as dificuldades e situações inesperadas que possam surgir. Importante avaliar se o sistema criado trouxe “bons resultados” na resolução da disputa.

A satisfação com os resultados depende do quanto a resolução preencheu os interesses que levaram a parte a iniciar a disputa e ir adiante, e também, de quanto a parte percebe que a

resolução foi justa, pois em muitos casos a resolução não preenche completamente os interesses envolvidos, mas o senso de justiça pode trazer satisfação.

A percepção de justiça pode ser avaliada a partir de alguns elementos: (i) a existência de oportunidade para a parte se expressar; (ii) se a parte teve algum tipo de controle em aceitar ou rejeitar o acordo; (iii) quando ela foi capaz de participar na formatação do acordo; e (iv) nos casos em que foi necessário recorrer a um terceiro, a percepção da parte de que este agiu equilibradamente e com justiça.

Conflitos sociais como os ocorridos no Bairro do Triângulo, que atingem um grupo de indivíduos, uma coletividade, sempre existirão, representam a evolução para os sistemas existentes em nossa sociedade e são a garantia de que o direito é experiência, não a busca pela disputa desmedida, mas sim, uma busca pela harmonia social.

A prática da efetivação dos meios alternativos de resolução de disputas e do DSD possibilita que os advogados e operadores do direito tragam um novo horizonte eficiente e personalizado aos litígios, funcionando como arquitetos institucionais, criando processos criativos e funcionais, trabalhando lado a lado com as partes na resolução de problemas complexos.

A partir dos exemplos tratados neste tópico e na possibilidade de desenvolvimento dos desenhos de sistemas de disputas para resolução de conflitos complexos, trataremos no tópico seguinte das estruturas que envolvem os meios alternativos de resolução de disputas existentes no Poder Judiciário de Rondônia as questões sociais que envolvem a comunidade do Triângulo e que foram judicializadas pelo Ministério Público Federal, propondo a criação de um protocolo, demonstrando a possibilidade de aplicação dos métodos alternativos por intermédio do desenho de sistema de disputas como solução aos problemas sociais coletivos.

#### **4 MEDIAÇÃO SOCIAL NOS PROCESSOS COLETIVOS E SUA APLICAÇÃO**

A aplicabilidade dos métodos alternativos de solução de conflitos a problemas sociais complexos ocorre a partir da harmonização dos princípios constitucionais que promovem a eficiência da gestão pública e a concretização do acesso à Justiça.

O tema é de extrema relevância e objeto de amplos debates, tanto nos tribunais quanto nos meios acadêmicos, considerando a mudança de mentalidade trazida pela Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015) e do Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015), regramentos que trazem em seu bojo a inserção dos métodos alternativos como solução de problemas



existentes em nossa sociedade. O Novo Código de Processo Civil, portanto, promoveu a reforma necessária para atender ao propósito de conferir maior aderência ao sistema de direito processual a realidade existente no mundo dos fatos.

A mediação social surge como forma de aperfeiçoar a participação das pessoas nas diferentes esferas normativas, reconhecendo o pluralismo existente em uma sociedade, constantemente marcada por diferenças e desigualdades, sendo uma importante ferramenta de reconhecimento e emancipação, e, nos tópicos seguintes apresentaremos a estrutura necessária para sua aplicação aos processos coletivos.

#### 4.1 O FUNCIONAMENTO E A ESTRUTURA DO NUPEMEC DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE RONDÔNIA

A Constituição Federal de 1988 redefiniu as relações entre os Poderes da República e a participação dos cidadãos nas decisões políticas. Essa redefinição abriu espaço para a ampliação do controle normativo do Poder Judiciário, atribuindo-lhe um crescente protagonismo em relação aos outros Poderes.

Emerge desse entendimento a necessidade de universalização da tutela jurisdicional, que se traduz na busca prioritária em atingir e amparar o maior número de indivíduos e hipóteses empíricas que se submetem a um pronunciamento judicial.

Esse fenômeno mencionado anteriormente vem explicado pela doutrina internacional como sendo as três ondas renovatórias do acesso à Justiça que se volta especificamente: (i) aos necessitados ou hipossuficientes econômicos; (ii) a conflitos de interesse transindividuais; (iii) novas fórmulas de instrumentos internos do processo (BUZZI, 2019).

As inovações como citadas representam uma ruptura do conformismo do processo civil tradicional, traduzindo a influência e reflexo do Novo Código de Processo Civil, que acabou por findar com a verticalização da relação Estado–indivíduo. Esse entendimento traz a percepção de que nem sempre o litígio é o meio mais eficaz de solução de conflitos na sociedade, a Justiça tradicional adjudicatória não é mais o único meio adequado e disponível para a solução das demandas, tendo em vista o descortinamento da nova Justiça multiportas.

Houve uma significativa alteração do papel do Judiciário nesse cenário, o juiz deixou de ser um simples aplicador da lei, adequando o fato à norma, passando a ser responsável pela efetividade da jurisdição, ou seja, pela concretização dos direitos.

A Constituição Federal<sup>37</sup>, em seu art. 5º, XXXIV, XXXV, LIV, garante o acesso à Justiça. No entanto, diante do princípio da inércia da jurisdição é necessário que para movimentar o Estado-juiz haja a provocação deste, decorre daí a importância dos entes cujas funções são essenciais à Justiça, como: a Advocacia Pública, que são as instituições que representam a União, Estados e Municípios, judicial ou extrajudicialmente; a advocacia privada, representada pelos advogados, que garantem e guardam os direitos e garantias fundamentais; o Ministério Público<sup>38</sup>, defendendo os direitos indisponíveis e coletivos; a Defensoria Pública<sup>39</sup>, que patrocina os hipossuficientes.

A primeira onda consiste em proporcionar aos pobres meios de acesso ao Judiciário, para isso adotaram-se dois sistemas básicos de atuação, o sistema *judicare* e de advogados remunerados pelo Estado (BUZZI, 2019).

Após a criação desse primeiro sistema, houve a instituição da Defensoria Pública, através da Lei Complementar 80, de 1994, garantindo o acesso à Justiça aos hipossuficientes de forma tangível e equilibrada, nos mesmos parâmetros que receberia um litigando patrocinado por defensor particular. Não houve, nesse primeiro momento, uma preocupação com os direitos de natureza difusa e coletiva.

Dessa forma, a segunda onda renovatória de acesso à Justiça procurou abranger esses conflitos de natureza transindividual, que não eram passíveis de tutela jurisdicional. Foi uma revolução, pois, partiu de uma visão individualista para uma mais social e coletiva.

Outras novas ações ocorreram com a segunda onda, como a Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985); o Estatuto da Criança e Adolescente (Lei nº 8.069/1990); Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90), Lei Complementar nº 76/93; Lei Complementar nº 80 e Juizados Especiais Cíveis e Criminais (Lei nº 9.099/95), entre outros.

---

<sup>37</sup> Art. 5º - XXXIV – são a todos assegurados, independentemente de pagamento de taxas:

a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidades ou abuso de poder;

b) a obtenção de certidão em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

XXXV – a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

<sup>38</sup> BRASIL, art. 81 e incisos da Lei nº 8.078 de 1990, bem como da Lei nº 7.347 de 1985.

<sup>39</sup> BRASIL, arts. 5º, inciso LXXIV, e 134 da Constituição Federal.

Os desafios surgidos ao longo do processo de universalização da Justiça deram origem à terceira onda renovatória. Como dito, o protagonismo do Judiciário desencadeou um processo de intensa judicialização de direitos, sobrecarregando a máquina com inúmeras demandas, o que, de certa forma, comprometeu sua celeridade e eficiência.

Dessa forma, houve a necessidade de adoção de medidas alternativas para a solução de conflitos. Assim, o Conselho Nacional de Justiça passou a incentivar a autocomposição em busca da pacificação social, implantou o Movimento pela Conciliação, que culminou com a edição da Resolução nº 125/2010, e, após cinco anos advieram a Lei de Mediação e a do Código de Processo Civil. A criação desses normativos possibilitou a marcha incessante de estímulo aos meios consensuais, prestigiando a cooperação, a tolerância e, principalmente, o diálogo entre as partes, sendo essas as premissas que devem nortear todo o processo.

Os meios alternativos de resolução de conflitos representam uma importante inovação, possibilitam, antes de tudo, o amplo acesso à Justiça, são alternativas primeiras antes de se submeter o litígio ao crivo do Judiciário por meios contenciosos, primando pelos direitos fundamentais e sua efetividade, a celeridade, prestigiando o diálogo, o respeito, a cooperação, a tolerância e autonomia das partes.

Com o incentivo proporcionado pelo Conselho Nacional de Justiça, os Tribunais de todo o País foram obrigados a aderir e implantar essa nova forma de gestão, criando centros de conciliação e mediação para atuarem na solução autocompositiva.

A finalidade era realizar estudos e propostas de ações para a elaboração de políticas públicas permanentes de incentivos e aperfeiçoamento dos mecanismos consensuais de solução de litígios, em especial, os métodos autocompositivos. Através da Resolução 125/2010 o CNJ instituiu, no âmbito do Poder Judiciário a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado de Conflitos de Interesses. Por esse ato normativo, o CNJ atribuiu aos órgãos judiciários a responsabilidade de oferecer outros mecanismos de solução de controvérsias adequados à sua natureza e peculiaridade, particularmente os chamados meios consensuais, como a mediação e a conciliação, os quais prestam atendimento e orientação ao cidadão.

Determinou a centralização das estruturas judiciárias e determinou aos tribunais a criação de um Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC), e a ele vinculado, os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania

(CEJUSC), responsáveis pela realização das sessões de conciliação e mediação que estejam a cargos de conciliadores e mediadores, assim como responsáveis pelo atendimento e orientação aos cidadãos.

O NUPEMEC do Tribunal de Justiça de Rondônia funciona como órgão de inteligência e gestão de Política Nacional. Compete a este órgão de cada estado cuidar da administração de toda a prática que se utiliza de mediação e conciliação na Justiça, coordenando os serviços e seus recursos humanos.

O NUPEMEC/TJRO foi instituído por meio da Resolução nº 028/2011-PR, da Presidência do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, em atenção à Resolução nº 125/2010, do Conselho Nacional de Justiça, funcionando como Coordenação-Geral dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania, que são responsáveis pela realização de capacitações, parcerias e promovendo mutirões de conciliação e mediação, entre outras ações de promoção de cidadania e pacificação social<sup>40</sup>.

Os CEJUSC, no âmbito do Poder Judiciário do Estado de Rondônia, previstos na Resolução nº 008/2013-PR, foram criados em 29 de maio de 2013, também atendendo ao determinado pela resolução do CNJ, promovendo a prévia mediação ou conciliação, entre as partes, nos processos judiciais provenientes dos Juizados Especiais Cíveis, Vara de Família e Varas Cíveis.

Sua atuação concentra-se nas áreas cíveis, de família e criminal de 1º Grau, envolvendo tanto pessoas físicas quanto jurídicas. Sua atuação abrange também as demandas pré-processuais, com instituições conveniadas que fazem parte do conjunto de serviços oferecidos pelo Centro.

O NUPEMEC visa à utilização dos métodos alternativos de solução de conflitos, como a conciliação e a mediação, para proporcionar à sociedade um Judiciário mais célere, que busca solucionar os conflitos de forma preventiva, acarretando a pacificação social.

“Os Núcleos terão a responsabilidade de sistematizar todos os projetos existentes nos Tribunais, acessar toda a estatística referente à conciliação e à mediação (pré-processual e processual), definir o

---

<sup>40</sup> SOLUÇÕES DE CONFLITOS – Disponível em: <https://www.tjro.jus.br/nupemec>. Acesso em: 1º/12/2019.

funcionamento dos Centros (Judiciários) previstos na resolução, bem como acompanhar o recrutamento e a capacitação permanente dos conciliadores e mediadores.”<sup>41</sup>

As atribuições destinadas ao NUPEMEC vêm regulamentadas pela Resolução nº 125/2010:

- a) desenvolver a Política Judiciária de tratamento adequado dos conflitos de interesses, estabelecida nesta Resolução;
- b) planejar, implementar, manter e aperfeiçoar as ações voltadas ao cumprimento da política e suas metas;
- c) atuar na interlocução com outros Tribunais e com os órgãos integrantes da rede mencionada nos arts. 5º e 6º;
- d) instalar Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania que concentrarão a realização das sessões de conciliação e mediação que estejam a cargo de conciliadores e mediadores, dos órgãos por eles abrangidos;
- e) incentivar ou promover capacitação, treinamento e atualização permanente de magistrados, servidores, conciliadores e mediadores nos métodos consensuais de solução de conflitos;
- f) propor ao Tribunal a realização de convênios e parcerias com entes públicos e privados para atender aos fins desta Resolução.

A Resolução nº 028/2011-PR, de 19 de outubro de 2011, trouxe como atribuições do NUPEMEC/TJRO:

- a) desenvolver política judiciária de tratamento adequado dos conflitos de interesses;
- b) planejar, implementar, manter e aperfeiçoar as ações voltadas ao cumprimento da política e suas metas;

---

<sup>41</sup> Cartilha: Passo a Passo para o Cumprimento da Resolução 125 do CNJ – Brasília, 2011.

- c) atuar na interlocução com órgãos do Poder Judiciário, com instituições de ensino públicas e privadas parceiras, com a Ordem dos Advogados do Brasil, Defensorias Públicas, Procuradorias e com o Ministério Público;
- d) planejar a instalação dos Centros Judiciais de Solução de Conflitos, que concentrarão a realização de sessões de conciliação e, eventualmente, mediação;
- e) promover, em conjunto com a Escola da Magistratura do Estado de Rondônia (Emeron), capacitação, treinamento e atualização permanente de servidores e conciliadores nos métodos consensuais de solução de conflitos;
- f) deliberar sobre ações relativas à conciliação.

Quanto à competência dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC), a Resolução nº 008/2013-PR, de 29 de maio de 2013, dispõe que compete aos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania promover a prévia mediação ou conciliação entre as partes, nos processos judiciais em que são discutidos direitos sobre os quais possam elas transigir, a critério do Juiz de Direito da vara em que tramitam.

Os CEJUSC, além de realizarem audiências de conciliação, oferecem, ainda, ao cidadão o serviço de Atermação para o ajuizamento das ações estabelecidas na Lei dos Juizados Especiais Cíveis (Lei nº 9.099/1995) e Juizados de Fazenda Pública (Lei nº 12.153/2009).

Entretanto, embora contem com o regramento dentro das condições estabelecidas pelo CNJ para funcionamento dos Centros, o Tribunal de Justiça de Rondônia não conta com um quadro de mediadores devidamente preparados para tratar os conflitos sociais, em específico os de natureza complexa, isso porque, a mediação social não é praticada pelos tribunais, sendo um tema relativamente novo.

Por tais motivos, deixamos de trazer na pesquisa dados que reflitam esse atendimento em específico efetivado pelo TJRO, que, embora tenha criado o Núcleo Permanente de Métodos Consensuais e Soluções de Conflitos, não reúne casos concretos suficientes para que haja dados a respeito dessa modalidade de solução alternativa.

Portanto, no tópico seguinte trataremos da Ação Civil Pública manejada pelo Ministério Público Federal, que aborda a questão social existente no Bairro do Triângulo, e

reúne elementos necessários à construção de uma medida alternativa para a solução do problema social existente, podendo ser aplicada a modalidade de meios alternativos de solução de conflitos através do desenho de resolução de disputas.

#### 4.2 ANÁLISE DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E A PROPOSTA DE REMOÇÃO COLETIVA NO BAIRRO DO TRIÂNGULO SOB A ÓTICA DA MEDIAÇÃO

Para positivação dos direitos difusos e coletivos, é necessário que estejam disponíveis os meios que possam garantir sua efetividade, desta forma, a norma constitucional complementada por normas infraconstitucionais criou e legitimou o Ministério Público e outras instituições para pleitearem tais direitos em nome da coletividade.

Sendo um dos principais atuantes na defesa dos interesses coletivos transindividuais, ao Ministério Público a norma conferiu instrumentos extrajudiciais (inquérito civil e compromisso de ajustamento de conduta), e judiciais (ação civil pública), para buscar resultados quanto à defesa dos interesses sociais.

Em razão da situação de vulnerabilidade da comunidade do Triângulo, o Ministério Público Federal instituiu o Inquérito Civil nº 1.31.000.001314/2009-44, após a realização de inúmeras denúncias contra atores públicos responsáveis pela implantação de projetos de revitalização que indicavam a remoção da comunidade das áreas ocupadas de forma centenária pelas famílias tradicionais.

Diante dessa problemática, o MPF, em conjunto com o Ministério Público do Estado, ingressou com Ação Civil Pública<sup>42</sup> perante a Justiça Federal Seção Judiciária de Rondônia, contra a União, o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (IBAMA), o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), o Estado de Rondônia, o Município de Porto Velho e a Santo Antônio Energia S.A., responsabilizando cada ente proporcionalmente em sua omissão quanto à resolução desse problema social.

---

<sup>42</sup> Auto nº 10008768-63.2017.401.4100, em trâmite perante a 5ª Vara Cível Federal, Seção Judiciária de Rondônia.

Os MPs Federal e Estadual esclarecem que a comunidade faz parte da parcela da população que compõe a comunidade tradicional de Porto Velho, intimamente ligados à construção da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré, participando ativamente da formação e do desenvolvimento do Município de Porto Velho, sendo tais fatos ignorados pelos entes públicos quando da implantação de projetos de revitalização da região, embora inúmeras tentativas tenham sido feitas nesse sentido por parte dos MPs.

A situação sofreu um agravamento quando a UHE de Santo Antônio entrou em operação, causando um fenômeno denominado “banzeiro” que passou a atingir as margens do Rio Madeira, causando constantes desmoronamentos. Posteriormente, o bairro foi devastado pela cheia de 2014, o que contribuiu para a alteração espacial e territorial do bairro.

Pedidos de providências foram encaminhados pelo MPF por meio do Ofício 956/GAB/SEMPRE, de 24 de junho de 2015<sup>43</sup>, cuja resposta consta do Ofício 594/ASTEC/GAB/SEMPRA/2015, de 22 de julho de 2015<sup>44</sup> (fls. 1.762/1.764 dos autos do

---

<sup>43</sup> (...) Esclarecemos mais uma vez que o projeto supramencionado previu a retirada de todos os moradores do Bairro do Triângulo contidos na área de abrangência do empreendimento, mas alguns moradores, organizados por meio da Associação dos Remanescentes das Famílias Tradicionais e Pioneiras do Bairro Triângulo (AREFATRAPIBT) não aceitaram sair de suas moradias para receber as unidades a serem construídas pela prefeitura nos empreendimentos denominados “Residencial Triângulo II”, “Residencial Mato Grosso” e “Residenciais Floresta I e II”, todos no padrão para o Minha Casa Minha Vida (MCMV), com aproximadamente 42 m<sup>2</sup> (quarenta e dois metros quadrados) de área construída. É importante frisar que a maioria dessas famílias é formada por servidores públicos e outros, cujo padrão socioeconômico inviabiliza suas adequações às normas impostas às construções habitacionais do MCMV. Porém, essa situação também não os habilita a exigir (*sic*) do poder público moradias acima dos padrões médios de uma casa popular.

(...)

<sup>44</sup> Com o objetivo de atender às necessidades do Bairro do Triângulo, o bairro pioneiro de Porto Velho, diversas iniciativas já foram tomadas, ao longo das décadas, no sentido de oferecer habitação digna para diversas famílias ali localizadas. Como resultado dessas ações, vários bairros – tais como Vila Tupy, Pedacinho de Chão, Costa e Silva e outros – foram criados em Porto Velho a partir de famílias que ali habitavam, ocorrendo reincidentemente ocupações irregulares posteriores. Mais recentemente, em 2009, o Município de Porto Velho desenvolveu um projeto denominado “Parque das Águas”, que tem por objetivo a urbanização do Canal de Santa Bárbara em duas etapas, estando uma delas localizada no Bairro do Triângulo. Esse empreendimento contou com a participação da arquiteta Rosa Kliass, que elaborou o projeto de urbanização. Após a aprovação desse projeto, que durou dois anos junto à Caixa Econômica Federal, foi consensado que o projeto não contemplaria as famílias localizadas em torno do empreendimento e que todas deveriam ser retiradas do bairro. Em consequência da não inclusão das famílias no projeto “Parque das Águas”, a comunidade solicitou que lhes fosse doada uma área, na Estrada de Santo Antônio, em frente ao Condomínio Bosque do Madeira, para que lá fossem edificadas casas com 250 m<sup>2</sup> para cada família, sem coabitação. Por causa dos custos dessa solução, não foi possível implementar a solicitação da comunidade, então, no início da atual gestão municipal foi determinado que o projeto fosse revisto e que as famílias fossem incluídas.

No projeto original, 48 famílias em regime de coabitação produziam a necessidade da implantação de 99 unidades habitacionais, que, por solicitação do Prefeito, estas deveriam ser incluídas no projeto “Parque das Águas”. A Secretaria Municipal de Projetos Especiais (SEMPRE), iniciou a revisão do projeto que já se encontrava aprovado, a fim de atender à solicitação do Prefeito.

Foi quando ocorreu a enchente histórica do Rio Madeira, em 2014, inviabilizando a implantação do empreendimento, seja pela fragilidade no local em razão da reincidência de enchentes, seja pela alteração das áreas firmes e dos locais mais baixos, graças ao acúmulo de sedimentos deixados pela enchente, alterando significativamente a geografia local.



inquérito), que esclarece a impossibilidade de inclusão dos moradores no Programa Minha Casa Minha Vida, em razão da negativa de ocuparem habitações com 42 metros quadrados.

As razões trazidas pelo MP Federal dão conta de que a comunidade tradicional do Triângulo luta há mais de uma década pelo reconhecimento de permanência em seu território tradicional, situação fortemente comprovada e embasada pelo Laudo Pericial 10/2016/CRP4/SEAP/MPF<sup>45</sup> (fl. 1.808 e seguintes dos autos).

Após a operacionalização da UHE de Santo Antônio, a comunidade passou a ser constantemente impactada pela construção, situação que, como dito, se agravou com a cheia de 2014, que alterou significativamente o espaço territorial do bairro, em razão do depósito de sedimentos, o que tornou inviável o atendimento ao pleito da comunidade em permanecer no local, uma vez que a área é considerada de risco.

Diante da problemática social vivenciada pela comunidade, a Municipalidade apresentou propostas para a realocação em apartamentos localizados em áreas periféricas da cidade, a Santo Antônio Energia nem sequer se manifestou, tratando a situação como caso fortuito ou força maior, e assim, estaria isenta de qualquer responsabilidade.

São visíveis os impactos advindos da implantação do Complexo Hidrelétrico do Rio Madeira no Município de Porto Velho, o próprio IBAMA em análise ao licenciamento ambiental assim se manifestou<sup>46</sup>:

A abrangência dos projetos é muito maior do que os espaços delimitados como áreas de influência direta e indireta e mesmo a área de abrangência regional dos empreendimentos. Destaca-se que os impactos nas áreas de influência direta e indireta que poderão ser originados em virtude da implantação dos Aproveitamentos Hidrelétricos Santo Antônio e Jirau não foram suficientemente contemplados no EIA e respectivo RIMA (ACP nº 1000878-63.2017.401.4100).

A toda evidência, a implementação do empreendimento ocorreu e vem se mantendo sem que haja um programa de compensação eficaz, contribuindo para o esfacelamento social e cultural de inúmeras famílias e grupos tradicionais.

---

(...)

<sup>45</sup> Laudo Pericial elaborado por Rebeca A. A. de Campos Ferreira, Mestre e Doutoranda em Antropologia Social, USP. Perito em Antropologia, CRP4/SEAP/PGR/MPF.

<sup>46</sup> As áreas que abrangem o Município de Porto Velho e Município Circunvizinhos foram subdimensionadas, conforme Ofício 14/07-COHID/CGENE/DILIC/IBAMA.

Em decorrência da situação verificada na comunidade do Triângulo, o MPF pugnou pelo reconhecimento da responsabilidade dos órgãos, entidades e a Santo Antônio Energia pelos impactos observados naquela região.

#### 4.3 MEDIDAS A SEREM ADOTADAS PELO JUDICIÁRIO PARA IDENTIFICAÇÃO DE UM CONFLITO COLETIVO E SEU DIRECIONAMENTO PARA SOLUÇÃO ATRAVÉS DA MEDIAÇÃO SOCIAL

Reiteradamente, cultivamos no Brasil a crença de que o Judiciário é a única porta para a efetivação de direitos, sem dúvida é uma das vias, entretanto, sua esfera de atuação é limitada, estando sujeito a reformas legislativas e alvo de inovações. A discussão proposta pela pesquisa tem por finalidade precípua o acesso à Justiça efetivo, que a concretização do direito se estenda a todos os cidadãos indistintamente, não apenas a uma pequena parcela privilegiada.

É possível, dentro do sistema do Poder Judiciário, identificar os casos que envolvem conflitos sociais, pois tratam-se de ações que atingem grande número de pessoas que estão em situação de vulnerabilidade. É possível verificar a ausência de atuação de atores públicos, e por consequência, ausência de políticas públicas, esses casos complexos podem ser encaminhados à mediação social.

A probabilidade de aplicação do método não se restringe ao exemplo trazido ao longo da pesquisa, mas se estende a outros grupos também em situação de vulnerabilidade como comunidades imigrantes, ribeirinhos, quilombolas e indígenas, ou seja, a metodologia da mediação social pode e deve ser aplicada a casos sociais complexos, pois essa é a verdadeira finalidade que se busca na concretização de direitos.

Tomando como exemplo a problemática trazida pela Ação Civil Pública proposta pelo MPF em favor dos direitos humanos da comunidade tradicional do Triângulo que foram sistematicamente violados ao longo dos processos de realocações forçadas que culminou com a desterritorialização de sua área natural, temos que se trata de uma questão já judicializada, mas que detém os elementos próprios de um problema social passível de ser solucionado por meio de mediação social.

Para tanto, é necessário que se identifiquem os elementos primordiais e que servirão de base para a construção de um desenho de sistemas de disputas como alternativa de solução do conflito social existente no Bairro do Triângulo.

Nesse caso, o Judiciário deixa de ser mero aplicador da lei, passando a ser responsável pela efetividade da jurisdição e pela concretização de direitos.

Diante dessa perspectiva, a inserção da mediação como instrumento de gestão pública do Judiciário deve ser utilizada como meio de pacificação social e consensualidade (COELHO, 2010).

O NUPEMEC do TJRO foi instituído como Coordenador da Gestão dos Processos Alternativos de Solução de Conflitos, sendo, portanto, apto à coordenação e à aplicação, viabilizando a utilização dos métodos autocompositivos em questões sociais como as que estão em discussão na presente pesquisa.

Por óbvio que a mediação enfrente resistências quando de sua aplicação no âmbito da Administração Pública, ou seja, quando envolver atores públicos em uma demanda. Por tal motivo, nem todos os casos poderão ser submetidos à mediação.

Nesse caso, o gesto do conflito está incumbido de realizar uma triagem e análise prévia de cada caso que possa ser submetida à mediação. Esse gestor deverá, necessariamente, ser formado e deter o perfil adequado quanto aos métodos alternativos, devendo submeter-se a um processo de preparação ética e técnica que o qualificará para funcionar como mediador (BUZZI, 2019).

Nesse ponto em particular, o NUPEMEC do TJRO detém as ferramentas necessárias à formação de mediadores dentro dessa *expertise*. A finalidade de aplicação dos métodos alternativos não se restringe aos casos judicializados, mas se estende também àqueles que ainda não se submeterem ao crivo do Judiciário, pois se baseiam em princípio de cooperação, tolerância, empatia, diálogo, prática que prestigia a autonomia das partes, constituindo então um mecanismo mais adequado que a sentença judicial para a promoção da pacificação social.

O propósito a ser alcançado com esse novo sistema consiste em evitar o excesso de judicialização e diminuir o crescimento desse fenômeno e protagonismo do Poder Judiciário, que vigorou com o advento do Neoconstitucionalismo (BUZZI, 2019).

Sobre o tema, o Ministro Luís Roberto Barroso conceitua:

Em suma: o neoconstitucionalismo ou novo direito constitucional, na acepção aqui desenvolvida, identifica um conjunto amplo de transformações ocorridas no Estado e no direito constitucional, em meio às quais podem ser assinalados: (i) como marco histórico, a formação do Estado Constitucional de direito, cuja consolidação se deu ao longo das décadas finais do século XX; (ii) como marco filosófico, o pós-positivismo, com a centralidade dos direitos fundamentais e a reaproximação entre Direito e ética; e, (iii) como marco teórico, o

conjunto de mudanças que incluem a forma normativa da Constituição, a expansão da jurisdição constitucional e o desenvolvimento de uma nova dogmática da interpretação constitucional. Desse conjunto de fenômenos resultou um processo extenso e profundo de constitucionalização do Direito (BARROSO, 2005).

Tem-se, portanto, uma tentativa real de superar a chamada “cultura da sentença”, que se traduz como sendo a atividade jurisdicional da produção de decisões em grande escala sem a devida preocupação com os efeitos além do processo, comprometendo o próprio Judiciário e a qualidade de suas decisões.

Nesse sentido, importante trazer novamente as lições de Watanabe, que assim esclarece a expressão “cultura da sentença”:

O mecanismo predominantemente utilizado em nosso Judiciário é o da solução adjudicada de conflitos, que se dá por meio de sentença do juiz. E a predominância desse critério vem gerando a chamada “cultura da sentença”, que traz como consequência o aumento cada vez maior da quantidade de recursos, o que explica o congestionamento não somente das instâncias ordinárias, como também, dos Tribunais Superiores, e até mesmo da Suprema Corte (WATANABE, 2019, p. 65).

Por tais justificativas, é plenamente possível ao Judiciário local, por intermédio de seu órgão interno criado especificamente com essa finalidade, identificar e tratar as questões sociais complexas através da mediação social, cujo protocolo de formação de mediadores sociais e de procedimentos sugeridos será apresentado no tópico seguinte.

#### 4.4 PROTOCOLO PARA FORMAÇÃO DE MEDIADORES SOCIAIS

A mediação como método não adversarial vem sendo utilizada por vários setores sociais, findando em experiências positivas e efetivas. Resta claro que a solução judicial não representa o único meio, muitas vezes o modo tradicional de se fazer justiça não representa a forma mais adequada e eficaz.

Entretanto, esse aparato representado pelo Poder Judiciário tem sido alvo de debates e discussões, em especial pelas dificuldades e barreiras enfrentadas como o excesso de demandas, custo elevado e morosidade. Os conflitos na sociedade tornaram-se mais complexos, seja pela concretização de novos direitos, seja pela presença dos grandes litigantes, econômicos e estatais, não havendo, todavia, a adequação desse modelo tradicional (ORSINI, 2013).

Para a concretização desses direitos, a mediação surge como forma alternativa, onde as partes assistidas por um terceiro imparcial buscam por meio do diálogo e da intercompreensão uma solução para a questão sem que uma saia insatisfeita ou prejudicada com o resultado a ser alcançado. É um método participativo, de reconhecimento mútuo, guardadas as diferenças, possam conviverem pacificamente, solucionando suas questões e mantendo a boa relação.

Segundo esclarece Luis Alberto Warat:

A mediação seria uma proposta transformadora do conflito porque não busca a sua decisão por um terceiro, mas sim, a sua resolução pelas próprias partes, que recebem auxílio do mediador para administrá-lo. A mediação não se preocupa com o litígio, ou seja, com a verdade formal contida nos autos. Tampouco, tem como única finalidade a obtenção de um acordo. Mas visa, principalmente, ajudar as partes a redimensionar o conflito, aqui entendido como conjunto de condições psicológicas, culturais e sociais que determinaram um choque de atitudes e interesses no relacionamento das pessoas envolvidas (WARAT, 2001, p. 80).

Diante dessas considerações elencadas e justificadas ao longo da pesquisa que apontam as vantagens a serem obtidas com a aplicação da mediação social a problemas complexos e coletivos, temos que o Poder Judiciário local, detentor das ferramentas instituídas por meio da Resolução nº 125 do Conselho Nacional de Justiça, poderá aplicar de forma eficaz o método através do NUPEMEC/RO formando mediadores, que atuem nos problemas sociais coletivos aptos a mediar os conflitos sociais coletivos, desta forma, surgem os mediadores sociais.

A problemática que atingiu o Bairro do Triângulo discutido ao longo da pesquisa trata-se de um problema social que atinge um contingente populacional determinado, a Municipalidade tem sua participação quando das tentativas de implantação de projetos de revitalização que não contemplaram a permanência dos moradores tradicionais, dando origem à ACP nº 1000878-63.2017.401.4100 proposta pelo Ministério Público Federal, e, posteriormente, a Santo Antônio Energia passou a atuar de forma negativa sobre o bairro, em razão da operacionalização da UHE de Santo Antônio, distante a 7 quilômetros, que provocou o desbarrancamento das margens do Rio Madeira, alterando a geografia do local.

A situação tem seu ápice com a Cheia de 2014, que devastou toda a parte baixa do Triângulo e adjacências, fixando a responsabilidade do poder público, que, embora seus esforços não deram tratamento à questão de forma adequada. E de outro lado, a Santo Antônio Energia, construtora responsável pela operacionalização da Usina de Santo Antônio, não se

sente responsável pela calamidade ocorrida, entendendo tratar-se de um fenômeno natural ocorrido na região.

O MPF funcionou como canal para análise e tratamento das denúncias que visam à indenizações por parte dos responsáveis, agravando uma situação que se arrastava há mais de uma década.

Inobstante a questão originalmente em trâmite perante a Justiça Federal para efeito da análise trazida pela pesquisa, admitimos que o tratamento do caso se daria no âmbito da Justiça Comum.

A partir da problemática apresentada, a fim de aplicabilidade de meios alternativos pelo NUPEMEC do TJRO, é imperioso que haja a formação e qualificação de profissionais direcionados ao tratamento dessas questões sociais, o mediador social é a peça fundamental para promoção da paz, da justiça e coesão social.

Paralelamente à proposta trazida nesta pesquisa, inúmeras iniciativas foram adotadas por outras entidades, sejam elas públicas, sejam privadas, instituindo programas para formação de mediadores comunitários, que juntamente com equipes multidisciplinares buscam atender às demandas surgidas no seio de comunidades carentes, aplicando o método para alternativamente e conjuntamente com seus representantes solucionar os conflitos que atingem um determinado continente populacional.

Nesta seara, a origem da Mediação Comunitária, segundo Strozemberg, ocorreu no começo dos anos 1990 e estava estreitamente articulada à prevenção da violência e ao exercício da democracia. Para ele a mediação surge como reação à ausência de participação do Estado nas questões conflituosas nas áreas populares e identifica como experiências pioneiras de Mediação nesse contexto, os Projetos Juspopuli (BA), Justiça Comunitária (DF), Tribunal de Cidadania (RJ).

Interessante mencionar que a maioria dos programas de mediação comunitária foi idealizada por entidades públicas, envolvendo instituições de nível Federal, Estadual e Municipal de forma isolada ou articulada, tais como: Ministério Público, Defensoria Pública, Governos Estaduais por meio de diversas Secretarias como as de Segurança, de Direitos Humanos, de Justiça e Cidadania, Desenvolvimento Social da Criança e Juventude, Prefeituras Municipais e suas Secretarias, Universidades Federais e Estaduais e Empresas Estatais (MOURÃO, 2019).

A Autora também menciona que vários desses programas se deram por iniciativa individual, organizadas por juízes, defensores, promotores, policiais, deputados, vereadores, professores e alunos que, com suas ideias e ações, deram origem a programas de mediação

comunitária. Embora tímidas as iniciativas privadas também têm participação importante na instituição de programas de mediação comunitária.

Na maioria das iniciativas nas instâncias públicas, com frequência, se faz uso das parcerias e convênios com diversas entidades da sociedade civil, Organizações e Lideranças Comunitárias, ONGs, Entidades Religiosas e Universidades Privadas, com o intuito de fomentar e disseminar o programa. Na maioria dos casos, esses programas de mediação comunitária estão vinculados ao universo público, refletindo, talvez, antigas políticas públicas federais que por meio de convênios fortaleceu programas já existentes e estimulou o surgimento de novos projetos (MOURÃO, 2019).

Em análise às questões levantadas pela pesquisa dentro da comunidade do Triângulo, o mediador social tem por objetivo a promoção e democratização do acesso à Justiça, restituindo ao cidadão e à comunidade a capacidade de gerir seus próprios conflitos de maneira participativa, autônoma e emancipatória.

A instituição da Justiça Comunitária pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal, tendo por idealizadora e Coordenadora Gláucia Falsarella Foley, representa um interessante precedente dessa modalidade alternativa de solução de conflitos.

A autora entende que a prática da mediação comunitária deve estar articulada à educação para os direitos e à animação de redes sociais.

O objetivo da educação para os direitos é democratizar o acesso às informações acerca dos direitos dos cidadãos, tornando inteligível a linguagem legal e criando uma reflexão crítica sobre a criação do direito e interesses da comunidade. E a animação das redes, por sua vez, democratiza a própria gestão da comunidade, transformando os conflitos que algumas vezes se restringe de certa forma a esfera individual, numa oportunidade de mobilização popular, criando redes solidárias para mapeamento e reconhecimento das dificuldades e dos recursos que a comunidade possui.

A atuação da mediação comunitária se funda no protagonismo social, onde os mediadores comunitários se preparam para atuar, criando um modelo participativo, horizontal e democrático, se tornando sujeitos de sua própria transformação social. Em verdade é uma justiça voltada, sobretudo, para a comunidade (FOLEY, 2010).

Segundo seu entendimento, a mediação comunitária encontra seus objetivos na conjugação de três pilares: a educação para os direitos, mediação como procedimento e animação de redes, sendo essenciais para construção do processo de uma comunidade participativa e uma justiça emancipadora.

Enquanto procedimento, a mediação comunitária se mostra eficiente, pois se trata de um processo por meio do qual um terceiro imparcial e sem qualquer poder busca estabelecer um diálogo entre as pessoas, para que decidam, em comunhão, o melhor desfecho.

Dessa forma, os elementos essenciais da mediação são: a) o processo é voluntário; b) o mediador é a terceira parte interessada no conflito; c) o mediador não tem poder de decisão; d) a solução é construída pelas pessoas em conflito.

Independentemente de haver acordo ou não, a mediação não será considerada falha, pois aqui o objetivo é o aperfeiçoamento da comunicação e a transformação social que o processo proporciona. A ideia implícita nesse raciocínio é o empoderamento dos protagonistas, onde a mediação comunitária traz os meios necessários à administração dos conflitos e uma forma de dirimi-los para o bem comum.

Quem deve ser o mediador que atue junto aos conflitos nas comunidades? Essa questão tem gerado grandes polêmicas e divisores ideológicos e se divide: a) mediadores profissionais; b) moradores da mesma comunidade treinados em mediação.

Para Vezzulla a questão envolve fundamentalmente a questão do “saber”. Se o “saber” deve ser acadêmico e profissional, a maneira como as profissões tradicionais “sabem” de direito, psicologia, serviço social etc., ou se devem ser membros da comunidade que compreendem a problemática enfrentada.

Mesmo que ideologicamente a pretensão a ser alcançada seja acabar com a exclusão e a dependência, estimulando a comunidade na abordagem e resolução de seus problemas. Portanto, essa dicotomia seria uma falsa opção, uma vez respeitada a natureza e filosofia da mediação, pois os que “sabem” estão inseridos na comunidade, vivenciando seus problemas e conflitos; se uma instituição, seja parte do estado ou não governamental, escolhe os agentes comunitários por concursos, no processo já estão envolvidas as relações de liderança e poder, acabando com o conceito de paridade que a mediação comunitária deveria ter.

Segundo seu entendimento, a própria comunidade por meio participativo apontaria os mediadores comunitários, com visitas às famílias, convocação das escolhas e outras instituições civis ou religiosas que atuam dentro da comunidade, cujo objetivo é escutar, respeitar e reconhecer a capacidade de falar sobre seus problemas, buscando assim uma solução. Elas dão assim o primeiro passo.

Dessa forma, a comunidade estaria sempre presente nos conflitos, pois ela é atingida quando os conflitos não se resolvem ou se resolvem de forma insatisfatória. O mediador comunitário colabora quando auxilia a diagnosticar e construir sua identidade, de acordo com seus critérios e visão da realidade.



Vezzulla vê como o maior de todos os respeitos a aceitação da elaboração de informação pela própria comunidade e de acordo com seus parâmetros. Partindo desse reconhecimento a comunidade participa, incluindo suas discussões e expressando seus sentimentos e suas necessidades.

O poder de decisão passa para a comunidade, ou seja, ela passa a exercer as decisões e executa aquilo que foi decidido, sendo esta a base para a cooperação, diminuição das desigualdades e garantia dos direitos de todos. Por meio da escuta ativa, intervenções pontuais e resumos o mediador contribui com a organização do que foi dito e promove uma possível solução aos problemas verificados no processo.

Alguns programas bem-sucedidos foram implantados em outros Estados, como no caso do Programa de Mediação de Conflitos de Minas Gerais, que foi implantado pela Universidade Federal de Minas Gerais, por intermédio do Programa Polos de Cidadania no fim da década de 1990, através dos Núcleos de Mediação e Cidadania e posteriormente constituiu os Centros de Referência do Cidadão (CRC, sustentado pelo Decreto Estadual n. 42.715/2002 e Resoluções 727 e 729 de 29.09.2002).

O objetivo geral do Programa de Mediação de Conflitos é a promoção de meios pacíficos de administração de conflitos em âmbitos interpessoais, comunitários e institucionais, minimizando, prevenindo e evitando que estes se tornem situações de violência e criminalidade.

Os objetivos específicos do Programa Mediação de Conflitos são: a) Aplicar e disseminar princípios e técnicas de mediação; b) Favorecer o acesso aos direitos; c) Estimular a organização comunitária.

A mediação se concentra nos fatores de riscos e fatores de proteção, que são interligados por quatro conceitos basilares:

1. Acesso a direitos: é o processo de transformação dos grupos sociais e dos sujeitos para o alcance da autonomia, da emancipação e da responsabilização com vistas à garantia dos direitos humanos;
2. Resolução pacífica de conflitos: é a visão que se tem sobre os conflitos e as formas de administração deles, especialmente a filosofia da mediação de conflitos calcada na cultura de paz;
3. Princípios e técnicas da mediação: tais como liberdade, voluntariedade, diálogo, cooperação, restauração das relações, responsabilização, emancipação, empoderamento e autonomia, e

4. Organização comunitária: que envolve as teorias sobre capital social, mobilização social, redes sociais mistas e pesquisa-ação. Cada um desses conceitos está interligado entre si, sustentando as teorias, as técnicas e os instrumentos de trabalho, e são todos executados por meio dos quatro eixos de atuação do Programa Mediação de Conflitos: eixo atendimento individual, eixo atendimento coletivo, eixo projetos temáticos e eixo projetos institucionais (Escola Nacional de Mediação e Conciliação – ENAM).

O Juspopuli Escritório de Direitos Humanos é uma organização não governamental cuja missão é a contribuição para efetivação dos direitos humanos, democratização do Direito e promoção do acesso à Justiça.

Tem por objetivos:

1. Organizar e realizar cursos, seminários e outros eventos educativos sobre temas de direitos humanos e interesses sociais difusos e coletivos.
2. Prestar assessoramento a organismos públicos, organizações privadas, e entidades sociais que atuem na defesa dos direitos humanos e interesses difusos e coletivos.
3. Promover e assessorar a implantação de serviços de orientação jurídicosocial em comunidades populares e acompanhar o seu desenvolvimento.
4. Realizar programas, projetos e atividades culturais e artísticas, associando sua finalidade às diversas linguagens e expressões. Realizar estudos e pesquisas sobre direitos humanos, interesses sociais difusos e coletivos e formas de implementação desses direitos.
5. Editar resultados de pesquisas e outros documentos na sua área de atuação.

As principais estratégias da organização são a educação para os direitos e a difusão da mediação e outras formas de construção de prevenção da violência e todas as suas dimensões. Indicada inúmeras vezes como referência pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República – SDH, foi finalista do Prêmio Tecnologia Social, da Fundação Banco do Brasil

e da Petrobras, sendo certificada, na área de Educação, pela eficácia e alta replicabilidade de sua experiência.

Diante dos exemplos mencionados, temos que a mediação comunitária representa a expressão máxima dos princípios e um dos alicerces da teoria social, não se tratando somente de um procedimento, na verdade se expande para além dos participantes, levando a evidentes mudanças, contagiando toda a comunidade concretizando o modelo relacional e solidário proposto pela mediação.

Analisando a experiência obtida a partir da mediação comunitária, o que se propõe com a presente pesquisa e a formação de mediadores sociais através do Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Soluções de Conflitos – NUPEMEC, que funciona como órgão de inteligência e gestão de Política Nacional, cuja atribuição dentre outras é administrar toda a prática de aplicação dos métodos de mediação e conciliação na Justiça, coordenando serviços e seus recursos humanos.

Portanto, com base na experiência trazida por outros Tribunais e Programas Privados de mediação comunitária, como visto, o NUPEMEC/RO possui a capacidade institucional de formar o mediador social e criar dentro da estrutura já existente um Núcleo de Atendimento Comunitário e Social, cuja finalidade é dirimir conflitos sociais que atingem determinado grupo de pessoas, atuando de forma a promover o acesso à justiça e direitos individuais e coletivos, firmados pela Constituição Federal de 1988.

Essa ferramenta seria utilizada para auxiliar as comunidades vulnerabilizadas, dentre elas: imigrantes, ribeirinhos, quilombolas, indígenas, grupos que se encontram em alguma desvantagem social, encontrando soluções de forma participativa.

As iniciativas estruturadas em projetos isolados adquiriram maior envergadura e despontaram como políticas públicas, os métodos alternativos com participação local e educação para direitos agregaram a proposta de um serviço com a atividade de formação.

Essa formação seria coordenada e implementada pelo NUPEMEC do Tribunal de Justiça de Rondônia.

O curso teria por objetivos geral e específico:

Objetivo Geral: a) Capacitar mediadores sociais integrantes dos convênios firmados pelo TJRO, para implantação do Programa de Mediação Social desenvolvido pelo Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC); b) Promover alternativas de participação do cidadão e o fomento na utilização de soluções pacíficas dos conflitos pelas e para as comunidades atendidas pelo programa, visando à prevenção da violência e à promoção do exercício da cidadania; c) Divulgar o Programa de Mediação

Comunitária do Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC) do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, como meio de solucionar litígios, promover a autonomia das comunidades participantes, a inclusão dos cidadãos e a paz social.

Objetivos Específicos: a) Aplicar o conhecimento teórico-prático do processo de mediação social; b) Distinguir o papel e a função da mediação e do mediador social; c) Conduzir e manejar as estratégias e ferramentas utilizadas no processo de mediação; d) Identificar o conceito de mediação e educação para a paz; e) Distinguir as etapas do processo de mediação; f) Utilizar as ferramentas da mediação; e, g) Desenvolver habilidades e estratégias para manejar conflitos.

O Conselho Nacional de Justiça estabeleceu que o curso básico de formação de mediadores se estruturaria em duas etapas, logo, os métodos e recursos a serem adotados englobariam aulas expositivas, materiais de leitura, estudos de casos, recursos audiovisuais, dinâmica em grupo, aulas práticas. A primeira etapa da formação se restringe a teoria e fundamentação da mediação básica, realização de exercícios simulados de mediação. Na segunda etapa, seriam feitos os estágios supervisionados, com atuação prática em casos reais.

Ainda na etapa teórica são apresentadas situações de conflito e fundamentos para o desenvolvimento de diversas metodológicas, como a cognitiva para percepção dos conflitos, a emocional, para lidar com sentimentos e necessidades das partes envolvidas, a comunicativa, utilizando-se a comunicação participativa e não violenta e a melhor forma de condução de uma negociação.

As atitudes e procedimentos que norteiam os mediadores sociais são: a) o acolhimento, primeiro dos procedimentos estatuídos pelo NUPEMEC, buscando proporcionar às partes o “sentir-se” à vontade”, conhecer e confiar no processo, considerando que as pessoas procuram o Núcleo principalmente para tratar de situações conflituosas e, por vezes, muito íntimas, por isso devem sentir, antes de tudo, confiança; b) a escuta ativa e as perguntas circulares, requerendo do mediador sensibilidade e atenção para identificar as posições (aquilo que é apresentado em relação ao conflito) e interesses (aquilo que pode estar por traz das posições, como os desejos); c) a promoção do diálogo e do equilíbrio de poderes, importantíssimos na mediação, por se constituírem em fatores de garantia de êxito do processo e na sua própria finalidade, considerando que, o acordo consiste apenas em um dentre outros resultados possíveis.

Para discussão da aplicação da mediação como alternativa aos problemas sociais existentes no Bairro do Triângulo, comunidades ribeirinhas, imigrantes, quilombolas e

indígenas é importante que a denominação comunidade esteja relacionada aos grupos sociais que vivem na mesma localização geográfica, e nessa condição, partilham os mesmos serviços ou a ausência deles, problemas, recursos, códigos de conduta, linguagem e valores, sendo este o público a ser atendido pelo mediador social.

O mediador social deve esquematizar, inicialmente, o problema, identificando: (i) o conflito e as partes interessadas e envolvidas; (ii) as formas e alternativas de solução de disputas adotadas; (iii) a possibilidade de solução extrajudicial dos conflitos e criação de um sistema de solução de disputas.

No caso sob análise, uma vez identificadas as partes, necessário pontuar as possíveis soluções (Meios Alternativos de Solução de Conflitos – MASCs) disponíveis para o tratamento do problema, sopesando o melhor método a se adequar ao caso concreto e concluir se é possível dirimir o litígio pelos métodos alternativos e, finalmente, criar/construir um esboço/sistema de desenho de disputas personalizado para aquele caso com as devidas especificidades e adaptações.

É importante destacar a importância da criação de critérios, pois, no caso do Triângulo, que envolve calamidades que atingem diretamente as condições de moradia e habitação, questiona-se a possibilidade de atribuir um tratamento uniforme às vítimas, na medida em que as condições de moradia variam de uma família para outra. Portanto, a criação de critérios objetivos visa garantir uma padronização de tratamento aos indivíduos envolvidos, atendendo, em certa medida, um conceito constitucional.

O mediador social pertenceria ao quadro constituído pelo NUPEMEC, pois isento de interesse e munido de um único objetivo que seria a solução eficiente e adequada à resolução do conflito social complexo vivenciado pela Comunidade do Triângulo, dentro dos objetivos indicados para sua formação, trabalhando em conjunto com representantes da Comunidade.

O funcionamento efetivo do sistema a ser criado contaria, portanto, com uma Comissão Administrativa formada por equipe multidisciplinar (defesa civil, urbanistas, reconstrutores), que possuiria poderes para implementar ações, inclusive, junto à Municipalidade, com base no planejamento prévio criado pelas partes, que atenderiam a essa finalidade.

Sem dúvida, é uma situação nova, mas que em outros países vem apresentando resultados empolgantes. No Brasil, verificamos reflexos positivos desse novo sistema, como mencionado em outro tópico, o caso da CI 3.554 e da PI 447, que servem de precedentes que foram criados e implantados com sucesso, sendo ótimos exemplos de desenho de sistema de disputas eficazes.

Aliados a isso, como mencionado, as experiências trazidas por outras Entidades Públicas e Privadas que criaram Programas de Mediação Comunitária, que serviu de inspiração para apresentação da proposta trazida na presente pesquisa.

A Mediação Comunitária vem se desenvolvendo com excelência no Brasil, transcendendo suas fronteiras, onde a reunião de esforços como da Magistrada do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, Gláucia Foley e Ministério da Justiça, através da Secretaria de Reforma do Judiciário, mentores na implantação de programas como a Justiça Comunitária em comunidades carentes.

Em análise aos escopos da mediação e proposta de um desenho de sistemas de disputas (DSD) para o caso de conflitos sociais coletivos, que podem ser solucionados através dos mediadores sociais formados pelo NUPEMEC, definitivamente o assunto não se encerra nas considerações acima realizadas, visto que o desenho de sistema de disputas é dinâmico, ensejando uma constante evolução em busca da melhor opção conjuntamente com as partes envolvidas, a importância dos meios alternativos é um instrumento transformador da cultura adversarial, embasado na educação social, na democracia, no respeito à pluralidade e à valorização do ser humano.

Nas comunidades com forte histórico de exclusão e em situação de risco, a mediação social representa um instrumento inspirador de avaliação que auxilia as partes a repensarem criticamente a realidade que as cerca, incentivando a procura por melhores condições de vida, tanto individual quanto coletivamente. A mediação é o preparo dos indivíduos para a gestão de conflitos, assegurando a participação ativa na busca de soluções justas, fortalecendo a cidadania e promovendo a emancipação social.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Tendo em vista os aspectos observados na análise da problemática enfrentada no reconhecimento dos direitos humanos em comunidades vulnerabilizadas, marcadas pela ausência de políticas públicas e sem direito ao efetivo acesso ao Poder Judiciário, destacou-se a experiência vivenciada pela Comunidade do Bairro do Triângulo e a possibilidade de aplicação da mediação social como alternativa de resolução de conflitos a todos os problemas sociais verificados em comunidades ou grupos, cujo método prioriza a inclusão, o reconhecimento e a emancipação dessas comunidades.

O Poder Judiciário, embora represente importante via de acesso, mostra-se insuficiente para atender às demandas sociais complexas, como a verificada nessa comunidade, e nesse

contexto surgiu a possibilidade de aplicação da mediação social como um instrumento alternativo de solução de conflitos, que tem por finalidade a intercompreensão e a participação ativa das partes na busca da melhor solução para seus conflitos, mas, acima de tudo, como via de acesso dos cidadãos aos direitos humanos.

A mediação como atividade humana tem existido desde os primórdios da vida em sociedade. No entanto, é importante que se reconheça que nas décadas anteriores era tida como um fenômeno sem fronteiras, presente em costumes e na religião. Modernamente, a mediação apresenta-se como modo de regulação da conduta humana, apresentando-se, portanto, como prática social.

A justiça é o nexos, a forma como podemos conviver com amor e paz, e, principalmente, com o respeito que concretiza a inclusão emancipatória entre as pessoas, que, através do mediador social, podem se autorregular porque sentem possuir a capacidade para construir seu presente e seu futuro.

A mediação social não se propõe a levar a Justiça para a comunidade, a mediação social instaura a Justiça na comunidade com a participação ativa das pessoas. Sendo de suma importância que o NUPEMEC, através das estruturas existentes, promova a formação desses mediadores sociais, dentro dos princípios dos direitos humanos, garantindo a concretização de direitos, finalidade principal a ser atingida pela Justiça.

O curso teria por finalidade a formação de mediadores sociais, cujo protocolo de ensino incluiria a utilização das técnicas de escuta ativa, *rappport*, parafraseamento, *brainstorming*, cáucus e agir comunicativos de Habermas, a capacidade de construção de um sistema de desenho de disputas (DSD) personalizado para solução daquele conflito, inspirados pelos princípios que norteiam a mediação comunitária, que visa à promoção uma comunidade participativa e uma justiça emancipadora.

O trabalho trouxe que a mediação pode ser realizada entre indivíduos e o Poder Público, principal responsável pela efetivação de direitos e acesso à Justiça, traçando novas possibilidades de resolução para conflitos sociais complexos, em especial nas comunidades vulnerabilizadas, como no Bairro do Triângulo, onde tais violações ocorrem de forma recorrente.

Por intermédio desse caso concreto, foi possível visualizar a possibilidade de aplicação da mediação social como instrumento não judicial para defesa e concretização de direitos.

Ficou demonstrado que a mediação pode ser utilizada para além da resolução de conflitos entre indivíduos, sendo possível sua aplicação em casos sociais coletivos, podendo criar-se um sistema personalizado para um caso específico, tratando-se de outro método denominado desenho de sistemas de disputas (DSD).

O DSD é apresentado neste trabalho por Diego Faleck, especialista em Design de Sistemas de Disputas, que define que o método “é olhar para um problema de maneira deliberada, racional, intencional, e criar um sistema ou um processo para resolver aquele conflito”. É, portanto, um conjunto coordenado de procedimentos que interagem uns com os outros, prevenindo, gerenciando e resolvendo a disputa.

A proposta do autor vem embasada em dois bem-sucedidos sistemas (DSDs) desenvolvidos para resolução das indenizações das vítimas dos acidentes aéreos ocorridos com vítimas brasileiras: trata-se da criação da Câmara de Indenizações 3054 (CI 3054), com vítimas do voo da TAM ocorrido em 17 de julho de 2007, com 199 vítimas; e o Programa de Indenização 447 (PI 447), com vítimas do voo da Air France ocorrido em 31 de maio de 2009, com 228 mortes. Os sistemas desenvolvidos tiveram a participação ativa das partes, tanto no processo de criação quanto no de implementação dos programas, o que contribuiu para o sucesso do sistema.

Ambas as situações, no caso dos acidentes aéreos e o conflito social verificado na Comunidade do Triângulo, encontram similitude na medida em que englobam grande número de pessoas atingidas por um único evento, trazendo consequências sobre toda a coletividade existente naquele local.

Como se verificou no decorrer da pesquisa, a mediação não se limita tão somente a uma técnica de resolução de conflitos, quando se opera no seio de uma comunidade, ganha exponencial significado, na medida em que se produz um trabalho conjunto com o grupo social atingido, baseando-se nos princípios trazidos com a experiência da mediação comunitária.

Não é suficiente que o Judiciário local crie uma estrutura judiciária para funcionar como Coordenador dos Métodos Alternativos, é imprescindível que este trabalhe intensamente nas questões sociais, pois esta é uma das finalidades contidas na Resolução nº 125/CNJ. E a presente pesquisa trouxe como principal foco os problemas sociais coletivos, concretizados na problemática existente no Bairro do Triângulo.



O Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC) do TJRO é o órgão de inteligência e gestão da Política Nacional de aplicação dos métodos alternativos, estando apto a dar tratamento a questões sociais de relevância e que atinjam grande número de pessoas, formando profissionais aptos a tratarem essas questões.

Sendo esse o órgão apontado para implementação da mediação social a problemas coletivos, seu corpo de mediadores, imbuídos da capacidade técnica necessária, utilizando-se das técnicas de mediação: escuta ativa, *rapport*, parafraseamento, *brainstorming*, cáucus, agir comunicativo de Habermas, construiria um desenho de sistemas de disputas conjuntamente com as partes envolvidas, estabelecendo importante canal de comunicação institucional na busca de uma solução autocompositiva.

Os mediadores sociais do NUPEMEC do TJRO formariam uma equipe multidisciplinar, envolvidos nos processos de mediação e negociação, onde esta consistiria também na organização e no planejamento de encontros, que teriam a finalidade de promover a participação de todas as partes interessadas, identificando meios para alcançar a decisão consensual justa, fazendo uso das técnicas de mediação e construindo um desenho de sistema de disputas a fim de trazer a melhor solução ao conflito.

Nessa perspectiva, o mediador social formado pelo NUPEMEC teria por base os importantes precedentes aplicados em conflitos sociais análogos, onde os meios alternativos foram aplicados e implementados através da construção de sistemas de resolução de disputas, que, como visto ao longo do trabalho, alcançaram patamares de sucesso.

Dessa forma, buscou-se demonstrar que essa metodologia deve ter sua aplicação ampliada, se estendendo a grupos e comunidades em situação vulnerável, como imigrantes, ribeirinhos, quilombolas e indígenas, representando uma via efetiva de acesso e concretização de direitos, tendo como características marcantes o envolvimento e a responsabilização de todas as partes envolvidas na solução daquele conflito social.

A criação de um protocolo para formação de mediadores sociais e a efetiva participação do NUPEMEC do TJRO podem ser decisivas para o tratamento de questões sociais de tamanha relevância, como o caso do Bairro Tradicional do Triângulo, comunidades quilombolas, grupos indígenas, imigrantes e ribeirinhos, utilizando a metodologia da mediação social e aplicando o método alternativo por meio da criação de um sistema de desenho de disputas personalizado para a solução de situações sociais complexas, inspirados

pelos princípios da mediação comunitária, buscando alcançar a verdadeira finalidade almejada pelo Poder Judiciário, que é a efetivação e concretização de direitos.

## REFERÊNCIAS

ACÇÕES Civis Públicas ajuizadas pelo Ministério Público Federal. Disponível em: <http://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php>. Acesso em: 11 fev. 2018.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. **Os direitos fundamentais na Constituição portuguesa de 1976**. Coimbra: Saraiva, 2008.

ARENHART, Sérgio Cruz. A tutela de direitos individuais homogêneos e as demandas ressarcitórias em pecúnia. Direito processual coletivo e o anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

ASSOCIAÇÃO DO BAIRRO DO TRIÂNGULO. Relatório da trajetória de luta pela moradia das famílias pioneiras e tradicionais do Bairro do triângulo. Porto Velho, 2010.

Bairro do Triângulo: e a ameaça de ser varrido do mapa. Disponível em: <https://www.newsrondonia.com.br/noticias/bairro+triangulo+e+a+ameaca+de+ser+varrido+do+mapa/57078>. Acesso em 20 dez.2019.

BITTAR, Eduardo C. B. **Metodologia da pesquisa jurídica**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

BORTONE. Fabiane Aparecida Silva. Márcia P. Ludwig. Karine Diniz Xavier. Contradição da Modernidade no Processo de Des/Re/Territorialização do lugar: o caso dos atingidos pela construção da hidrelétrica de Candonga. **Revista ELO-Diálogos em Extensão**. v. 5, n. 2, Outubro 2016.

BORZACOV, Yedda Pinheiro. **Bairro Triângulo**. In: Gente de Opinião, 20/05/2017. Disponível em: <http://www.gentedeopinioao.com.br/noticia/bairro-triangulo-por-yedda-pinheiro-borzacov/167111>. Acesso em: 12 fev. 2018.

BRAGADO, Fernanda Frizzo. Discursos desumanizantes e violação seletiva de direitos humanos sob a lógica da colonialidade. **Revista Quaestio Juris**, v. 9, n. 4 (2016). Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/php/quaestioiuris/article/view/21291/18872>. Acesso em: 12 fev. 2018

BRASIL, Rondônia, Porto Velho. **Lei nº 311 de 30 de junho de 2008**. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Porto Velho e dá outras providências.

BRASIL. [Constituição (1988)] **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nºs 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 99/2017 e pelo Decreto Legislativo nº 186/2008. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. São Paulo: Saraiva, 1998.

CAVALCANTE, Maria Madalena de Aguiar. **Hidrelétricas do Rio Madeira-RO: território, tecnificação e meio ambiente**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná – UFPR. Programa de Pós-Graduação em Geografia – PPGG. Curitiba, 2012.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1988.

CAPPELLETTI, Mauro. *Problemas de Reforma do Processo nas Sociedades Contemporâneas*, Revista Forense nº 318, pp. 123/124.

CAPPELLETTI, Mauro (org.). *Accès à la justice et état-providence*. Economica, Paris, 1984, p. 29.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryan. *Acesso à justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

COMISSÃO ESPECIAL “Atingidos por Barragens” – Resoluções nºs 26/06, 31/06, 01/07, 02/07, 05/07 - **Relatório da Violação dos Direitos Humanos na construção de barragens**. Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH), Brasília/DF, 2011.

CAHALI, Francisco José. *Curso de Arbitragem*. 2ª Edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

COMISSÃO TÉCNICA DE CONCEITOS (Orgs.). *Programa mediação de conflitos: uma experiência de mediação comunitária no contexto das políticas públicas*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2011.

\_\_\_\_\_. (Org.). *Mediação e cidadania: Programa Mediação de Conflitos*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2010.

DE GIORGI, Rafaelle. Por uma ecologia dos direitos humanos. **R. Opin. Jur.**, Fortaleza, ano 15, n. 20, p. 324-340, jan./jun. 2017. Disponível em: <http://periodicos.unichristus.edu.br/indez.php/opiniaojuridica/article/view/1506>. Acesso em: 12 fev. 2018.

DELUCHEY, Jean François Y. Os Direitos entre Polícia e Política. Rio de Janeiro, **Revista Direito & Praxis**. v. 8, n. 1, p. 196-228, 2017. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerf.br/index.php/revistaceaju/article/view/20945> Acesso em: 12 fev. 2018.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL SOBRE A DIVERSIDADE CULTURAL – UNESCO. Disponível em: [http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/diversity/pdf/declaration\\_cultural\\_diversity\\_pt.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/diversity/pdf/declaration_cultural_diversity_pt.pdf) - Acesso em: 16/6/2019

Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004, Convenção nº 169 da OIT – Sobre Povos Indígenas e Tribais – Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm) – Acesso em: 16/6/2019

DIEGUES, Antônio Carlos (org.). **Desmatamento e modos de vida na Amazônia**. São Paulo, NUPAUB / USP, 1999.

DIDIER, Fredie; ZANETI, Hermes. A Justiça Multiportas e Tutela Constitucional Adequada. In: ZANETI, Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier, Justiça Multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada de conflitos. Salvador. Ed.: Juspodivm, 2016, pg. 36.

FULLER, Lon. *The forms and limits of adjudication*, 92 Harvard Law Review, 353, 1978.

FOLEY, Gláucia Falsarella. Justiça Comunitária. Por uma justiça da emancipação. Belo Horizonte: Forum, 2010.

\_\_\_\_\_. 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.

GARZON, Luiz Fernando Nova. **Projeto de Pesquisa e Extensão: “Desestruturação Social e Ambiental das Comunidades Ribeirinhas Urbanas e Rurais no Município de Porto Velho”**. Porto Velho, 2010.

<http://www.rondonoticias.com.br/noticia/cultura/26203/arraial-flor-do-maracuja-pode-bater-recorde-de-publico-neste-ano> – Acesso em: 07/7/2019.

HOBBS, Thomas. *Leviatã ou Matéria: forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva – 3. Ed. – São Paulo: Abril Cultural, 1983. p. 14.

HEYNES, John M. Fundamentos da mediação familiar. 2ª ed. Tradução Marilene Marodin. Porto Alegre: Artes Médicas, 1998, p. 27.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL - IPHAN. Secretaria de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Boletim do IPHAN** nº 9, nov/dez. 1980.

KOVACH, Kimberlee K. *Mediation: Principles and Practice*. 3. ed. St. Paul: Thomson West, 2004, p. 28.

MAB. **A luta dos Atingidos por Barragens contra as transnacionais pelos direitos e pela soberania energética**. Coordenação Nacional do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB). São Paulo, 2008. Cartilha Pedagógica.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Teoria Geral do Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MAB. **Violação dos Direitos Humanos na Construção de Barragens. Síntese do Relatório da Comissão Especial “Atingidos por Barragens”** – Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana. São Paulo, março de 2011.

MESQUITA, Maíra de Carvalho Pereira. Do princípio da inafastabilidade da jurisdição. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, nº 3681, 30 jul. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/24807>. Acesso em: 4 dez. 2019.

MELLO. Alex Fiúza d. **Dilemas e Desafios do Desenvolvimento Sustentável da Amazônia: o caso brasileiro**. Revista Crítica de Ciências Sociais. P. 91-108. Publicação: 9/7/2015.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO. **Documentação e divulgação de documentos da biblioteca quanto aos serviços de produtos**. Disponível em: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_informativo/bibli\\_inf\\_2006/Rev-FD-SBC\\_v.24\\_n.2.01.pdf](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-FD-SBC_v.24_n.2.01.pdf). Acesso em: 04 nov. 2019.

MOORE, Christopher W. O processo de mediação: estratégias práticas para resolução dos conflitos. 2. Ed. Tradução de Magda França Lopes. Porto Alegre: Artmed, 1998.

Notícias da Terra. Disponível em: <http://cptrondonia.blogspot.com/2014/07/>. Acesso em: 20 dez.2019

MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. *et al.* **Direitos humanos no Brasil 3: diagnósticos e perspectivas**. DHESCA. Passo Fundo: IFIBE, 2012.

NICÁCIO, A. E. S. Justiça Diferenciada para a superação de uma vida precária. Belo Horizonte: UFMG / Faculdade de Direito, 2011.

OECD. Rondônia está debaixo d’água, culpa das hidrelétricas. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/reportagens/28107-rondonia-esta-debaixo-d-agua-culpa-das-hidreletricas/>. Acesso em: 05 dez. 2019.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. A mediação no direito brasileiro: evolução, atualidades e possibilidades no projeto do novo Código de Processo Civil. 01/06/2011. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-processual-civil/a-mediacao-no-direito-brasileiro-evolucao-atualidades-e-possibilidades-noprojeto-do-novo-codigo-de-processo-civil/>

MOURÃO, Barbara Musumeci, NAIDIN, Silvia. Mediação comunitária no Brasil: diálogo entre conceitos e práticas / organizado por Barbara Musumeci Mourão, Silvia Naidin. – Rio de Janeiro: CESeC, 2019.

PERPÉTUO, Rafael Silva (et al). **Os Métodos Adequados De Solução De Conflitos: mediação e conciliação**. Rev. Fac. Direito São Bernardo do Campo - v.24 - n.2 - 2018

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. *Mediação – A redescoberta de um velho aliado na solução de conflitos*, in Acesso à Justiça: Efetividade do processo (org. Geraldo Prado). Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

PINTO, Emanuel Pontes. **Rondônia evolução histórica**. Rio de Janeiro. Expressão e Cultura, 1993.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. *Disposições Gerais do P.L. 7.169/14*, in Revista Eletrônica de Direito Processual, ano 8, volume especial: *A Nova Lei de Mediação Brasileira: comentários ao P.L. 7.169/14*, pp. 35/61, outubro / 2014.

PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique. *Los derechos fundamentales*, Imprenta: Madrid, Tecnos, 1998, pp. 46-7.

ROTHMAN, Franklin Daniel. **Vidas Alagadas – Conflitos Socioambientais, Licenciamento e Barragens**. Viçosa, MG: Ed. UFV, 2008, p.39-63.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. O contrato social. In: Os pensadores. Tradução de Lourdes Santos Machado. Vol. XXIV. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

SANTOS, Mariana Correa dos. O conceito de “atingido” por barragens. Direitos Humanos e Cidadania. In: **Direito & Praxis**. Rio de Janeiro, Vol. 06, N. 11, 2015, p. 113-140 DOI: 10.12957/dep.2015.12698 Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/12698/12409> Acesso em: 12 fev. 2018.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Os processos de globalização**. Lisboa: Porto, 2000.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Comentário ao art. 1º, III**. In: CANOTILHO, José Joaquim G. *et al.* (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 121-128

SARLET, Ingo Wolfgang. Conceito de Direitos e Garantias Fundamentais. Tomo Direito Administrativo e Constitucional. Edição 1, Abril de 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/67/edicao-1/conceito-de-direitos-e-garantias-fundamentais> - Acesso em 20 Jan. 2020.

SAMPAIO, Lia Regina Castaldi, NETO, Adolfo Braga. O que é Mediação de Conflitos. São Paulo: Brasiliense – Coleção Primeiros Passos, 2007, p. 22.

Série Triângulo: O Fim de um Bairro – Disponível em: <http://www.newsrondonia.com.br/noticias/porto+velho+moradores+do+bairro+triangulo+denunciam+abandono+pelas+autoridades/57023> - Acesso em: 24 mai. 2019.

STROZENBERG, Pedro. Mediação comunitária brasileira: um mecanismo de prevenção à violência e fortalecimento da cidadania. In: *Mediação comunitária*. Brasília: Escola Nacional de Mediação e Conciliação, s/d, p. 37-44. Disponível em: <http://www.institutoelo.org.br/site/files/arquivos/b3be7bc8eaf5d209bc01d3f4ea3f8bd4.pdf>. Acesso: 21 de fev. 2020.

TEIXEIRA, Marco Antônio D. Mortos dormentes e febris. Um estudo sobre o medo, a morbidade e a morte nos Vales do Madeira, Mamoré e Guaporé, entre os séculos XVIII e XX. In: SEMCE. **Porto Velho conta a sua história**. Porto Velho, ABG, 1999.

TRENTIN, Fernanda.; PALÚ, Jhon Lenon. OS MÉTODOS ALTERNATIVOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS - DIREITO FUNDAMENTAL DE ACESSO À JUSTIÇA. Publicado em 10/2017. Elaborado em 10/2016. Disponível em <https://jus.com.br/artigos/61022/os-metodos-alternativos-de-resolucao-de-conflitos/3>. Acesso em: 05 dez. 2019.

URY, William L.; BRETT, Jeanne M.; GOLDBERG, Stephen B. (Getting Disputes Resolved: Designing Systems to Cut the Costs of Conflict”. Cambridge, PON Books, 1993.

URY, William. Como chegar ao sim com você mesmo. Tradução de Afonso Celso da Cunha. Rio de Janeiro: Sextante, 2015, p. 94.

VAINER, Carlos Bernardo. Conceito de “atingido”: Uma revisão do debate. In: ROTHMAN, Franklin Daniel. **Vidas Alagadas – Conflitos Socioambientais, Licenciamento e Barragens**. Viçosa, MG: Ed. UFV, 2008, p.39-63.

VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. Mediação de conflitos e práticas restaurativas. São Paulo: Método, 2008.

VEZZULLA, Juan Carlos. “La mediación para una comunidad participativa”. Instituto de Mediação e Arbitragem de Portugal – IMAP. Disponível em: [imap.pt/tag/juancarlos-vezzulla](http://imap.pt/tag/juancarlos-vezzulla) - Acesso: 20 de fev. de 2020.

VILLALON, Pedro Cruz. Formación y evolución de los derechos fundamentales. *Revista española de derecho constitucional*, nº 25, pp. 41-42.

WATANABE, Kazuo. *Modalidades de Mediação*. Série Cadernos do CEJ, n. 22, Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2001, pp. 42/50.