

DOCTRINA

A CULTURA DA PAZ COMO POLÍTICA PÚBLICA DO PODER JUDICIÁRIO

Maria Inês M. S. Alves da Cunha³

Introdução.

Entende-se por política pública as ações do poder público que buscam atingir os objetivos fundamentais do Estado. No dizer de Oswaldo Canela Junior citado por Ada Pellegrini Grinover⁴:

por política estatal – ou políticas públicas – entende-se o conjunto de atividades do Estado tendentes a seus fins, de acordo com metas a serem atingidas. Trata-se de um conjunto de normas (Poder Legislativo), atos (Poder Executivo) e decisões (Poder Judiciário) que visam à realização dos fins primordiais do Estado.

Assim, o Conselho Nacional de Justiça ao instituir, através de sua Resolução nº 125/2010, uma política pública de tratamento adequado dos conflitos de interesses claramente indicou ser sua atribuição assegurar, através de medidas adequadas, o acesso de todos à ordem jurídica justa, com vista à realização de um dos objetivos fundamentais do Estado brasileiro inscrito no art. 3º da Constituição Federal, qual seja, a redução das desigualdades sociais.

Vale dizer que a concretização da igualdade jurisdicional transcende ao direito de demandar perante os órgãos jurisdicionais, implicando no acesso ao sistema de Justiça que não se resume “*a vertente formal dos órgãos judiciais*” abrangendo, igualmente, outros mecanismos de solução de conflitos que se mostram efetivos como instrumentos de pacificação, solução e prevenção de litígios.

Todavia, uma política pública não se institui de modo súbito. Ao revés, é construída por meio de um processo que se desenvolve de modo paulatino e que, no âmbito do Poder Judiciário, considerou vários fatores. Desde o auge da litigiosidade, passando pela modernização e democratização do processo, até o estabelecimento de objetivos estratégicos, elementos que somados a outros, propiciaram as condições favoráveis à instituição e implementação de uma política de tratamento adequado dos conflitos de interesses, com vista “*a boa qualidade dos serviços e à disseminação da cultura da pacificação social*”.

O valor maior no qual se assenta a política estabelecida pela Resolução nº 125/2010 é o que mais importa, ou seja, a dignidade da pessoa humana. É daí que partiremos para dizer da importância da cultura da paz como política pública do Poder Judiciário.

³ A autora é Desembargadora do TRT da 2ª Região, Mestre em Ciências Políticas e Sociais pela Faculdade de Direito da Universidade Mackenzie, Professora Adjunta dos Cursos de graduação e pós-graduação das FMU.

⁴ GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle de políticas públicas pelo poder judiciário. In: SALLES, Carlos Alberto de (Coord.). *As grandes transformações do processo civil brasileiro*. São Paulo: Quartier Latin, 2009, p.113.

A dignidade da pessoa humana e o princípio da igualdade.

O art. 1º da Constituição Federal a rrola como fundamento da República a dignidade da pessoa humana. Si gnifica dizer que a Constituição repousa na concep ção que faz da pessoa humana fundamento e fim da sociedade e do Estado.

Segundo Jorge Miranda “*de modo direto e evidente os direitos, liberdades e garantias pessoais e os direitos econômicos, sociais e cultur ais comuns têm a sua fonte ética na dignidade da pessoa, de todas as pessoas*”. E prossegue:

mas quase todos os outros direitos, ainda quando projetados em instituições, remontam também à idéia de proteção e desen volvimento das pessoas... O home m situado do mundo plural, conflituo al e em acelerada mutação do nosso tempo encontra-se muitas vezes dividido por interesses, solidariedades e desafios discrepante s; só na consciência da sua dignidade pessoal retoma a unidade de vida e de destino.

A ideia se completa com a afirmação de que “*para além da unidade do sistema, o que conta é a unidade da pessoa*”.⁵

Bem por isso Alexandre de Moraes referir que a “*dignidade humana concede unidade aos direitos e garantias fundamentais, sendo inerente às personalidades humanas*”.⁶

O mesmo Jorge Miranda, todavia, alerta não existir, historicamente, conexão necessária entre dignidade humana e direitos fundamentais, sequer do ponto de vista de doutrinas religiosas e filosóficas que somente após o século XVIII se fizeram acompanhar de resenhas de direitos fundamentais.

Conclui indicando que a ligação jurídica-positiva entre dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais começa com o Estado social de direito, mais acentuadamente com as Constituições subsequentes à 2ª guerra mundial.

Com efeito, se considerarmos os postulados da Revolução Francesa e a proclamação constante do artigo 1º da Declaração de 1789 de que “*os homens nascem e permanecem (demeurent) livres e iguais em direitos*” constatamos que tal afirmação não apenas provocou debates e posi ções antagônicas, como é certo que concretamente no Estado liberal a efetivação da igualdade implicava em perda dos privilégios por parte da burguesia e, portanto, as preocupações tinham sede na proteção do indivíduo contra os desmandos do Estado.

Assim, basicamente, em que pese seu caráter de universalidade e seu cunho teórico e racional a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 limitou-se a afirmar os direitos civis e políticos como direitos fundamentais, consagrando as liberdades dos indivíduos e preocupando-se com sua defesa contra o Estado. Bem por isto se colocar tal declaração como o documento por excelência do Estado liberal. A igualdade pronunciada era a igualdade formal, perante a lei e não perante os bens da vida.

A ligação jurídica positiva antes referida entre dignidade humana e direitos fundamentais que hoje se constata no Estado social se efetivou a partir da preocupação

⁵ MIRANDA, Jorge. A dignidade da pessoa humana e a unidade valorativa do sistema de direitos fundamentais. In: MIRANDA, Jorge; MARQUES DA SILVA, Marco Antonio (Coord.). *Tratado luso-brasileiro da dignidade humana*. São Paulo: Quartier Latin, 2008, p.169.

⁶ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2009, p.21.

dos Estados democráticos com a incorporação em suas Constituições dos princípios inscritos na Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948.

De fato, indicando em seu preâmbulo que o fundamento da liberdade, da justiça e da paz do mundo é o reconhecimento da dignidade inerente à família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis, já em seu artigo 1º proclama que “*todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotadas de razão e consciência e devem agir em relação umas às outras com espírito de fraternidade.*”

Mesmo anotando em tal enunciado os postulados de liberdade, igualdade e fraternidade da Revolução Francesa a declaração não se limita à proclamação das liberdades no que pertine aos direitos e garantias individuais, vez que traz as cores da modernidade ao reconhecer a igualdade, a dignidade, a não discriminação, o direito à vida, o direito de expressão, de associação, de reunião e tantos outros. Avança no reconhecimento dos direitos sociais necessários ao livre desenvolvimento da personalidade do homem. Assim o direito ao trabalho, à previdência, a salário digno, à educação, à cultura etc., e a uma ordem social e internacional em que os direitos fundamentais sejam efetivos.

A proclamação coloca a dignidade humana como fundamento da liberdade afirmando a igualdade de todas as pessoas em dignidade. Vale dizer que a concretização de tais princípios implica na superação das desigualdades e não por outra razão ser um dos objetivos da República (art. 3º da Constituição Federal) “*reduzir as desigualdades sociais e regionais.*”

Veja-se que esta igualdade em dignidade não significa o não reconhecimento de que os homens são desiguais em vários aspectos, mas sim compreender que a igualdade entre os homens é de essência, como seres da mesma espécie. Que a igualdade que se pretende como indica Celso Ribeiro Bastos não é perante o direito, mas uma igualdade real perante os bens da vida.⁷

Portanto, o *caput* do art. 5º da Constituição Federal não pode ser interpretado como a proclamação da igualdade formal, vez que muito estreito este entendimento. Outros princípios e enunciados contidos na Constituição complementam o sentido e exato da igualdade pronunciada, posto que acrescentam as vedações e discriminações de qualquer natureza ou forma, donde seu valor transcender a mera isonomia formal.

O mesmo artigo 5º da Constituição em seu inciso XXXVII proclama a igualdade da Justiça ao vedar os tribunais de exceção, ao garantir o devido processo legal e a ampla defesa (art. 5º, LV), ao compensar eventual desequilíbrio substancial, garantindo acessibilidade à Justiça sob o prisma formal (art. 5º, LXXIV) ao assegurar assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos. Garantias que têm como antecedente lógico a garantia maior de acesso à justiça (art. 5º, XXXV).

O acesso à justiça – a igualdade jurisdicional.

Com propriedade assevera José Afonso da Silva “*que a igualdade constitui o signo fundamental da democracia.*”⁸

É sobre o valor igualdade que se assenta o Estado democrático de direito que pretende construir uma sociedade livre, justa e solidária, com superação das desi-

⁷ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1990, p.165.

⁸ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: RT, 1989, p.188.

gualdades sociais e com a geração de oportunidades para o pleno desenvolvimento da personalidade de seus cidadãos.

O Estado social se consolidou na perspectiva de dar concretude à igualdade substancial. Fincadas suas bases com as Constituições do México de 1917 e a de Weimar de 1919 foram, no dizer de Boaventura de Santos, as lutas de grupos sociais sem tradição histórica de ação coletiva de confrontação como os negros, estudantes e setores da pequena burguesia por novos direitos como a segurança, a educação, a habitação, o transporte e até o meio ambiente que aceleraram a transformação do Estado liberal em Estado providência.⁹ Estado este ativamente envolvido na gestão dos conflitos e conciliações entre classes e grupos sociais. E continua o autor referindo que, a integração das classes trabalhadoras nos circuitos de consumo, acompanhada da inserção efetiva da mulher no mercado de trabalho, com aumento da renda familiar e com mudanças no comportamento da família e em suas relações, aumentou a litigiosidade, acarretando mudanças no direito de família.

Com o incremento dos conflitos constatou-se não ser capaz a administração da justiça de dar resposta ao aumento da litigiosidade, e mais uma vez, a sociologia jurídica apontou a necessidade de reformas para a resolução dos conflitos. Suas contribuições auxiliaram na introdução de alterações no processo civil tradicional com aumento dos poderes do juiz, abreviação de rito, ênfase na oralidade, participação mais ativa das partes e testemunhas, ampliação do uso da conciliação entre as partes sob controle do juiz.

Igualmente estimulou-se a utilização de novos mecanismos de resolução de conflitos com instituições mais leves, relativa ou totalmente desprofissionalizadas, de utilização barata ou gratuita, visando à obtenção de soluções mediadas entre as partes. A tudo se agregando a democratização da administração da justiça que em uma de suas vertentes implicou na democratização do acesso à justiça.¹⁰

Para dar vazão àquilo que com propriedade Kazuo Watanabe denomina “litigiosidade contida” foram introduzidos novos instrumentos, de tal sorte que pequenos conflitos antes não jurisdicionáveis passaram a ser apreciados pelo Poder Judiciário, da mesma forma que se legitimaram pessoas e entidades, com mecanismos de defesa de interesses difusos e coletivos.

Assiste-se a um aumento na judicialização dos conflitos que, à evidência, não pode ser interpretada como negativa, mas que, certamente, gera um problema na concretização da solene promessa do Estado de garantir a todos o acesso à justiça agora entendido como acesso à ordem jurídica justa, à pacificação com justiça.

A colocação à disposição dos cidadãos de meios alternativos para solução de conflitos, integrados ao sistema de justiça, e organizados pelo Poder Judiciário há que ser vista como forma de assegurar o acesso à justiça, de tal maneira que todas as pretensões e defesas sejam apreciadas; que de fato se insiram e tenham acesso à justiça as pessoas menos favorecidas; que pequenos conflitos sejam conhecidos.

O estabelecimento de uma política pública de tratamento adequado dos conflitos de interesse objetiva não apenas assegurar o acesso à justiça com outras formas de

⁹ SANTOS, Boaventura de Souza. Introdução à sociologia da administração da justiça. In: *Direito e Justiça*. São Paulo: Ática, 1989, p.43.

¹⁰ *Ibidem*, p.56.

pacificação colocadas à disposição da sociedade, mas se destina a dar concretude aos direitos fundamentais proclamados na Constituição.

Uma nova cultura se instala impulsionada pela necessidade de manter a paz social, dando à sociedade alternativas para que encontre soluções a seus eventuais conflitos. Isso não quer significar que o Estado tenha renunciado ao exercício de sua função jurisdicional ou que reste violado o princípio da inafastabilidade da jurisdição. Ao revés, atende à necessidade de prover o cidadão de meios adequados para superação de conflitos atendendo “à sua natureza e peculiaridade”.

Tornar efetivo o princípio constitucional que garante a todos o acesso à justiça é tarefa que deve conjugar vários fatores. Desde a informação e orientação jurídica até a colocação à disposição do cidadão de meios consensuais de solução de conflitos. Implica ainda em pensar a jurisdição em seus vários escopos e no processo como instrumento de realização do poder, que tem vários fins.

No plano social o objetivo da jurisdição se coloca como a efetivação do valor justiça. Assim, superar a insatisfação é eliminar litígios com critério de justiça. O compromisso do sistema, inclusive o processual, é com o valor do justo. Daí o verdadeiro significado do princípio que garante a todos o acesso à justiça.

Conclusão

A política pública instituída pelo Conselho Nacional de Justiça não tem por escopo unicamente a eficiência operacional e a efetivação do princípio da razoável duração do processo com vista à superação da crítica maior e permanente de morosidade da justiça. Significa a constatação de que a igualdade em dignidade da pessoa humana deve se manifestar concretamente também no acesso ao sistema de justiça.

Que o Poder Judiciário deve ser capaz de acolher todas as demandas, dando-lhes tratamento adequado e garantindo-lhes instrumento hábil ao restabelecimento da paz. O Poder Judiciário claramente passa a ser visto não como um conjunto de órgãos que aplicam a lei a cada caso concreto no pressuposto de que ao dar a cada um o que é seu estará cumprindo sua função de fazer justiça. Ao revés, estabelece-se uma política destinada a evidenciar que o conjunto dos órgãos judiciais integra um sistema que é o sistema de justiça. Que um sistema de justiça não pode prescindir de métodos consensuais destinados a dar ao cidadão todas as opções para que suas demandas possam ser ouvidas e eventuais conflitos sejam resolvidos.

A garantia de acesso à ordem jurídica justa, significado maior e único possível a ser dado ao direito de acesso à justiça contido no art. 5º, XXXV da Constituição assume dimensão concreta no estabelecimento de uma política que não teme proclamar a necessidade da mudança de mentalidade.

Mentalidade forjada nas academias de direito, onde segundo Kazuo Watanabe “... os juízes preferem proferir sentença ao invés de tentar conciliar as partes para a obtenção da solução amigável dos conflitos”. E onde “... sentenciar, em muitos casos, é mais fácil e mais cômodo do que pacificar os litigantes e obter, por via de consequência, a solução dos conflitos”¹¹.

¹¹ WATANABE, Kazuo. A mentalidade e os meios alternativos de solução de conflitos no Brasil. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; LA GRASTA NETO, Caetano (Coord.). *Mediação e gerenciamento do processo*. São Paulo: Atlas, 2008, p.07.

A mudança de mentalidade talvez seja o maior desafio ao implemento da política pública instituída. Os chamados operadores do direito, magistrados, advogados, representantes do ministério público e até o público em geral estão impregnados da cultura da sentença, da visão de que apenas na decisão adjudicada se exerce o poder jurisdicional. Mais ainda, podem-se anotar como integrantes da mentalidade vigente, o pouco trato com práticas restaurativas avançadas, a ausência do exercício da gestão de processos, a falta de formação continuada, mesmo quando sistematicamente oferecida pelas Escolas Judiciais no pressuposto de que nada mais resta a aprender.

São muitos os fatores a serem superados para que a cultura da sentença, do perde-ganha, seja substituída pela cultura da paz, do ganha-ganha. A mudança de mentalidade se apresenta como antecedente necessário ao êxito do estabelecimento da cultura da paz.

Compreender o acesso à justiça como efetivação da igualdade jurisdicional, como direito à ordem jurídica justa demanda manter mentes e corações abertos à reflexão e à incorporação de novos valores.

O que se propõe é um novo paradigma que altera o modo de pensar o valor do justo. Onde o critério de justiça não se resume ao discurso teórico de tratar iguais igualmente e desiguais desigualmente, na medida em que se desigualem. Mas que como afirma Miguel Reale, tudo se faça para que as desigualdades progressivamente diminuam¹², e onde a justiça se apresenta como valor básico, cuja função é assegurar a realizabilidade dos demais valores segundo critérios de igualdade compatíveis com fatores conjunturais da experiência histórica.

A política instituída completa aquela que já vinha sendo desenvolvida com a eliminação de obstáculos econômicos, sociais e culturais, a fim de se garantir a igualdade de acesso à justiça a todas as classes sociais e que implicou em considerar a realidade econômica e social para inserir no poder judiciário os meios consensuais de solução de conflitos, destinados não só a dar respostas ao aumento da litigiosidade, mas a atender outros interesses que até então não eram adequadamente atendidos. Portanto, tal política não pode ser entendida unicamente sob o prisma de superar ou eliminar conflitos, mas de fazê-lo com critério de justiça.

O caminho a ser percorrido demandará a capacitação de facilitadores e de magistrados em técnicas específicas destinadas ao restabelecimento da comunicação entre as partes com vista à superação de divergências. Demandará o desenvolvimento de habilidades e posturas para o adequado tratamento dos conflitos e atendimento e orientação ao cidadão, destinatário final da atividade do sistema de justiça. Cidadão que passa a ser personagem de suas ações, assumindo a responsabilidade por elas.

A democratização da justiça assume nova perspectiva e seus agentes passam a atuar também como agentes transformadores, auxiliando no desenvolvimento humano, multiplicando conhecimentos, contribuindo para a permanência das intenções.

Retomo nosso ponto de partida, qual seja, a dignidade da pessoa humana para referir a afirmação de Alexandre de Moraes de que:

dignidade é um valor espiritual e moral inerente à pessoa, que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e respon-

¹² *Apud* REALE, Miguel. *Nova Fase do Direito Moderno*. São Paulo: Saraiva, 1990.

sável da própria vida e que traz consigo a pretensão ao respeito das demais pessoas...¹³

A política instituída tem por razão de ser este papel principal de que são titulares todas as pessoas em suas próprias vidas, o respeito que lhes é devido pelo Estado democrático de direito.

Bibliografia

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1990.

CUNHA, Maria Inês Moura Santos Alves da. *A equidade e os meios alternativos de solução de conflitos*. São Paulo: LTr, 2001.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle de políticas públicas pelo poder judiciário. *In: SALLES, Carlos Alberto de (Coord.)*. *As grandes transformações do processo civil brasileiro*. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

MIRANDA, Jorge. A dignidade da pessoa humana e a unidade valorativa do sistema de direito fundamentais. *In: MIRANDA, Jorge; MARQUES DA SILVA, Marco Antonio (Coord.)*. *Tratado luso-brasileiro da dignidade humana*. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas, 2009.

REALE, Miguel. *Nova fase do direito moderno*. São Paulo: Saraiva, 1990.

SANTOS, Boaventura de Souza. Introdução à sociologia da administração da justiça. *In: Direito e Justiça*. São Paulo: Ática, 1989.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: RT, 1989.

WATANABE, Kazuo. A mentalidade e os meios alternativos de solução de conflitos no Brasil. *In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; LAGRASTA NETO, Caetano (Coord.)*. *Mediação e gerenciamento do processo*. São Paulo: Atlas, 2008.

¹³ *Op.cit.* p.22.