

O SUPORTE RESOLUTIVO MUNICIPAL NO PROCESSAMENTO DOS CONFLITOS COLETIVOS: O ACESSO À JUSTIÇA E À PARTICIPAÇÃO NOS PROCESSOS EXTRAJUDICIAIS DE RESOLUÇÃO E ACOMPANHAMENTO DOS CONFLITOS COLETIVOS NO TRIÂNGULO MINEIRO**RESOLUTIVE MUNICIPAL SUPPORT IN THE PROCESSING OF COLLECTIVE CONFLICTS: ACCESS TO JUSTICE AND PARTICIPATION IN THE EXTRAJUDICIAL PROCESSES OF RESOLUTION AND MONITORING OF COLLECTIVE CONFLICTS IN THE MINEIRO TRIANGLE****Luiz Carlos Figueira de Melo¹
Lorena Franco de Oliveira²****RESUMO**

Através de uma abordagem hipotético-dedutiva, este trabalho tem por escopo o mapeamento prático-processual da institucionalidade e aparelhamento resolutivos municipais no trato dos conflitos coletivos, discutindo o tema da capacidade e importância institucional desse nível federativo em promover a resolução extrajudicial de tais controvérsias. As ferramentas metodológicas utilizadas foram pautadas nos procedimentos estudo de caso [hipotético], estatístico e bibliográfico. Com isso, as hipóteses de que os municípios mineiros (e em dedução, os brasileiros) não dispõem de suporte resolutivo institucional apto a subsidiar a melhor deliberação extrajudicial dos conflitos sociais e de que, ainda sim, gozam de uma posição estratégica na promoção do acesso à justiça, foram devidamente discutidas e confirmadas, obtendo como resultado a constatação de que apenas 1, de um total de 66 municípios, instituiu a nível legislativo, uma Câmara de Conciliação Municipal, sendo possível constatar uma situação de desamparo na tratativa *desjudicializada* dos conflitos transindividuais. Dessa forma, contribui-se ao desenvolvimento do tema ao passo que denuncia a desestruturação organizacional e a omissão da agenda público-administrativa em relação à resolução, discussão e participação extrajudicial dos conflitos coletivos em escala municipal, demonstrando assim, a importância de superação desse estado de coisas contrários aos ideais democráticos.

Palavras-chave: acesso à justiça, extrajudicialidade, conflitos coletivos, municípios, participação popular resolutiva

¹ Professor de Direito Administrativo da Universidade Federal de Uberlândia desde 1.991. Professor do Curso de Mestrado da Universidade Federal de Uberlândia – Faculdade Professor Jacy de Assis. Doutor em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9459320248524669> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6082-304X> E-mail: figueiramelo@uol.com.br

² Mestranda em Tutelas Jurídicas e Políticas Públicas pela Faculdade de Direito Professor Jacy de Assis – Universidade Federal de Uberlândia (bolsista pela CAPES); especialista em Direito Público - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e graduanda em Administração – Universidade Federal de Uberlândia. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0313547860889334> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8325-1168> E-mail: lorena_francoliveira@yahoo.com.br

ABSTRACT

Through a hypothetical-deductive approach, this work has as scope the practical-procedural mapping of institutionality and municipal resolving equipment in dealing with collective conflicts, discussing the capacity and institutional importance of this federative level in promoting the extrajudicial resolution of such controversies. The methodological tools used were based on [hypothetical], statistical and bibliographic case study procedures. With this, the hypotheses that the municipalities of Minas Gerais (and in deduction, the Brazilians) do not have institutional resolution support to subsidize the best out-of-court resolution of social conflicts and that, they also enjoy a strategic position in promoting access to justice, have been duly discussed and confirmed, with the result that only 1 out of a total of 66 municipalities has established a Municipal Conciliation Chamber at legislative level, it is possible to observe a situation of helplessness in the legal process of the transindividual conflicts. In this way, it contributes to the development of the theme while denouncing the organizational disruption and the omission of the public-administrative agenda in relation to the resolution, discussion and extrajudicial participation of collective conflicts on a municipal scale, thus demonstrating the importance of overcoming this state of affairs contrary to democratic ideals.

Keywords: access to justice, extrajudiciality, collective conflicts, municipalities, resolute popular participation

INTRODUÇÃO

Inicialmente, o presente estudo encontra seu recorte no tema da capacidade institucional dos municípios em prover o processamento resolutivo dos conflitos coletivos, de forma a assegurar a todos os possíveis nichos da coletividade, sobretudo, os mais vulneráveis, a participação deliberativa e efetiva na evolução desse procedimento dialógico. Acerca de outro elemento orgânico e necessário aos expedientes científicos (e que também reclama esclarecimentos preliminares), o método de procedimento, esclarecer-se-á a opção deste ensaio por agregar de mais um tipo, mesclando assim, os métodos: estudo de caso [hipotético], estatístico e bibliográfico de acordo com a necessidade e pretensão epistemológica de cada seção.

Por sua vez, a apreciação do tema encontra justificativa à medida que, a partir do advento do Estado de Bem-Estar Social [onde o Estado assume a responsabilidade de garantir o bem-estar econômico e social da população], a política e a governabilidade abrangeriam a cobertura de uma série de direitos de caráter coletivo, logo, o acesso isonômico à justiça, o protagonismo das políticas públicas

e o papel do Estado nesse contexto e *per se*, já ressoam a importância desta análise. Mas, não apenas por isso, mas também pelo posicionamento reivindicador do corpo comunitário perante a sociedade pós-moderna, sobretudo após a formação dos grandes centros urbanos, que tem reclamado o desenvolvimento de estruturas de acesso às instituições formais, conseqüentemente, ao universo da resolução de conflitos *desjuridicalizada*, e que encontra relevância, outrossim, na multiplicidade dos muitos envolvidos no cumprimento de sua finalidade constitucional.

Então, a partir disso, é possível situar o problema na garantia de extrajudicialização dos conflitos coletivos (ambientais, consumeristas, urbanísticos etc.) e na democratização, tanto do processo programático [a nível de políticas públicas] quanto do procedimento resolutivo em si, que deve cooptar as mais diversas demandas, incutidas em um ou em vários polos eventualmente interessados (sobretudo os de caráter coletivo) e encontra dificuldades de concretização por inúmeras razões, dentre elas, a ausência de uma estrutura objetiva viabilizadora. As hipóteses dedutivas de que *i* – os municípios mineiros/brasileiros [especialmente os de pequeno porte] são marcados pela deficiência estrutural e institucional no desempenho de sua atribuição de garante democrático ao exercício deliberativo e dialógico-popular no processo resolutivo *desjuridicalizado* dos conflitos coletivos e de que, *ii* – apesar do cenário intuído [e confirmado ao final da pesquisa], a municipalidade ainda possui centralidade e um papel estratégico na criação destes espaços públicos, onde as práticas sociais possam ser nutridas como criadoras e mantenedoras dos direitos fundamentais, representaram, assim, a bússola argumentativa deste mister.

A partir desse norte, o estudo se referenciará através de premissas-base de caráter preponderante processual e afeto às particularidades inerentes aos conflitos coletivos, sendo elas: *i* – o caráter fundamental da participação social no delineamento e reunião das informações mínimas do estabelecimento de acordos em conflitos coletivos; *ii* – a administração procedimental no caso de divergências intragrupos (inclusive em um único polo da controvérsia) e *iii* – a problemática envolvendo a necessidade de capacitação comunitária para o desempenho de funções relativas à assistência do acordos (como ocorre nas funções de controle no decorrer de sua execução). Dessa forma, o objetivo de mapear o panorama prático-processual da demanda resolutiva *desjuridicalizada* no tratamento dos conflitos coletivos nos municípios brasileiros poderá ser alcançado, descrevendo o estado da arte nesse sentido e conseqüentemente, contribuindo com sua institucionalização à medida que expõe as chagas responsáveis pela quase absoluta ausência deste tipo de suporte deliberativo.

Insta esclarecer também, que o caso hipotético descrito a seguir foi idealizado para melhor visualização das dificuldades possivelmente encontradas no processamento municipal dos conflitos coletivos: o episódio fictício se passa em um contexto comunitário no qual, corporações multinacionais

provocam os entes federados a fim de promover extração de metais altamente tóxicos (como já ocorrido no estado da Bahia, nos municípios de Maracás e Barreiras, com os metais vanádio e tálio, respectivamenteⁱ), e então, como diversos extratos da classe urbana, ribeirinha e coletiva em geral seriam potencialmente atingidos, os mesmos firmam organização de fato na promoção de seus interesses/direitos. Não obstante, inúmeros *stakeholders* (como ONG's internacionais e/ou terceiro setor especializado) também demonstram interesse no pleito, logo, não resta alternativa senão a busca democrático-dialógica pela condução processual mais adequada à garantia da justiça [em acepções procedimental e social].

O raciocínio aplicado à análise dos resultados levantados pela pesquisa legislativa, empírica e bibliográfica realizada neste trabalho, é o hipotético-dedutivo, já que, ao se deparar com a ausênciaⁱⁱ de unidades administrativas aptas a conduzir conflitos em escala coletiva nos municípios do triângulo mineiro, foi possível presumir minimante que os demais municípios brasileiros também não pautam tal preocupação em suas agendas políticas, comprometendo, assim, o exercício do direito ao acesso à justiça quando da incidência do caso hipotético-paradigmático. Logo, através do método de abordagem hipotético-dedutivo aplicado no desenvolvimento das seções seguintes, será possível constatar a deficiência estrutural comprometedora do processamento de demandas populares transindividuais fora dos auspícios jurídicos (ou seja, aqueles organizacionalmente formalizados), viabilizando uma projeção dessa realidade a outros estados da federação.

Por fim, o acréscimo bibliográfico elegido oferece aporte no sentido de alertar sobre os perigos da privatização da resolução de conflitos e sobre a necessidade de condensar esforços em favor da “transformação das instituições processuais” (MASCARO, 2003, p. 76-77), colocando a justiça e o reconhecimento das práticas sociais em destaque, ao mesmo tempo em que, desmascara os clamores discursivos neoliberais pela eficiência e pela rapidez. Desta maneira, resta patente coroar a responsabilização constitucionalmente estipulada de que os municípios devem legislar [logo, tutelar] sobre os assuntos de interesse local, por isso, não há justificativas hábeis a embasar a omissão institucional por parte das autoridades desses entes federativos [abrangendo autoridades públicas e privadas].

1. CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS SOBRE O PROCESSAMENTO RESOLUTIVO EXTRAJUDICIAL DOS CONFLITOS COLETIVOS EM ÂMBITO MUNICIPAL

Analisando o caso hipotético aqui proposto e que dá visibilidade aos pontos-cegos estruturantes do atual edifício consensual brasileiro, classificá-lo-á como um conflito coletivo, com

base nas características preponderantes que o perpassa: i – possibilidade de se levar a questão ao judiciário através de ações populares, ações civis públicas ou outras ações coletivas; ii – pluralidade de titulares de direito no polo ativo e no polo passivo; iii – envolvimento de vários órgãos públicos com competência abarcada pela tutela dos direitos (incluindo mais de uma esfera da Federação) refratários ao caso proposto e iv – presença de conflitos multifacetados e incluídos no rol de direitos fundamentais etc. (SOUZA, 2012, p. 99).

Além disso, outra lição explica que a transindividualidade, inerente às novas espécies de interesses – cujo escopo envolve uma pluralidade de titulares, não está adstrita ao molde binário público-privado, preponderante até a década de 1970. Nesse sentido, o conflito em destaque não poderia vincular-se à raia pública em sentido estrito, pois a presunção tradicional de superioridade dada à Administração Pública [em atendimento à supremacia do interesse público] não se impõe diretamente aos interesses supraindividuais, e, por sua vez, não se amoldam à órbita privada, já que tais interesses não têm partes definidas, ou seja, não se posicionam em pé de igualdade nas relações jurídicas e tampouco têm autonomia para fruir e/ou dispor do(s) direito(s) postos em xeque, como nos feitos de rotina da lavra jurídica cível (ANDRADE, 2017, p. 17-18).

Então, através da apuração legislativa empenhada neste expediente, foi possível verificar a existência da cobertura consensual em uma variedade muito restrita de conflitos, sendo que, os de viés tributário-financeiro têm expressiva notoriedade e, ainda segundo a análise empírico-quantitativa realizada, as *[esquizo]estruturas* públicas (ou *[proto]administrativas*) de acesso à justiça em escala municipal, na totalidade do espaço amostral, inspiraram a ação de uma minoria no sentido de promover, tão somente, a gestão do passivo tributário local. Com isso e tendo em vista a fragilidade dos equipamentos resolutivos mantidos pelos municípios estudados, bem como a triagem fiscal realizada por parte deles, diagnosticou-se que o *locus* resolutivo extrajudicial municipal ignora, em regra, a gestão dos conflitos coletivos e, quando se preocupa em disponibilizar tais mecanismos, o faz apenas com os conflitos de ordem econômica local e, dessa forma, conclui-se pela inadequação às exigências democráticas, sintomática nessa grave deficiência do exercício da cidadania.

Posto tais considerações de ordem primária, necessário ir adiante na investigação catedrático-legislativa e avaliar em que medida o caso proposto se ajusta à tipologia processual da extrajudicialidade prática corrente. Em outras palavras: será possível conduzir diálogos, negociações e parcerias [etc.] entre as possíveis partes envolvidas, através dos procedimentos usualmente elegidos pela práxis extrajudicial – sendo elas a mediação, a conciliação e arbitragem?

A fim de enriquecer conceitualmente esta composição, e, simultaneamente indicar seus pontos de ebulição, o caso hipotético deverá ser remido a fim de guiar o confronto com as críticas mais

relevantes. Outrossim, os próximos itens se responsabilizam de tais desafios, tendo como o fio de arremate os pleitos de jaez coletivo: em princípio, o item que trata a mediação aplicada aos conflitos coletivos e a possibilidade de condução do caso sugerido por essa via processual; em seguida, o item que aborda outra opção heterocompositiva (a conciliação) e sua possibilidade resolutive ante o caso hipotético e, por fim, a viabilidade de sua condução através da arbitragem.

1.1. Mediação e os conflitos coletivos

A palavra “mediação” deriva do termo latino *mediatio, mediari* e quer dizer intervir, colocar-se entre duas partes, e guarda estreita familiaridade etimológica com outro termo latino, *medius*, ou meio – nos dias atuais. Acerca das hipóteses de seu cabimento, aqueles conflitos que versem sobre direitos disponíveis e indisponíveis transacionáveis poderão ser mediados (no todo ou em parte), sendo que, o caso hipotético *in albis*, pode ser considerado inscrito nesta última classificação - direito indisponível transacionável (tendo em vista a imprescindibilidade à vida de um meio-ambiente equilibrado e, ao mesmo tempo, a necessidade de consideração dos envolvidos na tomada das decisões que lhes dizem respeito).

Pensando no *iter* que compreende a espécie heterocompositiva em comento (mediação), esta produção adotará os passos propostos na cátedra de Luciane Moessa de Souza (2012), questionando suas proposições, quando necessário. Em harmonia com sua obra (p. 157-159), as etapas que conformam o processo de mediação de conflitos coletivos congregam: *i* – análise do contexto e identificação dos grupos e entes públicos participantes; *ii* – planejamento do processo; *iii* – sessões de mediação; *iv* – realização de estudos técnicos; *v* – assegurar a representatividade de todos os participantes do processo; *vi* – redação do acordo; *vii* – estabelecimento de prazos, sanções e forma de monitoramento do cumprimento e *viii* – avaliação do processo.

Com isso, exsurge imediatamente os pontos relevantes, peculiares à condução extrajudicial dos conflitos coletivos, sobretudo, em relação aqueles onde há uma diversidade de direitos indisponíveis incidindo, logo, uma pluralidade de indivíduos potencialmente atingidos em seu desfecho. Os itens que invocam análise e/ou avaliação técnica, representatividade e monitoramento, desafiam mais que a [ausente] aparelhagem pública municipal, mas o próprio estado de coisas brasileiro, considerando-se a hipervulnerabilidade na qual alguns municípios poderão estar imersosⁱⁱⁱ.

Projetando tal aspecto crítico sobre o caso hipotético abordado ao longo deste trabalho e, ao mesmo tempo, refletindo sobre o desenho demográfico-institucional brasileiro, resta imperioso indagar sobre a possibilidade de deduzir que o município de pequeno porte no qual as jazidas de

vanádio e tálio foram hipoteticamente descobertas, ou mesmo algum munícipe local, tenham condições de elaborar algum diagnóstico técnico aproveitável? Ou então, será que na média geral, os municípios brasileiros têm capacidade especializada para se posicionar ante as demandas que envolvem os mais diversos tipos de *expertise*, quer por conta própria ou em parceria com outros entes públicos e/ou privados?

Aproximadamente noventa por cento dos municípios brasileiros contam com baixa/média densidade demográfica, ou seja, 4.897 municípios, do total de 5.570, têm até 50.000 (cinquenta mil) habitantes e, considerando tal dado, é possível tomar consciência do possível contingente de brasileiros relegados à não-participação e à não-discussão dos conflitos coletivos que, com frequência diária, desafiam a malha social^{iv}. Com isso, afere-se a desproporcionalidade e concentração populacional brasileira que se mostra, muitas vezes, capaz de comprometer o desenvolvimento resolutivo extrajudicial, à medida que inviabiliza e até mesmo sucateia a evolução institucional, se comparada à abundância de recursos (organizacionais, técnicos, científicos etc.) nos grandes centros urbanos.

Em consideração à tal premissa e questionando a estrutura resolutiva extrajudicial posta à disposição dos conflitos coletivos de caráter ambiental no Brasil (como ocorre no exemplo suscitado), presume-se prejudicada sua solução, já que grande parte dos municípios não conta com a institucionalidade (própria ou em cooperação) capaz de promover a mediação dos interessados. Exemplo concreto está ligado à necessidade de planejamento (segunda etapa do processamento de mediação) das tratativas relacionadas às possíveis mediações a serem entabuladas no conflito central, cuja proporção englobará análises técnicas, capacidade de acesso e de diálogo entre os envolvidos, traquejo cognitivo-relacional entre outras habilidades geralmente encontradas em estâncias específicas da sociedade (inclusive no próprio Judiciário, o que desvirtuaria o caráter extrajudicial).

A partir deste dado, é possível perceber que eventual paridade entre as múltiplas partes e os *stakeholders* envolvidos não garantirá um diálogo mediação e apta a pautar ou mesmo justificar quaisquer decisões legitimadoras das possíveis medidas tomadas – quando da lavra dos metais tóxicos. Em contrapartida e nesse mesmo escopo fático-hipotético, é necessário apontar que a possível restrição do acesso (e assimilação) às informações técnicas, porém, não obsta a possibilidade de rodadas de diálogo, quer entre as múltiplas partes entre si e sem a facilitação de um terceiro (autocomposição), quer entre as partes adversárias e tais *stakeholders* (provenientes do terceiro setor etc.), afinal, para este trabalho, a mediação se torna inapropriada à obtenção de um consenso total entre os múltiplos envolvidos, mas, em dada medida, atua como um facilitador intragrupos parelhos e

até mesmo entre interesses dispersos e covariantes (desde que hierarquicamente angulares, logo, em atendimento ao princípio da paridade de armas no processo).

1.2. Conciliação e os conflitos coletivos

No que diz respeito à conciliação, a etimologia também ajuda a sugerir seu desiderato nos tempos hodiernos: do infinitivo latino *conciliare*, evocando o verbo *concílio*, com significado de associar, unificar, reunir. A idiosincrasia dessa modalidade resolutiva está presente na possibilidade de o terceiro-conciliador ativamente propor medidas e elaborar sugestões, indo além do [res]estabelecimento comunicativo, como acontece na mediação, mas limitando-se a tais sugestões (o que a difere da modalidade heterocompositiva tratada no item seguinte: a arbitragem).

Amplamente utilizada entre os *commerce players* nacionais e/ou internacionais, a conciliação, tornou-se a vedete dentre as formas extrajudiciais de pacificação dos conflitos empresariais e tributários, sendo que nos últimos anos [a partir de junho de 2011, com a publicação da Lei nº 13.140, em 2015^v] muitos municípios têm editado leis que autorizam conciliar, transigir e desistir de processos cuja competência está a cargo da Fazenda Pública^{vi}.

O processo conciliatório consiste, em linhas gerais, na composição conflituosa pré-processual (ou interprocessual) de forma bem similar ao processo de mediação, não fosse a possibilidade de sugestões e intervenções pelo terceiro-conciliador. Tanto o Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/15) quanto a Lei de Mediação (Lei nº 13.140/15) não estabelecem distinção no processamento de ambas as modalidades (conciliação e mediação), porém, a fim de construir uma noção conceitual mais profunda, o presente ensaio traz a compilação do passo-a-passo num contexto jurídico, prescrita pelo Conselho Nacional de Justiça - CNJ^{vii}: *i* – procura do núcleo ou o centro de conciliação, nas acomodações do respectivo tribunal; *ii* – comunicação ao servidor de que há intenção de realizar um acordo; *iii* – o tribunal ou a vara responsável promoverá a ciência dos envolvidos para tratar do processo; *iv* – em caso de a outra parte aceitar negociar, uma audiência será designada, na qual, as partes, auxiliadas pelo conciliador, poderão construir a solução mais satisfatória para ambos.

Ocorre, entretanto, que no caso sugerido, por tangenciar direito coletivo indisponível [meio ambiente, trabalho etc.], a possibilidade de renúncia e/ou concessão pelas partes representantes é especialmente restrita. Dessa forma, a conciliação [e a mediação, guardada as devidas proporções] torna-se uma medida viável a sanar tão somente as eventuais divergências intragrupos.

Nesse sentido, Luciane Moessa de Souza (2012) explica que a incidência desse fenômeno (o conflito intragrupo) se dá, principalmente, em grandes organizações [públicas ou não] e apresenta

especial relevância no caso dos “grupos não organizados” (SOUZA, 2012, p. 131). A autora sugere o *empoderamento* do conciliador/mediador e enumera possíveis faculdades, tais como “ajudar as partes a formarem equipes de negociação efetiva” (SOUZA, 2012, p. 131); “sugerir” o número de membros participantes da resolução, o tipo de especialidade técnica incidente na controvérsia e até sugerir um processo decisório de escolha dos membros dessa equipe e etc.

Além disso, adverte ainda sobre o risco de comprometimento dos níveis de representação ao longo do procedimento conciliatório nos conflitos coletivos, indicando a importância de as equipes de “negociação”^{viii} desenvolverem “procedimentos específicos” (p. 131) de notificação ou informação dos representados. Sob uma perspectiva realista, o acordo atermado ao final do processo conciliatório nem sempre reflete as aspirações coletivas iniciais, fazendo com que certos membros “tidos como heróis no início das negociações” (p. 131) sejam relegados ao papel de verdadeiros algozes comunitários, ou nos termos desta cátedra, “traidores” (p. 132) da causa confiada à sua responsabilidade^{ix}.

Nesse espectro, outra denúncia perpetrada pela autora contorna questões de ordem prática entranhadas na práxis jurídica brasileira, cujo efeito deletério restringe as possibilidades de desenvolvimento do direito dito alternativo (referência aos métodos extrajudiciais de solução das controvérsias), enquanto recurso democrático-popular de garantia política e representativa. Para ela:

Muito embora a utilização de conciliação em ações coletivas seja perfeitamente admissível à luz do ordenamento vigente, como são raras as experiências neste sentido na prática forense prática, sendo de se registrar apenas a realização de audiências públicas e a participação de *amicus curiae* em ações diretas de inconstitucionalidade (a qual é prevista pela Lei nº 9.868), quiçá as respostas que esboço para estas questões possam ser úteis na elaboração de legislação a respeito. SOUZA, 2012, p. 100.

Ou seja, as hipóteses práticas que reivindicam a participação popular dos diversos nichos sociais no trato das contingências coletivas desafiam as alternativas administrativas (e jurídicas) disponíveis no ordenamento, colocando a perspectiva democrático-participativa sob este enfoque científico. Então, é possível concluir que no caso paradigmático, a possibilidade de múltiplos interesses congregados em um mesmo lado do impasse ambiental (pescadores, moradores ribeirinhos, autoridades locais e demais indivíduos afetados pela eventual extração dos metais tóxicos) demonstra a insuficiência dos métodos conciliatórios quando da apresentação de uma melhor saída, comum a todas as pautas demandadas.

1.3. Arbitragem e os conflitos coletivos

Considerando o traçado etimológico delineado neste ensaio, não é de menor importância lembrar que a expressão “arbitragem” deriva do latim *arbitrium*, que significa decisão. Muitos impasses legislativos foram refratários ao uso da arbitragem na Administração Pública, resultando sua possibilidade quando do advento da Lei 13.129, no ano de 2015.

O processamento arbitral esculpido na Lei de Arbitragem (Lei nº 9.307/96) admite o julgamento por equidade e reger-se-á pelos princípios gerais de direito, pelos costumes e regras internacionais de comércio. Em estreita síntese, esse iter combina as seguintes etapas: *i* – os direitos patrimoniais das pessoas capazes serão levados ao juízo arbitral por estipulação contratual ou por liberalidade de uma das partes, que tomará a iniciativa de manifestar à outra parte sua intenção de dar início à arbitragem, seja por via postal ou por outro meio de comunicação emissor de comprovante de recebimento; *ii* – convoca-se a outra parte para comparecer em dia, hora e local certos, a fim de firmar compromisso arbitral; *iii* – o árbitro/o colegiado/“tribunal” arbitral estipulará um procedimento arbitral, em obediência aos princípios do contraditório, da igualdade das partes, da imparcialidade do árbitro e de seu livre convencimento; *iv* – uma tentativa de conciliação será processada no início do procedimento arbitral que, se aceita, será atermada em sentença arbitral com os requisitos do artigo 26 da Lei 13.129 (relatório, fundamentos – com exceção aos árbitros que julgam por equidade – não se aplicando à Administração Pública, dispositivo e data/lugar) e será dada cópia às partes; *v* – sendo necessária dilação probatória, o árbitro/tribunal arbitral poderá tomar o depoimento das partes, ouvir testemunhas e determinar a realização de perícias ou outras provas que julgar necessárias, mediante requerimento das partes ou mesmo de ofício.

Considerando, outrossim, as dificuldades já esboçadas ao longo das seções anteriores, o manejo comunitário dos conflitos municipais ainda enfrenta outras agruras na tentativa de seu processamento extrajudicial, já que os métodos disponíveis na legislação vigente nem sempre são capazes de resguardar os direitos e interesses que tangenciam o conflito, como por exemplo, no caso hipotético apresentado. Tanto é verdade que, em sua crítica ao direito brasileiro, Alysson Leandro Mascaro (2008), aponta para o próprio exercício da arbitragem como uma via privatizada e restrita à classe empresarial, na resolução de conflitos puramente negociais (p. 213)^x.

Ainda com fundamento nessa disciplina, a arbitragem surge como mero “instrumento de desafogamento do Poder Judiciário e de maior liberdade à atividade capitalista nacional e internacional” (p. 213), e em douda conclusão arremata a existência de uma espécie de “triagem

econômica” (p. 213) dos conflitos, restringindo as soluções extrajudiciais às classes superiores. O cerceamento dessa técnica às demandas comerciais anuncia que as classes populares “não constituem mercado consumidor suficiente” (p. 213) para demandar no juízo arbitral e, conseqüentemente, concentra as tratativas populares nos Juizados Especiais.

Além desse importante diagnóstico denunciado pelo autor [de que os conflitos brasileiros recebem tratamento processual de acordo com a classe social dos envolvidos], a orientação epistemológica também reflete sobre a garantia dos imperativos constitucionais garantidores do caráter social, democratizante ou popular das decisões, ou seja, em relação à justiça estatal, mas também à participação resolutiva dos conflitos, enquanto vias distintas de tratamento. Tal orientação é digna de transcrição *ipsis litteris*:

As vantagens da Lei de Arbitragem são percebidas a partir das demandas empresariais, esvaziando as preocupações de caráter social, democratizante ou popular da justiça e da resolução de conflitos, atendo-se a referenciais técnico-contábeis - celeridade, rápida composição etc. Mais que isso, a própria universalidade e seus correlatos para dentro do processo civil – neutralidade do juiz e publicidade dos atos, por exemplo – passam a ser vistos como desvalores, e o caráter privado – de proximidade para com os julgadores, mediação do conflito por meio de técnicos afins às demandas, sigilo arbitral e afastamento dos imperativos legais – passa a ser a lógica buscada na reprodução econômica contemporânea. MASCARO, 2008, p. 213-214.

Dessa maneira, constata-se que um dos principais recursos resolutivos em vigência no ordenamento brasileiro (a arbitragem), em geral, atende a grupos restritos da população e seus respectivos interesses, desqualificando expressiva margem de conflitos, sobretudo os de caráter coletivo, em detrimento dos conflitos corporativos e/ou individuais de uma classe privilegiada. As restrições de fato [e de direito] encontradas no exercício do direito de acesso à justiça [incluídos seus mecanismos, tecnologias etc.] nos conflitos coletivos evidenciam fissuras (por que não abismos inteiros?) na evolução do trato deliberativo das divergências.

2. ANÁLISE DO APARELHO RESOLUTIVO NOS MUNICÍPIOS DO TRIÂNGULO MINEIRO EM RELAÇÃO AO CASO HIPOTÉTICO PROPOSTO

A fim de conceber uma melhor orientação crítico-reflexiva sobre o problema principal e demais problemas, tributários ao desafio principal de garantir resposta processual à população para além da alternativa jurisdicional, o presente trabalho visa explorar a relação existente entre a realidade

municipal e os desafios que as instâncias de poder têm pela frente, justamente de volver suas iniciativas rumo à justiça, direito e à participação. Equivale dizer que, as chagas que vitimam a política pública resolutivo-transacional nos municípios se mostram como produtos do problema central: a ausência de acesso isonômico à justiça, num cenário onde a péssima distribuição de renda restringe os meios objetivos de subsistência da maioria exponencial dos indivíduos e estrangula a possibilidade de concretização dos direitos fundamentais.

Importante destacar de antemão que, como conclusão do levantamento legislativo e empírico realizado, apenas um único município do espaço amostral [pelo menos a nível legislativo] conta com “Câmara Municipal de Mediação e Conciliação Administrativa” formalizada e, por essa razão, impossível deixar de inferir que toda especulação em torno das dificuldades do *federalismo à brasileira* reputa-se pertinente. Ou seja, a inexpressividade numérico-institucional das instituições de concretização do direito democrático ao acesso à justiça extrajudicial nos municípios também reflete, de certa forma, o fracasso federativo irrompido pela Constituição Federal de 1988 e denunciado pela doutrina^{xi}.

Além de tratar as impressões e resultados da pesquisa, esta seção também pretende formular um diagnóstico bibliográfico acerca do tema, com vistas no exame do (s) problema (s) e na aplicação paradigmática hipotética (exemplo do conflito da mineração de metais tóxicos em um município de pequeno porte). A partir da fundamentação epistemológica elegida, inferências, provocações e deduções serão construídas e, assim, será oportuno aplicarmos todas as lições até aqui acumuladas.

2.1. Impressões acerca da processualidade extrajudicial nos municípios do espaço amostral, questões reflexas e a efetividade resolutiva dos conflitos coletivos

Conforme denotado no início deste ensaio, foi realizado um levantamento legislativo municipal acerca dos mecanismos administrativos e/ou institucionais de processamento *desjudicializado* dos conflitos locais, sobretudo, aqueles de ordem social, especificamente na região conhecida como Triângulo Mineiro. Em projeção do caso hipotético tratado no decorrer de cada tópico, sobre a estrutura consensual [legislativa e empírica] dos municípios analisados, é possível pressupor que há uma letargia institucional das municipalidades mineiras [sendo possível projetar esse cenário a nível nacional], ou seja, há uma concentração inegável das demandas no Poder Judiciário estadual, restando indiferente sua natureza (se individual ou coletivo etc.).

Dentre os 66 (sessenta e seis municípios), distribuídos pela região do Triângulo Mineiro ao longo de 7 (sete) microrregiões, e que abrangem aproximados dois milhões de habitantes^{xii}, apenas o

Município de Araguari possui estipulação legislativa que cria “Câmara Municipal de Mediação de Conciliação Administrativa” e, mesmo assim, especializada em prevenção e tratamento das execuções fiscais e demandas empresariais. Ou seja, em matéria de processamento extrajudicial dos conflitos coletivos, o segundo estado brasileiro mais populoso (Minas Gerais) sofre com a ausência de espaços públicos aptos a conduzir discussões e mediações populares, públicas, coletivas e de ordem não-econômica.

Aprofundando as provocações e volvendo a análise para os aproximados cinquenta e dois municípios afetados nas duas catástrofes ambientais mineiras [incluídas suas comunidades] por rompimento de barragem (conhecidas por “Mariana”, em 2015 e por “Brumadinho”, no ano de 2019), questiona-se a capacidade resolutiva disponibilizada a atender os inúmeros conflitos insurgentes e, principalmente, qual o suporte municipal, proporcionado aos grupos vulneráveis afetados, e se existentes tais postos, será possível constatar sua capacidade de subsidiar o diálogo [eficaz] com as autoridades e múltiplos envolvidos nos desastres? Impossível supor que as necessidades e demandas sejam as mesmas em toda extensão do dano e, impossível também de se considerar que, ao tempo dos danos, existiam em tais municípios, estruturas de processamento administrativo de contendas locais, resultado este em consonância com os números apresentados, na atualidade, por outra região mineira (o Triângulo Mineiro).

Além disso, outros pontos puderam ser concluídos através do levantamento legislativo da amostra, dentre os quais emergem os seguintes:

- Há iniciativas interessantes e criativas (bolsas de estudo em cidades vizinhas) voltadas maciçamente ao binômio básico do enfoque de políticas públicas (saúde e educação), ficando à mercê o investimento em políticas concretizadora do acesso à justiça participativa e popular através dos meios consensuais de resolução de conflitos;
- Há iniciativas legislativas despiciendas, por vezes autorizando o município a transigir e/ou transigir, no âmbito dos Juizados Especiais da Fazenda Pública, tratando por vezes de assuntos que o próprio Código de Processo Civil e a Lei de Mediação (Lei 13.140/2015) já albergam;
- O esforço conciliatório *protointitucionalizado* contempla, em grande parte, a pequena empresa e a normatização tributária municipal;
- Apesar dos esforços estaduais, quer pela criação do dia estadual da paz e da conciliação (Lei nº 20.378 de 10/08/2012), quer pela promulgação da Lei nº 23.172 de 20 de dezembro de 2018, que “autoriza a Advocacia-Geral do Estado a não ajuizar, não contestar ou desistir de ação em curso, não interpor recurso ou desistir de recurso que tenha sido interposto nos casos que especifica e

cria a Câmara de Prevenção e Resolução Administrativa de Conflitos”, o grau de espírito resolutivo dos municípios mineiros é relegado à ausência de equipamentos estruturais e técnicos, sobretudo na tratativa dos conflitos de caráter coletivo, conforme denuncia o resultado da pesquisa quantitativa.

- A acessibilidade, segundo preconiza o Estatuto do Deficiente (13.146/15), bem como o armazenamento, padronização, compilação, indexação, disponibilidade e atualização das leis nos municípios analisados devem ser revisados, pois apresentam problemas dos mais variados (por exemplo, o sítio eletrônico do município de Campina Verde deixa o aviso de que “não existem itens nessa pasta”, referindo-se ao ícone “Legislação Municipal”, constando que desde 05/10/2015 a plataforma não é atualizada; já no caso do site do município de Comendador Gomes, há intervalos, sendo que de 2013 a 2016 e 2016 até os dias atuais não estão disponíveis; no site da Câmara Municipal de São Francisco de Sales, por sua vez, não há absolutamente nenhum dado, seguindo o percurso “Página Inicial / Leis / Legislação Municipal”, no site da Câmara Municipal de Grupiara, só é possível encontrar três tipos de leis: regimento interno, proposições e projetos e resoluções etc.), contrariando-se, dessa forma, os preceitos inscritos no rol do artigo 3º da Lei nº 12.527/11, que regulamenta a transparência na Administração Pública^{xiii};
- Outros sites, por sua vez, são bastante intuitivos e responsivos, no que concerne à aos critérios de fluidez no trânsito digital, como é o caso da plataforma digital da Câmara Municipal de Ipiacu, porém, ainda assim, não garante ampla acessibilidade.

Nesse espectro, várias são as dificuldades que determinados grupos da população enfrentam a fim de transigir fora dos auspícios jurídicos, em detrimento de outros nichos da população [como as empresas de pequeno porte, as microempresas e demais tipos societários], que desfrutam de uma certa estrutura no sentido democrático-deliberativo, podendo levar demandas de natureza estritamente fiscal aos cuidados da justiça consensual. Ou seja, é possível deduzir a existência de uma desproporcionalidade institucional acerca da estruturação dos ambientes resolutivos extrajudiciais, à medida que, notadamente, os entes federativos municipais dão preferência aos conflitos de ordem tributária, encerrando assim, uma verdadeira clivagem temática dos conflitos a serem discutidos e contrariando disposição presente no Código de Processo Civil^{xiv}, que não estabelece qualquer distinção nesse sentido.

Nesse espectro, mesmo o Município de São Gotardo prevendo a possibilidade de “implementação das Soluções Extrajudiciais de Conflitos no âmbito do Município” (Lei nº 2.290 de 24 de maio de 2018) e, outrossim, do Município de Ituiutaba viabilizar a formação de parcerias com entidades locais e com o Poder Judiciário com o objetivo de conciliar, mediar e arbitrar os conflitos das

empresas de pequeno porte e das microempresas localizadas em seu território (artigo 47 da Lei nº 4.090 de 09 de junho de 2011) e em muitos outros municípios, a via consensual ser uma opção factível, percebe-se uma exclusividade material no tratamento dos conflitos empresariais. Referida *preferência* vulnera o desenvolvimento dialético e participativo em escala municipal, pois dificulta o diálogo institucional e mascara as reais necessidades coletivas, já que muitos segmentos da sociedade são impedidos de falar (e pleitear) por si sobre suas respectivas demandas.

Entretanto, mesmo em meio a tal clivagem material dos conflitos, de se considerar tais iniciativas legislativas importantes, em meio à espessa atmosfera de desatenção municipal à representatividade das camadas sociais descrita ao longo deste trabalho, tais como a do Município de Araguari, que propõe a criação da “Câmara Municipal de Mediação de Conciliação Administrativa”, através da Lei nº 6.013 de 18/10/2018. Outra iniciativa que merece destaque é encontrada no Município de Carmo do Paranaíba, com o “Centro de Atendimento ao Cidadão – CAC” (criado pela Lei Ordinária nº 2.183 de 01 de março de 2013), no qual a autoridade municipal, vinculada à Secretaria de Ação Social, fica autorizada a promover, extrajudicialmente, a conciliação das partes em conflitos de interesses, aguçando assim a percepção de que o potencial resolutivo concernente aos impasses coletivos terá maior condição de tomar forma nesta localidade, já que o município, através da sensibilidade legislativa, deu azo a um projeto mais humanizador do processamento resolutivo extrajudicial.

3. Considerações bibliográficas acerca da capacidade municipal de promover a resolução deliberativa e participativa dos conflitos coletivos na promoção do acesso à justiça extrajudicial

Valendo-se da bibliografia elegida, é possível conceber orientações e análises mais aprofundadas sobre o tema investigado, através do qual, o exemplo hipotético foi recorrentemente acessado (mineração de metais altamente tóxicos) e a fim de se aplicar ao máximo o direito de acesso à justiça às contingências locais na contemporaneidade. Por essa razão, o presente tópico abordará, à luz de uma erudição equalizada na preponderância do contexto objetivo/material, o assunto da representatividade popular na condução resolutiva municipal dos conflitos de amplitude coletiva e temas convergentes.

A respeito da necessidade de elucidação dos “contornos fáticos e técnicos” (SOUZA, 2012, p. 134) que desenham o conflito, Luciane Moessa de Souza (2012), declara esta fase como “uma das etapas essenciais” (p. 133), tanto à celebração do acordo preliminar, quanto à implementação de uma

política pública capaz de reparar um dano coletivo, ou seja, trata-se da etapa de obtenção de informações, com a qual, o problema será diagnosticado em suas mais diversas acepções. Ainda para a autora (SOUZA, 2012), a própria adoção de um “caminho a ser adotado para solucionar o conflito” (p. 134) dependerá da disponibilidade de informações trazidas ao processo extrajudicial, entretanto, a autora não indica uma alternativa possível à escassez e/ou insuficiência dessas informações [de ordem empírica e técnica], arrematando a necessidade de socorrer-se ao Poder Judiciário ou ao *Parquet* a fim de assumir o processo deliberativo^{xv}.

Nesse contexto, é possível presumir que o suporte municipal brasileiro em prol do melhor consenso democrático-representativo, é de tamanha fragilidade a ponto de comprometer o próprio [re]conhecimento real das necessidades pleiteadas em cada camada social, especialmente naquelas consideradas vulneráveis (seja em acepção técnica, econômico-financeira, informacional etc.).

Outro enfoque processual adstrito à problemática coletiva e objeto de importância deste trabalho, diz respeito à resolução das “divergências intragrupos” (p. 131) como expressão da necessidade de, também por essa razão, regionalizar os diálogos ao longo das tratativas consensuais. Nesse sentido, indaga-se: qual a capacidade que dada cúpula institucional-representativa tem de estar em sincronia com as possíveis pautas emergentes na pluralidade de nichos afetados quando de eventual mineração de metais tóxicos? É possível considerar que o processo de atualização e articulação das demandas e resultados se mostra eficiente no decorrer do processo resolutivo transindividual?

Segundo a referência bibliográfica citada, o fenômeno das “divergências intragrupos” (p. 131) é uma possibilidade nas grandes organizações e ganha especial relevo na hipótese de “grupos não organizados de titulares de direitos individuais homogêneos” (p. 129), como é o caso do exemplo ilustrativo, onde existe, na classe dos afetados em estado de vulnerabilidade, muitas outras subclasses (como a dos pescadores, dos moradores, dos agricultores, simpatizantes à causa ambiental etc.). Nesse caso, trata-se de novas temáticas que deverão ser objeto de investigações técnicas, aptas a criar alternativas que vão além do desenvolvimento de “procedimentos específicos para notificar ou informar os representados sobre o desenvolvimento das negociações” (p. 129), exigindo diálogo direto e capacidade de comunicação eficiente.

Desta forma, destaca-se a importância de reunir esforços científicos e populares capazes de habilitar os chamados “representados” (SOUZA, 2012. p. 132) a falarem por si no processo dialógico-resolutivo [coletivo e/ou individual], e que, para além de apenas serem notificados ou informados de certas decisões, também possam ver garantida a possibilidade de decisões *bottom-up* [de baixo para

cima, em tradução literal], ao invés de perpetuar as incômodas abordagens decisórias de natureza *top-down* [de cima para baixo]^{xvi}.

Por último, crê-se que o tema das avaliações periódicas dos resultados obtidos ao longo da execução dos acordos eventualmente celebrados, também reclama acuidade por parte da classe especializada, a fim de que a comunidade afetada (e não apenas os órgãos e autoridades mediadores), e não apenas os representantes de cúpula e seus designados, possam aferir o grau de cumprimento dos termos ajustados. Ou seja, ao contrário de dirigir, *a priori*, o enfoque aos “déficits de *expertise*” (SOUZA, 2012, p. 152) dos órgãos instituídos (sobretudo o Judiciário), como sugere a doutrina trazida na obra de Luciane Moessa de Souza (2012), considera-se de maior validade à solução dos conflitos, habilitar os agentes comunitários a proceder ao controle das medidas levadas a cabo no decorrer do processo^{xvii}.

Nessa acepção, é preciso ir além do que se entende por *mediação participativa*, cujo espírito reafirma a subsidiariedade da intervenção popular e infantiliza a intervenção do grupo comunitário, rumo a um reconhecimento genuíno dessa autoridade democrático-constitucional [cidadãos, em sentido amplo], de modo a conferir-lhe atribuições em toda e qualquer fase abrangente do processo resolutivo municipal, especialmente, na etapa de controle.

Então, compilando em estreita síntese os problemas estrategicamente pinçados anteriormente, o presente estudo iniciou sua exploração epistemológica pela análise processual hipotético-aplicada dos principais procedimentos resolutivos em vigência, expondo sistematicamente algumas disfunções prático-teleológicas encontradas na mediação, na conciliação e/ou na arbitragem, sob o enfoque na tutela ao acesso à justiça. Adiante, referida apreciação bibliográfica se dirigiu às reflexões, tanto dos resultados da pesquisa legislativa quanto de outras impressões - refratárias ao objeto analisado; posteriormente, dedicou-se a averiguar possíveis vícios de cunho procedimental, demarcando três aplicações possíveis: *i* – a importância do delineamento dos “contornos fáticos e técnicos” do conflito na composição dos acordos preliminares e o papel dos segmentos coletivos nessa atribuição; *ii* – o tratamento *endoprocessual* em caso de divergências intragrupos, mas, num mesmo polo coletivo do conflito e *iii* – a questão da capacitação e legitimação da própria comunidade no desempenhar das funções de controle dos resultados obtidos ao longo da execução do (s) acordo (s) pactuado (s).

Após tal retrospectiva é possível concluir que a garantia de acesso à justiça pelas organizações coletivas [entre outros núcleos sociais] também dá azo a outros delineamentos jusfilosóficos e, conforme exposto no início desta seção, a doutrina eleita foi responsável por guiar o estudo através de tais linhas analíticas.

Em princípio, Alysso Mascaro (2003) alertou para o perigo de privatização da resolução de conflitos de natureza disponível (muitas vezes de caráter negocial), enquanto apontava para a Lei de Arbitragem (Lei nº 9.307 de 1996 c/c Lei nº 13.129 de 2015) como um dos “exemplos mais acabados” (p. 75) dessa privatização do espaço público^{xviii}. Além disto, o autor advertiu sobre o “discurso gratuito” (p. 76) da contemporaneidade, que reclama por efetividade e rapidez no processo e acaba camuflando o “risco de se tornar autoritarismo respaldado em leis” (p. 76), considerando que grande parcela das decisões tomadas (sob a égide gerencial) com o intuito de realizar tais paradigmas processuais (efetividade e rapidez processuais), assim como ocorreu nas nações totalitárias do século XX^{xix}.

O mesmo autor arremata seu diagnóstico intuindo que, caso o “institucionalismo processual” (p. 76-77) seja fraco, num contexto onde o Estado de direito seja também fraco [como é o caso do Estado brasileiro atual, segundo a mesma cátedra], os esforços em favor da “transformação das instituições processuais” (p. 76-77) deverão orientar-se pela “renovação do pensamento processual” (p. 76-77), tornando a justiça no contexto processual o critério paradigmático, corolário aos direitos fundamentais, já que intrínsecos ao processo resolutivo extrajudicial^{xx}.

Outrossim, o excerto seguinte sintetiza os valores convocados à instrução das tratativas, não apenas quanto à salvaguarda democrático-representativa das camadas vulneráveis na condução resolutiva extrajudicial do conflito, mas em sua totalidade sistêmica:

Repensar a relação jurídica processual não mais segunda uma visão primária e tradicionalista entre partes individualizadas e sempre iguais formalmente, autor e réu, mas pensar uma sociedade com conflitos ideológicos e sociais de complexidade extrema é transformar as expectativas em relação ao processo, ao mesmo tempo em que restará imprestável a lógica institucional e formal que rege o processo dos dias atuais. As formas novas de relação jurídica, que possam dar conta de uma complexidade dos conflitos e dos interesses, numa sociedade que vive em opressão coletiva e não só individual, exige uma nova racionalidade jurídica, nova compreensão do papel do jurista e do operador do direito, e no fundo novos sonhos de justiça. Realimentar esses sonhos de justiça faz parte da gestação de um processo mais justo, que é reflexo necessário, por sua vez, de um direito preocupado não mais só com sua tecnicidade, mas também com os caminhos e os objetivos do justo.” MASCARO, 2003, p. 76-77

À guisa desta lição, a cátedra do espanhol Joaquin Herrera Flores também contribui na elaboração deste raciocínio e, parte do princípio de que os direitos humanos e, internamente, os direitos fundamentais também são, ao mesmo tempo, produto e processo, e que a emancipação humana, proveniente da luta dos grupos sociais deve ser encarada como verdade na formação da perspectiva estruturante das instituições. Equivale dizer: “os direitos humanos não são conquistados

apenas por meio das normas jurídicas que propiciam seu reconhecimento, mas também, e de modo muito especial, por meio das práticas sociais” (HERRERA, 2009, p. 77).

A fim de enriquecer este ensaio, o fragmento seguinte evoca conceitos primordiais à condução de todo e qualquer Estado democrático de direito e, não por acaso, também essenciais às atividades extrajudiciais responsáveis pelo acesso à justiça. Participação, cidadania, democracia etc. são alguns desses conceitos, a seguir, melhor contextualizados:

Construir o espaço público a partir de uma concepção participativa de democracia significa levar as contradições entre as formas produtivas e as relações de produção ao âmbito da cidadania, espaço onde o público e o privado se confundem. O político nunca é um bem em si mesmo, é um mecanismo fundamental em que a cidadania pode colocar em prática suas virtudes cívicas e seu conhecimento da realidade. [...] A cidadania que surge de todo esse emaranhado é uma cidadania inibida, distorcida e centrada unicamente no espaço estatal. Isso reclama uma reflexão séria sobre o passado, o presente e o futuro da democracia como processo de construção de cidadania. [...]. Cabe, isso sim, uma reflexão sobre como, ao longo da história, foram canceladas as potencialidades da democracia e, também, sobre os possíveis caminhos que podem nos ajudar a construir um tipo de cidadania que conceba o político como uma atividade compartilhada, em cujo fundamento não estejam os direitos (que são meios para algo, e não fins em si mesmos), mas uma atitude comprometida contra todas as formas de desigualdade e injustiça. Pensamos que esse caminho pode ser construído mantendo uma trílice estratégia antissistêmica: 1) ocupar os espaços alegais, tradicionalmente esquecidos pelo liberalismo político; 2) gestar transformações culturais críticas; e 3) potencializar o protagonismo popular da cidadania. FLORES, 2009, p. 190-191.

Desta maneira, percebe-se a importância de se garantir espaços públicos de deliberação democrático-consensual dos conflitos, a nível local/municipal, principalmente, já que densa parcela de municípios, por vezes, representa a porção mais prejudicada e vulnerável [nas dimensões do social, econômico e técnico].

Apesar do comprometimento de certos institutos resolutivos com os ideais neoliberais e de parcela expressiva do Executivo Municipal analisado coadunar com tais interesses, como devidamente constatado nos resultados da seção anterior, a sociedade encontra-se em desenvolvimento e, é possível esperar a superação de tal panorama. Importante ainda, salientar que a ciência também assume um papel fundamental na transformação e aperfeiçoamento das estruturas consensuais [formais ou não] de captação e tratamento dos conflitos, então por isso, resta patente frisar a importância em se assumir essa responsabilidade nos mais diversos eixos sociais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme as análises, deduções e aplicações hipotéticas desenvolvidas ao longo deste mister, foi possível verificar de antemão que, o direito programático ao acesso à justiça *desjuridicalizada* no trato dos conflitos coletivos exige do Poder Público providências estruturantes, aptas a salvuardá-lo. Nesta senda, os municípios demonstram seu protagonismo, por serem, dentre os entes federados, atores em contato direto com os conflitos e suas mais diversas origens, gozando assim, de posição organizacional e operacional estratégica e, apesar disto, sofrem com um perfil institucional profundamente fragilizado.

Adverte-se ainda que, como tal fragilidade federativa não foi objeto primordial neste trabalho e, não será possível inferi-la como uma das prováveis causas de tal defasagem institucional resolutive, preocupando-se este expediente, especialmente, com o mapeamento processual e prático do estado da arte envolvendo o aparelhamento municipal resolutivo municipal no trato dos conflitos coletivos. Logo, através do caso idealizado, foi possível assimilar a omissão relativa ao aporte municipal brasileiro, quando do processamento extrajudicial das demandas sociais e/ou coletivas e, apreender a importância em se repensar a relação jurídica processual tradicional, realimentando de fato os ideais de justiça, extrapolando clamores técnicos e discursos de celeridade ou efetividade a qualquer custo, sem a devida observância de outros aspectos de cunho democrático-participativo.

A despeito do grau de responsabilidade federativa e dos níveis deficitários que, notoriamente, assolam os municípios brasileiros, importante ressaltar o *locus* estratégico e elementar no qual a autoridade local está situada. Deste modo, referida localização privilegiada, vincula sua atuação no sentido positivo, ou seja, obriga as municipalidades a instituírem programaticamente (ou seja, através de política pública) os meios objetivos e subjetivos de exercício deliberativo, representativo, democrático e concreto do direito de acesso à justiça [em sua acepção mais ampla] e seus corolários.

Por sua vez, em retomada à hipótese metodológica suscitada em princípio, afere-se a sua confirmação, considerando não apenas o resultado desanimador do levantamento legislativo municipal, onde apenas um município (dentre os 66 – sessenta e seis) conta com lei criadora de Câmara Municipal de Mediação e Conciliação, mas também em razão da própria ideologia institucional norteadora das tratativas resolutive extrajudiciais, que garante o acesso corporativo em detrimento do acesso popular e coletivo aos mesmos instrumentos de promoção resolutive dialógica. Ou seja, há um favoritismo temático por parte das instituições públicas (e privadas) brasileiras, que tem

contemplado os interesses econômico-financeiros e, talvez, por esta razão, o manejo extrajudicial dos conflitos dessa natureza já se encontra em pujante desenvolvimento, em detrimento dos conflitos de ordem social, que restam relegados ao monopólio jurisdicional do Estado.

A emergência desta incapacidade municipal de saldar administrativamente os reclames coletivos foi devidamente denunciada através do alarmante resultado: raríssimas legislações estipuladoras de medidas pró-consensualidade vigentes nos municípios analisados preocupam-se em abranger tal acesso para além de medidas que atendam às aspirações da classe empresarial. Não obstante, constatou-se que, apesar da presença de eventuais previsões legiferantes no sentido de viabilizar transações pelo ente federativo municipal, em nenhum desses casos, os conflitos coletivos e a participação popular que lhes é inerente quando de suas tratativas, estariam devidamente estruturados e garantidos.

Notadamente, os conflitos de natureza coletiva, cujo escopo contemplam inúmeros segmentos da trama social e, sobretudo, as classes mais vulneráveis da sociedade, permanecem, à percepção da hipótese ancorada neste ensaio, desguarnecidos e à margem da iniciativa público-privada. Matérias como consumidor, ambiental, urbanístico e assim por diante, têm desafiado a capacidade municipal de conduzir, num horizonte *desjudicializado*, à uma melhor solução das controvérsias, cuja responsabilidade positiva demanda promoção estatal, no sentido de criação dos meios de fruição desses direitos (por exemplo, criação e manutenção de unidades como PROCON, órgão municipal de fiscalização e guarda ambiental etc.).

Tal restrição material dos conflitos por parte da Administração Pública Municipal, no desempenhar das políticas de garantia aos espaços públicos resolutivos, vai de encontro ao que a essência axiomática do Estado Democrático de Direito busca proteger e, deturpa, a nível ideológico, as finalidades fundamentalmente visadas pelas agendas programáticas constitucionalmente inculpidas. Os argumentos defendidos ao longo deste esforço científico consubstanciam-se na preocupação com a carência (ou mesmo ausência) de espaços públicos e da própria eficiência procedimental no trato dos pleitos transindividuais.

Não obstante e a título de acabamento deste ensaio, é preciso superar o estigma de que o direito encontrado para além dos muros forenses tem feição marginal, comercial (considerando a doutrina que defende a privatização da arbitragem negocial) e de mero veículo para “desafogamento do Poder Judiciário”, centrando, assim, os esforços na harmonização deliberativo-popular dos propósitos institucionais brasileiros. Não apenas a nível estrutural, mas também a nível superestrutural, semeando no ideário e na prática popular, noções vitais presentes na Constituição como democracia deliberativa, direito à participação e ao acesso à justiça, bem como outros direitos

e garantias fundamentais inspiradores da resolução *desjuridicalizada* dos conflitos, sobretudo os de ordem coletiva.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber Rogério; ANDRADE, Landolfo. **Interesses difusos e coletivos:** esquematizado. 7. ed. São Paulo: Método, 2017.

ANDRADE, Mário Cesar da Silva. Dependência financeira dos municípios brasileiros: entre o federalismo e a crise econômica. **Revista Espaço Acadêmico**, Maringá, v. 16, n. 185, p. 71-82, 07 out. 2016. Mensal. Disponível em: <http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/31073/17600>. Acesso em: 20 jul. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Brasília, 16 mar. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 21 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, 18 nov. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 21 jul. 2020.

BRASIL. **Lei 13.140**, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Brasília, 26 jun. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm>. Acesso em: 21 jul. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Conciliação e mediação**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-aco-es/conciliacao-e-mediacao-portal-da-conciliacao>. Acesso em: 25 jul. 2019.

COSTA, Ladice Cristina Bezerra de Almeida; LIMA, Lígia Gonçalves; OLIVEIRA, Lucelena Alves. Federalismo e municipalização: uma discussão à luz das gramáticas políticas brasileiras. **Revista dos Mestrados Profissionais:** Pernambuco, v. 07, n. 1, 2018.

HERRERA FLORES, Joaquín. **A reinvenção dos direitos humanos**. Tradução de Carlos Roberto Diogo Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Estimativas da população residente no Brasil e unidades da federação**. 2019. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=downloads>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Panorama – Minas Gerais**. 2019. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/panorama>>. Acesso em: 28 jul. 2019.

MASCARO, Alysson Leandro. **Crítica da Legalidade e do Direito Brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

_____. **Filosofia do direito e filosofia política: a justiça é possível**. São Paulo: Atlas, 2003.

MEDIAÇÃO. In: **SITE DE ETIMOLOGIA** Origem Da Palavra. Disponível em: <https://origemdapalavra.com.br/palavras/mediacao/>. Acesso em: 24 jul. 2019.

MONTEIRO, Lorena Madruga. Modelo “Top Down”: uma reflexão sobre a implementação de políticas públicas e a participação dos gestores governamentais. **Revista Gestão Organizacional**, Chapecó, v. 9, n. 3, p. 25-35, dez. 2016. Disponível em: <https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/rgo/article/view/3253>. Acesso em: 21 jul. 2020.

SOUZA, Luciane Moessa de. **Mediação de conflitos coletivos: a aplicação dos meios consensuais à solução de controvérsias que envolvem políticas públicas de concretização de direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

ⁱ Nesse enfoque e a fim de amortizar a abstração do exemplo esculpido, importante dar visibilidade ao trabalho científico desenvolvido pelo geógrafo Flávio Guimarães de Souza, com destaque às seguintes produções: trabalho de dissertação apresentado no Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal da Bahia, em 2014, com o título “A Cidade de Maracás-BA a partir da implantação do projeto de mineração de vanádio” e artigo científico de mesmo título, publicado no decorrer do “IV Simpósio Cidades Médias e Pequenas da Bahia”, disponível nos “Anais do Simpósio Cidades Médias e Pequenas da Bahia”, ou em <http://periodicos.uesb.br/index.php/ascmpa/article/view/3649>.

ⁱⁱ Acerca da acepção “ausência”, importante esclarecer que, apesar de os Municípios de Araguari e Carmo do Paranaíba possuírem iniciativas concretas e/ou legislativas no sentido de implementar espaços de processamento extrajudicial (como será retratado adiante), para fins de participação democrática, efetividade do acesso à justiça pelas camadas populares em um mesmo polo demandante e para fins de garantir todos os níveis de diálogo, sobretudo nos conflitos coletivos, é possível concluir que nenhum dos 66 (sessenta e seis) município mineiros dispõem dessa infraestrutura.

ⁱⁱⁱ Sobre o tema, Mário Cesar da Silva Andrade (2016) acrescenta que “a dependência unicamente de lei estadual e da vontade da população local manifestada em plebiscito facilitou muito o processo de criação de municipalidades, favorecendo a proliferação de municípios. Antes de 1988, existiam 4.180 (quatro mil, cento e oitenta) municípios, mas, já em 2013, chegou-se a 5.570 (cinco mil, quinhentos e setenta), perfazendo um aumento de quase 34% (BRASIL, 2014). A criação de muitas unidades pautou-se por interesses políticos locais, negligenciando a verificação da existência de suficientes condições financeiras para o exercício da autonomia e custeio do respectivo aparato político-administrativo. [...] A previsão de repasses financeiros da União e Estado-membro para o município acaba assegurando uma receita mínima independentemente de sua autônoma capacidade financeira, isto é, sem o respaldo de suficientes recursos próprios. Os repasses federais e estaduais têm o efeito de artificializar a capacidade financeira do município. Nesse sentido, a manutenção da estrutura político-administrativa desses municípios financeiramente deficitários está condicionada a disponibilidade de recursos que lhe são essencialmente externos. Uma eventual grave crise econômica, que reduza drasticamente os recursos financeiros disponíveis, pode trazer sérias dificuldades para a manutenção de uma Federação que não se custeia.” ANDRADE, Mário Cesar da Silva. Dependência financeira dos municípios brasileiros: entre o federalismo e a crise econômica. **Revista Espaço Acadêmico**, Maringá, v. 16,

n. 185, p. 71-82, 07 out. 2016. Mensal. Disponível em: <http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/31073/17600>. Acesso em: 20 jul. 2020, p. 78-79.

^{iv} Foi realizado um levantamento estatístico com base no documento “Estimativas da população residente no Brasil e unidades da federação”, cuja data de referência adotada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística é 1º de julho de 2019. Foi constatado que 87,917% dos municípios brasileiros se encontram na faixa demográfica apontada no texto (abaixo de 50.000 habitantes). INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Estimativas da população residente no Brasil e unidades da federação**. 2019.

^v “Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a mediação como meio de solução de controvérsias entre particulares e sobre a autocomposição de **conflitos no âmbito da administração pública**. [...] Art. 32. A União, os Estados, o Distrito Federal e os **Municípios poderão criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos**, no âmbito dos respectivos órgãos da Advocacia Pública, onde houver, com competência para: I - dirimir conflitos entre órgãos e entidades da administração pública.” BRASIL. **Lei 13.140**, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Brasília, 26 jun. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm>. Acesso em: 21 jul. 2020, destacado.

^{vi} Exemplos dessa iniciativa encontrados na amostra de municípios analisada são encontrados em: **Iturama** (Lei nº 3.728, de 01/04/2008); **Carmo do Paranaíba** (Lei nº 2.256, de 18/03/2014 e Lei Municipal nº 2.032, de 19/05/2010); **Lagoa Formosa** (Lei nº 1.055, de 14/05/2014); **Delta** (Lei nº 447 11/07/2014); **União de Minas** (Lei nº 721, de 05/09/2013); **Santa Juliana** (Lei nº 2.414, de 09/07/2014); **São Gotardo** (Lei nº 1.982, de 12/09/2013); **Patrocínio** (Lei nº 4.681, de 23/09/2013).

^{vii} CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Conciliação e mediação**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/conciliacao-e-mediacao-portal-da-conciliacao>. Acesso em: 25 jul. 2019.

^{viii} Este trabalho não considera que direitos fundamentais, sobretudo os de caráter supraindividual, possam ser objeto de transação, já que perfazem interesses e necessidades comuns a todas as espécies, rejeitando vieses antropocêntricos. Por sua vez, a negociação em nada se confunde com a transação, sendo uma via legítima de diálogo e melhor compreensão do alcance fático do problema levado à deliberação, não presumindo-se assim, a disponibilidade dos direitos transindividuais.

^{ix} “Os representados normalmente esperam que seus representantes na negociação tragam para sua aprovação um acordo muito similar ao seu pleito inicial. Esta normalmente é uma expectativa nada realista. Se os representados não forem mantidos informados sobre as mudanças e opções desenvolvidas durante as negociações, eles podem começar a ver seus representantes, que eram tidos como heróis no início das negociações, como traidores.” SOUZA, Luciane Moessa de. **Mediação de conflitos coletivos**: a aplicação dos meios consensuais à solução de controvérsias que envolvem políticas públicas de concretização de direitos fundamentais. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 132.

^x MASCARO, Alysson Leandro. **Crítica da Legalidade e do Direito Brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2008, p. 213.

^{xi} “O pacto federativo trazido pela CF de 1988 e o advento da municipalização, tem falhas estruturais e uma rigidez, onde os entes federativos têm tributos que são de arrecadação exclusiva e Transferências constitucionais mandatórias, com regras bem limitadas. Isso gera problemas de cooperação entre os Entes, principalmente verticalmente e acabam aguçando a competição e a guerra fiscal. Essas situações ferem os princípios federalistas e o pacto perde sua essência de descentralização para combater as desigualdades sociais e regionais. A municipalização trouxe uma quantidade exorbitante de municípios e micromunicípios, onde grande parte não tem condições de se autossustentar. Problema esse que contribui para a ampliação das disparidades socioeconômicas, uma vez que a criação de municipalidades onera os cofres públicos, gerando diversos gastos sem receita oriunda de arrecadação própria. Recorrendo, num ciclo vicioso, à utilização das receitas de

transferências da União, que ao invés de “cobrir” gastos diversos, poderiam ser empregadas em investimentos na saúde, educação, segurança pública, etc. e, sobretudo, em infraestrutura para atrair mais pessoas físicas e jurídicas, aumentando as receitas tributárias e a capacidade financeira do município de gerir-se. Além dessa lacuna, preenchida pelo FPM, fomentar redes clientelistas, em uma pirâmide que cruza de alto a baixo a sociedade, ora como moeda de troca para fortalecimento de bases partidárias, ora como uso para fins apenas eleitoreiros, sem grandes benefícios para as localidades.” COSTA, Ladice Cristina Bezerra de Almeida; LIMA, Lígia Gonçalves; OLIVEIRA, Lucelena Alves. Federalismo e municipalização: uma discussão à luz das gramáticas políticas brasileiras. **Revista dos Mestrados Profissionais**: Pernambuco, v. 07, n. 1, 2018, não paginado.

^{xii} INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Panorama – Minas Gerais**. 2019. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/panorama>>. Acesso em: 28 jul. 2019.

^{xiii} “Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; V - desenvolvimento do controle social da administração pública.” BRASIL. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, 18 nov. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 21 jul. 2020.

^{xiv} “Art. 174. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo, tais como: I - dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da administração pública; II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da administração pública; III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta.” BRASIL. **Lei nº 13.105**, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Brasília, 16 mar. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 21 jul. 2020.

^{xv} “Uma das etapas essenciais para se desenhar qualquer acordo referente à implementação de uma política pública ou reparação de um dano coletivo é o diagnóstico do problema que se busca resolver, tanto no que toca à sua natureza (causas, características, consequências, possíveis interações com outras políticas públicas), como no que tange à sua dimensão (universo de pessoas afetadas, tempo e recursos necessários para a implementação de possíveis soluções etc.). Para avaliar qual o caminho a ser adotado para solucionar o conflito, faz-se necessário, assim, trazer ao processo de mediação todas as informações disponíveis, sejam elas elementos fáticos ou pareceres técnicos, inclusive para identificar eventual ausência ou insuficiência de informações relevantes para a elaboração do diagnóstico. [...] Na impossibilidade de reunião de tais informações mediante simples cooperação das partes, cabe ao mediador informar tal circunstância ao juízo, a fim de que seja determinada a sua disponibilização, sendo possível, ainda, que a requisição seja feita pelo Ministério Público, normalmente presente nas negociações dessa natureza.” SOUZA, Luciane Moessa de. **Mediação de conflitos coletivos: a aplicação dos meios consensuais à solução de controvérsias que envolvem políticas públicas de concretização de direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 133-134.

^{xvi} “Os analistas de políticas públicas desta geração ainda realizam estudos de casos, mas incorporam vários níveis em suas análises como, por exemplo, a dinâmica e a hierarquia organizacional, a análise procedimental, comportamental e política. (OLLAIK; MEDEIROS, 2011). Entretanto, em relação a esses estudos de terceira geração, algumas lacunas ainda carecem de problematização, especialmente o papel do burocrata e do administrador público na implementação de políticas a partir do topo. A questão não é saber qual é mais eficiente que o outro, engessando o debate, mas expor elementos que clarifiquem esse modelo de implementação. O modelo *top down* de políticas públicas caracteriza-se, por um lado, pela limitada e controlada discricionariedade do burocrata e, por outro, pelo seu viés organizacional. Em relação à discricionariedade refere-se ao fato de que, ao contrário dos burocratas da linha de frente (*street level bureaucrats*) do modelo *bottom up* (LIPSKI, 1980), os

burocratas e administradores públicos têm pouca flexibilidade na implementação das políticas, devendo seguir o estabelecido e normatizado pelas instituições implementadoras. Isto relaciona-se com a ênfase organizacional centrada no planejamento, na organização, na hierarquia e na centralização das decisões e descentralização da execução.” MONTEIRO, Lorena Madruga. Modelo “Top Down”: uma reflexão sobre a implementação de políticas públicas e a participação dos gestores governamentais. **Revista Gestão Organizacional**, Chapecó, v. 9, n. 3, p. 25-35, dez. 2016. Disponível em: <https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/rgo/article/view/3253>. Acesso em: 21 jul. 2020.p. 29.

^{xvii} “Ademais, defende ela, ‘a cogitação quanto ao resultado conferirá ao Judiciário um elemento importante para a aferição do próprio cumprimento da sentença. Afinal, é possível que a conduta determinada pela ordem se tenha concretizado sem que o resultado cogitado se tivesse materializado – e, nessa hipótese, o vício está não na conduta da Administração, mas no conteúdo da ordem, que não se revelou apto a gerar o resultado desejado’ (2009, p. 116). Cabe acrescentar que a menção a resultados mantém a liberdade de meios que há de ser assegurada ao administrador, até por conta do que Valle chama de ‘déficits de expertise’ do Judiciário, neste aspecto. A solução proposta por ela é a de que ‘esse novo Judiciário que cogita de controlar as políticas públicas deve desenvolver uma atividade dialógica com as instâncias técnicas que possam contribuir ao aprofundamento do problema’. No meu entendimento, porém, este viés exclusivamente técnico não é capaz de superar o chamado ‘déficit democrático’ do Judiciário. Este obstáculo, porém, pode perfeitamente ser superado pela *mediação participativa*, já que a todos os atores afetados se assegura a possibilidade de participar e contribuir no debate.” SOUZA, Luciane Moessa de. **Mediação de conflitos coletivos: a aplicação dos meios consensuais à solução de controvérsias que envolvem políticas públicas de concretização de direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 152.

^{xviii} “A tentativa de privatização do espaço público tem, na Lei de Arbitragem, um dos seus mais acabados exemplos. A participação da cidadania passa a se excluir dos interesses que movimentam as alterações das reformas processuais brasileiras contemporâneas. A efetividade, a rapidez, e mesmo a liberdade das amarras do sistema legalista, são todas metas as mais apropriadas possíveis para um sistema de resolução de conflitos do agrado dos poderes econômicos e da sua inabilidade e desinteresse em operar na esfera do espaço público nacional, privatizando as demandas e, muitas vezes, levando-as a organismos de arbitragem internacionais”. MASCARO, Alysson Leandro. **Filosofia do direito e filosofia política: a justiça é possível**. São Paulo: Atlas, 2003, p. 75.

^{xix} “A rapidez processual, por certo, é elemento fundamental da sociedade contemporânea nas suas relações econômicas e sociais; no entanto, não pode ser discurso gratuito, sob risco de se tornar autoritarismo respaldado em leis. As nações totalitárias em geral, no século XX, têm demonstrado apreço por efetividade processual no sentido da rapidez, sendo instrumento primeiro para tal objetivo o estrangulamento das possibilidades recursais e das garantias do cidadão e a alta concentração do poder processual nas mãos dos operadores estatais. O processo nazista era deveras rápido. Processo rápido nunca foi sinônimo de processo justo.” MASCARO, Alysson Leandro. **Filosofia do direito e filosofia política: a justiça é possível**. São Paulo: Atlas, 2003, p. 76.

^{xx} “Se o institucionalismo processual é fraco num fraco estado de direito como o brasileiro da atualidade, e se a efetividade, dados os seus limites nas garantias fundamentais, soma-se ao projeto de transformação das instituições processuais, certamente a grande renovação do pensamento processual reside no problema da justiça no processo.” MASCARO, Alysson Leandro. **Filosofia do direito e filosofia política: a justiça é possível**. São Paulo: Atlas, 2003, p. 76-77.

ANEXO

Microrregião de Araxá:

ARAXÁ: Disponível em <<http://www.araxa.mg.leg.br/leis>> Acesso em 24 jul 2019. **CAMPOS ALTOS:**

Disponível em <<http://www.camposaltos.mg.gov.br/portal/leis-em-vigor/>> Acesso em 24 jul 2019.

IBIÁ: Disponível em <<https://www.ibia.mg.leg.br/leis>> Acesso em 24 jul 2019. **NOVA PONTE:**

Disponível em

< <http://www.cmpn.mg.gov.br/?pag=TORNPU9UZz1PVFk9T0RnPU9EWT1Oamc9T1dRPU9HRT1PVGm9T0dVPU9HTT1PVEU9T0dVPU4yST1PVFE9T1dFPVIUUTO>> Acesso em 28 de jul 2019.

PEDRINÓPOLIS: Disponível em <<http://www.pedrinopolis.mg.leg.br/leis>> Acesso em 24 jul 2019.

PERDIZES: Disponível em <<http://www.perdizes.mg.gov.br/leisord.php>> Acesso em

24 jul 2019. **PRATINHA:** Disponível em <<http://www.pratinha.mg.gov.br/portal/leisv/>> Acesso em 24 jul 2019. **SACRAMENTO:** Disponível em <<https://www.sacramento.mg.gov.br/leisdecretos>>

Acesso em 24 jul 2019. **SANTA JULIANA:** Disponível em

< <http://201.62.59.250:8080/portalcidadao/#075f539f0b7223f116d2c85c4ce1b1752fccb0db1fd92284312b33310fb199ef6050e9373e0f36365cbb7737a0e49e582e657146a648fd13d54aa9e4338df879e807578fb1eeafd765e874467325cce9920f582d626d1104e4f2fb31e5153c13f8a3b13f07b7649e1f56cf5a4c15d15f740a45816d4cf114>> Acesso em 24 jul 2019. **TAPIRA:** Disponível em

<<https://leismunicipais.com.br/prefeitura/mg/tapira>> Acesso em 24 jul 2019.

Microrregião de Frutal:

CAMPINA VERDE: Disponível em <<https://www.campinaverde.mg.leg.br/leis/legislacao-municipal>> Acesso em 24 jul 2019. **CARNEIRINHO:** Disponível em

<http://sapl.carneirinho.mg.leg.br/generico/norma_juridica_pesquisar_form?incluir=0> Acesso em

24 jul 2019. **COMENDADOR GOMES:** Disponível em

<http://comendadorgomes.mg.gov.br/novo_site/index.php?nivel=0&exibir=atos_oficiais&ID=20>

Acesso em 24 jul 2019. **FRONTEIRA:** Disponível em

<[http://pmfronteira.horusdm.com.br/transparencia/estatica/modelo/1/titulo/Leis%20Ordin%C3%A1rias/caminho/documentos\[\]relatorios\[\]estaticos\[\]LegislacaoMunicipal\[\]LeisOrdinarias/origem/menu/parametros/aWRQYWdpbmE9MzgmVGI0dWxvPUxlaXMgT3JkaW7DoXJpYXM](http://pmfronteira.horusdm.com.br/transparencia/estatica/modelo/1/titulo/Leis%20Ordin%C3%A1rias/caminho/documentos[]relatorios[]estaticos[]LegislacaoMunicipal[]LeisOrdinarias/origem/menu/parametros/aWRQYWdpbmE9MzgmVGI0dWxvPUxlaXMgT3JkaW7DoXJpYXM)> Acesso em

24 jul 2019. **FRUTAL:** Disponível em <<https://consulta.siscam.com.br/camarafrutal/index/81/8>>

Acesso em 24 jul 2019. **ITAPAGIPE:** Disponível em <<http://cmitapagipe.mg.gov.br/legislacao/>>

Acesso em 24 jul 2019. **ITURAMA:** Disponível em <<https://www.iturama.mg.leg.br/leis/legislacao-municipal>> Acesso em 24 jul 2019. **LIMEIRA DO OESTE:** Disponível em

< <https://www.limeiradooeste.mg.leg.br/transparencia/legislacao>> Acesso em

24 jul 2019. **PIRAJUBA:** Disponível em <https://www.pirajuba.mg.gov.br/legislacao_municipal>

Acesso em 24 jul 2019. **PLANURA:** Disponível em <<https://www.planura.mg.leg.br/leis/legislacao-municipal>> Acesso em 24 jul 2019. **SÃO FRANCISCO DE SALES:** Disponível em

<<https://www.saofranciscodesales.mg.leg.br/leis/legislacao-municipal>> Acesso em 24 jul 2019. **UNIÃO DE MINAS:** Disponível em <<http://uniaodeminas.mg.gov.br/legislacao>> Acesso em 24 jul 2019.

Microrregião de Ituiutaba:

CACHOEIRA DOURADA: Disponível em <https://cachoeiradourada.mg.gov.br/portal/leis_decretos>

Acesso em 24 jul 2019. **CAPINÓPOLIS:** Disponível em

<<https://www.capinopolis.mg.leg.br/?pag=T0dRPU9EzZ1PR009T1RnPQ==&idtipolei=1>> Acesso em 24 jul 2019. **GURINHATÁ:** Disponível em

<<http://camaragurinhata.mg.gov.br/index.php/category/leis-municipais/>> Acesso em

24 jul 2019. **IPIAÇU:** Disponível em <<http://camaraipiacu.mg.gov.br/portal/banco-de-leis/>> Acesso em 24 jul 2019. **ITUIUTABA:** Disponível em <<https://www.ituiutaba.mg.gov.br/legislacao/leis>> Acesso em 24 jul 2019. **SANTA VITÓRIA:** Disponível em

<<https://www.santavitoria.mg.gov.br/publicacoes/legislacao/>> Acesso em 24 jul 2019.

Microrregião de Patos de Minas:

ARAPUÁ: Disponível em <<https://sapl.arapua.mg.leg.br/sistema/search/>> Acesso em 24 jul 2019. **CARMO DO PARANAÍBA:** Disponível em

<<https://sapl.carmodoparanaiba.mg.leg.br/sistema/search/>> Acesso em 24 jul 2019. **GUIMARÂNIA:** Disponível em <<https://cmguimaraniamg.gov.br/index.php/legislacao/leis-municipais>> Acesso em

24 jul 2019. **LAGOA FORMOSA**: Disponível em <<https://www.camaralagoa.mg.gov.br/leis>> Acesso em 24 jul 2019. **MATUTINA**: Disponível em <<https://transparencia-hd.com.br/consulta/orcamento/publicacoes>> Acesso em 24 jul 2019. **PATOS DE MINAS**: Disponível em <<https://sapl.patosedminas.mg.leg.br/norma/pesquisar>> Acesso em 24 jul 2019. **RIO PARANAÍBA**: Disponível em <<https://www.rioparanaiba.mg.leg.br/leis/legislacao-municipal>> Acesso em 24 jul 2019. **SANTA ROSA DA SERRA**: Disponível em <<http://www.camarasantarosadaserra.mg.gov.br/gestao/leis.php>> Acesso em 24 jul 2019. **SÃO GOTARDO**: Disponível em <<https://www.saogotardo.mg.leg.br/leis/legislacao-municipal-a-partir-de-2010>> Acesso em 24 jul 2019. **TIROS**: Disponível em <<http://www.camaratiros.mg.gov.br/legislacao>> Acesso em 24 jul 2019.

Microrregião de Uberaba:

ÁGUA COMPRIDA: Disponível em <<http://www.camaraaguacomprida.mg.gov.br/leis.htm>> Acesso em 24 jul 2019. **CAMPO FLORIDO**: Disponível em <<http://www.camaracampoflorido.mg.gov.br/leis.htm>> Acesso em 24 jul 2019. **CONCEIÇÃO DAS ALAGOAS**: Disponível em <<http://camaraconceicao.mg.gov.br/leis.htm>> Acesso em 24 jul 2019. **CONQUISTA**: Disponível em < Disponível em <<http://www.mvsistemaseservicos.com.br/conquista/>> Acesso em 24 jul 2019. **DELTA**: Disponível em <http://www.camaradelta.mg.gov.br/cont_pag12.asp?pag=115> Acesso em 24 jul 2019. **UBERABA**: Disponível em <<http://cidadao.camarauberaba.mg.gov.br/portalcidadao/#075f539f0b7223f116d2c85c4ce1b1752fcb0db1fd92284312b33310fb199ef6050e9373e0f36365cbb7737a0e49e582e657146a648fd13d54aa9e4338df879e807578fb1eeafd765e874467325cce9920f582d626d1104e4f2fb31e5153c13f8a3b13f07b7649e1f56cf5a4c15d15f740a45816d4cf114>> Acesso em 24 jul 2019. **VERÍSSIMO**: Disponível em <<http://www.camaraverissimo.mg.gov.br/leis.php>> Acesso em 24 jul 2019.

Microrregião de Patrocínio:

ABADIA DOS DOURADOS: Disponível em <<http://www.cmabadiadosdourados.mg.gov.br/?pag=T0dRPU9EZz1PR009T1RnPQ==&&idtipolei=1>> Acesso em 24 jul 2019. **COROMANDEL**: <https://www.coromandel.mg.leg.br/leis-municipais-2>> Acesso em 24 jul 2019. **CRUZEIRO DA FORTALEZA**: Disponível em <http://cruzeirodafortaleza.mg.gov.br/novo_site/index.php?nivel=0&exibir=atos_oficiais&ID=20> Acesso em 24 jul 2019. **DOURADOQUARA**: Disponível em <<https://www.douradoquara.mg.gov.br/doc/5/leis.html>> Acesso em 24 jul 2019. **ESTRELA DO SUL**: Disponível em <<http://www.estreladosul.mg.gov.br/legislacao>> Acesso em 24 jul 2019. **GRUPIARA**: Disponível em <<http://www.camaragrupiara.mg.gov.br/leis>> Acesso em 24 jul 2019. **IRAÍ DE MINAS**: Disponível em <<http://www.camairaideminas.mg.gov.br/leis.html>> Acesso em 24 jul 2019. **MONTE CARMELO**: Disponível em <<http://www.camaramontecarmelo.mg.gov.br/legislacao>> Acesso em 24 jul 2019. **PATROCÍNIO**: Disponível em <<https://www.patrocinio.mg.leg.br/leis/legislacao-municipal-1>> Acesso em 24 jul 2019. **ROMARIA**: Disponível em <<http://romaria.mg.gov.br/leis>> Acesso em 25 jul 2019. **SERRA DO SALITRE**: Disponível em <<https://www.serradosalitre.mg.gov.br/laws/this>> Acesso em 25 jul 2019.

Microrregião de Uberlândia:

ARAGUARI: Disponível em <<https://leismunicipais.com.br/prefeitura/mg/araguari>> Acesso em 25 jul 2019. **ARAPORÃ**: Disponível em <<http://www.camaraarapora.web2319.uni5.net/novo/home/index.php?p=leis>> Acesso em 25 jul 2019. **CANÁPOLIS**: Disponível em <<http://transparencia.canapolis.mg.gov.br:8080/portalcidadao/#efb33c382dcf9e4ae2294337ce2a566034ee25478c90493e56f55878a4d19d547154abb93a539ca141901243121b0442f68667740d76583a9b6fc842805a701255f50abffb83548323feb3d4a215dcba05fc4b5b868699999c1d78af95bbbed2ae7a>>

b27d940f9f7a8b2debb75557ba1cd7f6303c3be5a0edaecf72a00208c722773c5ec1c75725b2> Acesso em 25 jul 2019. **CASCALHO RICO**: Disponível em <<http://www.camaracascalhorico.mg.gov.br/leis>> Acesso em 25 jul 2019. **CENTRALINA**: Disponível em <<http://camaradecentralina.mg.gov.br/legislacao/leis-sancionadas/> - http://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=CD_CMC> Acesso em 25 jul 2019. **INDIANÓPOLIS**: Disponível em <<https://cmindianopolis.pr.gov.br/?pag=T0dRPU9EZz1PR009T1RnPQ==&&idtipolei=1>> Acesso em 25 jul 2019. **MONTE ALEGRE DE MINAS**: Disponível em <<http://www.montealegredeminas.cam.mg.gov.br/index.php?pg=legislacao>> Acesso em 25 jul 2019. **PRATA**: Disponível em <http://www.docvirt.com/DocReader.net/DocReader.aspx?bib=CM_Prata> Acesso em 25 jul 2019. **TUPACIGUARA**: Disponível em <<http://www.camaratupaciguara.mg.gov.br/?pag=T0dRPU9EZz1PR009T1RnPQ==&&idtipolei=1>> Acesso em 25 jul 2019. **UBERLÂNDIA**: Disponível em <<https://sistema.camarauberlandia.mg.gov.br/portalcidadao/#075f539f0b7223f116d2c85c4ce1b1752fccb0db1fd92284312b33310fb199ef6050e9373e0f36365cbb7737a0e49e582e657146a648fd13d54aa9e4338df879e807578fb1eeafd765e874467325cce9920f582d626d1104e4f2fb31e5153c13f8a3b13f07b7649e1f56cf5a4c15d15f740a45816d4cf114>> Acesso em 25 jul 2019.

Trabalho enviado em 29 de julho de 2020

Aceito em 27 de março de 2021