



GT 6: DIREITOS HUMANOS E POLÍTICAS PÚBLICAS

CONFLITOS FAMILIARES E A NECESSIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS À CULTURA DA PACIFICAÇÃO

Dirce do Nascimento Pereira (Universidade Estadual de Ponta Grossa); dircenpereira@hotmail.com
Zilda Mara Consalter (Universidade Estadual de Ponta Grossa); zilda_advocacia@hotmail.com

TEMÁTICA: DIREITOS HUMANOS E POLÍTICAS PÚBLICAS

RESUMO: O desenvolvimento humano e social geraram mudanças significativas nos arranjos familiares, ampliando e fragilizando vínculos, bem como alargando o leque de fontes de conflitos neste ambiente. Como consequência, os conflitos que existiam desde os primórdios e, muitas vezes eram resolvidos pelas próprias partes, passaram a ser judicializados. A elevada demanda de processos judiciais gerou uma situação alarmante no atual cenário do Poder Judiciário brasileiro. Desta forma, não é possível permanecer inerte diante de uma situação que piora a cada instante. É necessário buscar alternativas para transformar o contexto adversarial inerente aos litígios em espaço de cooperação e empoderamento das partes. Neste sentido busca-se demonstrar a necessidade de utilização de mecanismos alternativos para a gestão dos conflitos de interesses na seara familiar hodierna, implementando ações, como aquelas desenvolvidas pelo Projeto de Extensão Falando em Família, a fim de viabilizar o efetivo cumprimento da política pública de tratamento adequado dos problemas jurídicos e dos conflitos de interesse no âmbito do direito das famílias formulada pelo Conselho Nacional de Justiça.

Palavras chave: soluções consensuais; demandas familiares; gestão de conflitos.

1. INTRODUÇÃO

A família pode ser idealizada como um espaço de humanização, de convivência harmônica, de aprendizagem e de preservação de laços afetivos. A complexidade destas relações está também relacionada à mudança na concepção de família, e, por outro lado, vem fragilizando-se de forma significativa à luz do que atualmente se espera no seio familiar.

Assim, inúmeros conflitos surgem nessa seara, sobrecarregando sobremaneira o Poder Judiciário nacional e desgastando as partes mais do que já se encontram sensibilizadas, eis que a demora em razão da sobrecarga é fator importante no desgaste dos litigantes e na gestão das demandas desta natureza.

Desse modo, o objetivo da investigação é identificar como o Estado pode agir visando alterar esse quadro e, numa hipótese plausível, até que ponto políticas públicas implementadas pelos Poderes estatais seriam uma boa opção para mitigar esse problema.

Em pesquisa de cunho eminentemente teórico e numa abordagem dedutiva, o trabalho desenvolve-se primeiramente numa análise do *status* atual dos conflitos familiares e as possibilidades de solução dos mesmos para, após, verificar quais os



instrumentos e mecanismos capazes de ofertar às partes litigantes boas condições de gestioná-los e, quiçá, solucioná-los. Para tanto, as técnicas de pesquisa adotadas foram, preponderantemente, a documental indireta, vez que o estudo se desenvolve por intermédio do uso de documentos legislativos e administrativos, de doutrina e de dados já produzidos pelos órgãos oficiais governamentais.

O que se pode perceber é que se reclama a atuação estatal também nesse aspecto, ou seja, é premente a necessidade de implementação de políticas voltadas a administrar conflitos na seara familiar de modo eficaz e duradouro de maneira que as partes não voltem a litigar e, também, como uma ferramenta que, a médio e longo prazos, faça com que o Poder Judiciário se volte apenas para as questões de jaez mais complexo e que, de fato, precisam da manifestação do Estado-Juiz para que sejam resolvidas.

2. ARRANJOS FAMILIARES EM CONFLITO, O PODER JUDICIÁRIO EM SOBRECARGA E A POLÍTICA DA PACIFICAÇÃO COMO FERRAMENTA DE GESTÃO DE AMBOS OS PROBLEMAS

Busca-se, atualmente, a substituição da rígida hierarquia existente em tempos remotos, a partir da figura do *pater* pela coordenação e comunhão de interesses de vida (LÔBO, 2011), bem como evidencia-se um “deslocamento da função econômica-política- religiosa-procracional” da família para uma nova função, “converter-se em espaço de realização da afetividade humana”. (LÔBO, 2011, p. 22). Nesse cenário, vínculos unicamente consanguíneos são insuficientes para a concepção objetiva de família –, uma vez que a nobreza sentimental não é condição para que se reconheça uma família no campo jurídico-normativo.

A ‘cara’ da família moderna mudou. O seu principal papel, ao que nos parece, é de suporte emocional do indivíduo. A família de hoje, que não mais se consubstancia num grão de areia, praticamente carente de identidade própria, que vai juntar-se ao grupo familiar mais extenso (tios, avós, primos etc.), foi substituída por um grupo menor, em que há flexibilidade e eventual intercambialidade de papéis e, indubitavelmente, mais intensidade no que diz respeito a laços afetivos. (LÔBO, 2011)

Ao mesmo em que se viabiliza a constituição e a perpetuação dos vínculos familiares a partir da socioafetividade, também se oportuniza a ampliação da fragilidade destas relações. Portanto, a atual ausência de solidez nas relações (BAUMAN, 2004) humanas, de maneira geral e, familiares em especial, transforma a família num espaço de desarmonia e embates, gerando conflitos que em princípio levam as partes a visualizarem somente uma solução: a sua judicialização.

O fato é que as demandas na seara familiar vêm aumentando exponencialmente e, evidentemente, sobrecarregando o Poder Judiciário de ações que nem sempre seriam, necessariamente, decididas pela autoridade estatal. Este cenário de judicialização é retratado a partir da proliferação de demandas judiciais que geram, ao Poder Judiciário uma sobrecarga, muitas vezes desnecessária, em razão de que determinados conflitos jurídicos podem ser resolvidos sem a necessidade de atuação do Estado-juiz.



Dados (CNJ, 2016) demonstram que em 2009 o número de processos pendentes na Justiça Estadual brasileira aproximou-se de 49 milhões e em 2015 este número chegou a 59 milhões, o que significa que em 6 anos houve um acréscimo de 10 milhões de processos, no âmbito da Justiça Estadual, tendo como tendência um aumento gradativo destes números. Além disso demandas que versam sobre questões que envolvem o direito das famílias foram relacionadas como os 20 assuntos mais demandados na Justiça Estadual em 2014 e 2015 (CNJ, 2015, 2016). A questão alimentar esteve em 2014 em 5º. lugar, como assunto mais demandado, o casamento ocupou o 11º. lugar e as relações de parentesco, o 14º. lugar, totalizando um percentual de 6,82% dos conflitos judicializados, de competência da Justiça Estadual em 2014. Em 2015 as posições se mantiveram, porém, o percentual atingiu 10,14%, representando uma maior incidência de demandas envolvendo conflitos familiares em 1º. grau de jurisdição.

Estes números refletem a transformação e a complexidade das relações familiares, cujos conflitos se intensificam e, em contrapartida as pessoas neles envolvidas se tornam cada vez mais frágeis e conseqüentemente sentem-se incapazes de refletir, compreender e decidir o rumo de suas próprias histórias, passando a confiar que a sentença judicial é a única maneira de colocar fim àquele embate.

De fato, a sentença judicial transitada em julgado encerra a lide processual e traz em seu conteúdo o poder coercitivo, que impõe às partes o cumprimento da decisão, sob pena de reprimenda estatal. No entanto, a coatividade estatal, que em muitos casos não consegue atingir o seu objetivo principal – efetivo cumprimento da decisão judicial –, não pode ser vislumbrada como a única alternativa para solucionar uma demanda, uma vez que um conflito jurídico-familiar quando levado ao Poder Judiciário não possui somente questões jurídicas a serem discutidas, de forma objetiva, mas há vários interesses e sentimentos envolvidos que podem ser, inclusive intensificados por ocasião de uma sentença judicial. Nestas circunstâncias retroceder pode ser o melhor caminho: “a atividade não estatal de solução de controvérsias surgiu antes do Estado” (BENETI, 2002, p. 121).

[...] desde as priscas eras romanas, a resolução dos conflitos se fazia, ou entre os próprios contendores, pelas várias formas de autotutela, ou mediante a intercessão de um árbitro privado, para tal convocado pelas partes; só na terceira e última fase do processo romano – a *extraordinária cognitio* – é que o magistrado se encontrava revestido do poder estatal. (MANCUSO, 2015, p. 165)

Assim, a utilização da via judicial não pode ser considerada a única e nem mesmo a melhor forma de gestão de conflitos jurídico-familiares, prova disso é que a previsão constitucional de acesso à justiça, descrita no artigo 5., XXXV da Constituição de 1988 deve ser considerada como uma cláusula de reserva, para que se possa buscar como alternativa a via judicial, e não torná-la a primeira opção. Esta atuação substitutiva da justiça estatal tinha previsão no artigo 161 da Constituição de 1824: “sem se fazer constar, que se tem intentado o meio da reconciliação, não se começará processo algum”.

A ideia não é condicionar atualmente a atuação estatal à presença de tentativas de obtenção do consenso entre as partes, mas sim viabilizar a



coexistência destes mecanismos com a intervenção judicial. Nalini (2015, p. 213) denomina “justiça partilhada” a forma de convivência do Poder Judiciário com iniciativas inovadoras de solução de conflitos sem que isso o faça perder a sua condição de *ultima ratio*. Portanto o Estado-juiz deve se render ao reconhecimento do pluralismo jurídico, que representa uma transposição dos limites do positivismo, ao mesmo tempo em que corresponde, a um conceito-chave na visão pós-moderna do Direito.

[...] não se trata do pluralismo jurídico estudado e teorizado pela antropologia jurídica, ou seja, da coexistência, no mesmo espaço geopolítico, de duas ou mais ordens jurídicas autônomas e geograficamente segregadas. Trata-se, outrossim, da sobreposição, articulação e interpenetração de vários espaços jurídicos misturados, tanto nas nossas atitudes, como nos nossos comportamentos, quer em momentos de crise ou de transformação qualitativa nas trajetórias pessoais e sociais, quer na rotina morna do cotidiano sem história. (SANTOS, 1988, p. 164).

Esta mudança de concepção no que se refere a viabilidade da gestão dos conflitos, pode ser identificada pela regulamentação de práticas consensuais no ordenamento jurídico brasileiro. E políticas públicas nesse sentido podem ser uma excelente opção para as duas questões: a sobrecarga do Poder Judiciário e os conflitos familiares que requerem efetiva solução.

A ideia coaduna com a Declaração Universal de Direitos Humanos, que em seu artigo VIII garante a todos a proteção jurisdicional efetiva contra os atos que violem os direitos fundamentais reconhecidos normativamente. A Convenção Americana de Direitos Humanos – Pacto de San José da Costa Rica – em seu artigo 25 também reforça a previsão do direito à tutela jurisdicional célere e efetiva. O Código de Processo Civil, por sua vez, regula em seu artigo 334 as audiências de mediação e conciliação. Em 2015 também foi publicada a Lei n. 13.140, que dispõe sobre a mediação como meio de solução de controvérsias entre particulares e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública.

Além disto, as próprias Instituições de Ensino Superior estão começando a reconhecer a importância do protagonismo dos indivíduos e passando a adotar em suas grades curriculares disciplinas e projetos que estimulam as práticas consensuais nos conflitos das mais diversas naturezas.

Somada às previsões acima mencionadas, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por intermédio da Resolução 125/2010, passou a dispor sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário, destinando o primeiro capítulo ao tratamento adequado dos conflitos de interesses, passando a correlacionar os mecanismos de solução de conflitos à implementação de política pública direcionada a esta finalidade.

As ações adotadas pelo Conselho Nacional de Justiça (2010) foram fundamentadas: na competência atribuída ao Poder Judiciário de “estabelecer política pública de tratamento adequado dos problemas jurídicos e dos conflitos de interesses”; na “necessidade de se consolidar uma política pública permanente de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos consensuais de solução de litígios” e ainda na relevância e na necessidade de “organizar e uniformizar os



serviços de conciliação, mediação e outros métodos consensuais de solução de conflitos”.

O reconhecimento da implementação de política pública como método preventivo à judicialização dos conflitos também foi objeto de discussão na I Jornada “Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios” (CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL, 2016), realizada nos dias 22 e 23 de agosto de 2016 em Brasília – DF pelo Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal, oportunidade em que foram aprovados enunciados afetos à temática e entre eles os seguintes:

Enunciado 65. O emprego dos meios consensuais de solução de conflito deve ser estimulado nacionalmente como política pública, podendo ser utilizados nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), cujos profissionais, predominantemente psicólogos e assistentes sociais, lotados em áreas de vulnerabilidade social, estão voltados à atenção básica e preventiva. (grifou-se) Enunciado 73. A educação para a cidadania constitui forma adequada de solução e prevenção de conflitos, na via extrajudicial, e deve ser adotada e incentivada como política pública privilegiada de tratamento adequado do conflito pelo sistema de justiça. (grifou-se)

O Enunciado 65 prevê a adoção dos meios consensuais de solução de conflito nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), no entanto nada obsta a utilização dos mencionados mecanismos por parte de outros atores sociais, como as escolas, universidades, dentre outros que possam atuar ativamente com o apoio Estatal.

A educação para a cidadania prevista no Enunciado 73 também representa importante iniciativa, pois a cidadania, segundo Hannah Arendt, “é o direito a ter direitos” (*apud* LAFER, 1988, p. 213). Por seu turno, Siqueira Júnior e Oliveira (2010, p. 245) contribui da seguinte medida:

A cidadania credencia o cidadão a atuar na vida efetiva do Estado como partícipe da sociedade política. O cidadão passa a ser pessoa integrada na vida estatal. A cidadania transforma o indivíduo em elemento integrante do Estado, na medida em que o legitima como sujeito político, reconhecendo o exercício de direitos em face do Estado.

Isto porque a formação de pessoas conscientes de seus direitos e deveres leva a construção de um cenário propício ao reconhecimento destes mesmos direitos e deveres em relação à outra parte envolvida no conflito e, conseqüentemente a abertura para o diálogo orientado e a tomada de decisão responsável.

A política pública, a partir de um conceito simples, porém não simplista, é dado por Valle (2009, p. 36) ao afirmar que “consiste na decisão formulada por atores governamentais, revestida de autoridade e sujeita sanções”. A finalidade da construção desta base conceitual é procurar afastar a ideia uníssona de definição pré-estabelecida e passar a conceber os elementos comuns à grande maioria dos estudos que são desenvolvidos sobre a temática. Neste sentido há indicativos favoráveis que sinalizam a adoção de políticas públicas no Brasil como fomento à prevenção e solução de litígios, por meio de mecanismos alternativos.

No entanto, não basta evidenciar a importância dos mecanismos alternativos de gestão de conflitos e a conseqüente promulgação de legislação neste sentido, é



necessário empreender esforços direcionados ao desenvolvimento de ações de implementação, apoio e avaliação da política pública construída. Há necessidade da reconstrução do paradigma de Justiça e conseqüentemente da restauração da força decisória autônoma das partes, restabelecendo o poder que ficou diluído durante o conflito, afastando a intervenção de terceiro e, tornando possível o diálogo e o poder decisório isento e autônomo das partes envolvidas. O poder se gera e se desenvolve coletivamente, por e com autoridade grupal, e não individualmente, pela força. (LAFER, 1988). Nessa linha, as medidas alternativas para a solução de conflitos consistem em um modelo judiciário inovador, que visam complementar o modelo tradicional, embasado preponderantemente na solução proveniente da prestação jurisdicional.

Trata-se de um processo estritamente voluntário, relativamente informal, a ter lugar preferencialmente em espaços comunitários, sem o peso e o ritual solene da arquitetura do cenário judiciário, intervindo um ou mais mediadores ou facilitadores, e podendo ser utilizadas técnicas de mediação, conciliação e transação para se alcançar o resultado restaurativo, ou seja, um acordo objetivando suprir as necessidades individuais e coletivas das partes [...]. (PINTO, 2005, p. 20).

Como se sabe, no sistema tradicional, os envolvidos são tidos como adversários e a solução é ditada por um terceiro. São “[...] observáveis [...] relações de poder e submissão, baseadas na lógica disjuntiva, maniqueísta e binária do ganhar-perder. [...] Tal cultura, que contribui para aumentar as diferenças incompreendidas entre os disputantes, reduz a eficácia social da solução de conflitos na sociedade” (MULLER; BEIRAS, CRUZ, 2007, p. 198). Já nas soluções alternativas de conflitos, há “[...] uma possibilidade de Justiça calcada em valores e relações interpessoais (multiplicidade humana e valorativa) onde se propõe a restauração da responsabilidade, da liberdade e da harmonia que existem nos grupamentos sociais” (SALM; LEAL, 2012, p. 196).

É neste sentido que se busca incitar a discussão e principalmente a implementação de ações por parte dos atores sociais em viabilizar não somente a redução de demandas em trâmite junto ao Poder Judiciário, mas principalmente a compreensão pelas próprias partes da importância do papel que cada um pode exercer para solução ou gestão do conflito em que estão inseridos.

Apenas a título ilustrativo dessas iniciativas, pode-se citar o Projeto de Extensão Falando em Família, que resulta da parceria entre a Universidade Estadual de Ponta Grossa (Departamento de Direito das Relações Sociais), Faculdade Secal e o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, por intermédio do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania de Ponta Grossa, que tem por objetivo a disseminação da cultura da adoção de práticas consensuais na resolução de conflitos judiciais que tramitam nas Varas de Família da Comarca de Ponta Grossa, Paraná, buscando atender os demandantes em ações de alimentos, guarda e divórcio em que figurem como partes ou interessados, vulneráveis, compreendendo crianças, adolescentes e idosos.

A ação está alicerçada no tripé “informar, ouvir e sensibilizar” as partes, a fim de buscar o abrandamento das mágoas, a preservação dos interesses dos vulneráveis envolvidos no conflito e propiciar que as próprias partes decidam as



principais questões norteadoras da demanda, tornando cada pessoa capaz de problematizar fatos e buscar, por si só, as soluções adequadas e pertinentes para o seu conflito, sem a necessidade de recorrer ao Estado-juiz para fazê-lo. Com a sua consecução, contribui-se para a adoção de práticas consensuais na seara do direito das famílias e busca-se, ao mesmo tempo, um meio de implementação da política pública de tratamento adequado dos problemas jurídicos e dos conflitos de interesses no âmbito do direito das famílias, conforme preconiza a Resolução 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do cenário desenhado acerca das demandas judiciais existentes no País tendo como objeto os arranjos familiares em conflito, tem-se que é inevitável ter que se pensar em outras formas mais eficazes de gestioná-los.

Isso porque, com um Poder Judiciário extremamente asoberbado, pouca qualidade se empresta às decisões judiciais, eis que na rotina dos processos, muito pouco se averigua sobre questões profundas e que levam ao desequilíbrio das relações.

No entanto, ao se adotar medidas consensuais na solução destes mesmos conflitos, essa prática pode ser desenvolvida, emprestando-se maior efetividade a decisão que é tomada, eis que a mesma é construída tendo como base o protagonismo das partes em litígio, e não na decisão unilateral do Estado-Juiz.

Uma vez constatado esse status, a investigação seguiu no sentido de estudar quais seriam as medidas a serem tomadas visando essa possibilidade. E surgem, então, as políticas públicas voltadas à disseminação da cultura da pacificação dos conflitos familiares, o que se pode verificar pelos esforços normativos internacionais, no empenho da legislação nacional, e também no incentivo do CNJ em viabilizar ações que se voltem a este mister.

Também foi possível averiguar que muitas atividades vêm sendo desempenhadas visando a implementação da política pública voltada a mitigação da cultura do litígio, em prol do ideário pacificador. Um bom exemplo na Comarca de Ponta Grossa é a instalação do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania, cenário no qual vem sendo executado, na área específica do Direito das Famílias, o Projeto de Extensão “Falando em Família”, que foi trazido a este estudo apenas com o cunho exemplificativo, mas que vem se mostrando bastante eficaz no cumprimento da proposta de levar as partes à consciência de que elas, em conjunto, é que serão os melhores juízes de suas próprias causas.

REFERÊNCIAS

BAUMAN, Zygmunt. **Amor líquido**: sobre a fragilidade dos laços humanos. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

BENETI, Sidnei Agostinho. Resolução alternativa de conflitos (ADR) e constitucionalidade. **Revista do Instituto dos Advogados**, n. 9, jan-jun. 2002., p. 104-121.



II Simpósio Internacional Interdisciplinar em Ciências Sociais Aplicadas
22 a 24 de novembro de 2017

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. Prevenção e solução extrajudicial de litígios, 2016. Disponível em: <http://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/cjf>. Acesso em: 25 ago. 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Justiça em números: publicado em 2015 referente ano-base 2014. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/pj-justica-em-numeros>. Acesso em: 24 ago. 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Justiça em números: publicado em 2016 referente ano-base 2015. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/10/b8f46be3dbbfff344931a933579915488.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2017.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LÔBO, Paulo. **Direito civil**: família. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Acesso à justiça**: condicionantes legítimas e ilegítimas. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2015.

MULLER, Fernanda Graudenz; BEIRAS, Adriano; CRUZ, Roberto Moraes. O trabalho do psicólogo na mediação de conflitos familiares: reflexões com base na experiência do serviço de mediação familiar em Santa Catarina. **Aletheia**, n. 26, p. 196-209. Jul./dez. 2007.

NALINI, José Renato. **A rebelião da toga**. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2015.

PINTO, Renato Sócrates Gomes. Justiça Restaurativa é possível no Brasil, In: SLAKMON, Catherine; DE VITTO, Renato Campos Pinto; PINTO, Renato Sócrates Gomes (Orgs.). **Justiça restaurativa**: coletânea de artigos. Brasília: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, 2005. p. 19-39.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Uma cartografia simbólica das representações sociais: prolegômenos e uma concepção pós-moderna do direito. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 24, Pp. 139-171, mar. 1988.

SALM, João; LEAL, Jackson da Silva. A justiça restaurativa: multidimensionalidade humana e seu convidado de honra. **Seqüência**, n. 64, p. 195-226, jul. 2012.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.