

Mediação coletiva: o procedimento e o mediador em uma análise de casos concretos

Luciana Severo

Doutoranda em Políticas Públicas – IDP. Brasília. Mestra em Resolução de Conflitos e Expert em Políticas Públicas – Ambra University USA. Pós-Graduada em Técnicas de Negociação da Conciliação, Mediação e Arbitragem – Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI/SC/Brasil. Sócia da Acrópole Câmara Privada de Mediação e Conciliação – Porto Alegre/RS/Brasil. Mediadora Judicial e Privada nas áreas Empresarial, Coletiva e Familiar. Docente na Ambra University – USA. ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0005-8124-5222>. E-mail: luciana.3ex@gmail.com.

Resumo: O artigo possui como objetivo traçar, sob perspectiva doutrinária e de estudo de casos, as distinções entre as mediações coletivas com participação da Administração Pública e as mediações entre pares. Sendo assim, o artigo possui como hipótese de investigação as diferenças da mediação coletiva tanto em termos de procedimento quanto na atuação do mediador. Para tanto, fez-se necessária análise da atuação dos profissionais nas duas modalidades. O trabalho possui abordagem descritivo-prescritiva, apresentando em um primeiro momento a revisão de literatura e, por conseguinte, realizando análise casuística com ênfase nos casos relacionados ao déficit do sistema de transporte público do Estado do Rio Grande do Sul. Conclui-se com apontamentos sobre as principais distinções da mediação coletiva demonstrando seus desafios aos profissionais mediadores, delineando-se perspectivas futuras para a mediação coletiva.

Palavras-chave: Mediação. Mediação coletiva. Mediador. Administração pública. Transporte público.

Sumário: **1** Introdução – **2** A importância da mediação para os conflitos coletivos – **3** Peculiaridades do procedimento de mediação coletiva – **4** Atuação do mediador na mediação coletiva – **5** Análise de casos de conflitos coletivos no transporte público no Rio Grande do Sul – **6** Conclusão – Referências

1 Introdução

O presente artigo apresenta como objetivo geral estabelecer, através de análise teórica e prática, a diferença entre a mediação entre pares e a mediação coletiva, em especial as que ocorrem com a Administração Pública e em casos de repercussão social.

Por conseguinte, foram traçados os objetivos específicos que seguem: realizar revisão de literatura sobre o tema; estabelecer as principais diferenças na atuação do mediador; avaliar nos casos concretos de mediação coletiva seus elementos (tempo, presença de entes públicos, pontos de destaque da mediação e atuação dos mediadores).

O artigo possui relevância tanto pelo tema eleito quanto pela sua abordagem teórica e empírica de modalidade de mediação ainda pouco explorada na literatura nacional e internacional. A mediação coletiva demonstra-se modalidade essencial na solução de conflitos de grandes proporções como, por exemplo, desastres ambientais, acidentes aéreos, questões fundiárias, e mobilidade urbana. A administração pública direta vem utilizando a ferramenta cada vez mais no cenário nacional. Para tanto, a abordagem empírica de casos do Rio Grande Sul possibilitará conexão entre a literatura e a prática. Em suma, a mediação entre pares se desenvolve no Brasil a passos largos, no entanto, a mediação coletiva ainda possui poucos profissionais com experiência e habilitados, dado a especificidade de sua atuação e a necessidade de uma caixa de ferramentas mais robusta.

Para tanto, foi utilizada metodologia qualitativa com análise de casos concretos de mediação coletiva. Assim, o trabalho possui viés descritivo, uma vez que especifica o procedimento sob análise em sua primeira parte, e prescritivo ao analisar casos concretos, para em segundo momento, trazer sugestões ao instituto na conclusão. O recorte metodológico, por sua vez, é temático em virtude de se restringir a análise da mediação coletiva. Já a análise de casos possui um recorte temático, geográfico e cronológico, dado que analisa casos de mediação coletiva com a participação de ente público, que trata de conflitos urbanos na deficiência do transporte público, mediados através dos CEJUSCs em quatro municípios do Rio Grande do Sul, no período de 2015 a 2023, considerando acordos firmados e suas homologações como sentenças judiciais.

Cabe ressaltar que foram utilizadas apenas fontes de pesquisa primárias e casos que observam o princípio da publicidade.

2 A importância da mediação para os conflitos coletivos

O sistema multiportas consolidado no Brasil pela Resolução nº 125/2010, coloca à disposição da sociedade variadas e adequadas alternativas para a resolução dos conflitos, valorizando os mecanismos de pacificação nos quais a decisão é das partes e não imposta judicialmente. A mediação e a conciliação, conjuntamente com as ações judiciais, representam uma *porta* a ser utilizada conforme a necessidade do interessado e a expectativa de resolver o litígio de forma justa.¹

Como método de resolução de conflitos no Brasil, amparado também pela Lei nº 13.105/15 do Código de Processamento Civil – CPC e a Lei nº 13.140/15, Lei da Mediação, a mediação é pertinente às pessoas envolvidas em desavenças e que acreditam em resolvê-las em uma negociação. Os conflitos que tratam

¹ CAHALI, Francisco José. *Curso de Arbitragem: mediação, conciliação, resolução* CNJ 125/2010. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p. 53.

dos direitos disponíveis ou dos direitos indisponíveis transacionáveis poderão ser solucionados via mediação, através de relação judicial,² com processo já instaurado podendo estar em perenidade no tempo, ou extrajudicial, antes mesmo da judicialização.

A mediação incorpora método eficiente na solução de controvérsias de espectro transindividual,³ viabilizando prática de natureza democrática e dialética na resolução de conflitos coletivos. Nesse âmbito, em sua natureza de atos e procedimentos de complexidade que lhe são inerentes, assegura a participação social, bem como a gestão do método pelo qual as distintas manifestações de grupo possam convergir de forma construtiva, com o foco de elaborar claramente, decisões que percorram o sentido de proteger todos os interesses envolvidos. Configura instrumento apropriado para a solução do litígio, consolidando amplos requisitos jurídicos, com incorporação da aceitação por todos os participantes, resultado do potencial de diálogo prospectivo frente aos interesses. Sejam conflitos provindos de ações populares, ações civis públicas ou outras ações coletivas, ou por atingirem pluralidade de titulares de direitos no polo ativo e, no polo passivo envolver mais de um órgão público que tenha competência na proteção destes direitos, ou, ainda, por configurarem conflitos multifacetados, envolvendo direitos fundamentais divergentes de outros direitos, também de natureza fundamental. A perspectiva de adequada ponderação para solução mútua viável e juridicamente aceitável, torna-se verdadeiro desafio para o Poder Judiciário.⁴

As assertivas sobreditas, revelam o entendimento de que a participação colaborativa, amplia representatividade e legitimidade, comparativamente aos demais métodos.⁵ Importante aferir-se que grupos mais frágeis estejam devidamente incluídos e assistidos perante os debates. Outrossim, não existe na mediação dilema entre o interesse individual e o interesse coletivo, em razão dos diálogos estarem

² Sobre a institucionalização da mediação no Brasil, vide WAQUIM, Bruna Barbieri; SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. A institucionalização da mediação no Brasil e o protagonismo do Poder Judiciário. *Civilistica.com*. Rio de Janeiro, a. 7, n. 2, 2018. Disponível em: <http://civilistica.com/a-institucionalizacao-da-mediacao-no-brasil/>. Acesso em: 24 jan. 2024.

³ Que ultrapassa aquilo que pertence ou diz respeito a somente uma pessoa, sendo de interesse coletivo ou pertencente a uma coletividade. Abrangendo o direito transindividual, os grupos, categoria ou classe de pessoas, cuja relação jurídica seja de interesse coletivo. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/transindividual/>. Acesso em: 18 out. 2023.

⁴ SOUZA, Luciane Moessa. *Meios Consensuais de solução de conflitos envolvendo entes públicos e a mediação de conflitos coletivos*. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010, p. 353.

⁵ Diferentemente do Brasil, nos EUA a mediação vem sendo utilizada na judicialização de políticas públicas desde a década de 1970. A solução de conflitos dificilmente se concretiza pela via judicial, mas pela construção de consenso, acreditando que a solução através da implementação das políticas públicas com envolvimento de todos os interessados, tenha mais eficiência. O poder público americano também utiliza a mediação no âmbito do Poder Executivo, através das Agências Públicas, que comparadas ao modelo brasileiro, seria o Ministério Público Federal e a Advocacia-Geral da União conjuntamente (SOUZA, Luciane Moessa. *Resolução consensual de conflitos coletivos e políticas públicas*. Brasília: Fundação Universidade de Brasília – FUB, 2014, p. 238).

direcionados para conciliar amplamente os interesses envolvidos, diferenciando dos modelos tradicionais, em que não existe este esforço de integração.⁶

Na mediação coletiva deve-se levar em consideração as políticas públicas e os direitos coletivos. A Política Judiciária Nacional de tratamento dos conflitos de interesse, com a função de assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados⁷ à sua natureza e peculiaridade, é instituída em art. 1º da Resolução nº 125/2010.

A Política Pública de forma acentuadamente convergente aos objetivos da mediação coletiva, trata da política do público voltada a avanço de objetivos coletivos e a interdependência social: “A utilização da expressão política pública serve para designar a política do Estado, mas a política do público, de todos”.⁸

O sistema considera dois caminhos importantes: a busca por justiça com isonomia⁹ e respeito ao ordenamento jurídico; e a busca por eficiência, ou seja, a garantia da solução da demanda de forma adequada, com baixo custo e rapidez. Em convergência, a coletivização das demandas que envolvem políticas públicas se fortaleceu a partir da Constituição de 1988, criando direitos tuteláveis de forma coletiva e fortalecendo o Ministério Público, que tem sido protagonista dos interesses coletivos.¹⁰

A política pública, nos termos da Resolução nº 70, de 18 de março de 2009 do CNJ, estipulou a eficiência operacional, o acesso ao sistema de Justiça e a responsabilidade social como objetivos estratégicos do Poder Judiciário e que o direito de acesso à justiça, conforme o previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, implicará também a ordem jurídica justa.¹¹ Além de assegurar a participação social, necessário dotar-se a utilização dos métodos que possibilitem a manifestação da

⁶ INNES, Judith E.; BOOHER, David E. Reforming public participation: strategies for the 21st century. *Planning Theory & Practice*, V. 5, n. 4. Dezembro, 2004, p. 430.

⁷ Recentemente passou-se a afirmar que os meios de solução de conflitos não são alternativos e sim adequados, formando um sistema de justiça multiportas. Para cada tipo de controvérsia, será adequada uma forma de solução (CUNHA, Leonardo Carneiro. Disposições gerais do art. 2º. In: CABRAL, Trícia Navarro Xavier; CURY, Cesar Felipe (Coord.). *Lei de mediação comentada artigo por artigo*. 3. ed. Indaiatuba, SP: Foco, 2022, p. 1).

⁸ MASSA-AZABE, Patrícia Helena. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 60.

⁹ Veja mais sobre o princípio da isonomia no art. 5º, *caput* e inciso I; e 37, *caput*, CF/88 e no art. 139, I, do CPC. No contexto da mediação, o tema da *isonomia* encontra-se no art. 2º da Lei nº 13.140/2015.

¹⁰ SOUZA, Luciane Moessa. *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. 39.

¹¹ OLIVEIRA, Luthyana Demarchi de. A mediação como política pública de tratamento dos conflitos de guarda. In: SPLENGER, Fabiana Marion; SPLENGER NETO, Theobaldo (Org.). *Mediação enquanto política pública: o conflito, a crise da jurisdição e as práticas mediativas*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2012 [recurso eletrônico], p. 159.

coletividade com suas distintas opiniões, provendo clareza do conflito com geração de opções que concentrem na proteção dos interesses envolvidos.¹²

Na compreensão das políticas públicas alinhada pela perspectiva da mediação, entende-se que grande parte das ações, colocadas em prática, objetivam-se por percursos em múltiplos conflitos e ressignificações. Tais conflitos, levados à mediação, motivam desdobramentos sociais, nem sempre idealizados. Os múltiplos procedimentos e técnicas, que normalmente fluem, em sentido prospectivo na busca do entendimento, proporcionam engajamento e satisfação ao grupo dos envolvidos.

O poder é uma relação social que envolve vários atores com interesses diferenciados, por isso, há necessidade de mediações sociais e institucionais, para que se possa obter o mínimo de consenso e, assim, as políticas públicas possam ser legitimadas com eficácia. Ao considerar que as políticas sejam públicas, é preciso verificar a quem se destinam os resultados e seus benefícios, e se o seu processo de elaboração é submetido ao debate público.¹³ Sendo que a sociedade civil está cada vez mais ativa nas questões de interesse geral, a publicização se torna necessária, uma vez que tratam de recursos públicos, isenções ou regulação de relações de interesse público. Por esse motivo, há necessidade de debates com total transparência.

No âmbito coletivo das mediações, identifica-se a natureza dos Direitos Coletivos¹⁴ aferindo o melhor e mais justo enquadramento das ações e opções a serem desenvolvidas: – os direitos difusos, são essencialmente coletivos e indivisíveis, sendo as titulares indeterminadas, ligadas circunstancialmente, por situações de fato. Trata-se de direitos indisponíveis, devendo ser preservados em sua integridade, sem admitir disposição de seu conteúdo; – os direitos coletivos *stricto sensu*, são essencialmente coletivos, indisponíveis materialmente, com titularidade de classes ou grupos de pessoas ligadas entre si ou relação jurídica; – e os direitos individuais homogêneos, que admitem tutela coletiva, objetivando efetividade e economia processual. A origem deve ser comum e homogênea na sua configuração, oportunidade em que os direitos individuais homogêneos são disponíveis.¹⁵

Nesse contexto, importante salientar que não há relacionamento entre pessoas em qualquer sociedade, ou comunidade, sem incidência de conflito. As práticas sociais são exercitadas sob sistemas conflituosos que estimulam os elos desenvolvidos pelas relações pessoais. As diferenças interpessoais são naturais

¹² BACCELAR, Roberto Portugal. *Juizados especiais: a nova mediação paraprocessual*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

¹³ TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade*. Bahia: Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais – AATR, 2002, p. 2.

¹⁴ Saiba mais sobre Direitos Coletivos através de resumo esquematizado disponível em: <https://www.institutoformula.com.br/resumo-esquematizado-direitos-difusos-e-coletivos-direitos-difusos-coletivos-e-individuais-homogeneos/>. Acesso em: jun. 2023.

¹⁵ MERÇON-VARGAS, Sarah. *Meios alternativos na resolução de conflitos de interesses transindividuais*. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP, 2012, p. 98.

e proporcionam a diversidade de ideias e percepções que motivam a renovação das pessoas, impulsionando a inovação e a criatividade.

Os impactos sociais da globalização despontam prolongadas relações intersubjetivas e constantemente envolvem direitos coletivos gerando desavenças entre grupos. No senso comum, a palavra conflito remete à negatividade por estar associado à ideia da desavença, contudo, os meios autocompositivos de solução de controvérsias apresentam potencial para estimular processos de transformação, seja no âmbito individual ou social. Juan Carlos Vezzulla define: “O conflito consiste em querer assumir posições que entram em oposições aos desejos do outro, que envolve uma luta pelo poder e que sua expressão por ser explícita ou oculta atrás de uma posição ou discurso encobridor”.¹⁶

O conflito coletivo diferencia-se por envolver direitos coletivos. Em geral, a maior complexidade dos conflitos coletivos, envolvem políticas públicas. Esses conflitos ocorrem tanto na esfera administrativa quanto nos conflitos judicializados, que decorrem dos questionamentos de ações ou omissões da Administração Pública ou de litígios envolvendo grupos sociais ou econômicos.¹⁷

Os conflitos coletivos nos centros urbanos desencadeiam disputas diversas com origem na propriedade indébita de terras ou imóveis,¹⁸ na deficiência da mobilidade urbana, entre outros. O que essas circunstâncias distintas têm em comum é a necessidade de construção de uma solução adequada na qual colaborem entes públicos e particulares envolvidos em possível risco ou dano à comunidade afetada.¹⁹

O cenário da mediação coletiva fica evidenciado quando há formação de múltiplos agentes envolvidos no procedimento, como instituições administrativas, órgãos de poderes Judiciário e Legislativo.

Nesse contexto, são conjugados procedimentos atinentes a dimensões políticas e sociais, como notoriamente observados na deficiência na mobilidade urbana. Refere às questões que envolvem o transporte e as dinâmicas de deslocamento e fluxo de pessoas, sejam individuais ou coletivos. De acordo com o Plano

¹⁶ VEZZULLA, Juan Carlos. *La mediación para una comunidad participativa*. Instituto de Mediação e Arbitragem de Portugal. IMAP, 2005. Acesso em: 20 out. 2023.

¹⁷ SOUZA, Luciane Moessa. *Resolução consensual de conflitos coletivos e políticas públicas*. Brasília: Fundação Universidade de Brasília – FUB. Brasília, 2014, p. 76.

¹⁸ Trata-se da invasão de propriedade alheia. Autora define como: “Fenômeno social urbano complexo e consistente no ingresso de coletividades de pessoas em áreas urbanas públicas e privadas para fins de moradia”. *Vide* Lei nº 11.977/2009 – em que as ocupações eram chamadas de assentamentos; e a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, quando as ocupações passaram a ser chamadas de núcleo informal urbano. Cabe citar ainda, o art. 11, III, da Lei, que denomina *ocupante* “aquele que mantém poder de fato sobre lote ou fração ideal de terras públicas ou privadas em núcleos urbanos informais” (SOUZA, Luciane Moessa. *Meios Consensuais de solução de conflitos envolvendo entes públicos e a mediação de conflitos coletivos*. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2010, p. 232).

¹⁹ SOUZA, Luciane Moessa. (2010). *Meios Consensuais de solução de conflitos envolvendo entes públicos e a mediação de conflitos coletivos*. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2010, p. 232.

de Mobilização Urbana do Ministério das Cidades,²⁰ a mobilidade nas cidades tem relação, de natureza essencial, na qualidade de vida dos cidadãos. A estruturação da circulação de pessoas e cargas no território urbano, se vincula diretamente ao desenvolvimento econômico do país.

Os serviços de transportes coletivos urbanos ocupam parte significativa da rotina dos habitantes de uma cidade. A pandemia de Covid-19 acelerou a ineficiência dos contratos existentes entre Prefeituras e Concessionárias. A pandemia no Brasil trouxe relevante percentual de 45,3% de mudança na modalidade das pessoas se deslocarem. A pandemia impôs ao mundo nova rotina e protocolo atípico de cuidados. O afastamento de aglomerações elevou 40,2% aos usuários de transporte por veículo particular e o percentual de 31,6% aos usuários de bicicletas ou deslocamento a pé. O transporte coletivo foi a modalidade de maior rejeição, em razão de 83,5% das pessoas não se sentirem seguras como usuários de ônibus, durante o período pandêmico.²¹

Os meros exemplos percorridos pouco ilustram as inúmeras desavenças urbanas desencadeadores de conflitos. As mobilizações coletivas emergentes, os distúrbios urbanos e as concentrações espontâneas tendem a indicar que o cenário do conflito social seja propício à resolução de contendas através da mediação.

3 Peculiaridades do procedimento de mediação coletiva

A mediação caracteriza-se por procedimento em presença do contraditório, estimulando aos envolvidos atuarem em busca da solução da disputa. Desenvolve-se incorporando vontade, interesse e participação das partes, denominando-se como método autocompositivo e informal. Trata-se, assim, de processo com peculiaridades, com desenvolvimento realizado em etapas que evoluem consoante a atuação dos atores, como descrito no *Manual de Mediação de Conflitos para Advogados* da Escola Nacional de Mediação e Conciliação – ENAM: “A mediação é tida como um método autocompositivo baseado em práticas, em problematizações, norteadas por procedimentos inspirados na psicologia, na sociologia, na antropologia, no direito, na filosofia da linguagem e na teoria dos sistemas. E é também, como tal, uma arte, em face das habilidades de sensibilidades próprias do mediador”.²²

²⁰ Veja o Plano de Mobilização Urbana do Ministério das Cidades para conhecer a mobilidade nas cidades como fator preponderante na qualidade de vida das pessoas: PlanMob – Plano de Mobilização Urbana das Cidades. Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana. Ministério das Cidades. Brasil, 2015, p. 28.

²¹ Conheça os infográficos a respeito da mobilidade urbana brasileira afetados pela pandemia em: <https://www.mobilize.org.br/estatisticas/67/Infografico-pandemia-e-a-mobilidade-urbana.html>. Acesso em: 14 out. 2023.

²² *Manual de Mediação de Conflitos para Advogados*. Escola Nacional de Mediação e Conciliação. Ministério da Justiça, 2014, p. 39.

Para fins de natureza didática, o mesmo Manual da ENAM divide o processo de mediação em cinco fases básicas: i) pré-mediação; ii) discursos de abertura; iii) elaboração de uma agenda; iv) negociações mediadas; e v) possível acordo e encerramento.²³ As múltiplas fases descritas são conhecidas e reconhecidas pelos mediadores, e recomendadas pela necessidade da provocação lógica distinta de cada uma. A mediação de âmbito coletivo, embora inclua tais fases em sua prática, tem peculiaridades diferenciadas em cada uma. Nessa construção, alguns autores destacam a importância da visão sistêmica para o diagnóstico de uma situação conflituosa e para apontar o rumo em termos de políticas públicas.²⁴ Vê-se que, quando há interesse público, as intervenções são distintas.

Compartilhando a mesma ótica, cabe elencar as etapas do processo de mediação de conflitos coletivos, considerando delineadas as hipóteses de cabimento e os limites jurídicos para o possível acordo: 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) a necessidade de assegurar a representatividade de todos os participantes do processo; vi) redação do acordo; vii) da previsão de prazos e monitoramento do cumprimento; e viii) avaliação do processo.²⁵

O mediador precisa ter conhecimento sobre a possível relação e o conflito existente entre as partes para a análise do contexto e identificação dos grupos e entes públicos participantes. Em mesma forma, identificar o(s) grupo(s) que possui(em) representatividade técnica, política e/ou social no tema abordado, a fim de colaborar para uma solução legal e de viável aplicação. O mediador, através desses atores, receberá subsídios para identificar as convergências e divergências que apontarão o desenrolar do diálogo, e conseqüentemente, o caminho da solução. Nessa fase, cabe a emissão de relatórios ao processo com relatos pertinentes à presença dos entes públicos e outras informações relevantes sobre o caso.²⁶

²³ FALECK, Diego. *Manual de Design de Sistemas de Disputas* – Criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023, p. 119.

²⁴ FALECK, Diego. *Manual de Design de Sistemas de Disputas* – Criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023, p. 24.

²⁵ SOUZA, Luciane Moessa. *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. 156-157.

²⁶ SOUZA, Luciane Moessa. *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. 158.

O diagnóstico amplo e preciso do espectro do conflito é etapa crucial para o *design*²⁷ da mediação coletiva. A apuração detalhada do problema²⁸ com a identificação dos aspectos convergentes e divergentes entre as partes, causas, características, consequências, pessoas afetadas, tempo, recursos, entre outros, são essenciais para a geração de possíveis soluções.

Planejar²⁹ o procedimento de mediação envolve a elaboração de proposta de trabalho compilando sequência de tópicos a serem desenvolvidos. A proposta elaborada é claramente apresentada aos envolvidos em primeira sessão, conjuntamente com os procedimentos normais de explanação sobre os princípios, objetivos das etapas, agenda prevista e informações que nortearão o trabalho a ser realizado perante a gestão do mediador. O *Manual de Mediação Judicial*³⁰ refere que o planejamento de todo o procedimento deve ser voltado à melhor forma de atender as expectativas do usuário, afinal a pretensão é que as partes saiam satisfeitas.

Embora as sessões de mediação sigam o planejamento estabelecido, são flexíveis e não engessadas, incorporando os esclarecimentos dos interesses legítimos das partes, a troca de informações, as constatações do diagnóstico do conflito e a geração das opções a serem negociadas – alternativas e suas adequações, análise das opções apresentadas contemplando ao grupo dos envolvidos, e por fim, a construção da solução consensualmente aceita pelas partes.³¹

A realização de estudos técnicos antes e durante o procedimento é característica bem peculiar da mediação coletiva. Portanto, deve-se levar em conta: matérias técnicas em controvérsia, quem preenche os requisitos para a realização dos estudos, a metodologia e critérios a serem aplicados, e os recursos para a realização de tais estudos. Para evitar divergências, cabe a opção de um time de especialistas com abordagens distintas, bem como elaboração de registros.³²

²⁷ O Desenho de Solução de Disputas (DSD) foi desenvolvido pela Escola de Negócios de Harvard, a fim de analisar os conflitos na sua integralidade, envolvendo interesses, posições, suas regras e situação econômica, a fim de estabelecer estratégia/desenho para determinado tratamento do conflito, adequando metodologia específica e individualizada para cada situação, seja social e/ou individual. Tal técnica serve para atuação dos mediadores em conflitos coletivos. Disponível em: <https://www.cmarp.com.br/designer-de-sistema-de-disputas-dsd/>. Acesso em: 18 out. 2023.

²⁸ Os grupos interessados e os órgãos públicos são participantes na construção da decisão de um processo que busca o consenso, os participantes precisam educar e persuadir uns aos outros sobre suas necessidades e interesses (SOUZA, Luciane Moessa. *Resolução consensual de conflitos coletivos e políticas públicas*. Brasília: Fundação Universidade de Brasília – FUB. Brasília, 2014, p. 84).

²⁹ Saiba mais sobre protocolo, diagnóstico e planejamento da mediação coletiva em: FERREIRA, Daniel B., SEVERO, Luciana. Multiparty mediation as solution for urban conflicts: a case analysis from Brazil. *BRICS Law Journal*, Vol. VIII. 2021. Disponível em: <https://www.bricslawjournal.com/jour/article/view/535/204>. Acesso em: 10 out. 2023.

³⁰ AZEVEDO, André Gomma. (Org.). *Manual de mediação judicial*. Escola Nacional de Mediação e Conciliação. Ministério da Justiça. Brasília, 2013, p. 110.

³¹ SOUZA, Luciane Moessa. *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. 160.

³² SOUZA, Luciane Moessa. *Resolução consensual de conflitos coletivos e políticas públicas*. Fundação Universidade de Brasília – FUB. Brasília, 2014, p. 140.

Na cadeia de procedimentos das diversas modalidades e natureza da mediação é função do profissional mediador assegurar a representatividade de todos os envolvidos. Na mediação coletiva não é diferente, porém, como se trata de coletividade, há de se ter cautela de que todos sejam informados durante o processo, isso em razão de que em mediações com grande número de pessoas envolvidas, participam das reuniões apenas os representantes eleitos, a fim de facilitar o diálogo e evitar prováveis tumultos.

Embora todas as fases do procedimento de mediação tenham ocorrido em convergência, é imprescindível lembrar que a gestão pública é dinâmica e sujeita a frequentes mudanças, naturais por sua natureza política, portanto, o acordo deve expressar o contexto da realidade futura perante o conteúdo da mediação, que trata da previsão de prazos e monitoramento do cumprimento. Incorpora-se no contexto discorrido *supra*, o esclarecimento de previsão de etapas de implementação, obrigações das partes, prazos com datas definidas e qualquer outro elemento no sentido de clarificar os termos consolidados ao acordado, inclusive no tocante a punições para o descumprimento do acordo.

Autores destacam relevante diferencial no procedimento de mediação coletiva: “As disputas públicas se baseiam nos critérios de consultas públicas,^[33] de formação de consenso e de regulamentação”.³⁴ A assertiva significa oportunidade de a população expressar suas reivindicações e influenciar os tomadores de decisão na representação de seus interesses. A mediação coletiva é composta por múltiplos fóruns de decisão, necessidades de decisões interorganizacionais, múltiplas partes e questões, e ainda apresenta complexidade técnica, desequilíbrio de poder e recursos, e incertezas perante futuras decisões.

No Brasil, na área trabalhista, as mediações coletivas judiciais, distintamente das mediações cíveis,³⁵ são realizadas, em sua maioria, internamente nos Tribunais do Trabalho, com a atuação de funcionários públicos qualificados em

³³ O mecanismo de consulta pública objetiva a interação entre a comunidade local diretamente envolvida em determinada questão, o poder público e outras partes também interessadas (ROSSI, Maria Teresa Baggio; SILVA, Victor Paulo Azevedo. *Mediação ambiental*. In: ALMEIDA, Tania; PELAJO, Samantha; JONATHAN, Eva (Coord.). *Mediação de conflitos*: para iniciantes, praticantes e docentes. 2. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2019, p. 551).

³⁴ ROSSI, Maria Teresa Baggio; SILVA, Victor Paulo Azevedo. *Mediação ambiental*. In: ALMEIDA, Tania; PELAJO, Samantha; JONATHAN, Eva (Coord.). *Mediação de conflitos*: para iniciantes, praticantes e docentes. 2. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2019, p. 551.

³⁵ 1. Resolução CSTJ nº 174/2016 – Dispõe sobre a política judiciária nacional de tratamento adequado das disputas de interesses no âmbito do Poder Judiciário Trabalhista e dá outras providências. 2. Recomendação CSTJ GVP nº 01/2020 – Recomenda a adoção de diretrizes excepcionais para o emprego de instrumentos de mediação e conciliação de conflitos individuais e coletivos em fase processual e fase pré-processual por meios eletrônicos e videoconferência no contexto da vigência da pandemia COVID-19. 3. Resolução CSTJ nº 288/2021. Dispõe sobre a estruturação e os procedimentos dos Centros Judiciários de Métodos Consensuais de Solução de Disputas (CEJUSC-JT) da Justiça do Trabalho; e altera a Resolução nº 174/CSTJ, de 30 de setembro de 2016, que dispõe sobre a política judiciária nacional de tratamento adequado das disputas de interesses no âmbito do Poder Judiciário Trabalhista.

mediação. A formação dos mediadores é diferenciada³⁶ da justiça comum, voltada especificamente a esse fim. Ou seja, as mediações judiciais no âmbito da justiça do trabalho são realizadas somente sob a supervisão dos TRTs.

Ao espectro abordado e em análise “mediação coletiva”, é importante destacar gerenciamento por *Dispute System Design*³⁷ – DSD, que corresponde a Desenho de Sistema de Disputas, aplicável conforme tem-se as peculiaridades dos conflitos coletivos. O DSD permite a customização de sistemas que abordem o conflito em toda sua complexidade. A metodologia DSD pressupõe a existência de um *designer* que, em cooperação com os envolvidos no conflito, desenvolve produto para tal necessidade, analisando as peculiaridades dos personagens, da relação, do objeto conflituoso, e com isso, estabelece os métodos adequados de solução de conflitos (ADRs) que serão utilizados para a situação.³⁸

Importante diferencial entre a mediação entre pares e a mediação coletiva é a participação dos entes públicos. Na mediação de conflitos coletivos é necessário o comparecimento de entes públicos, no enfrentamento da complexidade técnica e legal, conjugada aos desafios de natureza democrática e política. A resolução consensual desses conflitos abrange processos administrativos e judiciais, e da mesma forma a implementação de políticas públicas. São evidentes as vantagens da participação, especialmente nos aspectos que extrapolam os legitimados e diretamente atingidos, bem como aos demais envolvidos na implementação dos direitos ou interesses. Nesses casos, se permite melhor adequação da política pública às reais necessidades daqueles a quem ela se destina.³⁹

Entre os sujeitos participantes da mediação coletiva envolvendo entes públicos, o Ministério Público, fazendo jus aos artigos 127 e 129 da Constituição Federal da República Federativa do Brasil, representa a coletividade, a fim de garantir o princípio da isonomia⁴⁰ entre as partes. O Poder Público estará engajado nessa solução e poderá protagonizar resposta mais adequada do que a simples resolução judicial da controvérsia.⁴¹ Ainda que seja incomum sua participação, o

³⁶ Resolução CSTJ nº 174/2016 rege as mediações trabalhistas, ainda que sob o guarda-chuva da Lei da Mediação.

³⁷ Exemplos da utilização do método DSD foram as indenizações aos familiares dos acidentes aéreos em 2007 e 2009 que ocorreram com a TAM e Air France.

³⁸ COSTA, Monica Teresa; CASTRO, Maíra Lopes. Desenhando modelos de sistema de disputas para a administração pública: Proposições acerca da política pública de fornecimento de medicamentos pelo viés do diálogo internacional. *Revista Brasileira de Políticas Públicas – UNICEUB*. V. 8, n. 3, 2018, p. 107.

³⁹ GAVRONSKI, Alexandre Amaral. *Técnicas extraprocessuais de tutela coletiva*. São Paulo. Revista dos Tribunais, 2010, p. 256.

⁴⁰ É muito importante um desfecho harmônico entre os envolvidos. É necessário ter cuidados ao tratar as partes de forma igualitária, propiciando os mesmos critérios de participação e as mesmas chances (MARIONONI, Luiz Guilherme, ARENHART, Sergio Cruz, MITIERO, Daniel. *Curso de Processo Civil*. V. 3. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 176).

⁴¹ MARIONONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sergio Cruz; MITIERO, Daniel. *Curso de Processo Civil*. V. 3. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 176.

Ministério Público deverá ser convidado. Sua omissão ou recusa não implicará no prosseguimento do processo de resolução consensual do conflito sem sua participação. Porém, é recomendável o posicionamento ao final, sobre os termos de eventual acordo.

Em condição igualitária ao Ministério Público, a Defensoria Pública⁴² também não tem a obrigatoriedade da participação nas negociações, porém cabe a ela a responsabilidade e legitimidade, como expressão e instrumento do regime democrático, zelar pelos desfavorecidos economicamente envolvidos no conflito, fundamentando a orientação jurídica e a promoção dos direitos humanos. O art. 134 da Constituição Federal brasileira garante os direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados.

Os Poderes Executivo e Legislativo configuram importante atuação nas mediações coletivas. O Poder Executivo proporciona a participação de qualquer ente detentor de competência técnica sobre o conflito nas negociações. Essas contribuições evoluem para a identificação da solução técnica e o reconhecimento da extensão do problema, incluindo as questões orçamentárias. Por sua vez, o Poder Legislativo legitima as possíveis alterações normativas, as inconstitucionalidades, bem como fiscaliza a atuação do Poder Executivo. Nesse aspecto, para melhor atender os interesses da coletividade, cabe observar que não se trata de normas sobre os direitos e deveres, ou mesmo diretrizes políticas para os cidadãos, mas de normas que tratam dos procedimentos, estimulando as competências para melhor equipar o Poder Público.⁴³

Podem ser incorporadas às Entidades Representativas afetadas pelas políticas públicas os representantes de titulares de direitos individuais homogêneos integrantes do conflito e entes privados com interesses e responsabilidades relacionadas à controvérsia. Assim, compõe-se o quadro de atores na mediação de âmbito coletivo. A participação desses não corresponde diretamente a atuação de negociadores assentados à mesa. Atuam como auxiliares técnicos perante as partes em conflito, na emissão de parecer de natureza técnica de decisão do contexto conflitado.⁴⁴

Outra distinção relevante nos modelos de mediação entre pares e coletiva é a relativização da confidencialidade.

A confidencialidade caracteriza importante princípio entre os múltiplos que norteiam a mediação, dá segurança às partes para que se sintam com absoluta

⁴² A Lei da Ação Civil Pública, Lei nº 11.448, de 2007, no seu art. 5º, inclui a Defensoria Pública entre os legitimados para ajuizar ação civil pública.

⁴³ SOUZA, Luciane Moessa. *Resolução consensual de conflitos coletivos e políticas públicas*. Fundação Universidade de Brasília – FUB. Brasília, 2014, p. 97.

⁴⁴ SOUZA, Luciane Moessa. *Resolução consensual de conflitos coletivos e políticas públicas*. Fundação Universidade de Brasília – FUB. Brasília, 2014, p. 101.

liberdade de expor entendimentos e sentimentos em relação ao conflito. Nos termos do parágrafo 1º do art. 166 do CPC, “estende-se a todas as informações produzidas no curso do procedimento, cujo teor não poderá ser utilizado para fim diverso daquele previsto por expressa deliberação das partes”. Objetivamente, isso significa que o que for narrado, conversado, debatido, deverá ser mantido em sigilo, não podendo ser divulgado por qualquer pessoa em mesa de mediação, incluindo o mediador, e não poderá ser usado como prova ou argumento em qualquer questão judicial. Cabe ao mediador e/ou equipe de mediação o dever de prover o sigilo absoluto, sem prestar depoimento em juízo, operando em testemunho sobre o que lhe foi confidenciado durante o procedimento.⁴⁵

Teoricamente, a confidencialidade deverá ser mantida pelo instituto da mediação, representando ainda, relevante vantagem em relação ao do processo judicial, no qual as exposições dos fatos inviabilizam futuras transações. Porém, as mediações coletivas reservam certa distinção devido aos interesses tratados serem de ordem pública. Portanto, deve-se aplicar ao princípio da confidencialidade a existência de outros atos institucionais que o complementam.

Nas mediações coletivas de interesse público, cabe considerar o Princípio da Publicidade da Administração Pública a partir da Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527/2011,⁴⁶ caso em que excepcionalmente prevalecerá a transparência exigida pelo setor público. A Lei institui como princípio fundamental que o acesso à informação pública é a regra, e o sigilo deverá ser a exceção. Define mecanismos, prazos e procedimentos para a entrega das informações solicitadas à administração pública.

Relevante observar que a Lei da Mediação prevê em seu artigo 30, parágrafos 3º e 4º algumas exceções: não está abrangida pela regra da confidencialidade a informação relativa a ocorrência de crime de ação penal; e a regra de confidencialidade não afasta o dever de as pessoas abrangidas pela confidencialidade prestarem informações à administração tributária após o término da mediação, obrigando-se os seus servidores a manterem sigilo das informações conforme termos do art. 198 da Lei nº 5.172 de 25.10.66 do Código Tributário Nacional. Da mesma forma, a Lei nº 12.527/2011 de acesso às informações, prevê a preservação do sigilo das informações no caso de violarem o respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, risco à soberania nacional, e que envolvam segredos industriais.

⁴⁵ Código de Processo Civil, art. 166, §2º.

⁴⁶ A Lei nº 12.527/2011 no seu art. 1º, “dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir 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”.

Ao ressaltar as exceções à confidencialidade, as normativas citadas referem também, que o princípio pode ser excepcionalizado se as partes expressamente decidirem o contrário. O Princípio da Autonomia da Vontade – Lei nº 13.140/15, art. 30 da Lei, *caput* – é considerado como o poder das pessoas optarem por participar do procedimento de mediação, podendo tomar as próprias decisões durante ou ao final do conflito.

Percebe-se, assim, contraponto das disposições; por um lado a mediação prevê a confidencialidade das informações trazidas em sessão, e por outro, a administração pública necessita ampla publicidade dos seus atos. Assim, a equipe de mediação deve divulgar o que for de interesse público, mantendo em sigilo informações pertinentes à individualidade de cada parte.

4 A atuação do mediador na mediação coletiva

As estratégias e táticas utilizadas nas mediações são flexíveis e criativas, repercutindo na evolução e melhoria da comunicação entre as partes. Como procedimento sistêmico, a prática da mediação é iniciada e conduzida observando três importantes objetivos: mostrar os efeitos e a dinâmica da negociação, apresentar teoricamente como será desenvolvido o procedimento prático da mediação; e proporcionar aos envolvidos estratégias e técnicas concretas e efetivas para ajudá-los na solução do conflito.

A tarefa básica do mediador consiste em reconciliar os interesses competitivos dos adversários, auxiliar as partes no exame de seus interesses e necessidades, negociar opções, bem como definir relação que venha a ser mutuamente satisfatória e que corresponda aos padrões de justiça de ambos.⁴⁷ Tais premissas básicas, nas mediações coletivas, representam a base para o qualificado desempenho do mediador.

Distintamente das mediações entre pares, nas mediações que envolvem grande número de pessoas e outros atores como entes públicos e classes representativas, faz-se necessário equipe de mediação, ou no mínimo, dois mediadores (comediação). Para desempenharem seus distintos papéis na mediação, a equipe, antes mesmo de iniciar o procedimento, deve estar alinhada com o conjunto de suas responsabilidades profissionais perante as partes e perante eles próprios. Os mediadores devem ser honestos e não tendenciosos, agir de boa-fé, serem proativos e não buscar satisfazer seus próprios interesses em preferência dos interesses das partes.⁴⁸

⁴⁷ MOORE, Christopher W. *O processo de mediação: estratégias práticas para a Resolução de Conflitos*. Tradução de Magda França Lopes. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 1998, p. 30.

⁴⁸ MOORE, Christopher W. *O processo de mediação: estratégias práticas para a Resolução de Conflitos*. Tradução de Magda França Lopes. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 1998, p. 328.

Os distintos papéis exercidos pelos mediadores são divididos e planejados pela equipe. As mediações de grande porte exigem tarefas como: estudos prévios, discussões de alinhamento, emissão de atas e relatórios, controle de agenda, observação, muita escuta ativa e as negociações. Essas combinações e mecanismos são distribuídos entre os mediadores para a melhor estratégia no desenvolvimento da mediação. Cabe lembrar que os profissionais serão capazes de atuar em qualquer das funções atribuídas. Dentro deste ou qualquer outro formato de trabalho planejado para mediações coletivas, os mediadores têm o potencial de promover a alternativa para dividir a política em vários âmbitos e para ajudar a construir consenso social sobre as questões de preocupação fundamental.⁴⁹

No que se refere às técnicas, inúmeras literaturas apresentam ferramentas oficiais que fazem parte da formação do mediador, e que são de grande utilidade na função de provocar mudanças. Entre elas, a recontextualização (ou parafraseamento), audição de propostas implícitas, afago (reforço positivo), silêncio, *caucus* (sessões individuais), troca de papéis, geração de opções, normalização, organização de questões, enfoque prospectivo, teste de realidade e validação dos sentimentos. Essas ferramentas, entre outras existentes de igual importância, apresentam eficácia quando utilizadas adequadamente pelo mediador.⁵⁰ No entanto, as mediações de grande complexidade, como as coletivas de transporte urbano, exigem, além das ferramentas comuns aplicáveis, técnicas que dependem da habilidade, criatividade e experiência do mediador. As técnicas se formam a partir de um *mix* de conhecimento sobre o tema do conflito, *rapport*⁵¹ bem estabelecido com as partes, habilidade nas questões autoimplicativas,⁵² identificação da pauta de trabalho, visão prospectiva do conflito, zelo nas narrativas e debates proferidos nos encontros, confirmação assertiva das interpretações, identificação precisa dos interesses convergentes e divergentes, equilíbrio entre as partes, construção de critérios objetivos, atenção à expressão corporal, harmonização de distintas culturas, percepção dos interesses e sentimentos de natureza subjetiva, incluindo elementos que sobrevivem pela especificidade de cada caso em situação de conflito.

⁴⁹ MOORE, Christopher W. *O processo de mediação: estratégias práticas para a Resolução de Conflitos*. Tradução de Magda França Lopes. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 1998, p. 325.

⁵⁰ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Manual de mediação judicial*. 6. ed. 2016, p. 233.

⁵¹ *Rapport* – é um conceito do ramo da psicologia que significa uma técnica usada para criar uma ligação de sintonia e empatia com outra pessoa. Relação de confiança que permite que os mediados se sintam seguros quanto ao processo de mediação e ao mediador. Saiba mais em: <https://www.significados.com.br/rapport/>. Acesso em: 23 out. 2023.

⁵² Perguntas autoimplicativas, como nos ensina Tânia Almeida, são aquelas que o mediador formula em busca da “possibilidade de alguém identificar, no curso do processo de diálogo voltado à autocomposição, sua participação como corresponsável – pelo desentendimento e pelo entendimento, ou por qualquer outro evento correlato” (ALMEIDA, Tania. *Caixa de ferramentas na mediação: aportes práticos e teóricos*. Portuguese edition. E-book: Schaffer Editorial, 2014, p. 76).

O mediador de conflitos coletivos deve desenvolver conhecimento sistêmico a fim de proporcionar melhor alcance das necessidades dos participantes. São muitas as possibilidades de formação continuada como a Comunicação Não Violenta de Marshall Rosenberg, empatia, escuta ativa, perguntas eficientes, entre outros. A sociologia contribui com o conhecimento do comportamento coletivo, a psicologia com o controle do ambiente emocional, e os estudos técnicos antecipados, com a clareza sobre o tema conflitante. E ainda, de extrema importância, o *feeling*, que possibilita ao mediador tomar decisões imediatas caso não haja evolução no procedimento de mediação, e a experiência, que faz do mediador um *expert* na sua função.

Mediações coletivas requerem conhecimentos técnicos e habilidades que o mediador necessariamente precisa desenvolver na vivência das condições estabelecidas como: grande número de envolvidos, distintas posições de advogados, validação dos entes públicos, necessidades e interesses diversos, considerar os direitos fundamentais, uso das técnicas na hora certa para obtenção de êxito nas suas estratégias. Isso não exclui confidencialidade, competência, imparcialidade, neutralidade, independência e autonomia, respeito à ordem pública e às leis vigentes que regem os mediadores judiciais conforme os termos do Código de Ética anexo à Resolução 125, art. 1º, do Conselho Nacional de Justiça.⁵³

5 Análise de casos de conflitos coletivos no transporte público no Rio Grande do Sul

Trata-se de conflitos coletivos de grande complexidade, que apresentam a prática da mediação coletiva, com participação conjunta dos entes públicos em conflitos de mesma natureza, desequilíbrio econômico-financeiro e as deficiências na relação contratual na concessão do transporte público em quatro municípios do estado do Rio Grande do Sul, porém com soluções diferenciadas, respeitando as necessidades, possibilidades e características de cada um.

Cabe destacar que nas situações apresentadas o ente público é parte do processo, ou seja, o município é parte integrante na relação contratual do serviço de concessão em contenda e participou diretamente vinculado aos atos do processo de mediação até a finalização/formalização do acordo. Já quanto aos entes públicos, indiretamente envolvidos na relação de concessão do serviço, houve flexibilidade na participação em razão de seu vínculo de característica coadjuvante, entretanto, restaram efetivos na formalização do Termo de Entendimento.

⁵³ SOUZA, Luciane Moessa. *Resolução consensual de conflitos coletivos e políticas públicas*. Fundação Universidade de Brasília – FUB. Brasília, 2014, p. 39.

O importante cenário da pandemia no transporte público teve o foco na considerável queda da demanda de passageiros no mundo inteiro. No Brasil, as empresas de transporte coletivo por ônibus chegaram a registrar, no início da pandemia, queda de 80% da demanda, devido à quantidade expressiva de passageiros que procuraram outros meios de transporte, seja por receio do contágio e/ou pela redução da qualidade do serviço consequente da redução da oferta costumeira.⁵⁴

No mesmo contexto sobredito, os municípios do Estado do Rio Grande do Sul passaram a prestar serviços de transporte público ineficientes e com baixa qualidade, devido aos altos índices de tarifa, redução da oferta dos sistemas regulares, crescente aumento do óleo diesel, e o envelhecimento da frota, desestruturando os contratos de concessões.⁵⁵ Embora tais problemas já estivessem sendo apontados desde o ano de 2015, as consequências pandêmicas aceleraram a necessidade de reformulação do sistema e dos contratos a fim de manter a sobrevivência das empresas/concessionárias responsáveis pelo transporte público urbano. Sendo assim, as prefeituras, conjuntamente com as empresas concessionárias, procuraram o CEJUSC Empresarial, depositando sua confiança no propósito do instituto da mediação para resolver os impasses de forma a atender os anseios de ambas, e principalmente, garantir o serviço de transporte público à população.

Para facilitar a análise, os casos foram divididos em cinco tópicos quais sejam: 1. Características; 2. Conflito; 3. Desenvolvimento; 4. Pontos de destaque; 5. Acordo.

Os tópicos são autoexplicativos com exceção do tópico de número 4, “Pontos de Destaque”. Nesse tópico os autores trazem peculiaridades dos casos com observações internas dos casos e detalhes dos procedimentos.

5.1 Caso 1 – Porto Alegre

– **Características:** o procedimento de mediação empresarial coletiva com ente público iniciou em 2020, na gestão do Prefeito Nelson Marchezan Júnior, como mediação judicial, com dez processos envolvidos⁵⁶ relacionados ao desequilíbrio de parâmetros tarifários da Concessão e a respectiva inauguração do CEJUSC Empresarial em Porto Alegre/RS. Posteriormente, na gestão sucessora

⁵⁴ ROMEIRO, D. L.; CARDOSO, F. L.; SCHECHTMAN, R.; BRIZON, L. C.; FIGUEIREDO, Z. M. *Transporte público e a Covid-19: o abandono do setor durante a pandemia*. Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura da Fundação Getúlio Vargas (FGV CERI). Rio de Janeiro, 2021, p. 12.

⁵⁵ SOLUÇÕES SISTEMA DE TRANSPORTE. *Transporte coletivo urbano de Porto Alegre*. 2021. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1KTHQPC4DVFwXOQt_efivbSPfQZSMoYm8/view. Acesso em: 03 out. 2023.

⁵⁶ Processos: 0168906.03.2014.8.21.0001 – 0168898.26.2014.8.21.0001 – 0158993.94.2014.8.21.0001 – 5021981.40.2020.8.21.0001 – 5021983.10.2020.8.21.0001 – 5030084.36.2020.8.21.0001 – 0212301.74.2016.8.21.0001 – 021229907.2016.8.21.0001 – 9042531.90.2017.8.21.0001 – 0045610.70.2016.8.21.0001.

do Prefeito Sebastião Melo, como segunda fase, foi instaurada mediação pré-processual⁵⁷ objetivando tratar a reformulação do sistema de transporte público da capital gaúcha.

No desenvolvimento dos trabalhos foi identificada a multiplicidade das partes envolvidas no conflito: o Município de Porto Alegre e os consórcios privados de ônibus – Via Leste, MOB, Mais e Viva Sul – que se fizeram representar pela ATP – Associação dos Transportadores de Passageiros de Porto Alegre.

– **Conflito:** o setor de transportes contava com problemas crescentes, anteriores ao ano de 2015; com a Emenda Constitucional nº 6/2015 o Transporte Público passou a ser um direito social, devendo ser prestado pelos municípios. O setor de transporte foi um dos segmentos de serviços mais afetados pelas medidas de distanciamento social adotadas para conter o avanço da Covid-19, iniciados em março de 2020, em razão das empresas terem seu custo arcado somente pelos usuários. As empresas de ônibus de Porto Alegre chegaram a registrar diminuição de 72% no número de usuários, queda provocada pela pandemia, com situação de “força maior”.⁵⁸ A ação coletiva reclamava a reposição de todos os custos no sistema que totalizam montante de R\$67 milhões. Tal modelo de transporte coletivo atingia circunstâncias insustentáveis, correndo risco de extinção.

– **Desenvolvimento:** foi realizado o mapeamento do conflito com posterior desenvolvimento do planejamento do fluxo de atividades da mediação coletiva. Destacou-se, inicialmente, o Transporte Urbano como Direito Social e, principalmente, a interdependência dos demais direitos como a saúde, a educação e o trabalho, entre outros. Prioridades foram consideradas: o aporte financeiro semanal, focar a mediação na urgência das empresas, a imediata manutenção do funcionamento do sistema de transporte durante a Covid-19, o funcionamento do sistema em etapa posterior à pandemia, o retorno gradual e a não aplicação de sanções durante a pandemia. Em estágio não urgente: a política pública a favor das empresas de ônibus, o equilíbrio da oferta e da demanda, a manutenção de subsídio e o ajuste da métrica por quilômetro rodado.

Em face da complexidade e vulto do contexto circunstancial perante a sociedade, a mediação contou com importantes participações institucionais: Ministério Público, Coordenação do CEJUSC, Vice-presidência do TJRS e Corregedoria-Geral da Justiça. Essas participações atuaram no respaldo às mediadoras, focando sobretudo o âmbito de natureza coletiva e de interesse público, e, nesse viés, considerados os aspectos intrínsecos vinculados à publicidade e neutralidade perante o princípio da confidencialidade.

⁵⁷ Número 6000084-02.2021.8.21.0001.

⁵⁸ O Código Civil brasileiro define como força maior (artigo 393, parágrafo único) os fatos humanos ou naturais cujos efeitos são inevitáveis ou impossíveis de serem impedidos.

No curso dos trabalhos foram desenvolvidas dezesseis sessões, contando com caráter conjunto e individual. Presente nos atos, de modo intenso, o intuito de estimular o diálogo recíproco e prospectivo na viabilização de entendimentos e transações, com respectiva estruturação entre as partes. Na mediação buscou-se: acolher estimativas e contraposições distintas, afastar/desestimular propostas inviáveis e encorajar a elaboração de opiniões. As mediadoras realizaram estudo comparativo, liderado pela Juíza Coordenadora do CEJUSC Empresarial, abordando experiências exitosas ocorridas em âmbito nacional e mundial, atuando em pesquisas de alternativas já implantadas no setor de transporte público, assim, agregando notáveis subsídios para respaldar opções na solução da controvérsia em tela.

Em razão das medidas restritivas impostas no período da pandemia, a mediação da mobilidade urbana adotou os trabalhos na modalidade não presencial, ou seja, como ODR (*Online Dispute Resolution*), aplicando recursos tecnológicos para a realização das reuniões virtuais. Embora a complexidade dos trabalhos decorrente da multiplicidade e diversidade de participantes, o núcleo de mediação obteve absoluto controle e liderança na integralidade das sessões. As mediadoras agiram estrategicamente, com pleno domínio do fator humano envolvido e da respectiva utilização dos recursos tecnológicos que fluíram de maneira integrada perante todos os envolvidos. Os trabalhos foram rigorosamente organizados obtendo diferenciada qualidade na condução das reuniões. A dinâmica foi segmentada para melhor agilidade no curso das seções, fixando-se funções específicas, como a de uma mediadora com foco na relatoria, consolidando a integralidade dos tópicos/tratativas abordados do andamento das negociações.

– **Pontos de destaque:** A integração e sintonia do planejamento, da organização, das estratégias e estudo prévio do transporte público pela equipe de mediadoras e o respectivo respaldo institucional pela Coordenação do CEJUSC foram os aspectos essenciais no engajamento e a contribuição prospectiva dos envolvidos em aspectos importantes: a colaboração dos advogados, a detecção e superação de ações protelatórias da mediação, a garantia da continuidade gradual consolidando acordos parciais perante a transição de governo municipal ocorrida durante a mediação.

A mediação contou com a participação de cerca de quinze advogados que acompanharam exaustivos trâmites processuais desde a origem, litigando em prol de seus clientes. Outrossim, cabe ressaltar o domínio das mediadoras em manterem total controle da administração da mediação, acolhendo a manifestação de todos com *rapport* seguro, imparcialidade e oralidade, visando, como diz Eligio Resta,⁵⁹ ser “um tradutor que deve estar no meio das linguagens diversas, deve

⁵⁹ RESTA, Eligio. *O direito fraterno* [recurso eletrônico]. 2. ed. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2020, p. 87.

conhecer duas línguas e servir de trâmite, de meio, entre uma e outra; quanto mais línguas, linguagens, culturas, mundos entram em contato e têm necessidade de transformar o conflito potencial em comunicação, mais importante sua função”.

Enfrentou-se momento em que o município ficou estagnado diante das negociações, com intuito protelatório que foi observado e agilmente rechaçado, consoante definido no instituto da mediação. As mediadoras declararam que haveria o provável encerramento dos procedimentos, impulsionando os participantes na reflexão sobre o tempo, sobre o custo e reais desdobramentos do andamento processual na retomada dos dez processos judiciais a serem enfrentados.

A pronta homologação dos acordos parciais já consensados, sem possíveis retrocessos nas negociações, garantiram o estímulo necessário para continuidade, em ritmo progressivo, da mediação perante a retomada das negociações. Essas medidas exitosas proporcionaram onze acordos parciais e quatro acordos para implementar aditivos na relação contratual.

De suma relevância abordar a força da homologação de acordos da mediação como sentença judicial, independente de transições nas gestões de governo municipal. A mediação foi instaurada com acordos celebrados na gestão do Prefeito Marchezan,⁶⁰ e foram respeitados e cumpridos na gestão seguinte pelo Prefeito Melo.⁶¹ Essa experiência demonstra o potencial de planejamento e organização similar em futuras aplicações para municípios, estados, ou mesmo o país, independente da ideologia política de seus gestores.

– **Acordo:** as concessionárias renunciaram à quantia de R\$27,8 milhões, referente ao montante de remuneração de capital, da depreciação e da receita do serviço – período compreendido entre 19 de março e 31 de julho de 2020 – com o aporte pelo município do valor monetário de R\$39,3 milhões. Os recursos aportados pelo município de Porto Alegre serão revertidos em créditos da utilização de pessoas inscritas no Cadastro Único do Governo Federal, e, assim, priorizando-se segmento da população de maior vulnerabilidade social, exclusivamente, nos horários das 9h às 16h59m e das 20h às 5h59min. Por derradeiro, o município e as concessionárias tiveram pleno êxito na consolidação, de forma amigável e responsável, viabilizado por diálogo produtivo em prol da comunidade. Os acordos firmados incorporam outros secundários além dos principais aspectos sobreditos.

⁶⁰ Sobre acordo realizado na gestão do Prefeito Nelson Marchezan Júnior, disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/novo/noticia/acordo-inedito-sobre-transporte-coletivo-de-porto-alegre-e-firmado-no-cejusc-empresarial/>. Acesso em: 20 out. 2023.

⁶¹ Além de cumprir acordo realizado em gestão anterior, o Prefeito Melo celebrou novos acordos que trataram temas diferenciados. Sobre o acordo realizado na gestão do Prefeito Sebastião Melo, disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/novo/noticia/cejusc-celebra-acordo-entre-municipio-e-consorcios-associacao-dos-transportadores-de-passageiros-em-porto-alegre/>. Acesso em: 20 out. 2023.

A mediação, que contou com trinta e oito sessões decorridas em dois anos e onze meses, desenvolveu-se em quatro fases, firmou quatro acordos de aditivos ao contrato e nove acordos parciais. Tais acordos firmados propiciaram a remodelação do transporte público, com transformações que beneficiam a população através do Programa Mais Transportes.

O Município de Porto Alegre conjuntamente com as concessionárias ainda permanece em mediação para ajuste de acordo final que encerrará a quinta e última fase do procedimento, após a experiência do Programa Mais Transporte.

5.2 Caso 2 – Passo Fundo

– **Características:** trata-se de mediação pré-processual⁶² do desequilíbrio perante a relação de concessão do Município de Passo Fundo/RS e a empresa COLEURB – Coletivo Urbano Ltda. A empresa é prestadora do serviço público de transporte urbano, entretanto, a formalização contratual da concessão encontrava-se descontinuada da renovação em razão do processo licitatório estar pendente de realização pela Administração Municipal. O município detém empresa própria de transporte público, a CODEPAS – Companhia de Desenvolvimento de Passo Fundo, também em situação deficitária por consequência da pandemia. A mediação teve início em 18 de outubro de 2022, com a participação da PGM e da Câmara de Vereadores de Passo Fundo.

– **Conflito:** a pandemia da Covid-19 refletiu gravemente no equilíbrio da receita/despesa da empresa, decorrente da dificuldade de manter a operação perante a questão impositiva da redução de serviços. Nesse cenário, a concessionária ainda foi compelida a assumir três linhas deficitárias da empresa municipal CODEPAS, além do fato pretérito de, em 2020, a COLEURB ter assumido duas outras linhas da Transpasso, concessionária que encerrou suas atividades na época. No ápice da pandemia, em 2021, o município insistiu para o restabelecimento da operação com os serviços similares aos parâmetros qualitativos/quantitativos realizados em período de normalidade anterior à pandemia. Nessa ocasião, foi exposto ao Secretário de Transporte a inviabilidade do retorno integral da operação, em razão dos vultosos prejuízos causados pela Covid, em decorrência da massiva redução da demanda e queda do faturamento, associados à severa elevação dos custos perante a ociosidade da frota e demais recursos operacionais internos vinculados ao transporte público.

Considerando a gravidade da situação, a empresa pautou com o município tratativas com objetivo de obter o reequilíbrio econômico-financeiro contratual,

⁶² Pré-processo número 6000269-06.2022.8.21.0001.

concomitantemente aos procedimentos da nova licitação, indicando conjunto de alternativas para permitir o reequilíbrio, e, principalmente, mitigar-se o prejuízo que superava R\$16 milhões (até set./2022), montante respaldado no parecer técnico da empresa LASTRAN, do Laboratório da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. O parecer demonstrou o desequilíbrio na prestação do serviço, o aumento do custo da operação decorrente dos acréscimos de despesas do combustível em seus recursos de pessoal e de peças atreladas à manutenção da frota e instalações, bem como no tocante à queda acentuada da demanda provocada pela pandemia, respectiva queda da quilometragem rodada vinculada à demanda e à redução do IPK.

Por outro lado, outra problemática a se considerar, foi a redução de 50% na compra de vales-transportes pela Prefeitura de Passo Fundo, ou seja, o município deixou de adquirir cerca de R\$1,8 (um milhão e oitocentos mil reais) de vales-transportes no período de 2020/2021, em relação ao exercício de 2019.

– **Desenvolvimento:** a Prefeitura de Passo Fundo reconheceu a inequívoca necessidade da empresa COLEURB superar as graves consequências da pandemia, porém, colocou a importância de que a empresa CODEPAS, por equiparação, não deveria deixar de ser contemplada com benefícios resultantes do processo de decisão/negociação realizada em mediação a favor do transporte público.

Os primeiros movimentos se deram através da busca incessante pelo subsídio. O subsídio municipal dependia de Projeto de Lei a ser aprovado na Câmara de Vereadores, e o subsídio federal,⁶³ repasse destinado à gratuidade de idosos exclusivamente destinado ao transporte público, seguiria o cumprimento das regras da Portaria nº 9 de 30 de agosto de 2022 do Ministério de Desenvolvimento Regional.

Todos os esforços foram realizados pela PGM para o encaminhamento do Projeto de Lei para o subsídio municipal, porém não obteve êxito. Embora algumas comissões já tivessem manifestado seu parecer favorável, muitos deputados não compreenderam a composição da tarifa e o fato de o repasse não ser para a empresa, e sim para o Sistema de Transporte.

Nesse contexto, as sessões de mediação mantinham clima de elevada preocupação, pois o Município pretendia aguardar a aprovação do PL para agilizar o aporte federal, que estava em mãos da Prefeitura, com limite temporal do repasse à empresa se dar até o dia 31 de dezembro, consoante o regramento federal. Respalda-se na robusta cooperação da Prefeitura que acreditou em outras

⁶³ Saiba sobre o repasse e as regras definidas pelo Governo Federal para o transporte público em: <https://diariodotransporte.com.br/2022/08/30/governo-federal-define-regras-para-o-repasse-dos-r-25-bilhoes-destinados-a-gratuidade-dos-idosos-no-transporte-publico/>. Acesso em: 13 nov. 2023.

possibilidades para o PL, deu-se novos encaminhamentos sugeridos como: reuniões com a nova composição da Câmara de Vereadores, que estava em transição, pois Passo Fundo é o único município do estado que não tem lei autorizativa para subsídio. Em seu marco regulatório, art. 25, parágrafo único, há a possibilidade de conceder benefício com a Câmara atuando previamente nos devidos encaminhamentos formais.

Com a transição havida na gestão municipal, as mediadoras consideraram pertinente trazer à mediação, consoante anuência de todos envolvidos, o novo Presidente e o Procurador-Geral da Câmara de Vereadores, a fim de que as partes pudessem esclarecer as necessidades das empresas COLEURB e CODEPAS, assim como: tecer as possibilidades legais e políticas da Prefeitura e o direito social da população em receber transporte público. Essa iniciativa estimulou sobremaneira o curso das negociações. Com o inestimável apoio do Presidente Câmara de Vereadores houve encaminhamento agilizado para a nova solicitação de PL.

A mediação permanece ora em andamento com notável engajamento das partes e da Câmara de Vereadores, tão somente aguardando os trâmites legais exigidos pela Administração Pública, com a plena possibilidade de acolhimento das demandas pleiteadas pela empresa.

– **Pontos de destaque:** as mediadoras reconheceram o diferencial do município em ser representado diretamente pela PGM, fato que se revelou chave na agilidade de múltiplas decisões importantes.

A mediação foi sensível em perceber a imperativa necessidade da inclusão da empresa CODEPAS, não de modo específico nos procedimentos, mas em agir conjuntamente nas tratativas perante as possibilidades da concessão de benefícios nas transações. O reconhecimento da situação da CODEPAS por parte da equipe de mediação, foi condição indispensável para o impulso positivo na dinâmica da Prefeitura e consequentemente a aceitação da COLEURB diante do fato.

Cabe destacar-se a habilidade, a experiência prévia e a percepção das mediadoras no entendimento de que, pela falta de informações e de conhecimento, a Câmara de Vereadores não estava conectada às tratativas realizadas em mediação. Nesse viés, as mediadoras expuseram aos envolvidos, de modo pedagógico, o extraordinário potencial de respaldo na participação direta do Presidente, bem como se necessário fosse também a participação de outra autoridade institucional. A estratégia consistiu em pertencimento e empoderamento, ou seja, uma vez que os Vereadores integrassem como parte na solução do problema, incorporando as necessidades das empresas e as possibilidades do município, estariam engajados e empoderados prospectivamente para a solução.

– **Acordo:** este caso aguarda a votação da Câmara de Vereadores para aprovação de PL referente ao aporte municipal.

5.3 Caso 3 – Erechim

– **Características:** a mediação, iniciada em 10 de maio de 2021, foi um procedimento judicial⁶⁴ entre Empresa de Transporte Gaurama Ltda. e o Município de Erechim. Dois processos foram encaminhados pelo juiz, um versando sobre o desequilíbrio econômico-financeiro, e outro, sobre a busca e apreensão dos ônibus pelo Banco Volkswagen S.A.

A mediação contou com a presença dos atores Banco Volkswagen S.A., Agência Reguladora de Serviços Públicos Municipais de Erechim – AGER, e Conselho Municipal de Trânsito e de Transporte de Passageiros do Município de Erechim, o Prefeito Paulo Alfredo Polis e o Ministério Público.

– **Conflito:** a relação entre as partes iniciou sem contrato estabelecido, regulamentado com contratação em 2004, com nova licitação aberta em 2016 que, por inúmeros fatores, só foi realizada em 2018.

No ano de 2018, quando a empresa venceu o processo licitatório, teve início a nova concessão, objeto do processo em comento, no qual a empresa buscou o reequilíbrio econômico e financeiro do contrato para obter capacidade de cumpri-lo. A partir de 2018 e em 2019, a venda de passagens para o transporte urbano arrecadava R\$200 (duzentos) mil mensais e o faturamento da empresa atingia a média de R\$1,2 milhões. Esses valores em queda foram acirrados pela pandemia em 2020. O município passou a não adquirir vales-transportes, reduzindo o faturamento para a média mensal entre de R\$700 e R\$500 mil reais apenas.

Os aumentos nos preços dos insumos, a folha de pagamento e demais obrigações foram agravando a situação da empresa, principalmente o dissídio previsto da categoria na época, fazendo com que a empresa buscasse financiamento bancário. Somente com o atendimento ao reequilíbrio solicitado seria possível retornar à normalidade, pois a receita estava menor que a despesa, acumulando um déficit de quase R\$5 milhões de reais. Tendo ainda o compromisso anual, a título de parcela da outorga fixa, o valor de R\$1 milhão de reais a ser pago ao município.

Outro problema para a empresa foi sua situação crítica, inscrita no SE-RASA, com restrições para contrair qualquer tipo de financiamento e quitar seus compromissos.

– **Desenvolvimento:** o município se mostrou sempre colaborativo, considerando os pedidos da empresa. Tendo recebido o valor da outorga referente a 2018 e 2019, decidiu por diluir o valor de R\$1 milhão referente a 2020, e também reduziu algumas linhas de ônibus de menor fluxo de passageiros. Além disso, a

⁶⁴ Número do processo: 5003248-20.2020.8.21.0003.

partir de abril de 2021 retomou a aquisição dos vales-transportes aos servidores municipais, interrompido por força de lei municipal, datada de janeiro de 2020.

Do ponto de vista do Banco Volkswagen, embora sensibilizados, tratativas foram iniciadas antes mesmo do banco ingressar com a ação, algumas propostas foram feitas e recusadas na época. Referiram sobre não ter alçada em propostas realizadas em mediação, contudo, sempre seriam consultados os órgãos superiores na hierarquia do banco, que iriam deliberar sobre as possibilidades de parcelamento e condições de pagamento, podendo, ainda, haver decisões vindas da Alemanha. Sugeriram que as tratativas se realizassem apartadas da mediação. A equipe de mediação, no entanto, contestou a atitude, pois o intuito era justamente aproximar as partes para geração de propostas.

O órgão fiscalizador relatou acompanhar a execução do contrato de concessão, afirmando que o índice de reclamações era baixíssimo e considerou a empresa exemplar na prestação de serviços de transporte urbano.

Nesse contexto, a empresa manifestou interesse em compor o acordo, abdicando dos pedidos de subsídio mensal constantes no processo de 2020, relativo ao contrato de 2004, reiterando que atendidos os pedidos, desistiria dos anteriores. A proposta consistia em: valor de entrada de R\$840 mil reais; o saldo de R\$3,5 milhões de reais a ser pago em 07 (sete) parcelas mensais e consecutivas de R\$500 mil cada uma; o compromisso de retomada significativa das linhas que foram limitadas e campanhas da administração pública de conscientização, com 50% da frota disponibilizada para este fim. Com o montante de R\$840 mil a empresa quitaria o valor aproximado de R\$530 mil em atraso com o banco Volkswagen, facilitaria a suspensão temporária do contrato e evitaria a busca e apreensão dos ônibus, evitando o vencimento antecipado do contrato.

Como contraproposta, o município apontou a redução de R\$340 mil reais no valor inicial solicitado; aporte inicial de R\$1 milhão de reais, mediante aprovação de projeto de lei a ser encaminhado ao Poder Legislativo; e novos aportes que dependeriam de perícia contábil nos cálculos do valor para reequilíbrio. O município não poderia concordar com o valor total muito alto, sendo a perícia o meio legal encontrado dentro dos princípios da administração pública.

Embasados nas propostas sobreditas, a mediação se desenvolveu em meio a intempéries como: manifestação de funcionários em frente à Prefeitura, ajustes através de análise técnica, insegurança por se tratar de um contrato de grande vulto de valor, incerteza da aprovação do PL, parcelas atrasadas no banco, e a preocupação quanto à interrupção dos serviços. Porém, todos os participantes estiveram comprometidos em manter o serviço público à população de Erechim, e assim caminharam conjuntamente para o ajuste das devidas soluções.

– **Pontos de destaque:** o grande trunfo identificado pela equipe de mediação foi a positiva intenção do município em resolver a situação de forma participativa

e colaborativa, respeitando as limitações inerentes ao poder público, mas cientes do principal objetivo: evitar a paralisação do serviço de transporte urbano de passageiros em Erechim. Esse fato se concretizou pela participação do Prefeito, recomendada em todas as mediações do transporte público urbano, mas nem sempre possível de ser atendida. A mediação versou sobre os dois processos interdependentes durante toda sua duração.

A convite dos mediadores, e concordância das partes, o Ministério Público participou durante todo o processo de mediação, exercendo sua missão institucional de defender os interesses da coletividade, fornecendo seu parecer favorável ao acordo.

Visualizar possibilidades e apontar caminhos diante de impasses necessita habilidade e experiência do mediador. Foi o que ocorreu diante dos ajustes financeiros propostos pelo Prefeito de Erechim. A equipe de mediação recontextualizou alguns pontos relevantes: aliar a necessidade com a possibilidade das partes, a série de fatores que contribuíram com as diferenças apontadas e o agravamento da situação frente à pandemia, bem como a existência de um contrato de concessão de responsabilidade da Prefeitura em garantir transporte público, direito essencial dos trabalhadores, porém, reconhecendo o limite para a negociação. Este foi o cenário introdutório para questionar a empresa quanto ao seu planejamento e reprogramação, qual seu déficit, quais são as demais possibilidades de renegociações, quais as linhas existentes e passíveis de redução, reprogramação de itinerários, e alternativas afins. Em fechamento, disponibilizaram modelos de acordos realizados em outros municípios, a fim de gerar opções plausíveis para opções sobre transporte público urbano de Erechim.

Intervenção importante dos mediadores referiu-se à manifestação por parte do Banco Volkswagen ao mencionar que as tratativas seriam apartadas da mediação. Muitas vezes isso acontece por falta de conhecimento sobre o alcance e as possibilidades jurídicas do procedimento. A equipe, de imediato, procurou inserir/enquadrar a instituição no contexto da solução do conflito por método autocompositivo. No contexto temporal, com pleno conhecimento, foi necessário assegurar a veracidade e legalidade das tratativas, explicar o caminho a ser traçado para um acordo eficiente, eficaz e principalmente seguro para todos, com aval do MP.

– **Acordo:** o caso do município de Erechim teve desfecho com dois acordos. Primeiramente, acordo parcial para impedir a busca e apreensão dos ônibus, com total apoio do Ministério Público. Posteriormente, acordo sobre o envio de Projeto de Lei ao Poder Legislativo, para a aprovação do valor a ser alcançado pela empresa para a retomada dos serviços.

Ainda, com ajuda financeira da Prefeitura, houve o pagamento da negociação da dívida entre a empresa e o Banco Volkswagen.

Os processos foram extintos em mediação, com a segurança jurídica e homologação do juízo competente, com parecer favorável do Ministério Público, tendo como efeito o trânsito em julgado dos processos, não cabendo recurso. Dessa forma, cumpriu-se, em três meses, o objetivo inicial da mediação: garantir o atendimento do interesse público.

5.4 Caso 4 – Caxias do Sul

– **Características:** a mediação pré-processual⁶⁵ inaugurada entre a empresa Viação Santa Tereza de Caxias Sul Ltda. – VISATE e o Município de Caxias do Sul, demonstra mais um caso de desequilíbrio econômico-financeiro do Transporte Público atingido pelas consequências da pandemia. As sessões iniciaram em 12 de agosto de 2021, com a presença do representante da Câmara de Vereadores e o Prefeito Adiló Didomenico.

A empresa sempre representou modelo a ser seguido em transportes coletivos por ônibus, tanto na região urbana quanto no interior do município. As partes constituem relação contratual tranquila, diferente da maioria dos municípios gaúchos. O transporte licitado teve prorrogação por dez anos em 2010, até a nova licitação em 2021, vencida pela VISATE com concessão por quinze anos, ainda vigente. Em Caxias do Sul apenas a VISATE opera o transporte público, em relação direta com o município, sem interferência de consórcio.

– **Conflito:** nos últimos anos, o serviço público prestado pela VISATE vinha com tendência a queda gradual de demanda em função do incentivo ao deslocamento individual, do desemprego com redução da quantidade de vales-transportes, da concorrência desleal dos aplicativos de transporte, como Uber e outros, que não pagam tributos, não têm gratuidades, não cumprem horários, não prestam serviço em regiões de baixa demanda, como as empresas regulares.

No Rio Grande do Sul, por meio do Decreto Estadual nº 55.128, de 19 de março de 2020, o Governador do Estado decretou estado de calamidade pública em razão da pandemia da Covid-19. Com o sistema de bandeiras,⁶⁶ foram estabelecidas regras específicas sobre o transporte de passageiros, como limitação do número de passageiros, e a necessidade de higienização especial. Tais restrições obrigaram a empresa a utilizar o dobro da frota que seria necessária em condições normais, para transportar as mesmas pessoas.

Quanto ao transporte intermunicipal de passageiros, a situação foi ainda mais grave. As notórias dificuldades do sistema já demandavam soluções urgentes

⁶⁵ Pré-processo número: 60002650320218210001.

⁶⁶ Decretos Estaduais números 55.240/2020 e 55.241/2020.

para a queda no número de usuários. A crise era sistêmica, e com a pandemia a situação se intensificou.

Deve-se ter em mente que a tarifa do transporte nada mais é do que o rateio do custo da prestação do serviço e da remuneração do investimento, menos os eventuais subsídios, pelos usuários pagantes. Com a queda da demanda, aumenta o custo, e consequentemente aumenta a tarifa, causando enorme descompasso entre receita e despesa gerando grande dificuldade de caixa para a empresa.

Antecedente à pandemia, a empresa possuía quadro de mil e quinhentos funcionários, passando a oitocentos e trinta e quatro em 2020. Foi preciso reduzir cerca de setecentos funcionários, com rescisões em acordo firmado pelo Tribunal Regional do Trabalho, com pagamentos em até vinte e duas vezes. A VISATE precisou vender quarenta ônibus, retirando de seu ativo, restando sem alternativas.

– **Desenvolvimento:** a empresa VISATE havia renovado seu contrato através de licitação recentemente, tendo o compromisso concedido por mais quinze anos.

Com o advento da pandemia, em março de 2020 deu-se desarranjo geral na economia e especialmente no transporte, devido a dois fatores: o baixo índice de deslocamento das pessoas e as normas exigidas para o transporte de passageiros nos ônibus. Com isso, reduziu a quantidade de usuários, chegando a empresa a operar com a metade da capacidade durante a bandeira preta. No horário de pico precisaria ter o dobro da frota para cumprir a demanda.

Embora pareça contraditório, para cumprir os requisitos exigentes do novo contrato, a empresa investiu cerca de R\$20 milhões, através de financiamento, por entender que a maneira de atrair o usuário seria prestando um bom serviço com qualidade, como sempre fez. Apesar de ter apontado desequilíbrio econômico-financeiro na pandemia, na vigência do contrato anterior, não deixaram de investir na qualidade do serviço para cumprir os requisitos do novo edital. Houve investimento em frota (31 ônibus), atualização do sistema de bilhetagem, sistema de monitoramento, acessibilidade em toda a frota.

Os problemas que afetaram a empresa foram relatados e protocolados na Prefeitura de Caxias do Sul desde o mês seguinte ao início da pandemia. Não havia mais onde buscar recursos, nos últimos oito meses houve a necessidade de parcelar R\$8 milhões para pagamento de funcionários. Cada protocolo acompanhou estudo técnico realizado pela equipe técnica, sem a devida manifestação por parte da Prefeitura. Enquanto isso, a empresa estava afundando em dívidas e prejudicando o serviço de transporte público do município.

A empresa apostou na mediação com o intuito de tentar uma solução para a manutenção do serviço de transporte reconhecido pela população, mas para isso precisava também, do reconhecimento da Prefeitura. Com o valor da tarifa em R\$4,75, a empresa alertou não adiantar fazer campanha política alegando tarifa

mais barata, se não houvesse a ação. No entanto, a preocupação estava em qual seria o valor da nova tarifa, estimada em R\$6,00. A previsão do edital de licitação era de mais de R\$2 milhões/mês, que atualizado em julho se manteve na metade da expectativa da demanda.

No decorrer de quinze sessões conjuntas, foram apontadas questões como: a apresentação de estudo técnico referindo déficit da empresa no volume de R\$26 milhões; a Secretaria de Trânsito já havia tomado algumas medidas durante a pandemia no sentido de reduzir o número de ônibus circulantes, alterar algumas linhas, em auxílio à concessionária; a necessidade de definição dos riscos suportáveis pelo município; o reconhecimento da necessidade do subsídio por parte da Prefeitura, contudo, sob detalhada análise técnica; a incerteza de o município atender o pedido da VISATE na sua integralidade.

A Câmara de Vereadores, através de seu representante, reconheceu a qualidade e esforço referente aos serviços prestados pela VISATE. Demonstrou grande preocupação com a possibilidade da falta do serviço de transporte para a população caxiense. Porém questionou a veracidade do montante apresentado pela empresa, concordando com a Prefeitura em realizar estudos técnicos para comprovação dos cálculos.

Os estudos técnicos foram o tema de sucessivas sessões de mediação. Foram solicitados exaustivos envios de documentação técnica e financeira comprobativas. Segundo os técnicos da Prefeitura, os estudos não poderiam basear-se apenas em planilhas, mas em documentação contábil, por se tratar de administração pública. Além disso, o município entendeu o dever de socorrer a empresa na medida que garantisse a viabilidade mínima para a sobrevivência e para não deixar a população sem o serviço de transporte. Para isso, o município apresentou como argumentos: a população da cidade não teria que cobrir a expectativa de lucro da empresa, e a viabilidade econômica da VISATE.

Após várias tentativas frustradas dos técnicos em chegar ao consenso sobre valor a ser aportado, a Prefeitura acolheu o exemplo de outros municípios, apresentado pelas mediadoras no início do procedimento, em contratar avaliador externo imparcial para apresentação do cálculo do valor do subsídio. Embora as partes tenham concordado com a contratação do profissional externo, o tempo foi verdadeiro inimigo para a empresa.

– **Pontos de destaque:** a mediação coletiva com ente público realizada entre a empresa VISATE e o Município de Caxias do Sul exigiu mais que esforços negociais e experiência das mediadoras em administrar a gestão do conflito.

A mediação apresentou evolução baseada no diagnóstico e particularidades da cidade de Caxias do Sul, identificando o município como o melhor transporte público urbano do Rio Grande do Sul.

Em tratativas, um primeiro acordo possibilitou à empresa urgente aporte, a fim de suprir as emergências do desequilíbrio econômico-financeiro causadas pela pandemia. Esse acordo foi motivado pelo fato de o sistema ser suportado integralmente pelos usuários.

A partir da celebração do acordo, as mediadoras observaram surgimento de bloqueios referente ao entendimento já consensado. O principal obstáculo detectado foi o interesse político por parte da Administração Pública, também levado em consideração no procedimento da mediação, mas que preponderou sobre o interesse público. Como Caxias do Sul é uma cidade culturalmente italiana, onde a relação de confiança é muito difícil nos negócios, repercutiu o embate político e a não adesão das instituições, tanto do MP como do Poder Legislativo ao procedimento de mediação.

A todo momento as mediadoras usaram, como poderosa ferramenta, a possibilidade de incluir pessoas/entidades que pudessem contribuir com a evolução das tratativas, porém o Poder Executivo não acolheu dividir a participação no êxito do acordo, ou não se sentiu confortável em chamar o Legislativo para mediação.

Nesse viés, intencionalmente ou não, desencadearam-se sucessivos retardos das decisões, ou seja, a mediação estava sendo usada como instrumento protelatório. Foi momento decisivo para a equipe de mediação, conceber que o procedimento estava prejudicando o interesse público em manter o transporte ainda com qualidade, e conseqüentemente, a empresa acumulando dívidas a cada dia.

A não adesão do Poder Legislativo, assim como os entraves apontados pelo MP em questionar a veracidade dos acordos realizados em mediação empresarial fora da jurisdição de Caxias do Sul, levou o Judiciário a manifestar sua própria insegurança de tratar o caso fora da Comarca de sua competência, sendo que o CEJUSC Empresarial tem como sede, o Foro de Porto Alegre.

As mediadoras inferiram que as limitações sobreditas refletiram efeitos diretos nos Poderes Judiciário, Executivo, Legislativo e no Ministério Público impedindo a relação de interdependência de interesses. Ainda que todos os esforços tenham sido concretizados na gestão da mediação, não sobrepôs aos interesses políticos da Administração Pública. Na mediação empresarial do transporte urbano em Caxias do Sul houve evolução e retrocesso, sendo o retrocesso maior que a necessária evolução, obtendo êxito no primeiro acordo, mas sem a devida satisfação das partes no restante dos entendimentos.

– **Acordo:** a mediação se encerrou após quinze sessões realizadas no período de um ano e um mês, com a celebração de acordo entre as partes, no qual o Município de Caxias do Sul deveria aportar R\$4 milhões para suprir o déficit causado pela pandemia ao transporte público realizado pela VISATE.

Em contrapartida, por questões políticas, a Administração Pública de Caxias do Sul não contribuiu para a evolução do segundo acordo, ficando incerta a situação de como os operadores do transporte público conseguirão lidar com as perdas financeiras ocorridas.

6 Conclusão

Em ritmo acelerado, a sociedade global moderna se renova, evoluindo as suas relações de natureza legal e em âmbito institucional, cultural, econômico, social, contratual e comercial. Na medida em que os conflitos recorrem à solução pela via judicial, a estrutura do Poder Judiciário se revelou com dificuldade para responder o volume crescente dos litígios. Deparou-se, assim, com o crescente desafio da sociedade encontrar meio de solução de controvérsias e autocomposição de conflitos na Administração Pública, superado com o ato decretado pelo Congresso Nacional, e sancionado pelo Presidência da República, da Lei da Mediação nº 13.140 em 26 de julho de 2015. Respalhada nesse marco histórico da Lei da Mediação a sociedade passou a adotar o Instituto da Mediação para solucionar seus conflitos, e, em poucos anos estruturaram-se os CEJUSCs e as Câmaras especializadas acreditadas pelo Tribunal de Justiça. Por conseguinte, a atuação de mediadores profissionalmente qualificados consoante a Classificação Brasileira de Ocupação 3514-35 desafiou o Poder Judiciário em seu rito processual tradicional.

Com a pandemia – Covid-19 – ocorreu a quebra generalizada do equilíbrio das relações contratuais e demanda recorde de conflitos urgentes e de natureza coletiva. O transporte público e suas respectivas concessões sofreram grande impacto no Brasil e em outros países.

O efeito no setor de transporte acirrou a problemática já existente, caracterizada pela queda da demanda de passageiros no transporte público por ônibus. Esse vetor crônico da queda de demanda se deve a vários fatores conjuntamente incidentes, incluindo o aumento do trabalho remoto em *home office*, o transporte por aplicativos, a redução das atividades e eventos sociais, a adoção de medidas protetivas de distanciamento social, entre outras razões que foram determinantes no desequilíbrio tarifário/financeiro nas relações contratuais de concessões. Nesse viés, se tornou imprescindível a revisão bilateral das condicionantes estruturais e demais parâmetros tarifários/financeiros das relações contratuais.

O Poder Judiciário acolheu os métodos adequados de solução de conflitos como melhor meio para atender as inúmeras e graves contendas decorrentes da pandemia. Nesse sentido deliberou, com ênfase e prioridade, a mediação para atuar na solução das consequências negativas nas relações de consumo. Ao longo dos procedimentos de mediação coletiva com respaldo da Administração Pública, proferiu-se grande potencial de alcance e convergência nos acordos estabelecidos.

Relevante destacar-se que a mediação coletiva com ente público se revelou com características distintas se comparada com a mediação entre pares. A participação do ente público gera vantagem uma vez que possibilita e valida diálogo direto com a população realçando a importância do consenso dialógico na democracia contemporânea. Outrossim, a mediação coletiva com setor público possui fatores intrínsecos: rígidos protocolos institucionais e de natureza legal; complexidade e pluralidade das dimensões da mediação coletiva, que tiveram que ser flexibilizadas e harmonizadas para solução do conflito; convergência de entendimentos entre o Ministério Público, Defensoria Pública, Poder Legislativo, Poder Executivo, Advocacia Pública e Entidades Representativas; consolidação e legitimação da solução consensual de forma institucional pela Administração Pública bem como pelo Poder Legislativo local.

Nos quatro casos analisados em que houve a superação da quebra do equilíbrio contratual de concessões do transporte público perante os seus municípios, ficou demonstrada que a mediação dispense tempo e custos insignificantes se comparada com o litígio judicial. A possibilidade de estudos e debates colaborativos em sessão de mediação coletiva gera opções de remodelagem do sistema, com o empenho dos entes públicos necessários para os devidos encaminhamentos e validações dos acordos.

Independentemente de o instituto da mediação disponibilizar técnicas e condições legais para celebrar acordos prospectivos, a capacidade cognitiva e estratégica dos profissionais mediadores é condição fundamental para a gestão e superação do conflito. Importante salientar que os mediadores experientes designados, interagiram com elevado quantitativo de pessoas nas seções, com interesses plurais e controversos, com questões multidisciplinares de natureza tarifária legal, social, técnica, financeira e política, componentes essas intrínsecas da lide. O vulto e a complexidade da pauta vinculada ao transporte público urbano, demonstra que a formação básica exigida pelo CNJ, embora eficiente, não é suficiente para o perfil necessário aos mediadores perante enfrentamentos com características sistêmicas institucionais da mediação coletiva com ente público. Na mediação coletiva torna-se impraticável o trabalho do facilitador inexperiente diante da gestão complexa e espinhosa do conflito.

Por todo o exposto, podemos afirmar que a hipótese de pesquisa foi ratificada tanto pela revisão de literatura quanto pela análise casuística. Em suma, a mediação coletiva possui distinções significativas da mediação entre pares, tanto na fase processual quanto em sua fase pré-processual. Logramos êxito em demonstrar tal distinção ao analisarmos o procedimento em si e a atuação do mediador.

Por oportuno, é imperativo propor que as futuras licitações, contratos de concessão e contratos de outra natureza, contemplem a inclusão regular de cláusula

assentando a adoção da mediação para superar eventual ocorrência de conflitos perante partes e entes envolvidos. Salutar também, que a prática da mediação coletiva seja observada pelos órgãos responsáveis pela aplicação dos métodos de solução de conflitos, com o propósito de qualificar o serviço prestado à sociedade, bem como solidificar positivamente o Instituto da Mediação.

Multiparty Mediation: The Procedure and the Mediator through a case analysis

Abstract: The article aims to delineate the distinctions between multiparty mediations involving Public Administration participation and peer mediation from a doctrinal perspective and through case studies. Therefore, the article hypothesizes an investigation into the differences in multiparty mediation in terms of procedure and the mediator's role. Analyzing the professionals' performance in both modalities was vital to achieve this. The paper adopts a descriptive-prescriptive approach, initially presenting the literature review and subsequently conducting a case analysis with emphasis on cases related to the deficit in the public transportation system of the Brazilian state of Rio Grande do Sul. The article concludes with remarks on the main distinctions of multiparty mediation, highlighting its challenges for mediation professionals and outlining future perspectives for this modality.

Keywords: Mediation. Multiparty mediation. Mediator. Public administration. Public transportation.

Contents: **1** Introduction – **2** The importance of mediation for multiparty conflicts – **3** Peculiarities of multiparty mediation procedure – **4** Role of the mediator in multiparty mediation – **5** Analysis of cases of multiparty conflicts in public transport in the state of Rio Grande do Sul – **5.1** Case 1 – Porto Alegre – **5.2** Case 2 – Passo Fundo – **5.3** Case 3 – Erechim – **5.4** Case 4 – Caxias do Sul – **6** Conclusion – References

Referências

ALMEIDA, Tania. *Caixa de ferramentas na mediação: aportes práticos e teóricos*. Portuguese edition. E-book: Schaffer Editorial, 2014.

AZEVEDO, André Gomma (Org.). *Manual de mediação judicial*. Escola Nacional de Mediação e Conciliação. Brasília: Ministério da Justiça, 2013.

BACCELAR, Roberto Portugal. *Juizados especiais: a nova mediação paraprocessual*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

CAHALI, Francisco José. *Curso de Arbitragem: mediação, conciliação, resolução* CNJ 125/2010. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Manual de mediação judicial*. 6. ed. 2016.

COSTA, Monica Teresa; CASTRO, Maíra Lopes. Desenhando modelos de sistema de disputas para a administração pública: Proposições acerca da política pública de fornecimento de medicamentos pelo viés do diálogo internacional. *Revista Brasileira de Políticas Públicas – UNICEUB*. V. 8, n. 3, 2018.

CUNHA, Leonardo Carneiro. Disposições gerais do art. 2º. In: CABRAL, Trícia Navarro Xavier; CURY, Cesar Felipe (Coord.). *Lei de mediação comentada artigo por artigo*. 3. ed. Indaiatuba, SP: Foco, 2022, p. 8-19.

FALECK, Diego. *Manual de design de sistemas de disputas*. Criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos. 3. tiragem. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023.

FERREIRA, Daniel Brantes; SEVERO, Luciana. Multiparty mediation as solution for urban conflicts: a case analysis from Brazil. *BRICS Law Journal*, vol. VIII, 2021. Disponível em: <https://www.bricslawjournal.com/jour/article/view/535/204>. Acesso em: 10 out. 2023.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral. *Técnicas extraprocessuais de tutela coletiva*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

INNES, Judith E.; BOOHER, David E. Reforming public participation: strategies for the 21st century. In: *Planning Theory & Practice*, V. 5, n. 4, 2004.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Manual de Mediação de Conflitos para Advogados*. Escola Nacional de Mediação e Conciliação. Brasil, 2014.

MARIONONI, Luiz Guilherme, ARENHART, Sergio Cruz, MITIERO, Daniel. *Curso de Processo Civil*. V. 3, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

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

MINISTÉRIO DAS CIDADES. PlanMob – Plano de Mobilização Urbana das Cidades. Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana, 2015.

MOORE, Christopher W. *O processo de mediação: estratégias práticas para a Resolução de Conflitos*. Tradução de Magda França Lopes. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 1998.

OLIVEIRA, Luthyana Demarchi de. A mediação como política pública de tratamento dos conflitos de guarda. In: SPLENGER, Fabiana Marion; SPLENGER NETO, Theobaldo (Org.). *Mediação enquanto política pública: o conflito, a crise da jurisdição e as práticas mediativas*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2012 [recurso eletrônico].

RESTA, Eligio. *O direito fraterno*. 2. ed. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2020 [recurso eletrônico].

ROMEIRO, D. L.; CARDOSO, F. L.; SCHECHTMAN, R.; BRIZON, L. C.; FIGUEIREDO, Z. M. *Transporte público e a Covid-19: o abandono do setor durante a pandemia*. Rio de Janeiro: Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura da Fundação Getulio Vargas (FGV CERI), 2021.

ROSSI, Maria Teresa Baggio; SILVA, Victor Paulo Azevedo. Mediação ambiental. In: ALMEIDA, Tania; PELAJO, Samantha; JONATHAN, Eva (Coord.). *Mediação de conflitos: para iniciantes, praticantes e docentes*. 2. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Juspodivm, 2019.

SOUZA, Luciane Moessa. *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.

SOUZA, Luciane Moessa. *Meios Consensuais de solução de conflitos envolvendo entes públicos e a mediação de conflitos coletivos*. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2010.

SOUZA, Luciane Moessa. *Resolução consensual de conflitos coletivos e políticas públicas*. Brasília: Fundação Universidade de Brasília – FUB, 2014.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade*. Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais – AATR. Bahia, 2002.

VEZZULLA, Juan Carlos. *La mediación para una comunidad participativa*. Instituto de Mediação e Arbitragem de Portugal. IMAP, 2005. Acesso em: 20 out. 2023.

WAQUIM, Bruna Barbieri; SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. A institucionalização da mediação no Brasil e o protagonismo do Poder Judiciário. *Civilistica.com*. Rio de Janeiro, a. 7, n. 2, 2018. Disponível em: <http://civilistica.com/a-institucionalizacao-da-mediacao-no-brasil/>. Acesso em: 24 jan. 2024.

Sítios consultados

CENTRO ESPECIALIZADO EM GESTÃO DE CONFLITOS – CMARP. *Designer de sistemas de disputas – DSD*. Disponível em: <https://www.cmarp.com.br/designer-de-sistema-de-disputas-dsd/>. Acesso em: 18 out. 2023.

DI – DICIONÁRIO INFORMAL (2017). *Transindividual*. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/transindividual/>. Acesso em: 18 out. 2023.

INSTITUTO FÓRMULA (s.d.). *Resumo Esquemático* – Direitos Difusos e Coletivos, direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Disponível em: <https://www.institutoformula.com.br/resumo-esquemático-direitos-difusos-e-coletivos-direitos-difusos-coletivos-e-individuais-homogeneos/>. Acesso em: 6 out. 2023.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. (2015). *PlanMob*: Caderno de referência para elaboração de plano para mobilidade urbana. Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/planmob.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2023.

MOBILIZE BRASIL. *Infográfico: Pandemia e a Mobilidade Urbana*. 2021. Disponível em: <https://www.mobilize.org.br/estatisticas/67/infografico-pandemia-e-a-mobilidade-urbana.html>. Acesso em: 14 out. 2023.

PELEGI, Alexandre. Governo Federal define regras para o repasse dos R\$ 2,5 bilhões destinados à gratuidade dos idosos no transporte público. *Diário do Transporte*, 2022. Disponível em: <https://diariodotransporte.com.br/2022/08/30/governo-federal-define-regras-para-o-repasse-dos-r-25-bilhoes-destinados-a-gratuidade-dos-idosos-no-transporte-publico/>. Acesso em: 13 nov. 2023.

SIGNIFICADOS. *O que é rapport?* Disponível em: <https://www.significados.com.br/rapport/>. Acesso em: 23 out. 2023.

SOLUÇÕES SISTEMA DE TRANSPORTE. *Transporte coletivo urbano de Porto Alegre*. 2021. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1KTHQPC4DVFWxOQt_efivbSPfQZSMoYm8/view. Acesso em: 03 out. 2023.

TJRS – TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL. *Acordo inédito sobre transporte coletivo de Porto Alegre no Cejusc Empresarial*. Porto Alegre: 2020. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/novo/noticia/acordo-inedito-sobre-transporte-coletivo-de-porto-alegre-e-firmado-no-cejusc-empresarial/>. Acesso em: 20 out. 2023.

TJRS – TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL. *Cejusc celebra acordo entre município e Consórcios/Associação dos Transportadores de Passageiros em Porto Alegre*. Porto Alegre: 2022. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/novo/noticia/cejusc-celebra-acordo-entre-municipio-e-consorcios-associao-dos-transportadores-de-passageiros-em-porto-alegre/>. Acesso em: 20 out. 2023.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SEVERO, Luciana. Mediação coletiva: o procedimento e o mediador em uma análise de casos concretos. *Revista Brasileira de Alternative Dispute Resolution – RBADR*, Belo Horizonte, ano 06, n. 12, p. 123-157, jul./dez. 2024. DOI: 10.52028/rbadr.v6.i12.ART07.BR.
